

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja • Ministeriö • 2022:15

Turvallisuus- ja kemikaaliviraston (Tukes) ulkoinen arviointi



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2022:15

Turvallisuus- ja kemikaaliviraston (Tukes) ulkoisen arviointi

KPMG Oy Ab, 4Front Oy sekä Frisky & Anjoy Oy

Työ- ja elinkeinoministeriö Helsinki 2022

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Työ- ja elinkeinoministeriö

This publication is copyrighted. You may download, display and print it for Your own personal use.

Commercial use is prohibited.

ISBN pdf: 978-952-327-784-7

ISSN pdf: 1797-3562

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2022

Turvallisuus- ja kemikaaliviraston (Tukes) ulkoinen arviointi

Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2022:15		Teema	Ministeriö
Julkaisija	Työ- ja elinkeinoministeriö		
Yhteisötekijä	KPMG Oy Ab, 4Front Oy sekä Frisky & Anjoy Oy	Sivumäärä	126
Kieli	suomi		

Tiivistelmä

Työ- ja elinkeinoministeriö käynnisti keväällä 2021 Turvallisuus- ja kemikaalivirastoa (Tukes) koskevan ulkoisen arvioinnin. Tavoitteena on ollut tuottaa viraston kokonaisarviointi. Painopisteinä ovat olleet viraston tulohajaus, toiminta ja prosessit, palveluiden kehittäminen, digitalisaatiohankkeet, digiosaaminen, palveluiden asiakaslähtöisyys ja sidosryhmäyhteistyö sekä EU- ja kansainvälinen yhteistyö.

Tukesin toiminnassa on nähtävissä vielä selkeitä merkkejä tai eräänlaista kipuilua viime vuosikymmenellä tapahtuneista muutoksista. Tukesin transformaatio ja eri toimintojen fuusioituminen yhdeksi virastoksi on vielä osittain keskeneräinen. Tarve uudistua on selkeästi tunnistettu viraston sisällä, mikä antaa hyvät lähtökohdat viraston toiminnan kehittämiseksi. Tukesilla on olemassa visio, hyviä kehitystavoitteita ja suunnitelmia, joiden avulla transformaatiota aiotaan viedä eteenpäin.

Toimenpidesuositukset kehottavat Tukesia jatkossa muun muassa panostamaan voimakkaammin viraston yhtenäisyyden edistämiseen, toimeenpanemaan tehokkaammin palveluiden kehittämistä ja digitalisaatiota sekä tehostamaan eri kehittämishankkeisiin liittyvää tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden seurantaa. Myös Tukesia ohjaavia ministeriöitä kehoitetaan kehittämään tulohajauksen nykyisiä rakenteita, jotta viraston toiminnan operatiivinen ja strateginen ohjaus eivät eriytyisi liikaa toisistaan.

Asiasanat ministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, hallinto, arviointi, tulohajaus, valtionhallinto

ISBN PDF 978-952-327-784-7 **ISSN PDF** 1797-3562

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-784-7>

Extern utvärdering av Säkerhets- och kemikalieverket (Tukes)

Arbets- och näringsministeriets publikationer 2022:15		Tema	Ministeriet
Utgivare	Arbets- och näringsministeriet		
Utarbetad av	KPMG Oy Ab, 4Front Oy samt Frisky & Anjoy Oy	Sidantal	126
Språk	finska		
Referat	<p>Arbets- och näringsministeriet inledde våren 2021 en extern utvärdering av Säkerhets- och kemikalieverket (Tukes). Målet har varit att göra en helhetsbedömning av ämbetsverket. Prioriterade områden var ämbetsverkets resultatstyrning, verksamhet och processer, utveckling av tjänster, digitaliseringsprojekt, digital kompetens, kundorientering i fråga om tjänster och samarbete med intressentgrupper samt EU-samarbete och internationellt samarbete.</p> <p>I Säkerhets- och kemikalieverkets verksamhet kan man fortfarande se tydliga tecken på de förändringar som skett under det senaste årtiondet eller problem i samband med förändringarna. Transformationen av Säkerhets- och kemikalieverket och fusionen av olika funktioner till ett enda ämbetsverk pågår ännu delvis. Behovet av reformer har tydligt identifierats inom ämbetsverket, vilket ger goda utgångspunkter för att utveckla ämbetsverkets verksamhet. Säkerhets- och kemikalieverket har en vision och goda utvecklingsmål och planer med hjälp av vilka man avser föra transformationen vidare.</p> <p>I fortsättningen sporrar rekommendationerna om åtgärder Säkerhets- och kemikalieverket att bland annat satsa mer på att främja enhetligheten vid ämbetsverket, att effektivare genomföra utvecklingen av tjänsterna och digitaliseringen samt att effektivisera uppföljningen av resultat och effekter i anslutning till olika utvecklingsprojekt. De ministerier som styr Säkerhets- och kemikalieverket uppmanas också att utveckla de nuvarande strukturerna för resultatstyrningen för att den operativa och strategiska styrningen av ämbetsverkets verksamhet inte ska skiljas åt för mycket.</p>		
Nyckelord	ministerium, arbets- och näringsministeriet, förvaltning, utvärdering, resultatstyrning, statsförvaltningen		
ISBN PDF	978-952-327-784-7	ISSN PDF	xxxx
URN-adress	https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-784-7		

External evaluation of the Finnish Safety and Chemicals Agency (Tukes)

Publications of the Ministry of Economic Affairs and Employment 2022:15	Subject	Ministry
Publisher	Ministry of Economic Affairs and Employment of Finland	
Group author	KPMG Oy AB, 4Front Oy and Frisky & Anjoy Oy	Pages
Language	Finnish	126

Abstract

In spring 2021, the Ministry of Economic Affairs and Employment launched an external evaluation of the Finnish Safety and Chemicals Agency (Tukes). The aim was to produce an overall assessment of the agency. The evaluation focused on the agency's performance guidance, activities and processes, development of services, digitalisation projects, digital skills, customer-orientation of services and stakeholder cooperation as well as EU and international cooperation.

The negative feelings caused by the organisational changes of the previous decade are still visible in Tukes. The transformation of Tukes and the merging of different functions into one agency are still incomplete. The agency has identified a clear need for renewal, which provides a good basis for developing its operations. With its existing vision and good development goals and plans, Tukes can take the transformation forward.

The recommended measures encourage Tukes to invest more in promoting the agency's unity, to implement the digitalisation and development of services more efficiently and to intensify the monitoring of performance and effectiveness related to various development projects. In addition, the ministries in charge of directing Tukes are urged to develop the current structures of performance management so that the operational and strategic steering of the agency's activities do not begin to diverge from each other too much.

Keywords ministry, Ministry of Economic Affairs and Employment, administration, evaluation, performance guidance, central government

ISBN PDF	978-952-327-784-7	ISSN PDF	1797-3562
-----------------	-------------------	-----------------	-----------

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-784-7>

Sisältö

Esipuhe	7
1 Johdanto	9
1.1 Arvioinnin tavoitteet ja painopisteet.....	9
1.2 Arvioinnin toteutustapa ja ohjeita lukijalle	11
2 Tukes organisaationa	14
2.1 Organisaatorakenteen kehitys ja nykytila	14
2.2 Talous.....	19
2.3 Henkilöstö	26
2.4 Organisoituminen ja prosessien sujuvuus	44
2.5 Palveluiden kehittäminen ja digitalisaatio	52
2.6 Digiosaamisen kehittäminen	72
3 Tulosohejaus	76
3.1 Tukesin tulosohejauksen rakenne.....	76
3.2 Havainnot tulosohejauksen toimivuudesta	81
4 Tukesin yhteistyörajaapinnat	88
4.1 Asiakas- ja sidosryhmätoiminta.....	88
4.2 Kansainvälinen- ja EU-yhteistyö	97
5 Arvioinnin johtopäätökset	104
6 Toimenpidesuositukses	118
7 Liittees	121
7.1 Listaus Tukesin prosesseista.....	121
7.2 Arviointihaastatteluihin osallistunees henkilöt	125

ESIPUHE

Työ- ja elinkeinoministeriön normaaliin toimintaan kuuluu sen hallinnonalan virastojen toiminnan kokonaisarviointi. Arvioinnin tarkoituksena on, että arvioinnin tulosten avulla voidaan kehittää prosesseja ja suunnata resursseja siten, että virastojen toiminnalle ja tulevalle kehitykselle luodaan mahdollisimman hyvät edellytykset.

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalle kuuluva Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes) on lupa- ja valvontaviranomainen, joka edistää tuotteiden, palveluiden ja teollisen toiminnan turvallisuutta ja luotettavuutta.

Vuonna 2021 toteutetussa arvioinnissa selvitettiin Tukesin toiminnan, palveluiden ja digitalisaatiohankkeiden toteutumista ja sujuvuutta sekä Tukesin toimintaa EU- ja KV-tason yhteistyössä. Arvioinnissa tarkasteltiin myös Tukesin sisäisten toimintojen ja prosessien toimivuutta, viraston digiosaamisen suunnitelmallisuutta ja digitalisaatiohankkeiden toteuttamista ja hallintaa. Lisäksi arvioinnissa tarkasteltiin Tukesin tarjoamien palveluiden asiakaslähtöisyyttä sekä sidosryhmien näkemyksiä siitä, kuinka viraston toiminta vastaa odotuksia.

Arvioinnissa tarkasteltiin myös Tukesin tulosohjauksen ja valvonnan toimivuutta. Tukesin yleisestä tulosohjauksesta ja valvonnasta vastaa työ- ja elinkeinoministeriö (TEM). Lisäksi TEM sekä liikenne- ja viestintäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, sisäministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö ja ympäristöministeriö ohjaavat virastoa yhteistoiminnassa kukin omalla toimialallaan.

Arviointiraportissa esitetään suosituksia sekä Tukesille että työ- ja elinkeinoministeriölle ja muille ohjaaville ministeriöille liittyen viraston yhtenäisyyden, toiminnan, palvelujen, digitalisaation, tulosohjauksen ja kansainvälisen yhteistyön kehittämiseksi.

Arvioinnin toteutuksesta on vastannut konsortio, johon ovat kuuluneet KPMG Oy Ab, 4Front Oy sekä Frisky & Anjoy Oy. Arviointityöllä oli ohjausryhmä, johon kuuluivat neuvotteleva virkamies Jaana Avolahti, kaupallinen neuvos Eeva-Liisa Koltta-Sarkanen, johtaja Mika Niemelä ja neuvotteleva virkamies Päivi Tommila työ ja elinkeinoministeriöstä sekä ympäristöneuvos Anna-Maija Pajukallio ympäristöministeriöstä. Ohjausryhmän asiantuntijajäsenenä toimi hallitusneuvos Mikko Holm ja sihteerinä hallinnollinen avustaja Marja Jarva työ- ja elinkeinoministeriöstä.

Esitän lämpimät kiitokset arvioinnin tekijöille, ohjausryhmän jäsenille ja kaikille arviointiin osallistuneille.

Maaliskuu 2022

Eeva-Liisa Koltta-Sarkanen

Arvioinnin ohjausryhmän puheenjohtaja

1 Johdanto

1.1 Arvioinnin tavoitteet ja painopisteet

Työ- ja elinkeinoministeriö käynnisti keväällä 2021 Turvallisuus- ja kemikaalivirastoa (Tukes) koskevan ulkoisen arvioinnin. Ulkoinen arviointi on osa työ- ja elinkeinoministeriön normaalia ohjausta sekä seurantaa. Työ- ja elinkeinoministeriö teettää säännönmukaisesti ulkoisia arvioita hallinnonalansa organisaatioista.

Tukesia koskeva ulkoinen arviointi on toteutettu ajanjaksolla kesäkuu 2021 – joulukuu 2021. Ulkoisen arvioinnin toteutuksesta on vastannut konsortio, johon ovat kuuluneet KPMG Oy Ab, 4Front Oy sekä Frisky & Anjoy Oy.

Ulkoisen arvioinnin tavoitteena on ollut tuottaa viraston kokonaisarviointi, joka on jakautunut seitsemään, arvioinnin tarjouspyynnössä ilmaistuun pääteemaan. Ulkoinen arviointi on pyrkinyt vastaamaan teemojen sisältöä jäsentäviin arviointikysymyksiin, joita on myös täsmennetty työn alkuvaiheessa yhdessä työ- ja elinkeinoministeriön asettaman arvioinnin ohjausryhmän kanssa. Alla esitetyt, keskeiset arviointikysymykset on jaettu tässä mainittujen pääteemojen alle.

Arviointiteema 1: Tulosohjauksen toimivuus

- Tukevatko tulosohjauksen lähtökohdat ja periaatteet nykyistä viraston hallintorakennetta ja toiminnan eri muotoja?
- Kuinka tulosohjausta täydentävä vuoropuhelu (informaatio-ohjaus) ministeriöiden ja viraston välillä toimii?
- Onko viraston ohjaus sopivalla strategisuuden tasolla?
- Poikkeavatko eri ministeriöiden ohjausotteet merkittävästi keskenään?
- Ovatko budjetti- ja säädösohjaus sekä työ- ja elinkeinoministeriön konsernistrategia kytkeytyneet sujuvasti tulosohjaukseen?

Arviointiteema 2: Toiminnan ja prosessien sujuvuus

- Edistävätkö viraston toimintamalli ja prosessit toiminnalle asetettua ydintehtävää?
- Toimivatko viraston toimintamalli ja prosessit sujuvasti ydintehtävän edistämisen kannalta?
- Onko prosessien johtamista toteutettu systemaattisesti?

Arviointiteema 3: Palveluiden kehittämisen toteuttaminen ja sujuvuus

- Onko palveluiden kehitystyö linjattu viraston strategian mukaisesti?
- Onko palvelukehitys toteutettu toiminnan tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta edistäen?
- Onko palveluiden kehitystyö sujuvaa?
- Onko palveluiden kehitystyö lisännyt toiminnan tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta?

Arviointiteema 4: Digitalisaatiohankkeiden toteuttaminen, hallinta ja sujuvuus

- Miten hankkeiden toteuttaminen on resursoitu ja organisoitu viraston sisällä?
- Onko hankehallinta projektoitu ja ohjeistettu? Miten hankehallintaa seurataan?
- Millaisin mittarein hankehallintaa seurataan?
- Miten sujuvaa hankehallinnan toteuttaminen on?

Arviointiteema 5: Digiosaaminen ja sen kehittäminen

- Onko digiosaamisen kehittäminen linjattu ja operationalisoitu viraston strategian mukaisesti?
- Onko digiosaamisen kehitystyötä johdettu ja edistetty suunnitelmallisesti?
- Millaisia haasteita ja tehostamismahdollisuuksia digiosaamiseen liittyy?
- Onko digiosaamisen kehittäminen lisännyt toiminnan tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta?

Arviointiteema 6: Palveluiden asiakaslähtöisyys ja sidosryhmäyhteistyö

- Miten viraston asiakkuusohjelma tai asiakkuusstrategia on implementoitu ja miten sujuvaa toimeenpano on ollut?
- Miten asiakaspalautteen keräys on käytännössä organisoitu?
- Miten asiakaspalautte ja -näkemys ohjaa palvelukehitystyötä?
- Miten sidosryhmiltä saadaan tietoa toimintaan kohdistuvien odotusten osalta?
- Miten sidosryhmien näkemys huomioidaan viraston strategiassa ja käytännön toiminnassa?

Arviointiteema 7: EU- ja kansainvälinen yhteistyö

- Mihin suuntaan EU:n ja kansainvälinen kehitys on menossa tuoteturvallisuuden alalla ja missä määrin Tukes on varautunut siihen?
- Miten viraston kansainvälisyysstrategia on implementoitu: vastaavatko kansainvälisen toiminnan suunnat, painotukset ja toimintamallit asetettuja ohjaustavoitteita ja miten sujuvaa sen toimeenpano on ollut?
- Onko keskeisten priorisoitujen teemojen (johtaminen, koordinointi) resursointi ollut riittävää? Entä osallistuvan asiantuntijatyön resursointi?
- Onko kansainvälisen toiminnan verkostoja priorisoitu hyödyn ja vaikuttavuuden näkökulmasta?
- Missä määrin kansainvälisen yhteistyön hyötyä, tehokkuutta ja tuloksellisuutta on arvioitu eri toiminnoissa ja yhteistyösuunnissa/-muodoissa?
- Miten EU- ja KV-yhteistyön viestintä on onnistunut? Onko siihen varattu riittävästi resursseja?

1.2 Arvioinnin toteutustapa ja ohjeita lukijalle

Arviointiaineiston kuvaus

Ulkoisen arvioinnin aineisto on koostunut useasta eri lähteestä. Ensimmäisen lähteen ovat muodostaneet arvioinnin yhteydessä toteutetut puolistrukturoidut teemahaastattelut. Arviointihaastattelut kohdennettiin erityisesti tulosohjauksen ja viraston sisäisen toiminnan johtamisen kannalta keskeisiin henkilöihin. Arvioinnin yhteydessä kuultiin tulosohjauksesta vastaavien ministeriöiden edustajia sekä eri ministeriöiden Tukesiin kohdistuvista substanssikysymyksistä vastaavia henkilöitä. Näiden ryhmien osalta arvioinnin yhteydessä kuultiin yhteensä 50 eri henkilöä. Kaikkien haastateltujen osalta noudatettiin yhdenmukaista haastattelulogiikkaa eli näkemyksiä eri toimijoilta kerättiin samojen keskeisten ulkoisen arvioinnin painopisteiden osalta. Haastattelukysymykset löytyvät tämän arviointiraportin liitteistä.

Toisen merkittävän aineistolähteen ovat muodostaneet keskeiset Tukesin toimintaan ja viraston ohjaukseen liittyvät dokumenttiaineistot. Arvioinnin yhteydessä käsitelty dokumenttiaineisto on ollut varsin laajaa sisältäen muun muassa tulosohjaukseen ja tulostavoitteiden toimeenpanoon liittyvää materiaalia, viraston talouteen liittyvää materiaalia sekä niihin liittyviä kannanottoja, viraston toimintaprosesseja, palveluiden kehitystä ja

digitalisaatiohankkeita koskevaa materiaalia¹ sekä viraston säännönmukaisesti omalta henkilöstöltään sekä asiakkailtaan ja sidosryhmiltään keräämää tietoaineistoa. Arvioitsijoilla on ollut käytössään myös aiempi viraston ulkoisen arvioinnin loppuraportti.²

Tukesin henkilöstöä koskevan palautteen primääritietolähde on ollut valtion henkilöstötutkimus (VMBaro), jolla valtion organisaatiot voivat mitata ja seurata henkilöstönsä tyytyväisyyttä, lähiesimiestensä johtamistyön onnistumista sekä valtion palkkausjärjestelmän toimivuutta käytännössä. Tämä aineisto on tarjonnut myös arviointiryhmälle hyvän ja systemaattisesti kerätyn tietolähteen, jota on hyödynnetty tämän arvioinnin yhteydessä. Henkilöstötutkimus ei kuitenkaan tarjonnut suoria henkilöstön näkemyksiä kaikkiin ulkoiselle arvioinnille asetettuihin painopistealueisiin, joten arvioinnin yhteydessä toteutettiin myös erillinen, viraston koko henkilöstölle suunnattu sähköinen kysely. Määräaikaan mennessä sähköiseen kyselyyn vastasi yhteensä 77 Tukesin henkilöstön edustajaa.³

Arvioitsijoilla on ollut käytössään Tukesin systemaattisesti (vuorovuosina) keräämää asiakas- sekä sidosryhmäpalautetta, jota on hyödynnetty myös tämä arvioinnin yhteydessä. Tätä tietolähdettä pyrittiin rikastamaan arvioinnin yhteydessä toteutetuilla erillisillä asiakas- ja sidosryhmähaastatteluilla. Haastatteluiden kohteeksi valikoitiin yhteensä 17 yksityisen sektorin ja julkisen sektorin asiakas- ja sidosryhmätoimijaa. Mahdollisimman laaja-alaisen näkökulmien keräämiseksi erityisesti yksityisen sektorin asiakasryhmissä pyrittiin painottamaan eri toimiala- ja intressiryhmiä edustavien toimijoiden kuulemistia.

Kuvaus raportin jäsenyyksestä & ohjeita lukijalle

Ulkoisen arvioinnin keskeiset havainnot on pyritty tässä raportissa tiivistämään kolmeen toisiaan täydentävään päälukuun. Arviointiraportin havainto-osion alussa (luku 3) luodaan lukijalle katsaus arvioinnin yhteydessä esiin nousseisiin havaintoihin viraston sisäisten toimintojen osalta. Luvussa kolme viraston toimintaa tarkastellaan erityisesti

-
- 1 Viraston sisäisten digitalisaatiota koskevien aineistojen lisäksi arvioitsijoilla on ollut käytössään työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan digitalisaation kypsyystasoarviointien tuloksia vuosilta 2018, 2020 sekä 2021. Kypsyystasoarvioinnit ovat koostuneet sekä eri virastojen omista itsearvioinneista että ulkopuolisen toimijan tekemistä arvioinneista.
 - 2 Turvallisuus- ja kemikaaliviraston Total CAF Assessment -palauteraportti, 7.12.2017, Laatu keskus Excellence Finland
 - 3 Arvioinnin yhteydessä toteutetun henkilöstökyselyn kokonaisvastaajamäärä jäi odotettua alhaisemmaksi ja kokonaisvastausprosentti oli noin 30 %. Vastausten määrä on huomattavasti alhaisempi kuin vuosittaisessa VM BARO -tutkimuksessa, jossa viraston vastausprosentti on ollut noin 80 prosentin luokkaa. Arvioinnin yhteydessä toteutetun henkilöstökyselyn tuloksiin liittyy alhaisen vastausmäärän vuoksi siis tilastollista epävarmuutta ja sen tuottamia tuloksia on syytä tarkastella suuntaa antavina pikemminkin kuin eksaktina mittauksena. Toisaalta arviointikyselyn tuloksissa ei esiintynyt selkeitä poikkeavia havaintoja suhteessa toteutettuihin arviointihaastatteluihin tai vuosittaiseen VM BARO -tutkimukseen.

organisointumiseen, prosesseihin, talouteen, johtamiseen ja henkilöstöön sekä palvelukehitykseen ja digitalisaatioon liittyvien arviointihavaintojen kautta. Luku kolme pitää sisällään havaintoja arvioinnille asetetuista teema-alueista 2–5. Näiden teemojen lisäksi havaintoja esitetään myös viraston talouteen, johtamiseen sekä henkilöstöön liittyen.

Arviointiraportin luvussa neljä on tuotu esiin ulkoisen arvioinnin havaintoja viraston tulosohjaukseen ja tulosohjausprosessiin liittyen. Luku käsittelee erityisesti tulosohjauksen moniohjausmallin toimivuutta sekä reflektoi virastokohtaisia havaintoja suhteessa valtionhallinnon yleiseen tulosohjauksen kehitykseen ja kehityssuunnitelmiin.

Arviointiraportin luku viisi kattaa havaintoja arvioinnille asetetuista teema-alueista kuusi ja seitsemän. Luvussa tarkastellaan Tukesin toimintaa asiakas- ja sidosryhmälähtöisyyden osalta sekä esitetään havaintoja viraston EU-tason yhteistyöhön ja muuhun kansainväliseen yhteistyöhön liittyen.

Arviointiraportin luku kuusi pitää sisällään arvioitsijoiden tehtyjen havaintojen pohjalta laatimia johtopäätöksiä. Esitettyihin johtopäätöksiin nojautuen luvussa seitsemän on esitetty arvioitsijoiden toimenpide-ehdotuksia, jotka kohdistuvat sekä Tukeisiin sekä tulosohjauksesta vastaaviin ministeriöihin.

2 Tukes organisaationa

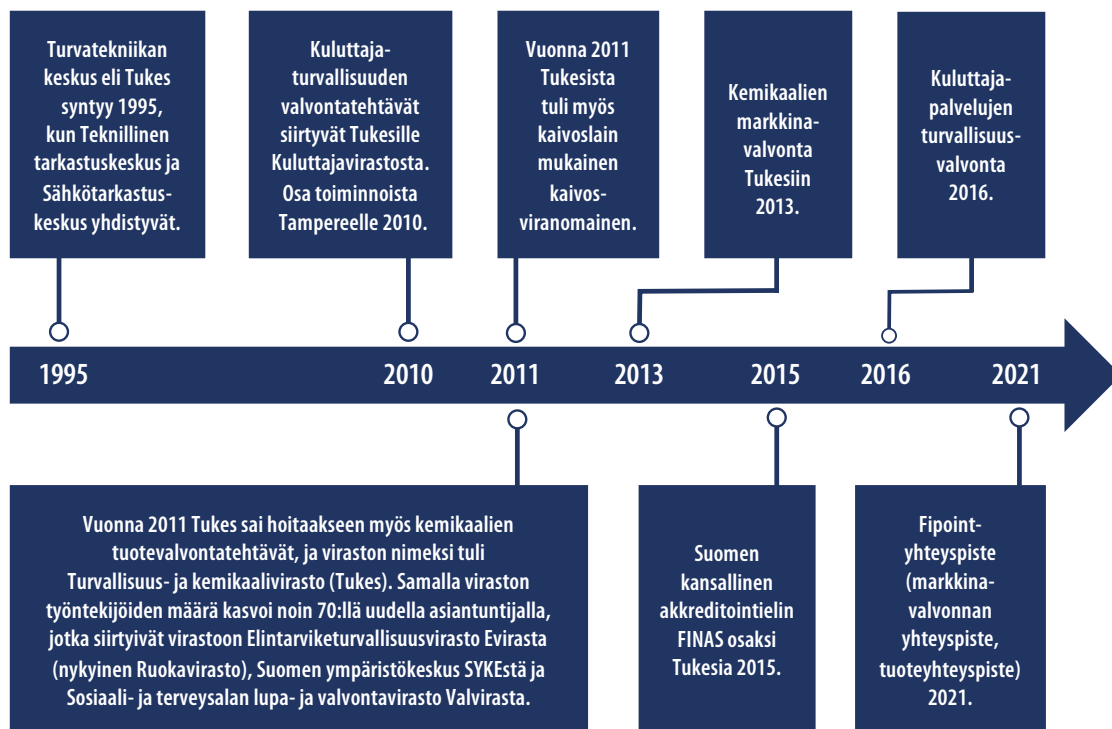
2.1 Organisaatorakenteen kehitys ja nykytila

Viraston kehityshistoria

Turvallisuus- ja kemikaaliviraston historia ajoittuu vuoteen 1995, jolloin Teknillinen tarkastuskeskus sekä Sähkötarkastuskeskus yhdistyivät Turvatekniikan keskuksesi (Tukes). Turvatekniikan keskus toimi pitkälti samoilla painopistealueilla 15 vuoden ajan, kunnes vuonna 2010 kuluttajaturvallisuuden valvontatehtävät siirtyivät Tukesille Kuluttajavirastosta. Samana vuonna myös osa Tukesin toiminnoista sijoittui Tampereelle.

Nykymuotoinen Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes) aloitti toimintansa vuonna 2011 uudistetun lainsäädännön pohjalta. Uudistuksen taustalla vaikuttivat muun muassa aiemmin vallinnut tilanne, jossa kemikaalien ja kasvinsuojeluaineiden tuotevalvontaan liittyvät tehtävät olivat jakautuneet usealle eri viranomaistahoille. Ennen uudistusta tehtävistä vastasivat Suomen ympäristökeskus (SYKE), Turvatekniikan keskus (Tukes), Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira) sekä Elintarvikevirasto (Evira eli nykyisin Ruokavirasto). Myös Euroopan Unionin tasolta tulleet, uusien säädösten toimeenpanoon liittyvät velvoitteet (mm. REACH-, CLP-, kasvinsuojeluaineasetukset ja kestävän käytön direktiivi) vaikuttivat uudistuksen taustalla.

Kuvio 1. Tukesin organisaatiokehityksen eri vaiheet



Uudistusta ohjasivat kolme viranomaisvalvonnan periaatetta, joita olivat pätevyys, avoimuus ja riippumattomuus. Uudistuksella pyrittiin kemikaalivalvonnan keskittämiseen, jonka arvioitiin tehostavan ja yhdenmukaistavan tuotevalvontaa, mahdollistavan EU-lainsäädännön toimeenpanon kustannustehokkaasti, yksinkertaistavan yrityksille ja kansalaisille kohdistuvaa palvelutoimintaa (ns. ”yhden luukun periaate”) sekä turvaavan viranomaistoiminnan asiantuntijuuden tason ja kehittämisen. Hallituksen esitykseen liittyvissä lausunnoissa uudistukseen suhtauduttiin myönteisesti, koska sen arvioitiin tuovan selkeyttä kemikaalivalvonnan tehtäväkenttään ja lisäävän toiminnan tuottavuutta. Lausunnoissa myös pidettiin tärkeänä, että uudella virastolla on riittävät resurssit uusien lakisäädösten tehtävien toimeenpanon ja niihin liittyvien edellytysten turvaamiseksi sekä tiedotustoiminnan järjestämiseksi ja että viranomais- ja sidosryhmäyhteistyö säilyy tiiviinä.⁴ Vuonna 2011 Tukesista tuli myös kaivoslain mukainen kaivosviranomais.

Vuoden 2011 keskeisten uudistusten jälkeenkin Tukesin organisaatioon on liitetty useita muita viranomaistehtäviä. Vuonna 2013 kemikaalien markkina- valvonta siirtyi Tukesiin

⁴ Hallituksen esitys Eduskunnalle kemikaalituotevalvontatehtävien keskittämistä Turvallisuus- ja kemikaalivirastoon koskevaksi lainsäädännöksi (HE 132/2010 vp).

ja vuonna 2015 Suomen kansallinen akkreditointielin (FINAS) siirtyi viraston vastuulle. Vuonna 2016 kuluttajapalveluiden turvallisuusvalvonta siirtyi myös Tukesille.⁵ Vuonna 2021 markkinavalvonnan yhteyspiste- ja tuoteyhteyspistetehtäviä hoitava Fipoint perustettiin viraston tuoteyksikön yhteyteen.

Viraston tehtävä, organisoituminen ja toiminta-ajatus

Tukesia koskevan lain mukaan (1261/2010) viraston tehtävänä on ehkäistä henkilö-, omaisuus-, ja ympäristövahinkoja sekä terveys- että ympäristöhaittoja ja varmistaa vaatimusten mukainen tavaroiden ja palveluiden vapaa liikkuvuus. Valvonta- ja edistämistehtävät kohdistuvat 1) tuotteisiin, palveluihin ja tuotantojärjestelmiin liittyvään tekniseen turvallisuuteen ja vaatimustenmukaisuuteen 2) kuluttajaturvallisuuteen 3) kemikaaliturvallisuuteen 4) kasvisuojeluaineiden turvallisuuteen ja laatuun sekä pätevyyden toteamiseksi järjestelmään. Näiden lisäksi Tukes vastaa malminetsintään ja kaivostoimintaan liittyvistä viranomaistehtävistä.⁶

Toimialansa lainsäädännön toimeenpano- ja valvontatehtävien lisäksi Tukes:

- seuraa ja arvioi turvallisuuden ja luotettavuuden toteutumista ja kehittymistä
- edistää valtakunnallisesti yhtenäistä turvallisuuden ja luotettavuuden tasoa
- kehittää valvonnan menettelytapoja
- edistää ja hyödyntää toimialansa tutkimus- ja kehitystoimintaa
- tuottaa asiantuntijapalveluita työ- ja elinkeinoministeriölle sekä muille ministeriöille ja viranomaisille
- tuottaa tieto-, viestintä- ja neuvontapalveluita ja
- osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön ja tietojenvaihtoon.

5 <https://tukes.fi/tuotteet-ja-palvelut/kuluttajille-tarjottavat-palvelut>

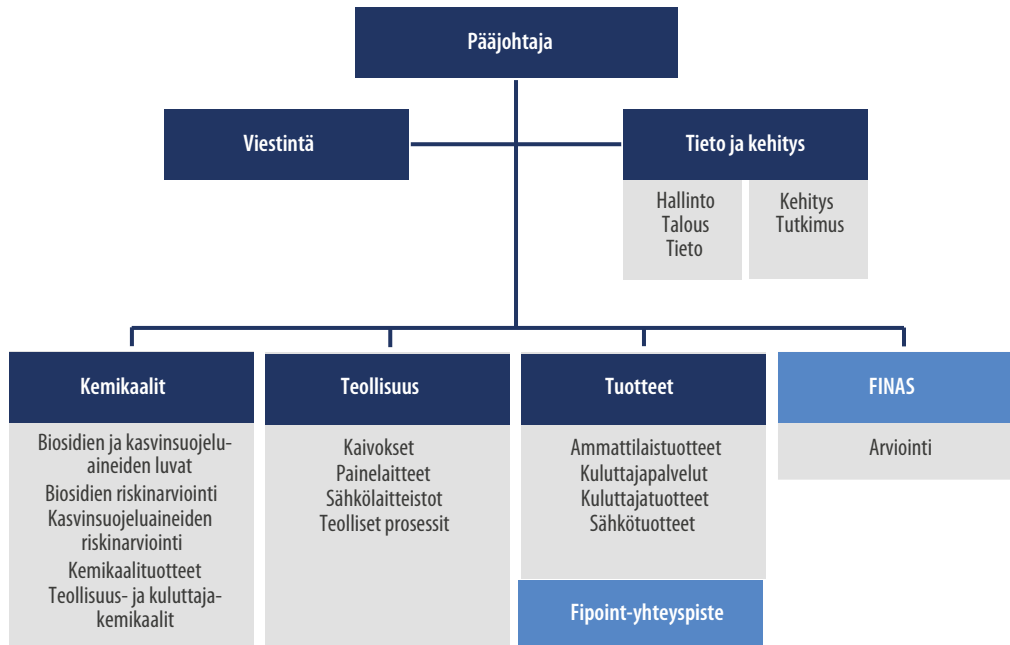
6 Laki Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (1261/2010), <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2010/20101261#a19.9.2014-763>

Virastolle asetettujen tehtävien puitteissa Tukes on organisoitunut viiteen eri toimintayksikköön, jotka ovat:⁷

1. **Kemikaaliyksikkö**, joka hoitaa mm. kemikaalituotevalvontaan, EU:n REACH- ja CLP-asetuksiin sekä biosidilainsäädäntöön liittyviä toimeenpanotehtäviä ja valvontaa sekä kasvinsuojeluaineiden riskinarviointiin, hyväksymiseen ja rekisteröintiin liittyviä tehtäviä. Kemikaaliyksikköön kuuluu myös jalometallituotteiden vaatimustenmukaisuuden valvonta.
2. **Teollisuusyksikkö**, joka valvoo tuotantolaitosten ja laitteistojen turvallisuutta, kaivostoimintaa, urakointi- ja asennustoimintaa sekä tarkastuspalveluja. Yksikön valvontakohteina ovat vaarallisia kemikaaleja käsittelevät teollisuuslaitokset, neste- ja maakaasukohteet, räjähdetehtaat ja -varastot, painelaitteet ja näitä käyttävät tuotantolaitokset, kaivokset, malminetsintä- ja kullanhuuhdontakohteet. Myös jakeluverkkojen ja kiinteistöjen sähkölaitteistojen asentaminen, käyttö ja tarkastaminen, hissiurakointi ja mittauslaitteet kuuluvat yksikön valvonnan piiriin.
3. **Tuoteyksikkö**, joka valvoo myynnissä olevien tuotteiden turvallisuutta ja teknistä luotettavuutta. Tuotevalvonnan kohteina ovat esimerkiksi sähkölaitteet, kuluttajatuotteet kuten lelut, koneet ja henkilönsuojaimet, rakennustuotteet, räjähteet ja ilitulitteet, vaarallisten aineiden kuljetuspakkaukset ja -säiliöt sekä pelastustoimenlaitteet. Tuoteyksikköön kuuluu myös kuluttajapalveluiden turvallisuusvalvonta. Turvallisuuden lisäksi yksikkö valvoo myös sähkölaitteiden sähkömagneettisia häiriöominaisuuksia sekä energiatehokkuutta ja merkintöjä. Tuoteyksikön yhteydessä toimiva **Fipoint-yhteyspiste** koordinoi markkinavalvontaan liittyvää viranomaisyhteistyötä Suomessa (markkinavalvonnan yhteyspiste) sekä toimii Suomen tuoteyhteyspisteenä ja EU:n markkinavalvontaviranomaisten käytössä olevien tieto- ja viestintäjärjestelmien (ICSMS ja Safety Gateway, Rapex) yhteyspisteenä.
4. **FINAS-akkreditointipalvelu** on Suomen kansallinen akkreditointielin, joka toteaa päteväksi kalibrointi- ja testauslaboratorioita, sertifiointielimiä, tarkastuslaitoksia, vertailumittausten järjestäjiä sekä päästökauppa- ja EMAS-todentajia. FINAS-akkreditointipalvelun tehtäviin kuuluu myös esim. viranomaisten asettamiin vaatimuksiin perustuvia pätevyysarvioita. FINAS toimii itsenäisenä ja puolueettomana yksikkönä Tukesin organisaatiossa.
5. **Tieto- ja kehitysyksikkö**, jonka tehtäviin kuuluu hoitaa viraston hallintopalvelutehtäviä, osallistua toimialuetta koskevien säädösten ja toimintamallien ja tietojärjestelmien kehittämiseen sekä tuottaa tietopalveluja.

⁷ Yksikkökuvausten lähde: <https://tukes.fi/tietoa-tukesista/organisaatio>

Kuvio 2. Tukesin organisaatiokaavio



Turvallisuus- ja kemikaalivirastossa työskentelee vakituisesti noin 250 henkilöä. Virastolla on toimipisteet nykyisin Helsingin ja Tampereen lisäksi myös Rovaniemellä.

Viraston hallinnollisesta ohjauksesta ja valvonnasta vastaa työ- ja elinkeinoministeriö, mutta Tukesin tulosohtaus on järjestetty ns. moniohtausmallin mukaisesti. Työ- ja elinkeinoministeriön asettamaan tulosohtauksen yhteistyöryhmään kuuluvat lisäksi sisäasiainministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö sekä ympäristöministeriö, jotka yhteistyössä ohjaavat virastoa.

Nykymuotoisen Tukesin toiminta-ajatuksena (missio) on valvoa ja edistää tuotteiden, palveluiden ja teollisen toiminnan turvallisuutta ja luotettavuutta. Tukesin visiona (vuoteen 2022 ulottuva strategiakausi) on vastuullinen, turvallinen ja kilpailukykyinen Suomi, jossa Tukes toimii yhteistyön rakentajana ja suunnannäyttäjänä.⁸

8 Tukesin strategia 2017–2022, <https://tukes.fi/tietoa-tukesista/strategia-visio-ja-arvot>

Tukesin toiminnan strategian painopisteet jakautuvat kuuteen toisiaan täydentävään pääteemaan, jotka ovat:

- toimijoiden kannustaminen vastuullisuuteen
- viraston toiminnan suuntaaminen riskiperusteisesti
- säädösten kehittämiseen osallistuminen
- yhteistyön uudistaminen
- digitalisaation hyödyntäminen
- modernin asiantuntijayhteisön rakentaminen

Viraston nykyisessä strategiassa on tunnistettu myös viraston toiminnan kannalta keskeisiä toimintaympäristömuutoksia, joihin lukeutuvat ilmastonmuutokseen liittyvien toimenpiteiden konkretisoituminen (esim. bio- ja kiertotalous ja hiilineutraalius), muutokset taloudessa ja kansallisessa julkisen sektorin rakenteessa, EU-tason sääntelyn kasvu tuote- ja palveluvalvonnassa sekä turvallisuusajattelun keskeiset muutos- ja murrostekijät (teknologia, säädökset, viranomaisvalvonta, rikollinen toiminta).

Toiminnallaan Tukes antaa panoksensa toimivan, mahdollistavan ja aktiivisesti itseään uudistavan säädympäristön luomiseen, joka osaltaan parantaa Suomen asemaa veto-voimaisena investointikohteena. Tukes myös edistää osaltaan kansallisen energia- ja ilmastostrategian toimeenpanoa sekä nykyisen hallitusohjelman vuoteen 2035 asetettua hiilineutraaliustavoitetta.⁹ Nykyiseen hallitusohjelmaan sisältyvät muun muassa vähähiiliseen talouteen siirtymisen edistäminen, kiertotalouden merkittävä lisääminen sekä kaivostuotannon ympäristövaikutusasiat, mitkä osaltaan korostavat Tukesin kasvavaa merkitystä ja ohjaavat sen toimintaa.¹⁰

2.2 Talous

Toiminnan rahoitus ja tulot

Tukes on osittain nettobudjetoitu virasto. Viraston kokonaisrahoitus muodostuu Tukesin toimintamenomomentille osoitetusta talousarviomäärärahasta (TEM), edellisvuodesta siirryneistä toimintamenomomentin määrärahoista, maksullisen ja yhteisrahoitteisen toiminnan tulorahoituksesta, työ- ja elinkeinoministeriön erikseen nimettyihin projekteihin osoitetusta tuottavuusmäärärahasta sekä ympäristöministeriön osoittamista määrärahoista. Taulukossa 1 on kuvattu Tukesin toiminnan kunakin vuonna käytettävissä oleva kokonaisrahoitus ja rahoituksen rakenne eri lähteittäin.

⁹ TEM: Ilmasto- ja energiastrategia, <https://tem.fi/ilmasto-ja-energiastrategia>

¹⁰ Pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelma 10.12.2019: Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta, <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-808-3>

Taulukko 1. Tukesin kokonaisrahoitus ja rahoituksen rakenne 2017–2020. Lähde: Tukes.

Milj. €	2017	2018	2019	2020
Määrärahat (TEM)	23,5	23,2	23,0	23,7
Tukesin toimintamenot (32.01.08)	19,5	19,2	19,4	20,6 ¹¹
TEM – tuottavuusraha (32.01.21) ¹²	0,7	0,9	1,0	1,1
Ed. vuosilta siirtyneet Tukesin toimintamomentin määrärahat	3,3	3,1	2,6	2,0
Määrärahat (YM)	2,1	2,6	2,8	3,1
Eräät korvaukset (35.01.01.08)	0,6	1,0	1,3	1,5
Ed. vuosilta siirtyneet eräiden korvausten määrärahat	1,5	1,5	1,5	1,6
VM, Osaamisen kehittäminen (28.60.12)	0,02	0,01	0,05	0,00
Nettobudjetoidut ulkoiset tulot	4,1	4,2	4,2	4,1
Maksullisen toiminnan tulot	3,7	4,0	4,0	3,8
Projekti- ja muut yhteisrahoitteisen toiminnan tuotot ¹³	0,4	0,2	0,2	0,3
Yhteensä	29,7	30,0	30,0	30,8

Tukesin toimintaa rahoituslähteittäin on mielekkäämpää tarkastella sen mukaan, miten kunakin vuonna käytettävissä olevaa rahaa on käytetty. Alla olevissa taulukoissa asiaa tarkastellaan eri rahoituslähteiden näkökulmasta.

Valtaosa Tukesin toiminnan rahoituksesta keskittyy Tukesin toimintamomentille, johon vuosittain myönnetään määrärahat ja johon nettobudjetoidun toiminnan tulot tuloutetaan. Tätä kuvaa alla oleva momentin 32.01.08 rahoitusasemalaskelma. Rahoitusasemalaskelman ja Rahoituksen rakenne -taulukon nettoutettavissa tuloissa oleva ero johtuu sellaisista projekteista, joiden alkuperäinen meno syntyy Tukesin toimintamomentilla 32.01.08, mutta jotka kuuluvat YM:n rahoittaman toiminnan piiriin ja joudutaan laskuttamaan momentilta 35.01.01.08.

11 Vuonna 2020 Tukesin toimintamäärärahoihin myönnettiin lisäyksenä täydentävässä talousarvioesityksessä (HE 89/2019) yhden (1) miljoonan euron kertaluonteinen lisäys toiminnan turvaamiseksi.

12 TEM on myöntänyt Tukesin kehittämistyöhön nimettyihin projekteihin määrärahaa TEM:n tuottavuusmäärärahamomentilta käyttö- ja kirjausoikeudella.

13 Tuotot sisältävät mm. Liikenteen turvallisuusvirasto Traficom ja Tukesin välisen sopimuksen perusteella myönnetyn rahoituksen vaarallisten aineiden kuljetuksen valvontaan.

Taulukko 2. Tukesin momentin 32.01.08 rahoitusasemalaskelma

32.01.08 Turvallisuus- ja kemikaaliviraston toimintamenot (siirtomääräraha 2 v)				
(1000 euroa)	2017	2018	2019	2020
Bruttomenot	24 655	25 071	25 336	23 645
Bruttotulot	5 000	5 405	5 277	5 244
Nettokäyttö	19 656	19 666	20 060	18 402
Edellisvuodelta siirtynyt	3 252	3 078	2 630	1 974
Talousarviossa myönnetty määräraha	19 482	19 218	19 404	20 625
Käytettävissä yhteensä	22 734	22 296	22 034	22 599
Siirtynyt seuraavalle vuodelle	3 078	2 630	1 974	4 198

YM:n myöntämä rahoitus kirjataan talousarvion momentille 35.01.01.08 Eräät korvaukset. Sen rahoitusasemalaskelmasta ilmenee, että toiminnan volyyymi on jonkin verran laskenut vuodesta 2017 vuoteen 2020. Käytettävissä olevan rahan määrä on kasvanut vuosittain, koska kaikkea käytettävissä ollutta määrärahaa ei ole kyetty käyttämään, ja siten se on aina siirtynyt seuraavan vuoden käytettävissä olevaksi määrärahaksi. Rahoitukseen on myönnetty kahden vuoden siirtomäärärahaa, minkä vuoksi käyttämättä jäänyttä rahoitusta on peruutettu sen voimassaoloajan päätyttyä.

Taulukko 3. Tukesin momentin 35.01.01.08 rahoitusasemalaskelma

35.01.01.08 Eräät korvaukset (siirtomääräraha 2 v)				
(1000 euroa)	2017	2018	2019	2020
Nettokäyttö	1 471	1 170	1 238	1 093
Edellisvuodelta siirtynyt	556	606	930	1 269
Tilijaottelumuutoksilla myönnetyt määrarahat	915	915	551	311
Talousarviossa myönnetty määräraha	606	1 030	1 270	1 510
Käytettävissä yhteensä	2 077	2 551	2 751	3 090
Peruutukset		-451	-245	-487
Siirtynyt seuraavalle vuodelle	606	930	1 269	1 510

Edellä olevien lisäksi Tukes on saanut käyttää VM:n Osaamisen kehittämisen määrärahaa 28.60.12 ammatillisen osaamisen kehittämisen tukemisesta annetun lain mukaisiin koulutuskorvauksiin sekä erikseen nimettyihin erillisrahoitteisiin projekteihin Työ- ja elinkeinoministeriön tuottavuusmäärärahaa momentilta 32.01.21 alla olevien taulukoiden mukaisesti.

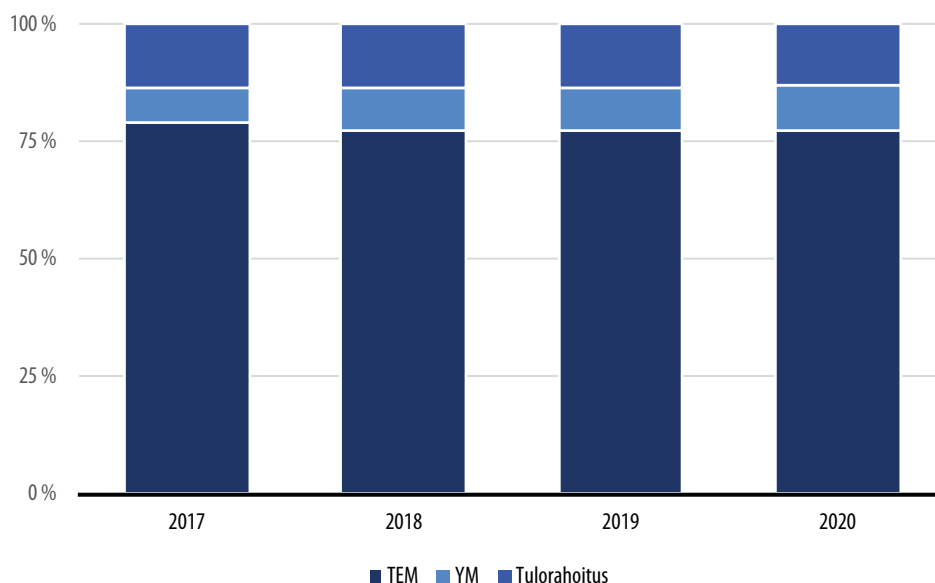
Taulukko 4. Tukesin momenttien 28.60.12 ja 32.01.21 rahoitusasemalaskelma0

28.60.12. Osaamisen kehittäminen (arviomääräraha)				
(1000 euroa)	2017	2018	2019	2020
Nettokäyttö	18,3	14,5	15,5	

32.01.21 Työ- ja elinkeinoministeriön tuottavuusmääräraha (siirtomääräraha 3 v)				
(1000 euroa)	2017	2018	2019	2020
Nettokäyttö	253	677	1 002	1 065

Kuviossa 3 on kuvattu Tukesin toimintaan käytettävissä ollut rahoitus lähteittäin vuosilta 2017–2020. Ympäristöministeriön rahoituksen osuus rahoituksesta on kasvanut noin kolme prosenttiyksikköä vuodesta 2017 vuoteen 2020 verrattuna, mikä johtuu edellisinä vuosina käyttämättä jääneen rahoituksen siirtymistä vuodelle 2020

Kuvio 3. Tukesin rahoituksen eri lähteet 2017–2020



Tukesin toiminnan tulorahoitus muodostuu erikseen määriteltyjen maksullisten palveluiden tuotoista. Palvelutulot koostuvat nettoutettavien palvelujen tuloista sekä tulomomentille budjetoitujen maksullisen toiminnan tuloista. Nettoutettujen tulojen osuus kaikista tuloista on ollut vuosina 2017–2020 noin 55 prosenttia.

Keskeisimpiä nettoutettavia tuloja muodostavat palvelut ovat kemikaalirekisteri-ilmoitusten käsittely sekä FINAS-yksikön akkreditointipäätökset, joiden yhteenlaskettu osuus kokonaistulorahoituksesta on yli 87 prosenttia (2020 tilanne). Taulukossa 5 on koottu vuosilta 2017–2020 Tukesin netotettuja tuloja suoriteryhmittäin.

Taulukko 5. Nettoutettavien maksullisten palveluiden tulot 2017–2020

Tukesin nettoutetut tulot suoriteryhmittäin (1000 €)	2017	2018	2019	2020
Kemikaalirekisteri-ilmoitukset	1258	1280	871	907
FINAS-akkreditointipäätökset	2348	2474	2676	2660
FINAS - liiketaloudelliset tuotot	35	73	109	46
Kasvinsuojeluaineiden ja biosidien arviointien korvaukset	50	198	304	182
Projekti-, ja muut yht. hankkeiden tuotot	427	203	186	290
Yhteensä	4118	4228	4145	4084

Palvelutulojen kokonaismäärä on pysynyt tarkastelujaksolla noin neljän miljoonan euron tuntumassa. Merkittävimmistä suoriteryhmistä kemikaalirekisteri-ilmoitusten tulot ovat selkeästi laskeneet, mutta FINAS-akkreditointipäätösten lisääntyneet tulot ovat kompensoineet niiden laskua.¹⁴

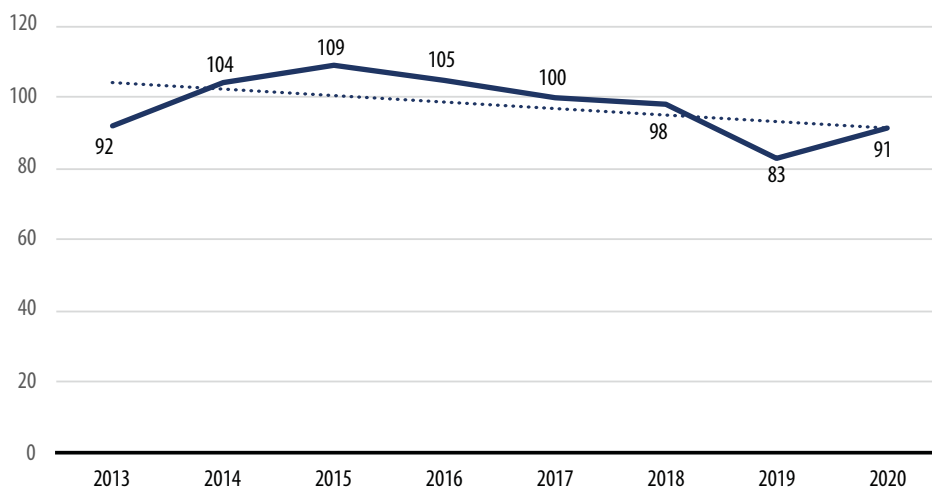
Tukesin tulomomentille budjetoidaan myös muun maksullisen toiminnan tulot, jotka eivät pidä sisällään edellä käsiteltyjä kemikaalirekisterin, akkreditointipalvelujen sekä kasvinsuojeluaineiden nettoutettavien tulojen osuutta. Tulomomentille budjetoidaan myös tuotevalvonnan hankinta- ja testauskulujen korvaukset.

¹⁴ Kemikaalirekisterin ilmoitusten hintaa laskettiin vuonna 2019 voimaan tulleella maksuasetuksella noin 30 % KemiDigi-hankkeen tuottavuushyötyjen siirtämiseksi asiakkaille.

Taulukko 6. Maksullisen toiminnan tulot / julkisoikeudelliset suoritteet, 2017–2020

Maksullisen toiminnan tulot / julkisoikeudelliset suoritteet	2017	2018	2019	2020
Prosessiturvallisuus (kemikaali, nestekaasu, maakaasu, räjähteet)	896	839	1030	898
Kaivostoiminta	840	639	638	797
Sähkölaitteistot, hissit, jalometallit	334	332	278	327
Kasvinsuojeluaineet	768	670	777	789
Biosidit	335	567	218	229
Yhteensä	3173	3047	2940	3040
Maksullisen toiminnan tulot / liiketaloudelliset	31	25	30	18
Korvaukset tuotevalvonnan hankinta- ja testauskuluista	314	324	321	171
Korkotulot, saatavien poistot, yms.	17	-1	-23	-10
Tulot yhteensä	3536	3395	3269	3219

Kuviossa 4 on kuvattu Tukesin maksullisen toiminnan / julkisoikeudellisten suoritteiden kustannusvastaavuutta ajanjaksolla 2013–2020. Tulossopimusten sisältämien tulostavoitteiden mukaan tavoitetaso on 100, jolloin toiminnan tulot kattaisivat siis kokonaisuudessaan niistä aiheutuvat kustannukset. Viimeisenä kolmena vuotena (2018–2020) Tukes on jäänyt tältä osin tavoitteesta. Tukesin vuoden 2019 tilinpäätöksessä (s. 19) kerrotaan, että kustannusvastaavuuslaskennan vuosien väliseen vertailuun vaikuttavat laskentaperusteiden täsmennykset vuoden 2019 laskennassa. Tukitoimintojen kohdennusten laskentaperusteiden täsmennys kohdisti kustannuksia edellisvuotta enemmän ydin- ja ohjaustoiminnoille.

Kuvio 4. Maksullisen toiminnan kustannusvastaavuus (%) 2013–2020

Toiminnan kulut

Tukesin toiminnan kokonaiskulut ja kulujen jakauma keskeisten kululajien suhteen on kuvattu taulukossa 7. Tukesin kokonaiskulut ovat pysyneet suhteellisen stabiileina. Henkilöstökulut ovat suurin yksittäinen kululaji ja sen osuus kokonaiskuluista on vaihdellut 63–66 prosentin välillä tarkastelujaksolla. Vuonna 2019 henkilöstökulujen kasvua selitti virka- ja työehtosopimuksiin kirjatus kertaerän (9,2 % kuukausipalkasta) maksu.¹⁵ Vuonna 2020 henkilöstökulut pienenevät yhteensä 0,8 miljoonalla eurolla henkilöstömäärän vähenemisen takia.¹⁶

Taulukko 7. Toiminnan kulut, 2017–2020

Toiminnan kulut ja niiden jakauma	2017	2018	2019	2020
Kokonaiskulut (milj. €)	24,7	24,7	25,7	25,2
Henkilöstökulut (%)	63 %	64 %	66 %	64 %
Vuokrat (%)	5 %	4 %	4 %	4 %
Palvelujen ostot (%)	24 %	25 %	23 %	27 %
Muut kulut (%)	5 %	4 %	4 %	1 %
Poistot (%)	2 %	2 %	2 %	3 %
Aineet, tarvikkeet ja tavarat (%)	1 %	1 %	1 %	1 %

¹⁵ Turvallisuus- ja kemikaaliviraston tilinpäätös vuodelta 2019, Dnro 896/00.01.03/2020

¹⁶ Turvallisuus- ja kemikaaliviraston tilinpäätös vuodelta 2020, Dnro Tukes 9333/00.01.03/2020

Toiminnan suurinta kululajia eli henkilöstökuluja on tarkasteltu yksityiskohtaisemmin taulukossa 8, jossa on esitetty henkilötövuosikustannusten ja työmäärien jakauma Tukesin ydintoiminnoittain. Taulukko pitää sisällään vuodet 2018–2020. Vuoden 2017 osalta vastaavia tietoja ei ollut saatavilla, sillä ao. vuoden tilinpäätöksessä on jaottelun pohjana käytetty erilaista ydintoimintoluokittelua.

Taulukko 8. Henkilötövuosikustannusten ja työmäärien jakautuminen ydintoiminnoittain

Henkilötövuosien ja kustannusten jakautuminen ydintoiminnoille	2018 (HTV)	2018 (milj. €)	2019 (HTV)	2019 (milj. €)	2020 (HTV)	2020 (milj. €)
Valvonta	170	15,7	177	16,7	157	15,0
Viestintä	25	2,3	24	2,3	28	2,6
Tutkimus- ja kehittäminen	34	3,3	39	3,9	37	3,6
Akkreditointi	25	3,4	20	2,9	20	2,8
Yhteensä	254	24,7	259	25,7	242	24,0

Valtaosa toiminnan henkilötövuosista ja sitä kautta myös kustannuksista kohdistuu valvontatoiminnalle, jonka osuus henkilötöpanoksesta on noin 65 prosenttia. Muut toiminnot eli viestintä, tutkimus- ja kehittäminen sekä akkreditointi vastaavat yhdessä lopusta 35 prosentista. Tukesin vuoden 2020 tilinpäätöksessä todetaan, että: *"Tukes on asettanut strategiseksi tavoitteekseen kohdentaa resursseista valvontaan 60–70 %, viestintään 10 %, tutkimukseen ja kehittämiseen 20 % ja akkreditointiin 10 %."* Resurssien kohdentamisen katsotaan onnistuneen tavoitteiden mukaisesti.

2.3 Henkilöstö

Henkilöstörakenne

Tukesia organisaationa on kuvattu tämän raportin aiemmissa luvuissa. Henkilöstö jakaantuu viiden eri yksikön alle ja on kokonaisuudessaan noin 250 henkilöä. Tukesin toimipisteet sijaitsevat Helsingissä, Tampereella ja Rovaniemellä. Henkilötövuosissa mitattuna henkilöstömäärä on laskenut hieman (ks. taulukko 9) ja sen myös odotetaan laskevan jatkossa (ks. taulukko 10).

Taulukko 9. Toteutuneet resurssit henkilötyövuosina, 2017–2020¹⁷

	2017	2018	2019	2020
HTV	259	254	259	242

Taulukko 10. Tukesin suunnitellut henkilöresurssit, 2021–2025¹⁸

	2021	2022	2023	2024	2025
HTV	246	248*	248*	248*	248*

* Tukes

Suurin osa henkilökunnasta (yli 90 % vuonna 2020) on vakinaisessa virkasuhteessa. Henkilökunta on naisvaltaista. Määräaikaisten virkasuhteiden osalta naisten osuus on miehiä huomattavasti korkeampi.

Taulukko 11. Henkilöresurssien jakautuminen virkasuhteen ja sukupuolen mukaan

	2018		2019		2020	
	lkm	%	lkm	%	lkm	%
Vakinaiset	225	88	223	88	220	91
Naiset	114	64	141	63	139	63
Miehet	81	36	82	37	81	37
Määräaikaiset	31	12	31	12	22	9
Naiset	19	61	21	68	17	77
Miehet	12	39	10	32	5	23
Yhteensä	256		254		242	

17 Tukesin tilinpäätös ja henkilöstötilinpäätös vuosilta 2019 ja 2020.

18 Nämä luvut (248 htv) perustuvat Tukesin 16.11.2020 tekemään esitykseen vuosien 2022–2025 JTS:ään, jota on siteerattu tammikuussa 2021 tehdyssä henkilöstö- ja koulutussuunnitelmassa. Lukuihin ei sisälly kaikkia lainsäädäntömuutoksilla sen jälkeen Tukesille tulleita lisätehtäviä (joiden osalta on tehty varauma esityksessä). Tukesin esityksessä 19.11.2021 vuosien 2023–2026 JTS:ksi suunnitelluluku vuosille 2023–2026 on 263 htv (sisältäen ehdotuksen määräaikaisesti myönnetyn 1 miljoo- nan euron suuruisen kehysrahoituksen jatkamisesta). Kehyspäätöstä vuosille 2023–2026 ei ole vielä annettu, joten kyseessä on vasta Tukesin ehdotus, ja sen vuoksi lukua 248 htv voidaan pitää viimeisimpänä vahvistettuna suunnitelmana. Lähde: Tukesin esitys 16.11.2020 julkisen talouden suunnitelmaan vuosille 2022–2025.

Resurssien jakautumista voidaan tarkastella myös yksiköittäin henkilöstön lukumäärinä. Kemikaalit, teollisuus ja tuotteet erottuvat suurempina yksiköinä tieto ja kehitys -yksiköstä, FINAS-yksiköstä sekä viestinnästä. Kemikaalit yksikössä henkilötyövuodet ovat laskeneet kymmenellä vuosina 2018–2020. Muissa yksiköissä muutokset ovat olleet pienempiä.

Taulukko 12. Resurssien jakautuminen yksiköittäin, 2018–2020¹⁹

Yksiköt	2018	2019	2020	Muutos 2019–2020 %
Kemikaalit	82	76	72	(-)5,3
Teollisuus	55	55	56	1,8
Tuotteet	54	57	51	(-)10,5
FINAS	23	22	22	0
Tieto ja kehitys	35	38	34	(-)10,5
Viestintä	7	6	7	16,7
Yhteensä	256	254	242	

Henkilöstö ja koulutus suunnitelman mukaan resursseista 60–70 prosenttia kohdentuu valvontaan, toimeenpanoon ja akkreditointiin, kehittämiseen 15–20 % sekä viestintään 10–15 %.

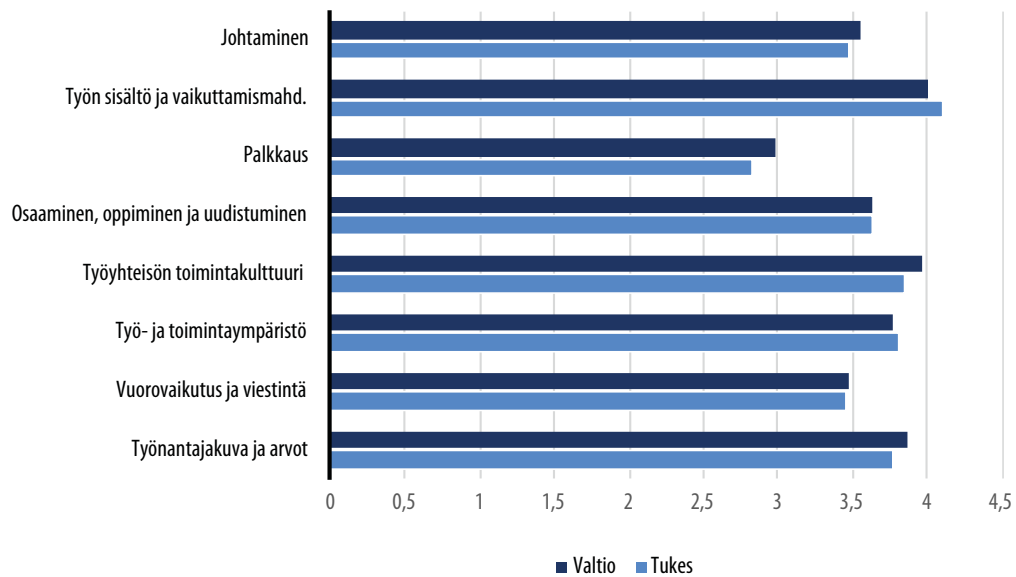
Henkilöstön työtyytyväisyys

Henkilöstön työtyytyväisyyttä on mitattu vuosittain VM Barometrin (VM Baro) avulla. Vuoden 2021 kysely toteutettiin marraskuun lopussa 2021, joten sen tulokset eivät ehtineet arvioitsijoiden käytettäväksi. Arvioinnissa on tarkasteltu vuoden 2020 tuloksia. VM Baro sisältää väittämiä teemoissa, joita ovat esimiestyö ja johtaminen, työn sisältö ja vaikuttamismahdollisuudet, palkkaus, osaaminen, oppiminen ja uudistuminen, työyhteisön toimintakulttuuri, työ- ja toimintaympäristö, vuorovaikutus ja viestintä sekä työnantajakuva ja arvot. Lisäksi VM Baroon sisältyy johtajuusindeksi, innovointikyvykkyyksindeksi, tietoa tehtäväkiertohalukkuudesta sekä havaintoja ja kokemuksia epäasiallisesta käytöksestä, häirinnästä (työpaikkakiusaaminen) ja seksuaalisesta häirinnästä.

¹⁹ Tukesin henkilöstötilinpäätös vuodelta 2020.

Koska VM Baro toteutetaan valtion eri organisaatioissa, voidaan Tukesin tuloksia verrata valtionhallinnon keskiarvoon. Vuoden 2020 tuloksista havaitaan, että muissa valtionhallinnon organisaatioissa johtamiseen, palkkaukseen, työyhteisön toimintakulttuuriin sekä työnantajakuvaan ja arvoihin ollaan hieman tyytyväisempiä kuin Tukesissa. Työn sisällön ja vaikutusmahdollisuuksien, osaamisen, oppimisen ja uudistumisen sekä työ- ja toimintaympäristön osalta Tukesissa ollaan muuta valtionhallintoa tyytyväisempiä.

Kuvio 5. Työtyytyväisyys Tukesissa ja valtionhallinnossa keskimäärin



Vuoden 2020 VM Baroon on vastannut hieman yli 200 tukeslaista (vastausten määrä väittämittäin vaihtelee 204–206 välillä). Väittämiä, joihin vastaajat suhtautuivat myönteisimmin (täysin samaa mieltä + samaa mieltä) on kuvattu taulukossa 13.

Taulukko 13. Väittämät, joihin vastaajat suhtautuvat myönteisimmin

Teema	Väittäjä	% -osuus
Työn sisältö ja vaikuttamismahdollisuudet	Työn tavoitteiden tietäminen	89,3
Työnantajakuva ja arvot	Sitoutuminen työnantajan tavoitteisiin	85,9
Työ- ja toimintaympäristö	Työn ja yksityiselämän yhteensovittaminen	85,4
Työyhteisön toimintakulttuuri	Oikeudenmukainen kohtelu työtovereiden taholta	83,4
Työn sisältö ja vaikuttamismahdollisuudet	Työn mielenkiintoisuus ja haastavuus	82,0
Työnantajakuva ja arvot	Työpaikan arvojen tunteminen	81,1
Työ- ja toimintaympäristö	Luottamus palvelussuhteen jatkuvuuteen	78,2
Esimiestyö ja johtaminen	Oikeudenmukainen kohtelu lähiesihenkilön taholta	78,0

Väittämät, joista vastaajat ovat täysin eri mieltä tai eri mieltä, liittyvät lähinnä työn organisointiin sekä palkkaukseen.

Taulukko 14. Väittämät, joihin vastaajat suhtautuvat kielteisimmin

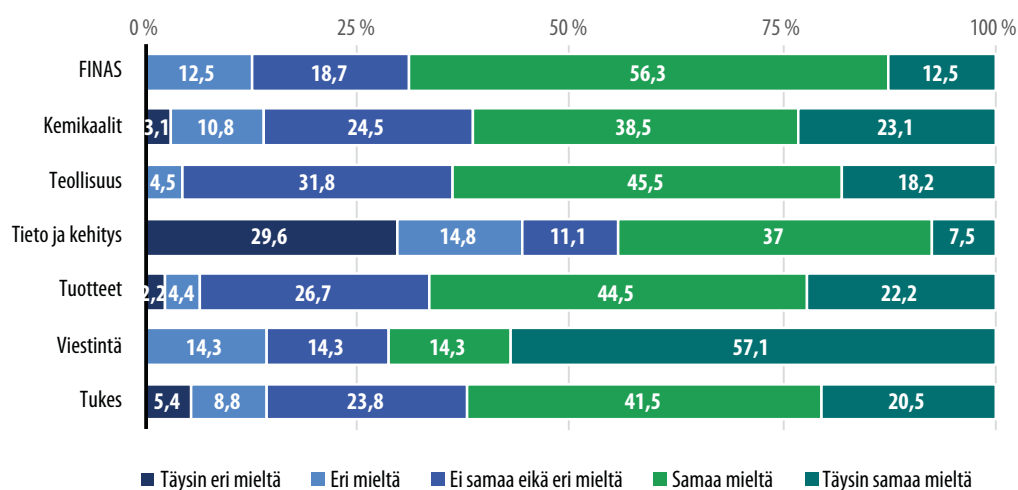
Teema	Väittäjä	% -osuus
Palkkaus	Palkkauksen muuttuminen työsuorituksen muuttuessa	61,7
Palkkaus	Palkkauksen oikea suhde työn vaativuuteen	37,9
Esimiestyö ja johtaminen	Johdon onnistuminen työyhteisön töiden organisoinnissa	36,4
Esimiestyö ja johtaminen	Johdon strategiset linjaukset tukevat tavoitteiden saavuttamista	35,0

Tukesin toimittamien materiaalien avulla on ollut mahdollista tarkastella VM Baron tuloksia myös yksiköittäin, ei pelkästään koko organisaation tasolla. Väittämiä, joissa esiintyy merkittävää vaihtelua yksiköiden välillä tai joissa eri yksiköitä edustavat vastaajat ovat yhtenevästi samaa tai eri mieltä, tarkastellaan seuraavaksi tarkemmin teemoittain.

Johtaminen

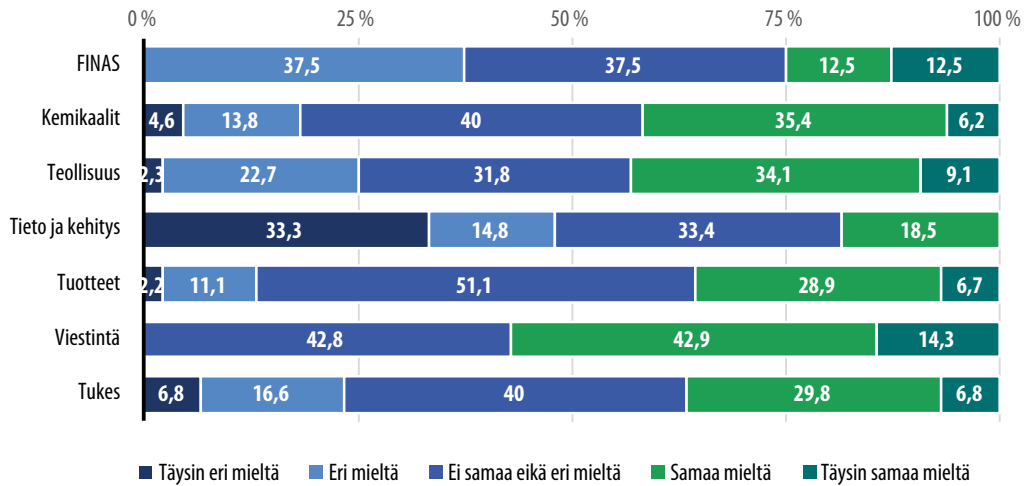
Työtyytyväisyys johtamiseen on kaikkiaan Tukesissa alhaisempaa kuin valtionhallinnossa keskimäärin. Seuraavat kuviot havainnollistavat väittämiä, joiden suhteen vastaajat ovat olleet VM Baron tulosten perusteella kriittisimpiä. Erityisesti Tieto ja kehitys -yksikössä huomattava osa vastaajista (44,4 %) ei ole samaa mieltä siitä, että esihenkilöt antaisivat työssä onnistumista tukevaa palautetta. Muiden yksiköiden osalta vastaukset ovat lähellä Tukesin koko henkilöstön antamia arvioita.

Kuvio 6. Työssä onnistumista tukeva palaute (lähiesihenkilön taholta), %



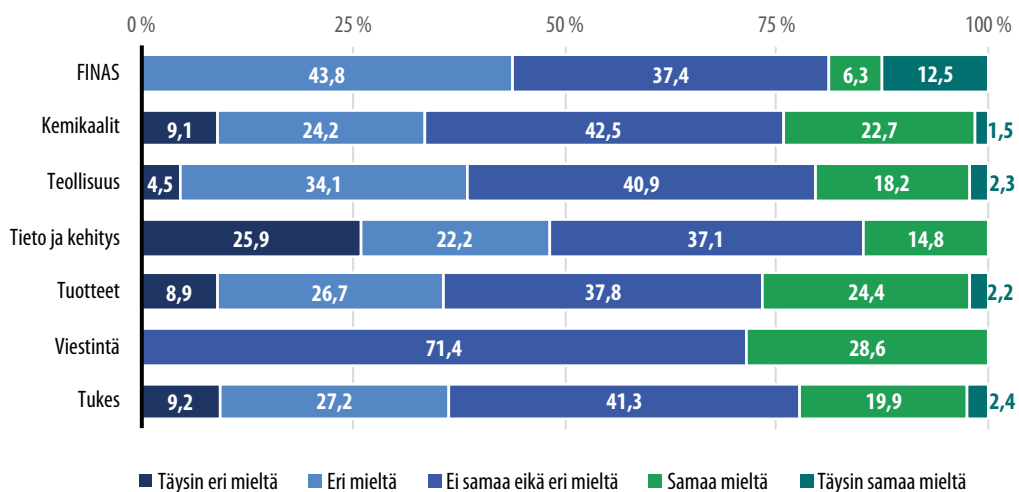
Samassa yksikössä lähes puolet vastaajista (48,1 %) suhtautuu kriittisesti esihenkilöiden onnistumiseen työyhteisön töiden organisoinnissa. Myös FINAS-yksikön edustajista lähes 40 % sekä Teollisuus -yksikön vastaajista neljännes on väittämän kanssa täysin eri tai eri mieltä. Koko organisaationkin tasolla yli neljännes vastaajista suhtautui tähän väittämään kielteisesti. Lisäksi hyvin suuri osuus kaikista vastaajista (40 %) ei ole väittämän kanssa samaa eikä eri mieltä.

Kuvio 7. Esihenkilöiden onnistuminen työyhteisön töiden organisoinnissa, %



Esihenkilöiden ohella myös Tukesin johdolla koetaan vastausten perusteella olevan varaa parantaa työyhteisön töiden organisoinnissa. Vain hieman yli viidennes (22,3 %) kaikista vastaajista on täysin samaa tai samaa mieltä väittämän kanssa. Erityisen kriittisesti väittämään suhtautuvat Tieto ja kehitys-, FINAS- ja Teollisuus-yksiköiden vastaajat. Moni viestintän edustaja ei ole ottanut kantaa väittämään.

Kuvio 8. Johdon onnistuminen työyhteisön töiden organisoinnissa, %

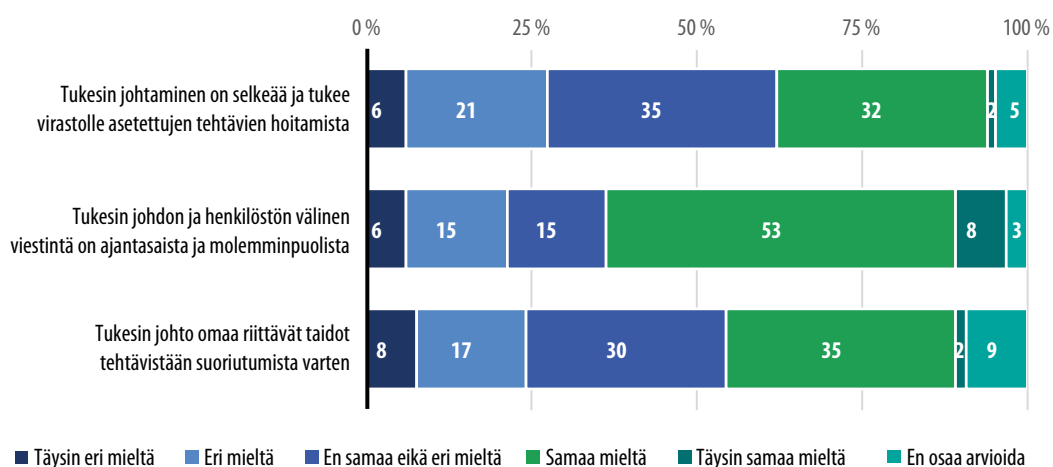


Tämän ulkoisen arvioinnin yhteydessä toteutetussa henkilöstökyselyssä vastaajia pyydettiin ottamaan kantaa kolmeen viraston johtamista koskevaan väittämään. Henkilöstökyselyn tulosten perusteella 34 prosenttia vastaajista oli samaa tai täysin samaa mieltä siitä, että Tukesin johtaminen on selkeää ja tukee virastolle asetettujen tavoitteiden saavuttamista. Vastaajista 27 prosenttia oli väittämään liittyen joko eri mieltä tai täysin eri mieltä ja 35 prosenttia ”neutraaleja”.

Viraston johdon ja henkilöstön välisen viestinnän ajantasaisuuden ja molemminpuolisuuden vastaajista 61 prosenttia arvioi toimivan hyvin. Vastaajista 21 prosenttia oli väittämän suhteen eri mieltä tai täysin eri mieltä ja 15 prosenttia vastaajista asettui väittämäasteikon keskelle (3/5).

Vastaajista 37 prosenttia arvioi, että Tukesin johto omaa riittävät taidot tehtävistään suoriutumista varten. Kriittisesti suhtautuneiden osuus oli 25 prosenttia.

Kuvio 9. Arvioinnin henkilöstökyselyn tuottamia arvioita viraston johtamiseen liittyen



Arvioinnin yhteydessä toteutetun henkilöstökyselyn avovastauksissa havaittiin kritiikkiä johtamista kohtaan. Vaikka Tukes on vahva asiantuntijaorganisaatio, myös yksiköiden johtajilla ja ryhmäpäälliköillä tulisi näkemysten mukaan olla riittävä ymmärrys substanssista. Substanssiosaamisen puutteen kuvattiin näkyvän mm. ristiriitatilanteissa, työn organisoinnissa, vuorovaikutuksen puutteessa sekä tietoturva-asioissa. Osa vastaajista koki myös, että substanssiosaamista ei edes haluta tai toivota: ”Kun sparraajan voi saada urheiluseurasta ja lomat ja poissaolot voisi hyväksyä sihteerin, mihin kovapalkkaista esihenkilöä enää tarvitaan?”

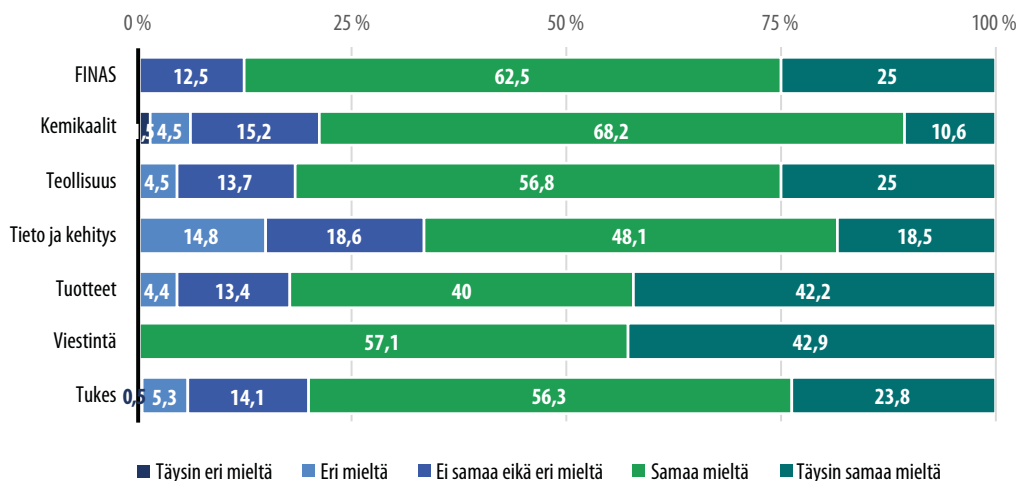
Edelleen annetuissa vastauksissa peräänkuulutettiin läpinäkyvyyttä ja perusteluja tehtyjen päätösten osalta. Konkreettisenä esimerkkinä mainittiin uusien henkilöiden palkkaus ohi yhteisten kiintiöiden, ilman avointa hakua. Perustelujen lisäksi kaivattiin myös avoimempaa keskustelua esimerkiksi omaa yksikköä koskevista asioista ja eri ryhmiä koskevissa säännöistä, joilla on vaikutusta työyhteisöihin.

Osassa vastauksista johdon kuvattiin lisäksi olevan haluton puuttumaan henkilöstön esiin nostamiin haasteisiin ja tätä kautta huolehtimaan työyhteisön hyvinvoinnista.

Työn sisältö ja vaikuttamismahdollisuudet

Tämän teeman osalta useimmissa väittämässä erot yksiköiden välillä olivat hyvin pieniä. Kaikkiaan tämä on teema, jossa Tukesin henkilöstö on keskimäärin tyytyväisempää muuhun valtionhallintoon verrattuna. Tieto ja kehitys -yksikön osalta muita yksiköitä suurempi osuus vastaajista on eri mieltä väittämän ”Mahdollisuus vaikuttaa työhön” kanssa. Sekä Viestintä- että FINAS -yksikössä lähes kaikki vastaajat ovat väittämän kanssa täysin samaa tai samaa mieltä.

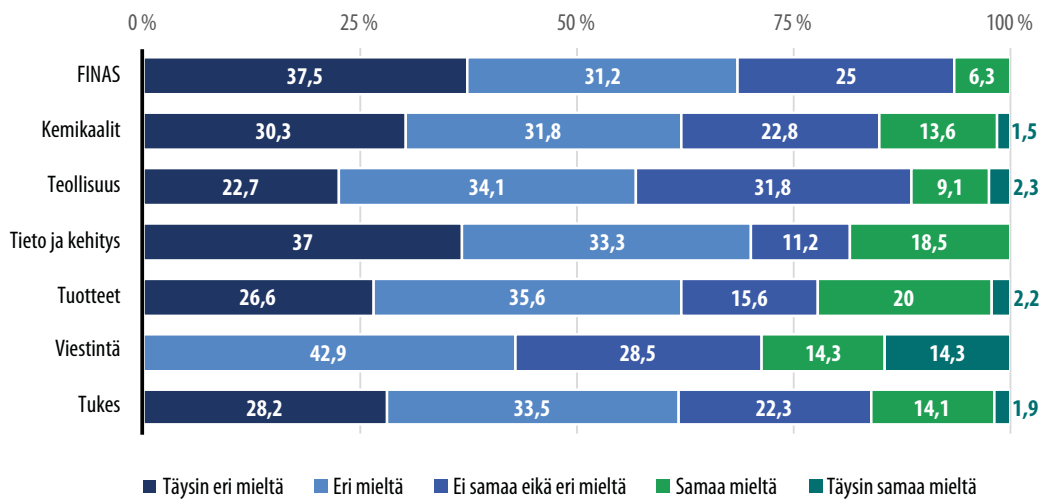
Kuvio 10. Mahdollisuus vaikuttaa työhön



Palkkaus

Palkkauksen osattiin ennakoida olevan yksi teemoista, joihin Tukesin henkilökunta ei ole täysin tyytyväinen. Havainto on myös linjassa muun valtionhallinnon kanssa VM Baron tuloksiin peilaten. Erityisesti Tieto ja kehitys-, FINAS-, Tuotteet- ja Kemikaalit -yksiköiden vastaajat suhtautuvat kriittisesti väittämään, että palkkaus muuttuisi työsuorituksen muuttuessa.

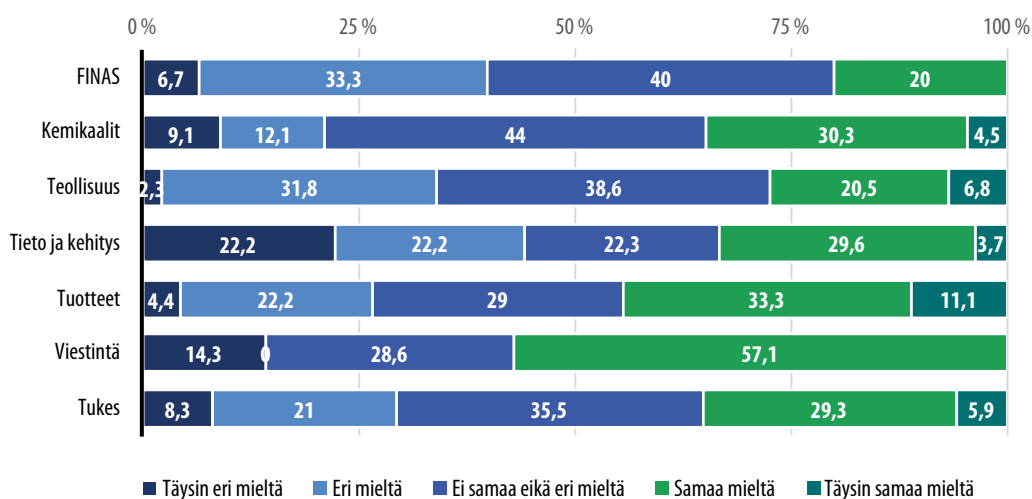
Kuvio 11. Palkkauksen muuttuminen työsuorituksen muuttuessa



Osaaminen, oppiminen ja uudistuminen

Tämän teeman väittämistä eniten hajontaa havaittiin kehityskeskusteluihin liittyvän väittämän yhteydessä. Etenkin Tieto ja kehitys-, FINAS- sekä Teollisuus-yksiköissä vastaajat ovat täysin eri tai eri mieltä siitä, että kehityskeskustelut toimivat työn tekemisen ja osaamisen kehittämisen tukena. Kehityskeskusteluihin liittyvää prosessia on kehitetty kuluvan vuoden aikana, ja voi olla, että VM Baro 2021 tuloksissa väittämää koskevat havainnot muuttuvat aiempaa myönteisemmiksi.

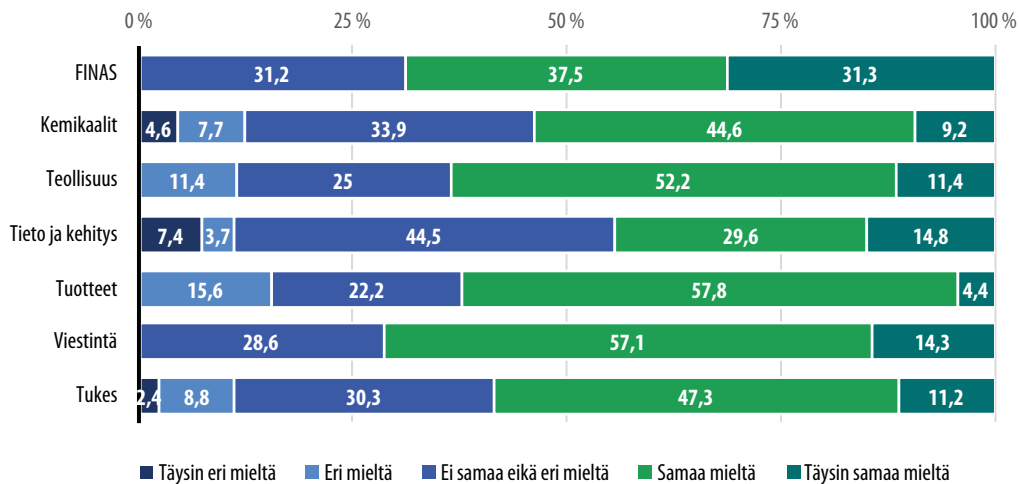
Kuvio 12. Kehityskeskustelut työn tekemisen ja osaamisen kehittämisen tukena



Työyhteisön toimintakulttuuri

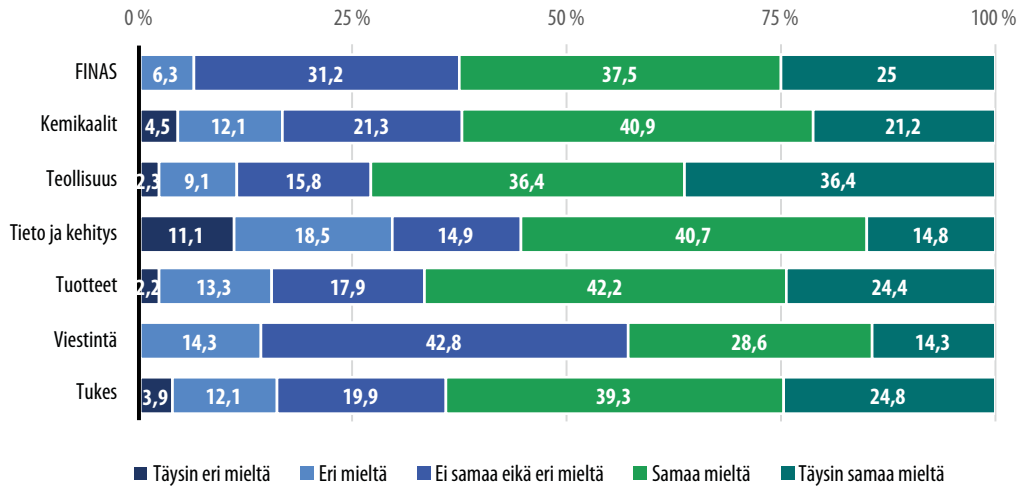
Oman työyhteisön innostavuus erottaa osan yksiköistä toisista. Viestinnässä sekä FINAS-yksikössä kaikki vastaajat ovat samaa tai täysin samaa mieltä väittämästä tai eivät ota väittämään kantaa. Muista yksiköistä kyselyyn vastanneista yli 10 % oli täysin eri tai eri mieltä työyhteisön innostavuudesta.

Kuvio 13. Työyhteisön innostavuus



VM Baron tulosten perusteella vaikuttaa siltä, että osa Tukesin henkilökunnasta ei koe itsensä tai jonkun muun olevan yhdenvertaisessa asemassa työyhteisön muiden jäsenten kanssa. Yli 15 % kaikista vastaajista on täysin eri tai eri mieltä väittämän ”Ihmisten yhdenvertaisuuden toteutuminen työyhteisössäni” kanssa. Tieto ja kehitys -yksikön vastaajissa luku nousee lähes kolmasosaan (29,6 %). Myös Kemikaalit sekä Tuotteet yksiköissä eri mieltä olevien vastaajien osuus on yli 15 %.

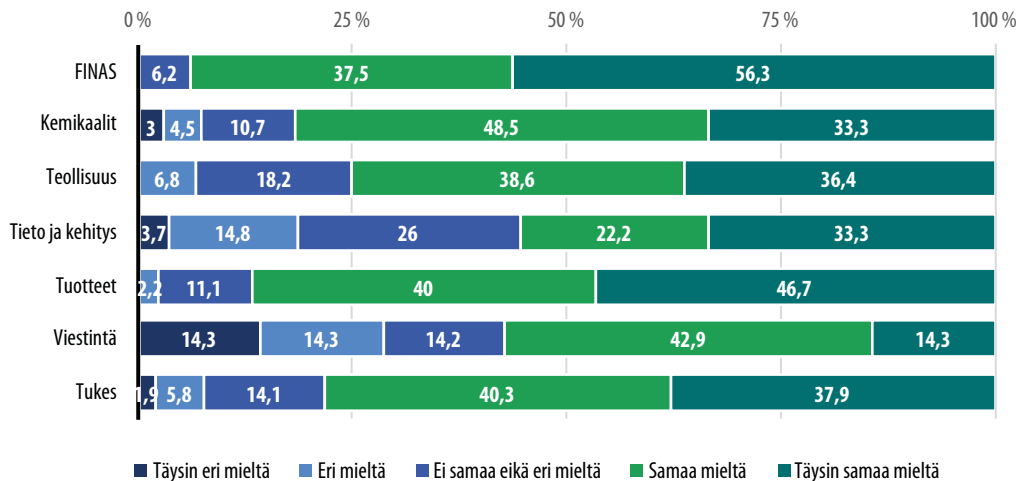
Kuvio 14. Ihmisten yhdenvertaisuuden toteutuminen työyhteisössäni



Työ- ja toimintaympäristö

Työ- ja toimintaympäristön väittämistä luottamuksessa palvelussuhteen jatkuvuuteen havaittiin hajonta yksiköiden välillä. FINAS-yksikössä suurin osa vastaajista luottaa palvelussuhteen jatkuvuuteen. Viestintä-yksikössä luottamus on puolestaan heikointa. Kyseessä on pieni yksikkö, jolloin yksittäisten vastausten merkitys korostuu. Myös Tieto ja kehitys -yksikön vastaajista moni suhtautuu kriittisesti palvelussuhteen jatkuvuuteen. Lisäksi ei samaa eikä eri mieltä olevien vastaajien lukumäärä on muita yksiköitä korkeampi.

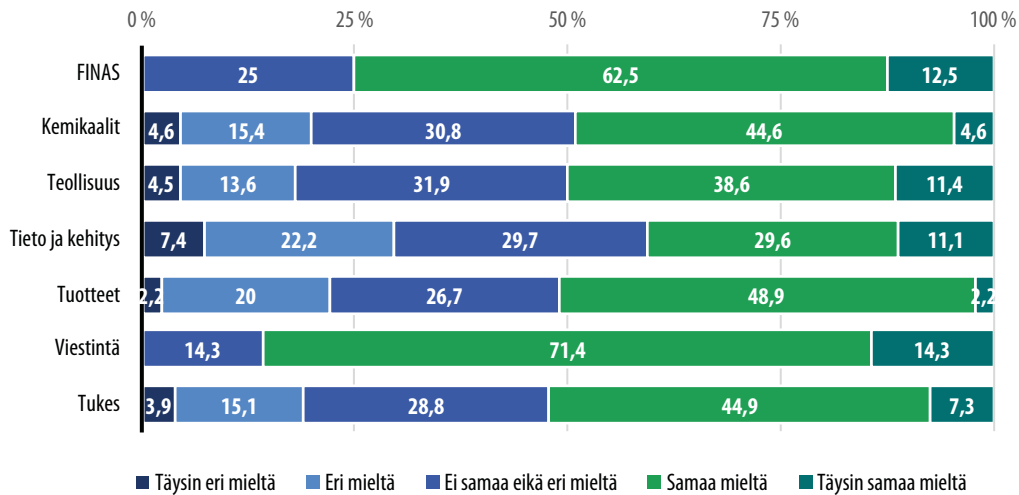
Kuvio 15. Luottamus palvelussuhteen jatkuvuuteen



Vuorovaikutus ja viestintä

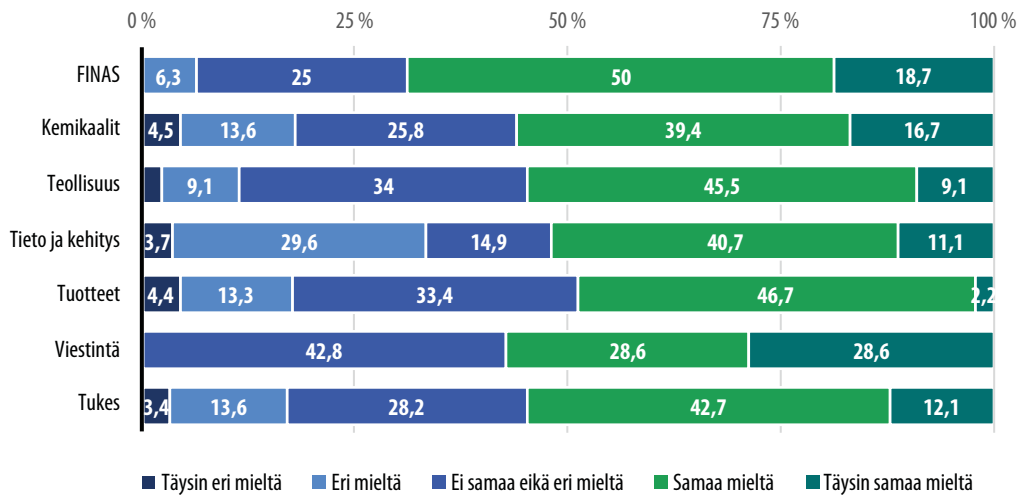
Kaikista vastaajista hieman yli puolet on täysin samaa tai samaa mieltä viestinnän avoimuudesta, oikea-aikaisuudesta sekä vuorovaikutteisuudesta työyhteisössä. Vastausten keskiarvoa nostaa Viestintä ja FINAS-yksiköiden myönteinen suhtautuminen tähän väittämään. Muissa yksiköissä annettu palaute on kriittisempää – yksi viidestä vastaajasta on täysin eri mieltä tai eri mieltä väittämän kanssa. Tieto ja kehitys -yksikön vastaajissa prosenttiosuus nousee lähes kolmeen kymmeneen.

Kuvio 16. Viestinnän avoimuus, oikea-aikaisuus ja vuorovaikutteisuus työyhteisössä



Toinen väittämä, johon organisaatiossa suhtaudutaan keskimäärin kriittisesti, on tiedon saanti asioiden valmistelusta ja päätöksistä. Tämän väittämän, kuten monien muidenkin yhteydessä, ei samaa eikä eri mieltä olevien vastaajien osuus on korkea. Väittämän kohdalla muista erottuvat Tieto ja kehitys -yksikön vastaajat, joista kolmannes (33,3 %) on täysin eri tai eri mieltä väittämästä. Myös Kemikaalit sekä Tuotteet -yksiköiden vastaajissa eri mieltä olevien vastaajien osuus on lähellä 20 prosenttia.

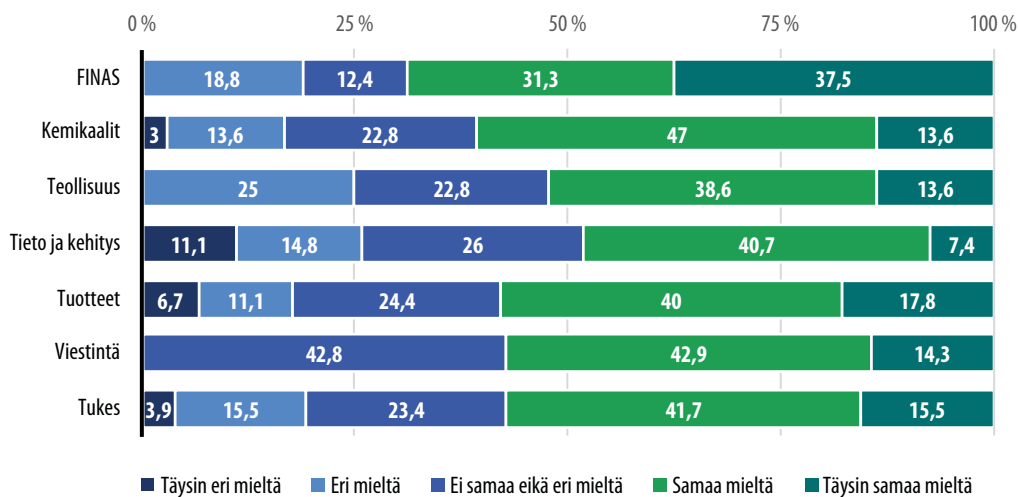
Kuvio 17. Tiedon saanti asioiden valmistelusta ja päätöksistä



Työnantajakuva ja arvot

Suhteellisen korkea osuus kaikista kyselyyn vastanneista (19,4 %) ei olisi valmis suosittelemaan Tukesia työpaikkana. Vain Viestinnässä kaikki vastaajat ovat joko samaa mieltä väittämän kanssa tai eivät ota asiaan kantaa. Tieto ja kehitys sekä Teollisuus -yksiköiden vastaajista neljäsosa suhtautuu väittämään kielteisesti eli ei olisi valmis suosittelemaan työpaikkaa. Tuotteet ja FINAS -yksiköiden osalta lukema on lähes 20 %.

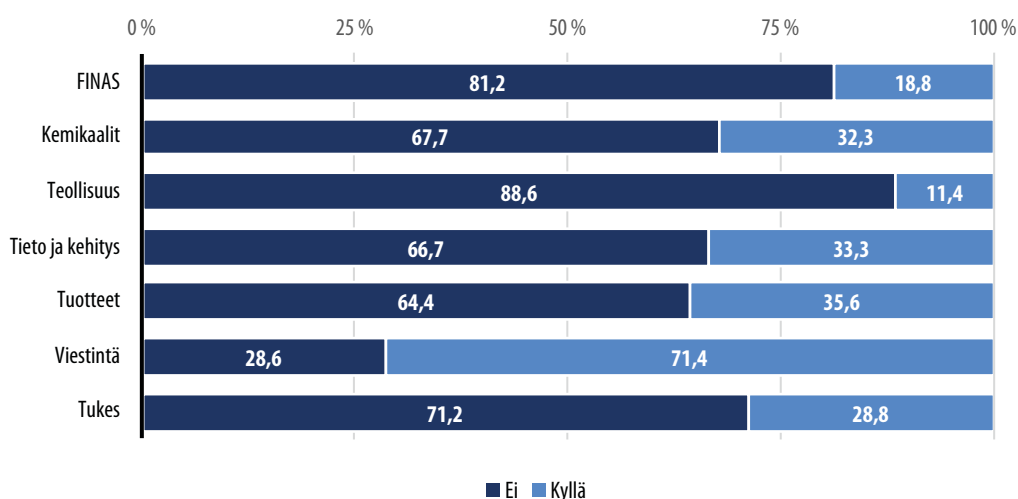
Kuvio 18. Työpaikan suosittelevuus



Epäasiallinen käytös, häirintä ja seksuaalinen häirintä

Edellä käsitellyjen teemojen lisäksi VM Barossa kysytään vuosittain epäasiallisen käytöksen, häirinnän sekä seksuaalisen häirinnän **havaitsemisesta ja kokemisesta**. Lähes kolmannes kaikista vastaajista on annettujen vastausten perusteella havainnut epäasiallista käytöstä organisaatiossa.²⁰ Kuviossa 19 on esitetty epäasiallista käytöstä viimeisen vuoden aikana **havainneiden** henkilöiden jakauma yksiköittäin. Vaikka vastaukset on kysytty yksikkötasolla, on kuitenkin syytä huomioida, että epäasiallisen käytöksen havaitseminen ei välttämättä kohdistu yksikön sisäiseen toimintaan. Epäasiallista käytöstä on voitu havaita myös muiden yksiköiden toiminnassa tai työtehtävissä asiakkaiden taholta.

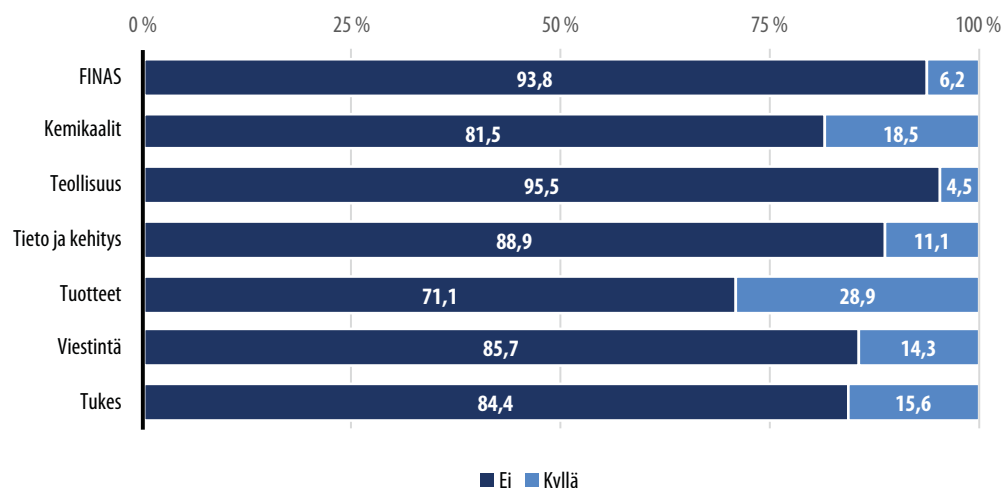
Kuvio 19. Epäasiallisen käytöksen havaitseminen työyhteisössä viimeisen vuoden aikana



Yksikkötasolla tarkasteltuna epäasiallista käytöstä on **koettu** läpi Tukesin organisaation. Annettujen vastausten perusteella epäasiallista käytöstä esiintyy etenkin Tuotteet (Kyllä / 28,9 %) ja Kemikaalit (Kyllä / 18,5 %) -yksiköissä.²¹ Lukumäärissä tarkasteltuna prosenttiosuudet tarkoittavat 13 ja 12 henkilöä ao. yksiköissä. Muissa yksiköissä lukumäärät vaihtelevat yhden ja kolmen välillä. Kaikkiaan 32 henkilöä koko organisaatiossa on vastannut kokeneensa kuluneen vuoden aikana epäasiallista käytöstä.

²⁰ VM Baro -tutkimuksen tulokset epäasiallisen käytöksen havaitsemisen osalta ovat korkeampia kuin valtionhallinnossa keskimäärin. Vuonna 2020 koko valtionhallinnossa epäasiallista käytöstä havainneiden vastaajien prosenttiosuus oli 19 % ja vuonna 2019 25 %. Ks. <https://www.palkeet.fi/palvelut/vmbaro-valtion-henkilostotutkimus/vmbaro-tulokset-valtiolla.html>

²¹ VM Baro -tutkimuksen tulokset epäasiallisen kokemisen osalta ovat joissain yksiköissä korkeampia kuin valtionhallinnossa keskimäärin. Vuonna 2020 koko valtionhallinnossa epäasiallista käytöstä kokeneiden vastaajien prosenttiosuus oli 11 % ja vuonna 2019 14 %. Ks. <https://www.palkeet.fi/palvelut/vmbaro-valtion-henkilostotutkimus/vmbaro-tulokset-valtiolla.html>

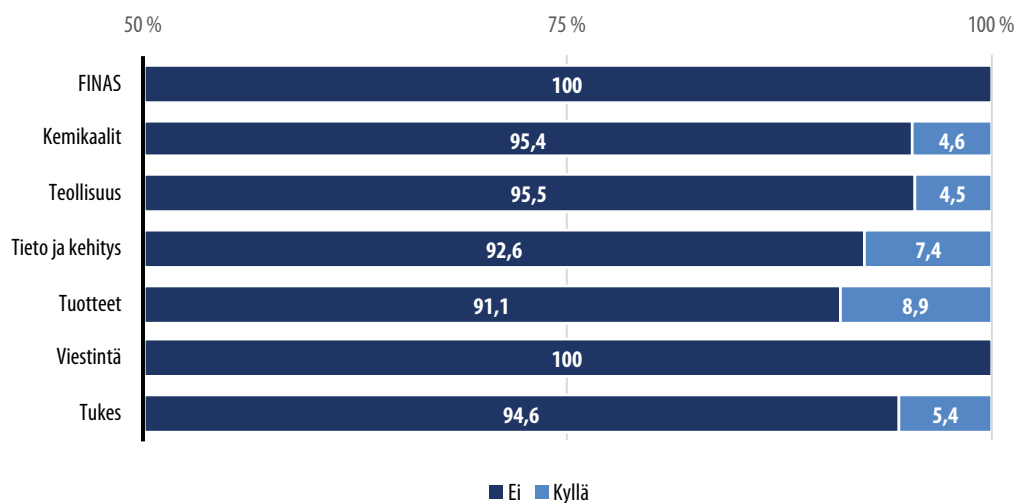
Kuvio 20. Epäasiallisen käytöksen kokeminen työyhteisössä viimeisen vuoden aikana

Epäasiallisen käytöksen lisäksi organisaatioissa esiintyy vastausten perusteella myös työpaikkakiusaamista. Koko organisaation tasolla joka kymmenes työntekijä on vastannut havainneensa häirintää viimeisen vuoden aikana. Etenkin Tuotteet (Kyllä / 15,9 %) sekä Tieto ja kehitys (Kyllä / 14,8 %) -yksiköiden vastaajista korkea osuus kertoo havainneensa kiusaamista. Havaintojen lisäksi annetut vastaukset kertovat koetusta työpaikkakiusaamisesta. Häirintää on kokenut 4 henkilöä Tuotteet -yksikössä, 3 Kemikaalit -yksikössä ja kaksi sekä Teollisuus että Tieto ja kehitys -yksiköissä.

Arvioinnin yhteydessä toteutetussa henkilöstökyselyssä organisaatioissa havaittu epäasiallinen käytös nousi myös selkeästi esiin. Kyselyyn vastaajia pyydettiin vapaasti arvioimaan mitä kehitettävää viraston organisaatiokulttuurissa ja työyhteisön hyvinvoinnissa on. Kysymykseen annettujen vastausten perusteella Tukesissa esiintyy epäasiallista käytöstä, joka näkyy esimerkiksi kollegoille huutamisena sekä uusien ja / tai nuorempien työntekijöiden vähättelynä. Epäasialliseen käytökseen puuttumista koko organisaation tasolla kuvataan olemattomana. Asiasta esihenkilölle ilmoittamisen ei koeta ratkaisevan ongelmaa. Päinvastoin tuloksena voi olla avoin riitä kollegoiden ja esihenkilön kanssa.

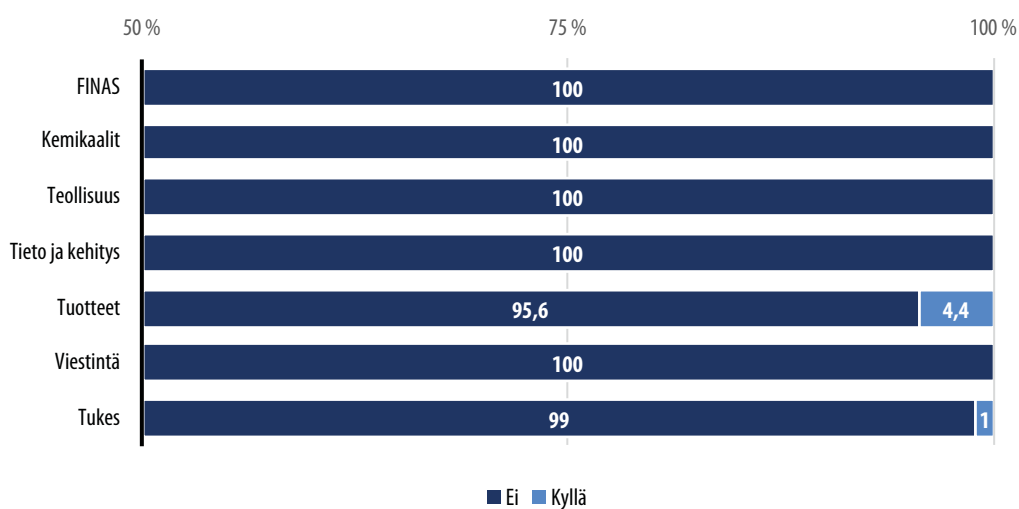
Aiemmin tässä osiossa esitetyt VMBaron tulokset tukevat arvioinnin yhteydessä toteutetun kyselyn avovastauksissa kuvattuja havaintoja. Tukesissa on tunnistetut prosessit epäasialliseen käytökseen ja häirintään puuttumiseksi, mutta kaiken arvioinnissa kerätyn aineiston perusteella vaikuttaa kuitenkin siltä, että näitä prosesseja ei käytetä johdonmukaisesti tavalla, joka johtaisi puheen tasolla esiintyvään nollatoleranssiin epäasiallisen käytöksen suhteen.

Kuvio 21. Koettu häirintä (työpaikkakiusaaminen) viimeisen vuoden aikana



Tulosten perusteella organisaatio ei ole täysin välttynyt seksuaaliselta häirinnältä. Yksi henkilö Kemikaalit yksiköstä ja yksi henkilö Tuotteet yksiköstä on vastannut havainneensa työyhteisössä seksuaalista häirintää. Seksuaalista häirintää on puolestaan vastannut kokeneensa kaksi henkilöä Tuotteet -yksiköstä.

Kuvio 22. Seksuaalisen häirinnän kokeminen työyhteisössä viimeisen vuoden aikana



2.4 Organisoituminen ja prosessien sujuvuus

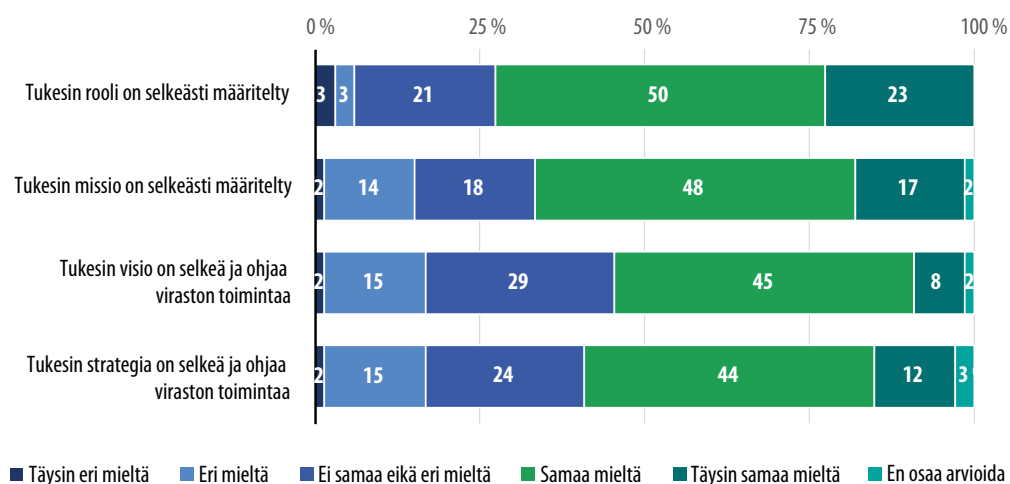
Kuten luvussa 3.1 on kuvattu, Tukes on eräänlainen fuusiovirasto, johon on integroitu erilaisia tehtäväkokonaisuuksia viimeisen 10 vuoden aikana. Nykymuodossaan Tukesin toiminta on organisoitu viiteen eri toimintayksikköön.

Arvioinnin yhteydessä toteutetussa Tukesin koko henkilöstölle suunnatussa kyselyssä vastaajia pyydettiin ottamaan kantaa seuraaviin toiminnan organisoitumista koskeviin väittämiin:

- Tukesin rooli on selkeästi määritelty
- Tukesin missio on selkeästi määritelty
- Tukesin visio on selkeä ja ohjaa viraston toimintaa
- Tukesin strategia on selkeä ja ohjaa viraston toimintaa
- Tukesin organisaatorakenne on selkeä ja tukee virastolle asetettujen tehtävien hoitamista
- Tukesin johtamis- ja vastualueet on järjestetty tarkoituksenmukaisesti
- Tukesin johtaminen on selkeää ja tukee virastolle asetettujen tehtävien hoitamista

Viraston henkilöstön näkemykset organisaation roolista ja toiminta-ajatuksesta ovat varsin myönteisiä. Henkilöstökyselyn tulosten perusteella 73 prosenttia vastaajista oli samaa tai täysin samaa mieltä siitä, että Tukesin nykyinen rooli on selkeästi määritelty. Vastaajista 65 prosenttia arvioi myös Tukesin mission olevan selkeästi määritelty. Toiminnan rooliin ja missioon liittyvät negatiiviset arviot jäivät henkilöstön näkemyksissä melko vähäisiksi. Erityisesti nykyisen rooliin liittyvät kriittiset näkemykset olivat hyvin marginaalisia. Viraston nykyisen mission selkeyteen kriittisesti suhtautui 16 prosenttia vastaajista.

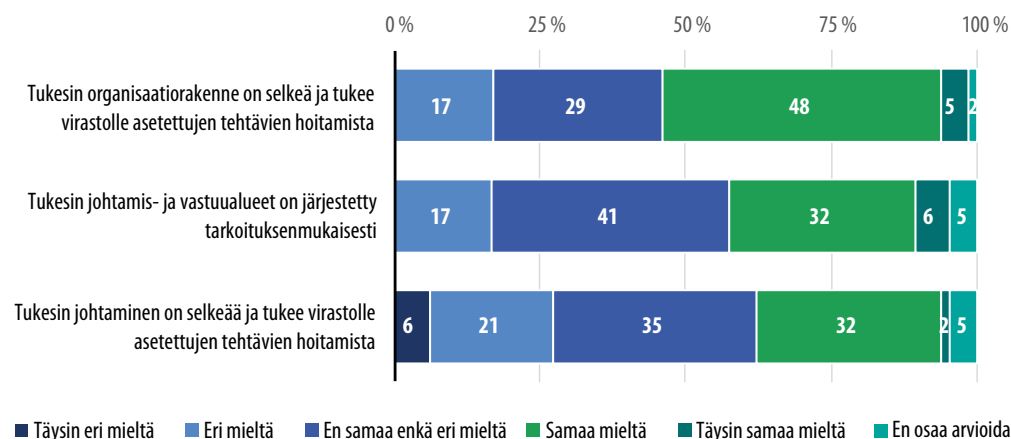
Kuvio 23. Henkilöstökyselyn tuloksia liittyen Tukesin rooliin, toiminta-ajatukseen ja strategiaan



Henkilöstökyselyssä vastaajia pyydettiin ottamaan kantaa myös nykyisen strategian sekä sen sisältämän vision selkeyteen ja ohjaavuuteen. Tulosten perusteella 53 prosenttia arvioi Tukesin vision olevan selkeä ja ohjaavan viraston toimintaa hyvin ja vastaavasti 56 prosenttia oli sitä mieltä, että myös nykyinen strategia on selkeä ja toimintaa ohjaava.

Henkilöstön näkemykset organisaation toimintaa ohjaavista keskeisistä linjauksista (missio, visio, strategia) ovat siis hyvin samansuuntaisia. Näkemykset niiden toimivuudesta ja selkeydestä ovat pääasiassa myönteisiä ja kriittisesti niihin suhtautuvien osuus henkilöstöstä on kaikilla osa-alueilla lähes sama.

Kuvio 24. Henkilöstökyselyn tuloksia liittyen Tukesin organisointimalliin



Arvioinnin yhteydessä toteutetussa henkilöstökyselyssä vastaajia pyydettiin ottamaan myös kantaa kolmeen (ks. yllä oleva kuvio) Tukesin organisointimalliin liittyvään väittämään. Vastaajista 53 prosenttia oli samaa mieltä tai täysin samaa mieltä siitä, että nykyinen organisaatorakenne on selkeä ja se tukee virastolle asetettujen tehtävien hoitamista. Kriittisimpien arvioiden osuus oli 17 prosenttia – joskaan yksikään vastaaja ei ollut täysin eri mieltä nykyisen organisaatorakenteen toimivuudesta. Viraston johtamis- ja vastuualueiden järjestämiseen liittyvät näkemykset sen sijaan olivat hieman kriittisempiä. Vastaajista 38 prosenttia oli sitä mieltä, että johtamis- ja vastuualueet on järjestetty tarkoituksenmukaisesti, mutta suurin osa vastaajista (41 prosenttia) arvioi näiden toimivan vain kohtuullisella tasolla. Kriittisesti suhtautuneiden osuus oli 17 prosenttia.

Henkilöstön arviot nykyisen johtamisen selkeydestä heijastelivat pitkälti myös vastaavaa jakaumaa. Vastaajista 34 prosenttia koki nykyisen johtamisen olevan selkeää ja tukevan virastolle asetettuja tehtäviä. Kohtuullisen (arvosana 3/5) näkemyksen antaneiden

vastaajien osuus oli 35 prosenttia ja kriittisesti johtamisen selkeyteen suhtautui 27 prosenttia vastaajista.

Henkilöstökyselyssä vastaajilla oli mahdollisuus antaa vapaita kommentteja sekä virastotason että yksikötason toiminnan organisoitumiseen. Esitettyjen näkemysten analyysi osoittaa, että pääosin nykyiset yksikkörakenteet koetaan hyväksi ja niiden toiminta-alueiden nähdään vastaavan virastolle annettuja tehtäviä ja muodostavan toiminnan selkeän vastuunjaon organisaation sisälle. Vastauksissa korostuu myös yksiköiden ja yksittäisten työntekijöiden autonomisuus. Yhtäältä autonomisuus nähdään hyvänä asiana, mikä mahdollistaa toiminnan itseohjautuvuuden ja mahdollisuuden vaikuttaa omiin työkuviin. Toisaalta liiallinen autonomisuus näyttäytyy myös negatiivisina näkemyksinä, joissa korostuvat puutteellinen yhteistyö eri yksiköiden ja ryhmien välillä sekä toisaalta myös eri yksiköiden erilaiset toimintakulttuurit ja toimintakäytännöt.

Vaikka nykyiset yksikkö- ja ryhmärakenteet koetaan pääsääntöisesti toimiviksi, useassa kommentissa tuotiin esiin myös tarvetta uudistaa organisaatorakennetta tulevaisuudessa. Käytännössä näissä kommentteissa viitattiin erityisesti muuttuvaan toimintaympäristöön ja sen asettamiin haasteisiin sekä toisaalta Tukesille annettuihin uusiin tehtäviin ja toimintoihin. Näkemysten mukaan Tukesissa olisi hyvä jo nyt aloittaa aktiivisempi keskustelu rakenteellisista uudistuksista, joilla pystyttäisiin vastaamaan tulevaisuudessa paremmin muuttuvan toimintaympäristön haasteisiin sekä toisaalta myös madaltamaan nykyisiä, välillä hyvinkin siiloutuneita, yksikkö- ja ryhmätason rajoja.

Arvioinnin yhteydessä toteutetuissa Tukesin johto- ja avainhenkilöiden haastatteluisissa korostuivat hyvin vahvasti samansuuntaiset näkemykset kuin henkilöstökyselyn tuloksissakin. Haastatteluissa tuotiin hyvin yhdenmukaisesti esiin tunnistettuna tosiasiana viraston nykyisen organisaatorakenteen muodostama siilomaisuus. Käytännössä juurisyyt juontavat näkemysten mukaan juurensa perustettuun ”ydin-Tukesiin” ja sen ympärille vuosien varrella liitettyihin toimintoihin, joiden integrointi yhdeksi kokonaisuudeksi ei ole toteutunut. Tukesin sisäisen toiminnan siilomaisuuteen ja erillisyyteen ovat vaikuttaneet siis lähivuosina tehdyt fuusioratkaisut sekä uudet tehtävänkuvat. Toiminnan eräänlainen hajanaisuus lähteekin eri substanssialueiden eroavaisuuksista.

Vaikka substanssialueet ovat monelta osin erilaisia, sisältyy niihin kuitenkin haastattelujen perustella eri yksiköiden vastuualueille jakaantuneita suhteellisen yhdenmukaisia tehtäviä tai prosesseja. Esimerkkinä tästä nostettiin esiin markkinavalvonta tai lupaprosessit, joihin liittyviä tehtäviä toteutetaan useassa eri yksikössä. Vaikka toimintojen katsotaan toimivan kohtuullisella tai hyvällä tasolla nykyiselläkin toimintamallilla, haasteita samantyyppisten toimintojen hajautumisesta kuitenkin aiheutuu. Toiminnoissa nähdään olevan jonkin verran päällekkäisyyksiä, synergiaetujen hyödyntämätöntä potentiaalia sekä toisaalta samanaisten toimintojen jakaantuminen eri yksiköihin vaikeuttaa yhdenmukaisten prosessien,

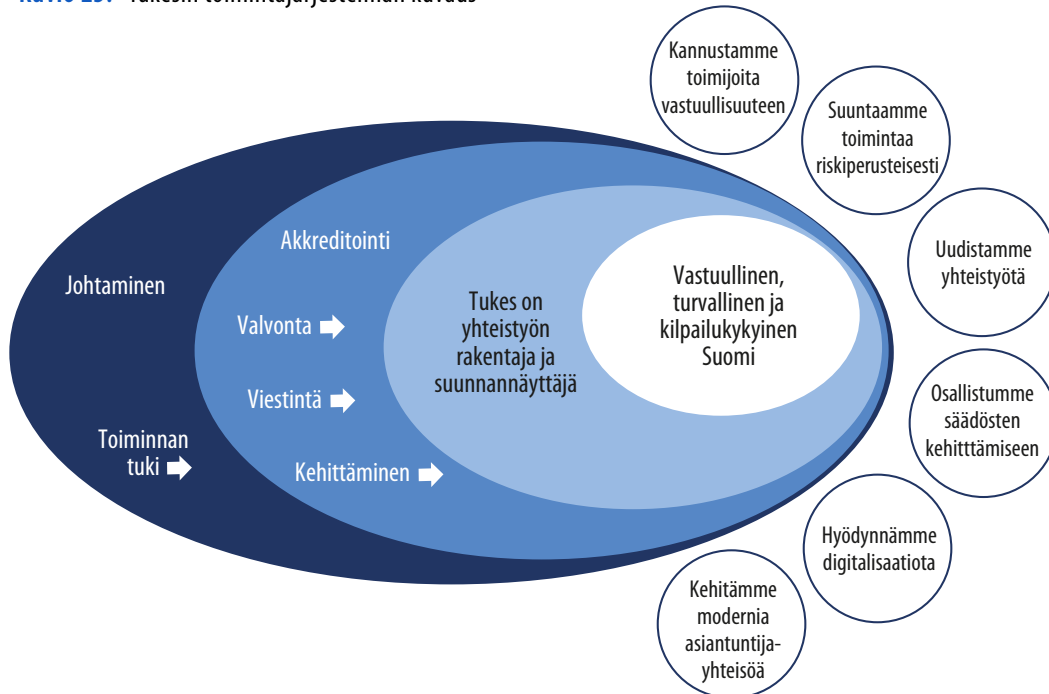
toimintatapojen ja tietojärjestelmien kehittämistä. Haastattelujen perusteella eri yksiköiden samankaltaisia toimintoja on pyritty kyllä yhdenmukaistamaan ja kehittämään yhteisiä prosesseja. Yksikkörajojen nähdään kuitenkin muodostavan yhteistä kehittämistä hidastavia esteitä, sillä käytännön kehittämistyö ajautuu helposti vain yksikkökohtaiseen suunnitteluun ja tekemiseen hyvistä yrityksistä huolimatta. Haastattelujen keskeinen näkemys kiteytyy hyvin ajatukseen siitä, että rajojen rakenteellinen uudelleenorganisointi ei välttämättä toivottuja tuloksia varmuudella takaa, mutta ainakaan nykyinen rakenne ei yli yksikkörajojen tapahtuvaa kehittämistyötä nyky muodossaan tue tai siihen kannusta.

Edellä käsitelty organisaation substanssilähtöinen toiminnallinen hajanaisuus on Tukesin johto- ja avainhenkilöiden toimesta siis tunnistettu ja viimeaikaisessa toiminnan kehittämisessä on ollut vahva pyrkimys yhdenmukaistaa ja yhtenäistää Tukesin sisäisiä toimintoja sekä myös identiteettiä kohti ”yksi yhteinen virasto -ajattelua”. Käytännössä tätä työtä on pyritty tekemään eri osa-alueilla, kuten tulosohtauksessa (vain virastokohtaisia tavoitteita), digitalisaatiokehityksessä (suunnitelmat yhtenäisestä, mutta modulaarisista tietojärjestelmistä), prosessien yhtenäistämässä (suunnitelmat prosessiohtauksen ja prosessiomistajuuden kehittämisestä) sekä viestinnässä (esimerkiksi intranetin uudistus, Tukes.fi -sivustouudistus). Keskeisimmät kysymykset näillä osa-alueilla liittyvät kuitenkin siihen, edellyttävätkö uudistukset myös rakenteellisia muutoksia sekä toisaalta siihen, minkä tasoista yhtenäisyyttä monialaisen asiantuntijaorganisaation tulee tai ylipäättänsä voidaan odottaa tavoittelevan ja saavuttavan.

Prosessien sujuvuus

Tukesin toimintajärjestelmän kuvauksessa (toimintakartta, ks. kuva 25) on kuvattu viraston vision, mission sekä strategisten tavoitteiden lisäksi myös toiminnan ydin- ja tukiprosessit. Määriteltyjä ydinprosesseja ovat akkreditointi, valvonta, viestintä sekä kehittäminen. Toiminnan tukiprosesseja ovat johtaminen sekä toiminnan tuki. Tukesin toimintajärjestelmää kuvaava toimintakartta on uudistettu elokuussa 2020.

Kuvio 25. Tukesin toimintajärjestelmän kuvaus



Akkreditointi-ydinprosessin sisällöstä ja sen mukaisesta toiminnasta vastaa FINAS-akkreditointipalvelu, joka on Suomen kansallinen akkreditointielin ja joka toimii itsenäisenä ja puolueettomana yksikkönä Tukesin organisaatiossa. FINAS-palvelun akkreditointiprosessi on kuvattu palvelun omilla www-sivuilla ja prosessikuvaus on päivitetty syyskuussa 2019.²² Akkreditointiprosessin yksityiskohtaisempaa sisältöä ja menettelytapoja on lisäksi avattu yksityiskohtaisemmin erillisessä liitedokumentissa.²³ FINAS-palvelun akkreditointiin, niiden ylläpitoon sekä arviointiperiaatteisiin liittyvät prosessit, menettelytavat ja sisällöt noudattavat kansainvälisiä standardeja tai ovat yhteneväisiä alan kansainvälisten periaatteiden ja linjausten kanssa.

Valvonnan ydinprosessi kuvaa Tukesin valvonnan ja toimeenpanon periaatteita. Ydinprosessin kuvauksessa todetaan, että: *”Tukes edistää valvonnalla tuotteiden, palveluiden sekä tuotantoyritysten teknistä turvallisuutta ja vaatimustenmukaisuutta, kuluttaja- ja kemikaaliturvallisuutta sekä kaivostoimintaa. Tukesin valvonta muodostuu asiakasaloitteisesta lupahakemusten ja ilmoitusten käsittelystä sekä Tukes-aloitteisesta riskiperusteisesta valvonnasta, jonka muotoja ovat valvontakäynnit, asiakirjavalvonta, selvityspyynnöt toiminnanharjoittajille, tuotteiden markkinavalvonta ja alue- ja paikallishallinnon ohjaus.*

22 Ks. <https://www.finas.fi/akkreditointi/Akkreditointiprosessi/Sivut/default.aspx>

23 Ks. https://www.finas.fi/Tiedostot%201/Julkaisut/FINAS_Tiedote_1.pdf

Tukes-aloitteinen toiminta perustuu säädösvaatimuksiin, riskiperusteisiin valvontaohjelmiin sekä reagointiin markkinoilla ja valvonnan kohteissa ilmenneisiin ongelmiin tai onnettomuuksiin. Valvonnan ydinprosessi koostuu yhteensä yhdeksästä alaprosessista, jotka on kuvattu myös yksityiskohtaisesti prosessikuvauksessa. Alaprosesseja ovat:

- Tuotteiden hyväksynät ja rekisteröinnit
- Luvat ja ilmoitukset
- Tuotteiden markkinavalvonta
- Kentän valvonta
- Toimijoiden pätevyyden todentaminen
- Tutkinnot
- Alue- ja paikallishallinnon ohjaus
- EU-päätöksentekoon osallistuminen (kemikaalit)
- Onnettomuustutkinta

Viestintä-ydinprosessissa on määritelty viestinnän keskeiset yleisperiaatteet sekä alaprosesseina keskeiset viestinnän toiminnot. Ydinprosessin kuvauksessa todetaan, että: *”Viestintä tukee Tukesin toimintaa turvallisen, luotettavan ja ekologisesti kestävä yhteiskunnan rakentajana ja auttaa asetettujen tavoitteiden toteutumista. Tukes toimii ja viestii niin, että asiakkaat, sidosryhmät, päättäjät, media ja kansalaiset tuntevat Tukesin keskeisenä teknisen, kemikaali- ja kuluttajaturvallisuuden sekä kaivosalan valvojana ja kehittäjänä. Proaktiivinen, näkyvä ja keskusteleva viestintä lisää kansalaisten ja yritysten tietoisuutta turvallisuuden merkityksestä ja vahvistaa turvallisuusarvoja yhteiskunnassa. Viestintä vahvistaa Tukesin yhteisökuva ja luo sidosryhmissä mielikuvaa Tukesista luotettavana ja asiantuntevana viranomaisena.*” Ydinprosessi sisältää kolme kuvattua alaprosessia, jotka ovat:

- Vuorovaikutteinen viestintä
- Tieto- ja neuvontapalvelut
- Koulutusyhteistyö

Kehittäminen-ydinprosessin kuvauksessa todetaan, että: *”Kehittävän toiminnan ajanjärke on pitkä (esim. kolmesta kymmeneen vuoteen). Kehittämisellä vaikutetaan toimialan ja yhteiskunnan turvallisuuden tai luotettavuuden varmistamiseen ja edistämiseen mm. säädösvalmistelun, standardisoinnin ja sidosryhmäyhteistyön kautta. Kehittävän toiminnan vaikuttavuus näkyy parhaimmillaan yhteiskunnan teknisen turvallisuuden ja luotettavuuden korkeana tasona.*” Ydinprosessin sisällä määritellyjä keskeisiä alaprosesseja ovat:

- Lainsäädännön valmisteluun osallistuminen (EU ja kansallinen)
- Kansainvälinen ja kansallinen viranomaisyhteistyö
- Toimialayhteistyö ja standardisointi
- Tutkimus ja kehitys

Ydinprosessien lisäksi Tukesin toimintajärjestelmässä on määritelty kaksi tukiprosessia, jotka ovat toiminnan tuki ja johtaminen. Toiminnan tuki -prosessin kuvaus ei toistaiseksi sisällä vielä vastaavanlaisia sisältökuvauksia kuin ydinprosessien kuvaukset. Toiminnan tuki -prosessin yhteydessä on kuvattu kuitenkin keskeiset alaprocessit sekä sisäiset ohjeet seuraavien teemojen alle: oikeudelliset palvelut, henkilöstö, tiedon hallinta, hankinta- ja sopimushallinta sekä talous.

Johtamisen tukiprosessin osalta prosessin yksityiskohtaisempi kuvaaminen on parhailaan käynnissä. Luonnosversio prosessikuvauksesta ja sen sisällöstä on laadittu Tukesin sisällä valmistelevan työryhmän toimesta, mutta kuvausta ja sisältöä ei ole vielä käsitelty ja hyväksytty viraston johtoryhmässä.

Tukesilla on määriteltynä kaiken kaikkiaan 78 eri prosessia (ml. ydin-, tuki-, ja näiden alaprocessit). Tämän raportin liitteenä olevaan taulukkoon (ks. raportin liite A1) on koottu listauksena Tukesin keskeiset ydin- ja tukiprosessit sekä niiden alle kuuluvat alaprocessit. Taulukosta käy ilmi myös prosessien hyväksyntäpäivä.

Prosessikuvausten pohjalta voidaan havainnoida, että Tukesin prosessien kuvaaminen ja päivittäminen on vielä keskeneräistä. Keskeisten ydin- ja tukiprosessien osalta määrittely- ja päivitystyötä on viime aikoina tehty ja johtamisen tukiprosessin osalta määrittelytyö on parhaillaan käynnissä. Ydin- ja tukiprosesseihin sisältyvien alaprocessien osalta voidaan havainnoida, että merkittävä osa niistä on varsin kauan aikaa sitten laadittuja ja niiden ylläpito ja ajantasaistaminen ei ole ollut systemaattista.

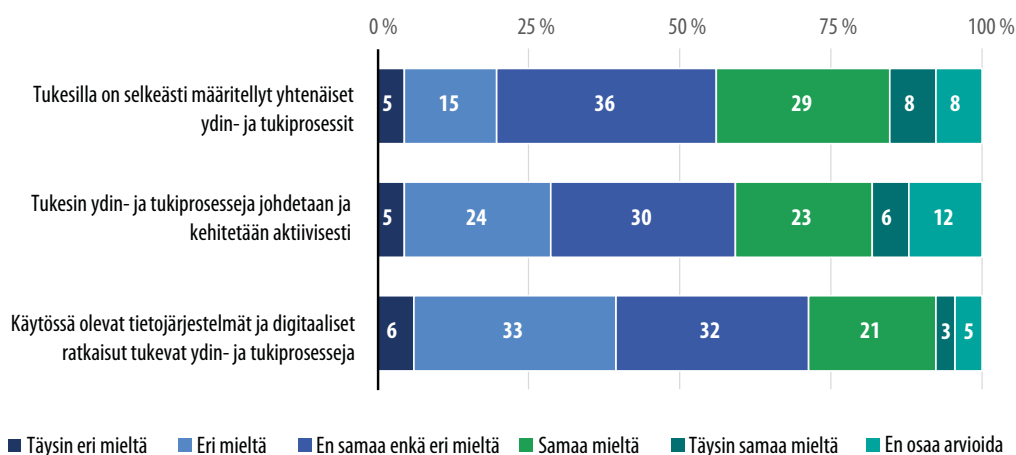
Arvioinnin yhteydessä toteutettujen Tukesin johdon ja avainhenkilöiden haastatteluisissa korostettiin yleisesti Tukesin olevan prosessiorganisaatio tai prosessimaiseen ajatteluun tukeutuva organisaatio. Haastatteluissa nousi kuitenkin esiin jo aiemmin tässä luvussa esiin nostetut haasteet viraston yksiköiden erillisyydestä ja tietynlaisesta siilomaisuudesta. Toimintojen erilaisuuden nähdään heikentävän myös yhteisten prosessien kehittämistä sekä niiden hyödyntämistä. Vahvojen yksikkörakenteitten takia yhteisten prosessien kehittämiseen liittyy myös muutosvastarintaa ja prosessien kehittämistyön koetaan toimivan paremmin yksiköiden sisällä kuin koko viraston tasolla.

Haastatteluissa nostettiin esiin, että prosessikuvauksia ei tällä hetkellä organisaatiossa hyödynnetä siinä määrin kuin itseään prosessiorganisaatioksi kuvaavan organisaation tulisi hyödyntää. Yhteisten prosessien määrittely, prosessiomistajuuksien puute, olemassa olevien prosessien ajantasaistaminen sekä prosessien suorituskyvyn (tehokkuus) kehittämiseen olennaisesta liittyvien prosessien mittareiden kehittäminen ja pohdinta ovat puutteellisia. Prosessikuvauksia hyödynnetään haastattelujen perusteella enemmänkin olemassa olevan toiminnan mallintamiseen kuin toiminnan kehittämiseen. Prosessien yhdenmukaistaminen nähdään tärkeäksi välineeksi yhdenmukaisen toiminnan kehittämisessä

sekä toisaalta myös olemassa olevan ja tunnistetun haasteen eli toiminnan siiloutumisen vähentämisessä. Virastotason toiminnan yhdenmukaistamistyötä nähdään kuitenkin tällä hetkellä toteutettavan enemmänkin strategian kuin prosessien kehittämisen kautta.

Tukesin henkilöstölle suunnatussa arviointikyselyssä vastaajia pyydettiin ottamaan kantaa kolmeen prosesseja koskevaan väittämään. Kyselyssä pyydettiin arvioimaan ensimmäiseksi, miten selkeästi Tukesissa on määritelty yhtenäisiä ydin- ja tukiprosesseja. Vastaajista 37 prosenttia oli joko samaa mieltä tai täysin samaa mieltä siitä, että Tukesilla on käytössään selkeästi määritellyt ja yhtenäiset ydin- ja tukiprosessit. Vastaajista 20 prosenttia oli eri mieltä tai täysin eri mieltä väittämän kanssa. Ei samaa eikä eri mieltä olleiden vastaajien osuus oli 36 prosenttia.

Kuvio 26. Henkilöstökyselyn tuloksia liittyen Tukesin prosessien toimivuuteen



Viraston ydin- ja tukiprosessien johtamiseen ja kehittämiseen liittyvät vastaukset olivat jonkin verran negatiivisempia. Vastaajista 29 prosenttia arvioi, että Tukesin ydin- ja tukiprosesseja johdetaan ja kehitetään aktiivisesti ja 29 prosenttia vastaajista oli sitä mieltä, että näin ei toteudu. Aktiiviseen johtamiseen ja kehittämiseen liittyvien ”en osaa sanoa”-vastausten määrä oli myös suurempi kuin edeltävässä prosessien yhtenäisyyttä kartoittaneessa kohdassa.

Kolmantena tekijänä vastaajia pyydettiin arvioimaan käytössä olevien tietojärjestelmien ja digitaalisten ratkaisujen antamaa tukea ydin- ja tukiprosesseille. Vastaajista 39 prosenttia näki, että nykyiset tietojärjestelmät ja digitaaliset ratkaisut eivät tue tällä hetkellä prosesseja riittävän hyvin. Vastaajista 24 prosenttia oli sitä mieltä, että digitaalisten järjestelmien tuki on hyvällä tasolla.

Edellä käsiteltyihin väittämiin liittyvät vastaukset olivat hyvin polarisoituneita. Kyselyssä vastaajia pyydettiin myös vapaasti ottamaan kantaa siihen, mitä hyvää tai kehitettävää vastaajan oman yksikön organisoitumisessa, johtamisessa tai prosesseissa on. Prosesseja koskevista vastauksista on nähtävissä vastauksia väittämiin liittyviin polarisoitumiseen.

Prosessien osalta myönteisenä asiana avovastauksissa korostuu yksiköiden sisäisten prosessien toimivuus. Avovastausten perusteella näyttää siltä, että pääsääntöisesti prosessit ovat yksikkötasolla selkeitä ja ohjeita työn tekemiseen löytyy ja niiden kehittämistä myös ylläpidetään aktiivisesti. Toimintatavat ja -prosessit ovat vastausten perusteella määritelty yksikkötasolla lähiesimiesten ja työntekijöiden toimesta, ja prosessit ovat muovautuneet myös osin tehokkaiksi.

Prosesseja koskevat kriittisemmät kommentit tuovat esiin kuitenkin virastotason yhtenäisyyden puutteen. Eräs vastaaja kommentoikin tätä sanoin: *”Ei ole sellaista asiaa, jossa Tukesissa ei olisi käytössä useita eri toimintatapoja. Edes perusprosessit tai hallinnolliset menettelyt eivät toteudu eri ryhmissä yhdenmukaisina.”* Myös muissa kriittisissä kommentteissa esiintyi viittauksia virastotasolla tarkasteltuna prosessien yhtenäisyyden puutteeseen. Vastausten perusteella monille isoille, eri toimintoja läpileikkaaville, prosesseille ei ole määritelty omistaja ja niiden kehittäminen on jäänyt tästä syystä vähäiseksi. Omistajuuden puute näkyy erityisesti kuvaamisen, päivittämisen ja kehittämisen puutteena, jolloin olemassa olevatkaan prosessikuvaukset eivät välttämättä vastaa käytännön toimintaa.

Henkilöstökyselyn tulokset vahvistavat aiemmin tässä luvussa esitettyjä dokumentteihin ja haastatteluihin pohjautuvia havaintoja. Niiden pohjalta näyttää siltä, että Tukesin toiminta eri yksiköissä pohjautuu kohtuullisen hyvin toimiviin toimintatapoihin ja käytäntöihin. Prosessikuvauksia toiminnasta on olemassa, mutta niiden päivittäminen ja kehittäminen ei ole systemaattista. Yksiköiden välillä on myös erilaisia käytäntöjä ja toimintatapoja, eikä viraston läpileikkaavilla prosesseilla ole omistajuusvastuuta, joka varmistaisi näiden osalta yhdenmukaisen toiminnan eri toimintayksiköissä.

2.5 Palveluiden kehittäminen ja digitalisaatio

Palveluiden kehittäminen ja digitalisaatio strategiassa

Palveluiden kehittäminen ja digitalisaation hyödyntäminen näyttävät selkeinä strategisina painopisteinä Tukesin nykyisessä strategiassa. Keskeisiä näihin liittyviä painopisteitä ovat teemat ”hyödynnämme digitalisaatiota” sekä ”rakennamme modernia asiantuntijayhteisöä”.

Tukesin vuoteen 2022 ulottuvassa strategiassa todetaan, että palvelujen kehittäminen ja digitalisaation hyödyntäminen tarkoittavat esimerkiksi palvelujen virtaviivaistamista ja digitalisointia, tietoaisteiden avaamista avoimen datan periaatteiden mukaisesti sekä tuotteiden-, markkina- ja teollisuusvalvonnan uudistamista niin, että ne vastaavat digitalisoituvan toimintaympäristön haasteisiin. Lisäksi strategiassa todetaan, että Tukes käyttää henkilöresursseista vähintään 15 prosenttia palveluiden, viranomaisyhteistyön, toimitapojen sekä osaamisen kehittämiseen. Osaamisen näkökulmasta strategiassa todetaan, että digiosaamisesta tulee Tukesin ydinosaamisalue toimiala-, säädös-, ja viranomaisosaamisen rinnalla.

Tukesin strategian mukaista palvelujen kehittämistä ja digitalisaation hyödyntämistä määritellään ja ohjataan viraston sisäisellä digitalisaation kehittämisohjelmalla (Digipolku). Kehittämisohjelmassa määritellään viraston digitalisaation tavoitetilä (ks. kuvio 27). Tavoitetilä muodostuu kuudesta osatavoitteesta, jotka ovat digitaalinen asiakaspalvelu ja työskentely, avoin data, korkea automaatioaste, yhtenäinen ja yksinkertainen arkkitehtuuri, kansallisten ratkaisujen hyödyntäminen sekä kustannustehokkuus. Tavoitetilakuvauksessa myös nostetaan keskeisiksi valinnoiksi asiakkaiden ja sidosryhmien ylläpitäminen kehityksen keskiössä, viraston sisäisten yhteisten tavoitteiden ja toiminnan määrittely ja hyödyntäminen sekä tiedolla johtamisen kehittämisen sekä datan hyödyntämisen tehostaminen.

Kuvio 27. Tukesin digitalisaation tavoitetilä



Asiakkaan tilanteen ja profiilin mukainen palvelupolku

Tukesin digitalisaation kehittämissuunnitelmassa on selkeästi kuvattu, miten kehittäminen kytkeytyy ja tukee voimassa olevaa strategiaa (ks. kuvio 28). Kuten kuviosta on havaittavissa, digitalisaation kehittäminen tukee hyvin laaja-alaisesti voimassa olevan strategian eri painopisteitä ja niiden toimeenpanoa. Ohjelman kautta tapahtuvan kehittämisen nähdään tukevan strategian toteuttamista kahdella tapaa. Ensimmäinen viraston tietohallinnon tehtävä on digitaalisen toimintaympäristökehityksen avulla tarjota alustoja, ympäristöjä ja välineitä, joiden pohjalta uusia ja uudistettuja sisäisiä ja ulkoisia palveluja voidaan kehittää. Toisaalta ohjelman sisällä edistetään valittuja toiminnan kehitysprojekteja, joiden avulla asiakkaiden palveluja kehitetään sekä sisäisen toiminnan tehokkuutta lisätään.

Kuvio 28. Tukesin digitalisaation kehittämisohjelman kytkennät viraston strategiaan



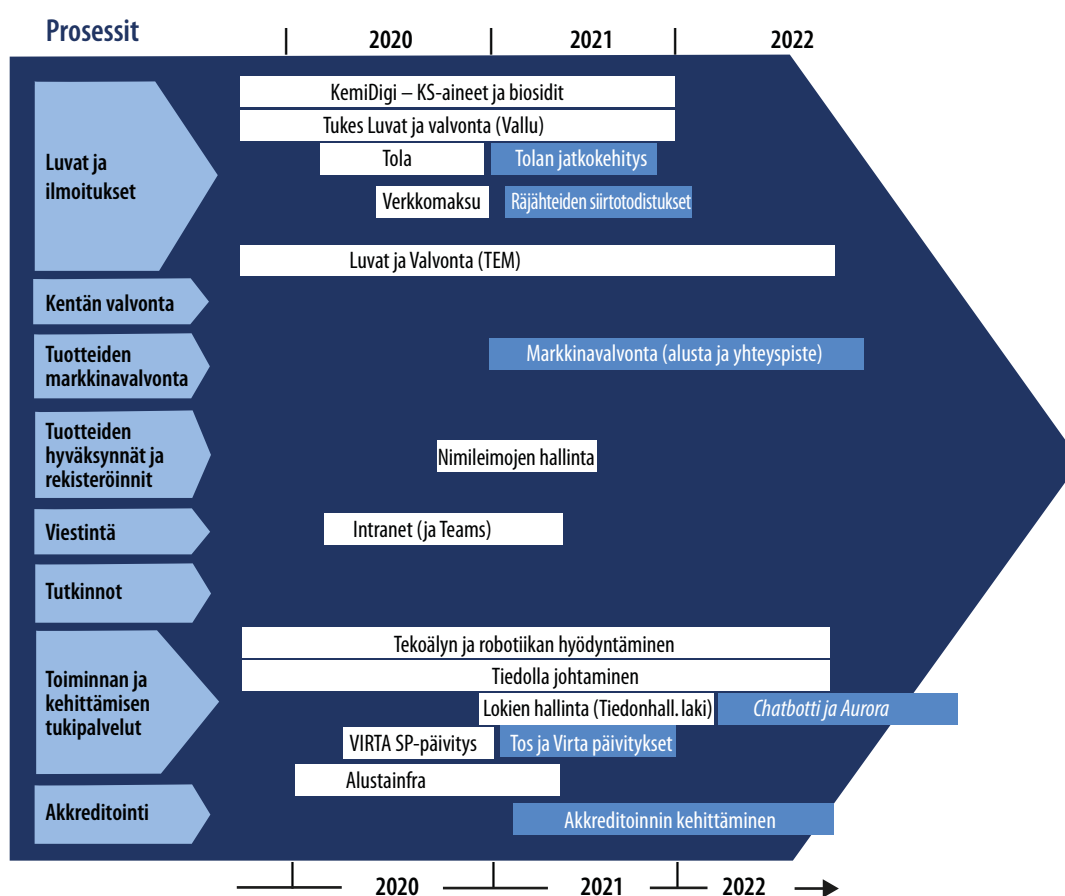
Kuviossa 29 on esitetty Digiohjelman sisältämät Tukesin keskeiset linjaukset, joiden pohjalle nykyinen arkkitehtuuritason kehitystyö pohjautuu. Toiminta-arkkitehtuurin linjauksissa korostuvat vahvasti yhtenäisesti koko viraston tasolla toimiva prosessiohjaus ja -omistajuus. Tietoarkkitehtuurin linjauksissa ja tavoitetilassa korostuvat näkemykset tiedosta organisaation pääomana, tiedon saatavuus, ymmärrettävyys sekä yhdisteltävyys ja sitä kautta analytiikan avulla syntyvä informaation hyödyntämisen helppous. Järjestelmä- ja teknologia-arkkitehtuurin linjauksissa korostuu vahva pyrkimys pois räätälöidyistä järjestelmistä tarvelähtöisen suunnittelun, modulaarisen ympäristön sekä yhtenäisten rajapintojen avulla.

Kuvio 29. Tukesin keskeiset arkkitehtuurilinjaukset ja tavoitetila



Kuviossa 30 on kuvattu digitalisaation kehittämisohjelman sisältämiä ja strategian toimeenpanoa tukevia keskeisiä järjestelmäkehittämisprojekteja. Projektit on kuviossa jaettu (ajanjaksolla 2020–2022) kuvaamaan niitä toiminnan prosesseja, joiden toimeenpanoa ne tukevat. Yhteensä projekteja ja niihin liittyviä jatkokehittämishankkeita on määritelty ajanjaksolla yhteensä 18.

Kuvio 30. Digitalisaation kehittämisohjelman sisältämät strategiaa tukevat kehittämisprojektit



Palvelu- ja digitalisaatiokehityksen mittaus ja seuranta

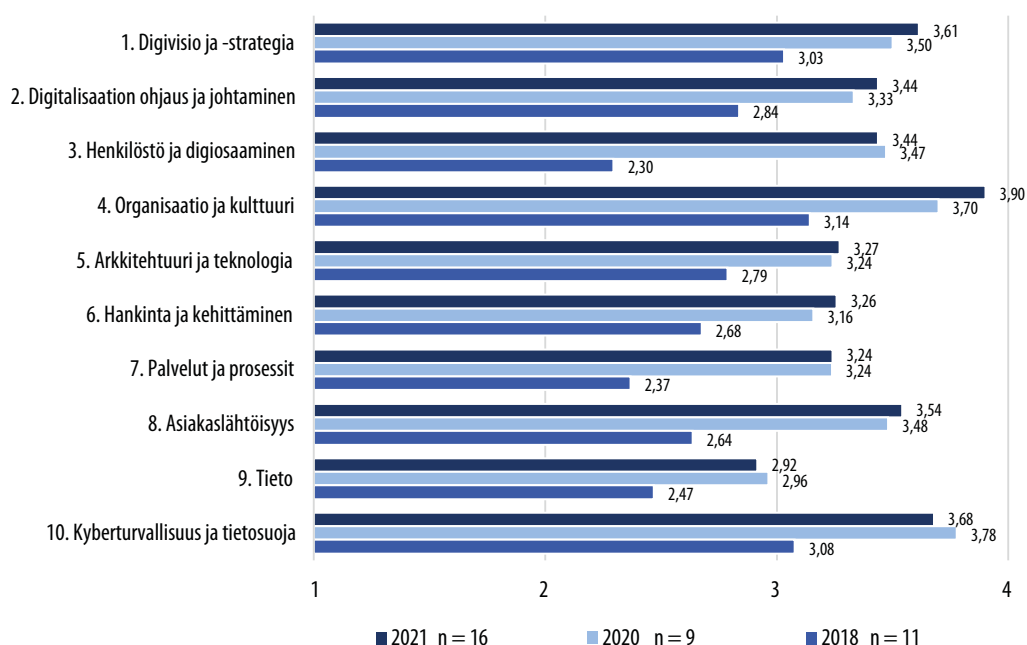
Tukesin digitalisoitumista ja digitalisoitumisastetta seurataan erilaisin ulkoisten ja sisäisten arvioinnin ja monitoroinnin keinoin. **Työ- ja elinkeinoministeriö seuraa säännönmukaisesti oman hallinnonalojensa virastojen digitalisaation edistymistä digikypsyyssmittaamisen avulla.**²⁴ Tukesin osalta digikypsyyssmittauksia on tehty vuosina 2018, 2020

²⁴ Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan digitalisaation kypsyyssarviointi, 2018, 2020 ja 2021

ja 2021. Vuonna 2018 toteutettiin ulkopuolisen asiantuntijan tekemä arvio hallinnonalan kokonaisuudesta sekä virastokohtaiset itsearviointit. Vuonna 2020 mittaus toteutettiin sekä viraston omana itsearviointina sekä ulkopuolisen asiantuntijana tekemänä virastokohtaisena asiantuntija-arviointina. Vuonna 2021 mittaus toteutettiin vain viraston itsearviointina. Digikypsyyden arvioinnissa on hyödynnetty viitekehystä, joka tarkastelee 10 eri osa-aluetta 61 eri arviointikriteerin avulla.²⁵

Kuviossa 31 on kuvattu viraston omien itsearviointien tulokset mainituilta kolmelta vuodelta. Itsearviointien tuloksista on havaittavissa, että viraston sisäiset arviot digitaalisuuden edistymisestä ovat selkeästi vahvistuneet - erityisesti vuosien 2018–2020 välisenä aikana. Eniten itsearvioinneissa nousseita digikypsyyden osa-alueita ovat olleet henkilöstö- ja digiosaaminen, palvelut ja prosessit sekä asiakaslähtöisyys. Henkilöstö- ja digiosaamisen osalta keskeisiä tarkastelukriteereitä ovat olleet digiosaamisen nykytila, osaamistarpeiden tunnistaminen, osaamisen kehittäminen ja yleinen organisaation ja henkilöstön asenne ja motivaatio. Palveluiden ja prosessien osalta kriteereinä ovat olleet mm. sähköisten palveluiden määrä sekä olemassa olevat palvelupolut ja palvelukanavat. Asiakaslähtöisyyden osalta tarkastelussa on painotettu mm. asiakasymmärrystä, saavutettavuutta ja yhteiskehittämistä.

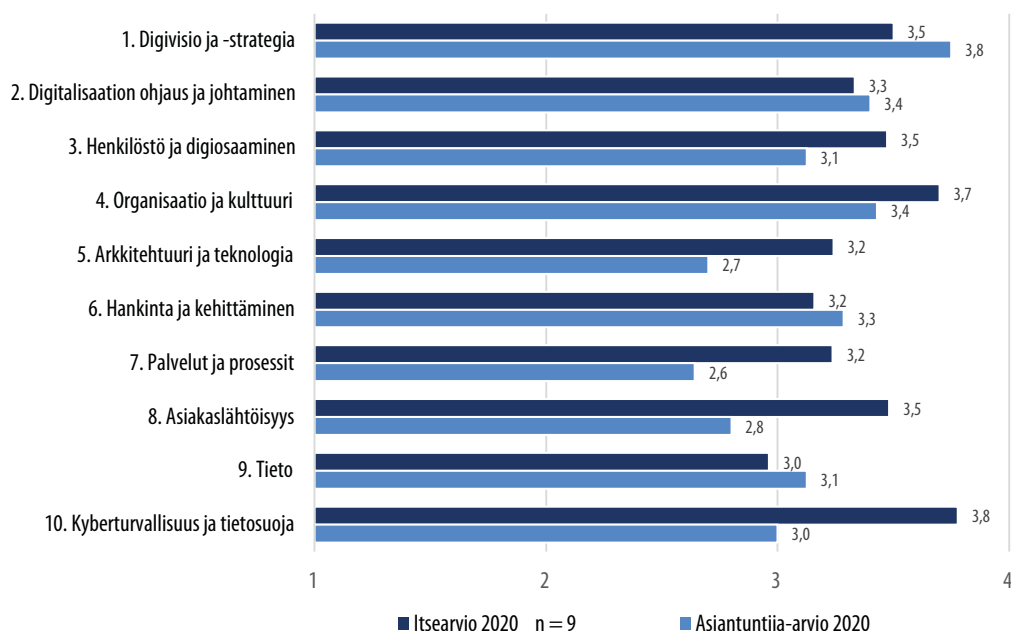
Kuvio 31. Tukesin digikypsyyden itsearviointi vuosilta 2018, 2020 ja 2021



25 Käytetyssä digikypsyyden arvioinnissa keskeisiä osa-alueita ovat olleet: 1) Digivisio ja -strategia, 2) Digitalisaation ohjaus ja johtaminen, 3) Henkilöstö ja digiosaaminen, 4) Organisaatio ja kulttuuri, 5) Arkkitehtuuri ja teknologia, 6) Hankinta ja kehittäminen, 7) Palvelut ja prosessit, 8) Asiakaslähtöisyys, 9) Tieto sekä 10) Kyberturvallisuus ja tietosuojat.

Vuonna 2020 toteutetun asiantuntija-arvion tulokset olivat pääosin linjassa Tukesin oman itsearviointin kanssa. Itsearviointin tuloksia myönteisempiä arvioita Tukesin digikypsyys saavutti digivision ja -strategian, digitalisaation ohjauksen ja johtamisen, hankintojen ja kehittämisen sekä tiedon osa-alueilla. Muilta osin ulkopuolisen asiantuntija-arvion tulokset olivat itsearviointia heikompia. Merkittävimpiä eroavaisuuksia oli kyberturvallisuuden ja tietosuojan osa-alueella (asiantuntija-arvio oli 0,8 yksikköä itsearviointia heikempi), palveluissa ja prosesseissa (asiantuntija-arvio oli 0,6 yksikköä heikempi) sekä arkkitehtuurin ja teknologian osa-alueella (asiantuntija-arvio oli 0,5 yksikköä heikempi).

Kuvio 32. Tukesin digikypsyden itsearviointi vs. asiantuntija-arvio vuodelta 2020



Tukesin tulostavoiteasiakirjassa 2019–2022 todetaan, että: ”Toimintaa kehitetään niin, että Tukes palvelee (asiakkaitaan) ensisijaisesti digitaalisesti... Digitalisaatiossa keskeistä on toimintamallien ja asiointiprosessien miettiminen kokonaan uudelleen hyödyntämällä uuden teknologian (viittaukset yleisesti digitalisaatioon, robotiikkaan ja tekoälyyn) mahdollisuuksia.

Tulostavoiteasiakirjassa määritelty tavoite kolme (3) kohdistuu erityisesti tähän. Tavoitteeksi on asetettu lupa-, päätös-, ja ilmoitusprosessien digitalisointi ja tavoitetta seuraavana indikaattorina toimii prosessien digitalisointiaste. Mittarin kuvaus sisältää eri vuosien osalta seuraavat tiedot ja tavoitetasot.

Taulukko 15. Tukesin digitalisointiastetta koskeva tulostavoite: toteuma ja tavoitteet 2017–2022

Tavoite 3 (TAE 2019)	2017, Toteuma	2018, Tavoite	2019, Tavoite	2020, Alustava tavoite	2021, Alustava tavoite	2022, Alustava tavoite
Lupa-, päätös-, ja ilmoitusprosessit digitalisoidaan						
Indikaattori:						
Digitalisointiaste (%)	15 %	15 %	35 %	55 %	60 %	70 %

Kyseiselle tavoitteella asetettua indikaattoria (digitalisointiaste) mitataan valtiovarainministeriön YritysDigi-hankkeessa määritellyn arviointiasteikon mukaan.²⁶ Valtiovarainministeriön malliin liittyvän tiedon keräämisestä vastaa Tukes. Vuotta 2020 koskevien mittaritietojen mukaan lupa-, päätös-, ja ilmoitusprosesseja koskevien asiointipalvelukokonaisuuksien digitalisaatioaste oli yhteensä 66 prosenttia.²⁷ Tukesin ylläpitämän mittariennusteiden mukaan ko. asiointipalvelukokonaisuuksia koskeva digitalisaatioaste olisi vuonna 2021 76 prosenttia, vuonna 2022 82 prosenttia ja vuonna 2023 93 prosenttia.²⁸

Kehittämistoiminnan organisoituminen ja sisäinen seuranta

Viraston projektiperusteisen kehitystyön määrittely, kuvaus ja ohjeistus on dokumentoitu Tukesin projektitoiminta -dokumenttiin, jonka viraston johtoryhmä on hyväksynyt.²⁹ Projektitoiminnan kuvausasiakirjassa määritellään projektitoiminnan luonne ja prosessi, projektitoiminnan eri roolit ja keskeiset tehtävät sekä projektin toteutukseen ja tavoitteisiin liittyvä vastuunjako.

Projektitoiminnan määritelmän mukaan Tukesissa on kahdenlaista projektitoimintaa: projektimuotoisesti tehtävää työtä sekä projektoitua kehittämistyötä. Ohjeistus koskee projektoitua kehittämistyötä, jonka määrittelyn kriteereitä ovat:

- projektimuotoinen kehittämistyö käsitellään projektiprosessin mukaisesti
- kehittämistyötä hallinnoidaan projektisalkun kautta
- rahoitus kehittämistyölle kohdennetaan erillisestä projektirahoituksesta
- projektirahoituksella ei kateta oman henkilöstön palkkauskuluja
- kehittämistyö tavoittelee uutta toimintatapaa, muutosta, tms.

26 <https://vm.fi/yritysdigi>

27 Tieto on kirjattu myös työ- ja elinkeinoministeriön kannanottoon Tukesin toiminnasta vuodelta 2020

28 Mittariennusteet tarkistettu ja päivitetty Tukesin kommenttien perusteella 3.1.2022

29 Tukesin projektitoiminta, hyväksytty johtoryhmässä 24.8.2020

Tukesin tutkimus- ja kehittämisprojektien suunnittelu perustuu kuviossa 33 esitettyyn projektisuunnittelun vuosikelloon.

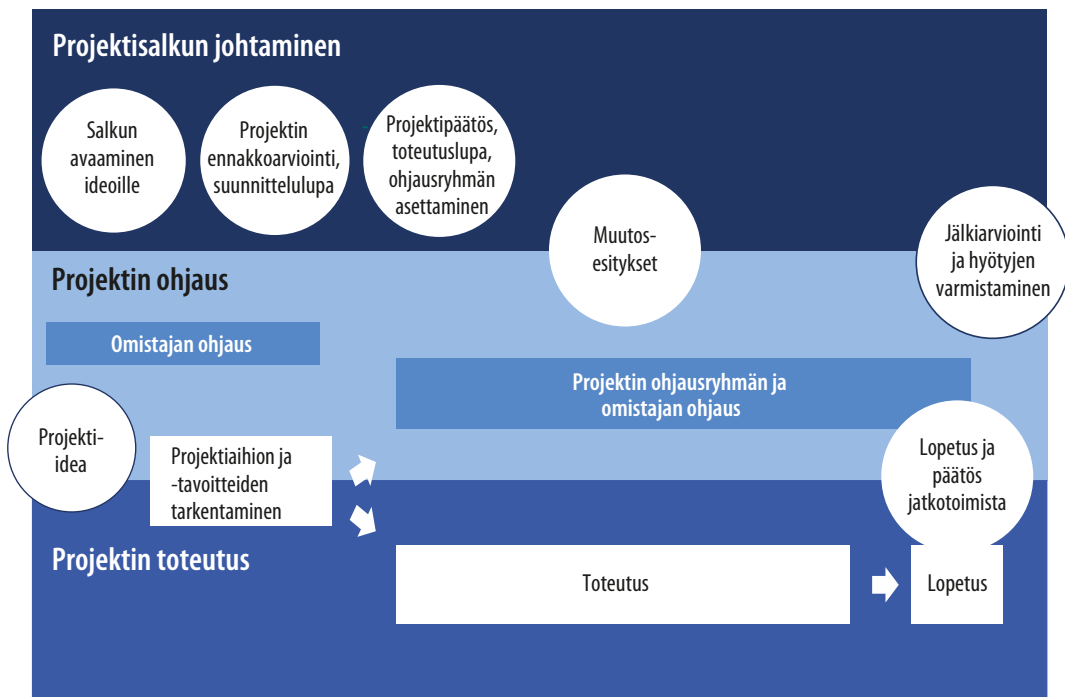
Kuvio 33. Tukesin projektisuunnittelun vuosikello

	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Ideat	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Projektiehdotusten esivalmistelu	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Projektisalkku avautuu	■											
Projektisalkku sulkeutuu		■										
Projektiehdotusten ennakoarviointi		■										
Jatkosuunnittelulupa			■									
Projektipäätökset ja aloituslupa				■								
Käynnissä olevien projektien katselmus salkun ohjausryhmässä . Valmistuneiden projektien hyödyntämisen arviointi.		■					■					■
Käynnissä olevien projektien katselmus salkun johtoryhmässä . Valmistuneiden projektien hyödyntämisen arviointi.			■				■					
Ennakoimattomien projektien hyväksyminen (esim. valtion yhteiset)								■				

Vuosikellon mukaisesti kuka tahansa viraston henkilöstöstä voi toimittaa kalenterivuoden syyskuuhun mennessä projektiaihioehdotuksen. Projektiaihioiden esikäsittelystä vastaa projektisalkun ohjausryhmä, joka arvioi esitetyt ehdotukset. Arvioinnin perusteella jatkovalmisteluun valituista aihioista pyydetään yksityiskohtaisemmat projektisuunnitelmat, jotka tulee toimittaa projektisalkun ohjausryhmälle lokakuun loppuun mennessä. Ohjausryhmä katselmoi projektisuunnitelmat ja pyytää niihin mahdollisia täydennyksiä. Lopulliset päätökset valituista projekteista tehdään marraskuun puoliväliin mennessä, jonka jälkeen ne siirtyvät varsinaiseen projektiprosessiin.

Kuviossa 34 on kuvattu Tukesin projektiprosessin eri vaiheet, jotka koostuvat projektin toteutuksesta, projektin ohjauksesta sekä portfoliotasolla tapahtuvasta projektisalkun johtamisesta.

Kuvio 34. Tukesin projektiprosessin eri vaiheet



Projektien toimeenpanovaiheen päätyttyä tehdään päätös jatkotoimista sekä toteutetaan projektin jälkiarviointi sekä saavutettujen hyötyjen varmistaminen. Projektin toimeenpano ja seuranta on jaettu viraston sisällä eri toimijoiden vastuulle. Projektipäällikkö ja/tai projektiryhmä vastaan projektien käytännön toteutuksesta. Heidän tukena toimii projektin omistaja sekä mahdollinen hankkeen ohjausryhmä. Ohjausryhmän perustamistarpeen määrittelevät hankkeen koko (euromäärä) sekä vaikuttavuus(potentiaali).

Kuvio 35. Tukesin projektijohtamisen eri tasot

<p>Projektikokonaisuuden johtaminen</p> <ul style="list-style-type: none"> määrittelee tulossuunnitteluprosessissa kehittämisen strategiset painopisteet ja taloudelliset kehykset, varmistetaan projektikokonaisuuden tasapaino sekä arvioidaan sen vaikuttavuutta 	Johtoryhmä
<p>Projektisalkun operatiivinen johtaminen</p> <ul style="list-style-type: none"> projektien ennakoarviointi, projektien hyväksyminen, projektikatselmusten valmistelu, projektitoiminnan tuki, projektiprosessin kehittäminen 	Salkun ohjausryhmä ja projektitoimistosta vastaava
<p>Projektin johtaminen</p> <ul style="list-style-type: none"> ohjaa ja seuraa, että projekti tehdään oikein ja ajallaan 	Omistaja tai ohjausryhmä
<p>Projektin toteutus</p> <ul style="list-style-type: none"> tekee projektin tavoitteiden mukaiset toimenpiteet, konkreettisen tuotoksen, tuotteen tai palvelun 	Projektipäällikkö ja -ryhmä

Projektitoimistosta vastaava sekä projektisalkun ohjausryhmä vastaavat hankeportfolion operatiivisesta johtamisesta. Operatiivisen johtamisen vastuualueisiin kuuluvat projektien ennakoarviointi, projektien hyväksyminen, projektikatselmusten valmistelu, projektitoiminnan tuki sekä projektiprosessin kehittäminen. Viraston johtoryhmä vastaa projektikokonaisuuden strategisesta johtamisesta. Strategiseen johtamiseen kuuluvat tulossuunnitteluprosessin yhteydessä määriteltävät kehittämisen painopisteet sekä kehittämisen taloudelliset menokehykset.

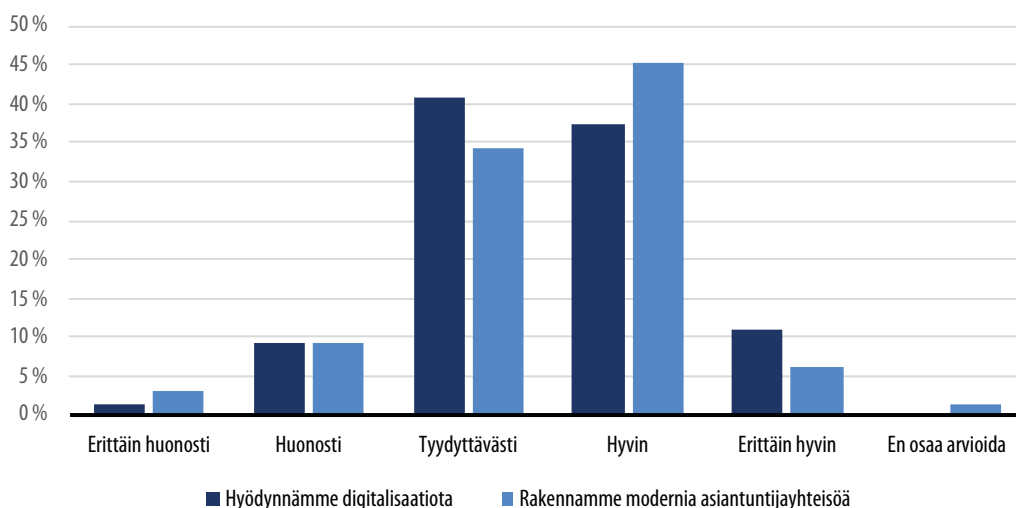
Tukesin nykyisessä (arvioitsijoille toimitettu projektisalkkukooste kattaa kahden vuoden projektitiedot) projektisalkussa on yhteensä 18 hanketta / osahanketta, joille on annettu oma projektinumero. Näiden lisäksi projektisalkkuun kuuluu 16 hanketta / osahanketta, joille erillistä projektinumeroa ei ole määritetty. Projektisalkku sisältää yksityiskohtaista tietoa projektien toimeenpanosta, rahoituksesta ja sisällöstä. Projektien perustietojen (tekijät, vastuut, rahoitus, aikajänne, jne.) lisäksi projektisalkku sisältää myös projektien toimeenpanoa ja tuloksellisuutta seuraavia indikaattoreita. Portfoliorakenne sisältää projektikohtaisesti muun muassa tiiviit kuvaukset projektin kehittämiskohteesta (projektisuunnitelma), arviot projektin hyödyistä ja lopputuloksesta, projektien viestintäsuunnitelmat

sekä arviot toteutukseen liittyvistä tai siihen vaikuttavista riskitekijöistä. Hanketason seuranta-indikaattorit sisältävät myös työajan toteumaseurannan, kustannusten (ennustetut menot vs. toteutuneet menot) seurannan sekä projektien valmiusasteen (valmiina vuoden lopussa sekä kokonaisvalmiusaste) tarkastelun.

Henkilöstön näkemyksiä palveluiden kehittämiseen ja digitalisaatiokehitykseen

Tukesin henkilöstölle suunnatussa arviointikyselyssä vastaajia pyydettiin ottamaan kantaa erilaisiin palveluiden kehittämiseen ja digitalisaatiokehitykseen liittyviin väittämiin. Yleisemmällä tasolla näihin teemoihin liittyen vastaajia pyydettiin arvioimaan, miten hyvin he näkevät viraston onnistuneen digitalisaation hyödyntämistä ja modernin asiantuntijayhteisön rakentamista koskevilla strategisilla valinnoilla. Vastaajista 49 prosenttia katsoi viraston onnistuneen joko hyvin tai erittäin hyvin digitalisaation hyödyntämisessä ja vastaavasti 51 prosenttia modernin asiantuntijayhteisön rakentamisessa. Huonosti strategisten valintojen toteutumisen arvioi toteutuneen molemmissa teemoissa hieman yli 10 prosenttia vastaajista.

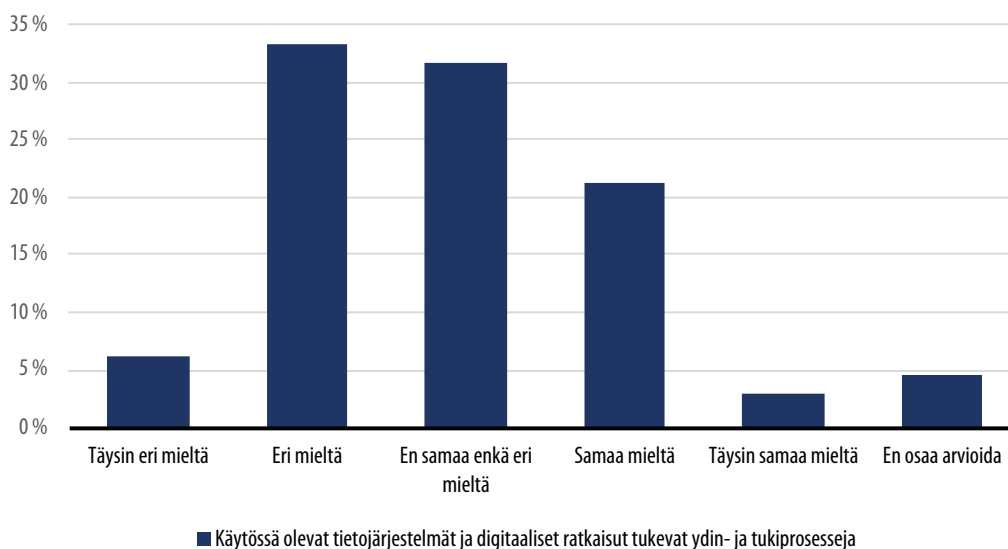
Kuvio 36. Tukesin henkilöstön näkemyksiä strategisten valintojen toteutumisen osalta



Digitalisaation hyödyntäminen ja sen kehittyminen näkyi selkeästi myös kaikkia Tukesin strategisia valintoja koskevissa avovastauksissa. Kyselyssä vastaajia pyydettiin arvioimaan vapaasti, minkä strategisten valintojen toteutuksessa Tukes on onnistunut hyvin. Avovastauksiin näkemyksiään esitti yhteensä 32 vastaajaa, joista 14 vastauksen osalta digitalisaation edistäminen ja hyödyntäminen nostettiin yhdeksi onnistumiseksi. Avovastaukset kohdistuivat pitkälti palveluiden ja palveluasioinnin sähköistämiseen sekä erillisiin kehittämissankkeisiin (esimerkiksi KemiDigi ja eTentti).

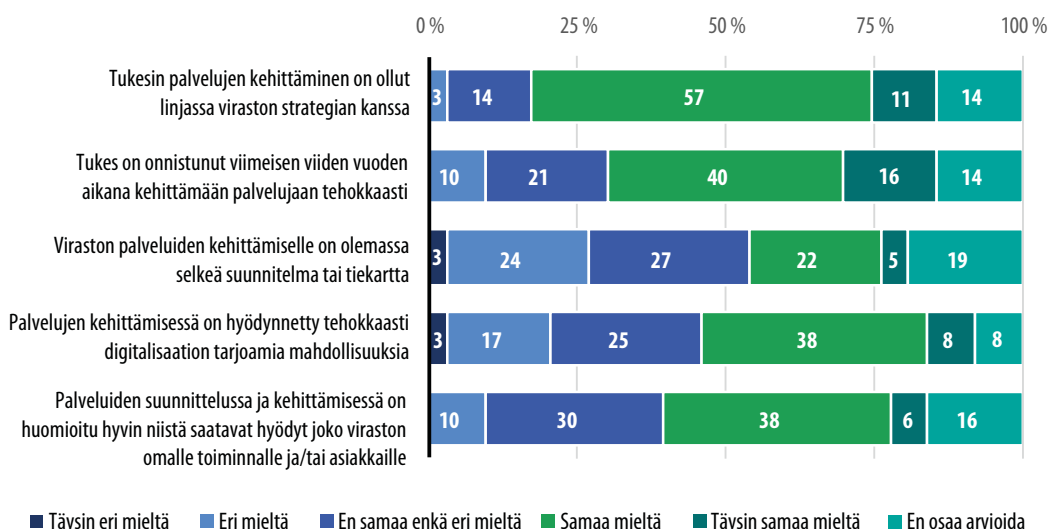
Kyselyn organisaation prosesseja koskevassa osiossa vastaajia pyydettiin arvioimaan, miten hyvin käytössä olevat digitaaliset ratkaisut ja tietojärjestelmät tukevat ydin- ja tukiprosesseja. Tältä näkökulmalta tarkasteltuna vastausjakaumat olivat selkeästi negatiivisempia. Vastaajista vain 25 prosenttia katsoi digitaalisten ratkaisujen ja tietojärjestelmien tukevan ydin- ja tukiprosesseja joko hyvin tai erittäin hyvin. Vastaavasti 39 prosenttia katsoi näiden tukevan prosesseja huonosti tai erittäin huonosti. Eri vastausten tulkinta näyttää tukevan näkökulmaa siitä, että digitalisaatiokehityshankkeet ja niiden tulokset ovat fokusoituneet erityisesti asiakkaille suunnattujen palveluiden ja asiakasrajapinnan kehittämiseen, mutta kehityksen vaikutukset viraston sisäisiin toimintaprosesseihin ja toiminnan tehokkuuteen ovat vielä osittain hyödyntämättä.

Kuvio 37. Käytössä olevat digitaaliset ratkaisut ja tietojärjestelmät tukevat ydin- ja tukiprosesseja



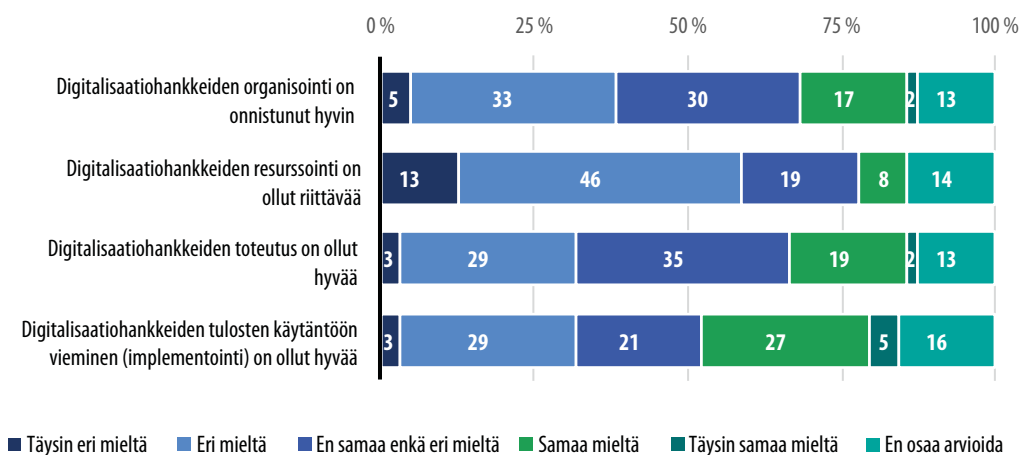
Henkilöstökyselyssä vastaajia pyydettiin ottamaan kantaa myös yksityiskohtaisemmin palvelujen kehittämistä ja digitalisaatiota koskeviin väittämiin. Kuvioon 38 on koottu yhteen palvelujen kehittämistä koskevia näkemyksiä.

Kuvio 38. Tukesin henkilöstön näkemyksiä palvelujen kehittämistä koskeviin väittämiin



Myönteisimmin henkilöstö arvioi palvelujen kehittämisen strategianmukaisuuden sekä palveluiden kehittämisen tehokkuuden. Vastaajista 68 prosenttia katsoi Tukesin palvelujen kehittämisen olleen linjassa viraston strategian kanssa. Vastaajista 56 prosenttia arvioi Tukesin onnistuneen viimeisen viiden vuoden aikana kehittämään palvelujaan tehokkaasti. Selvästi enemmän myös kriittistä hajontaa sisälsivät väittämät, joissa pyydettiin arvioimaan palveluiden kehittämisen suunnitelmallisuutta sekä digitalisaation hyödyntämistä osana palvelujen kehittämistä.

Kuvioon 39 on koottu Tukesin henkilöstön edustajien näkemyksiä digitalisaatiohankkeisiin liittyen. Tuloksista on selkeästi nähtävissä, että digitalisaatiohankkeiden organisointi ja resurssointi eivät ole onnistuneet optimaalisella tavalla. Vastaajista 38 prosenttia oli eri mieltä tai täysin eri mieltä digitalisaatiohankkeiden organisoinnista (positiivisia arvioita 19 %) ja vastaavasti 59 prosenttia arvioi kriittisesti digitalisaatiohankkeiden resurssointia (positiivisia arvioita 8 prosenttia). Näkemykset digitalisaatiohankkeiden toteutuksesta sekä tulosten implementoinnista vaihtelivat sen sijaan enemmän. Näissäkin arvioissa negatiivisten vastausten osuus oli molemmissa 33 prosenttia.

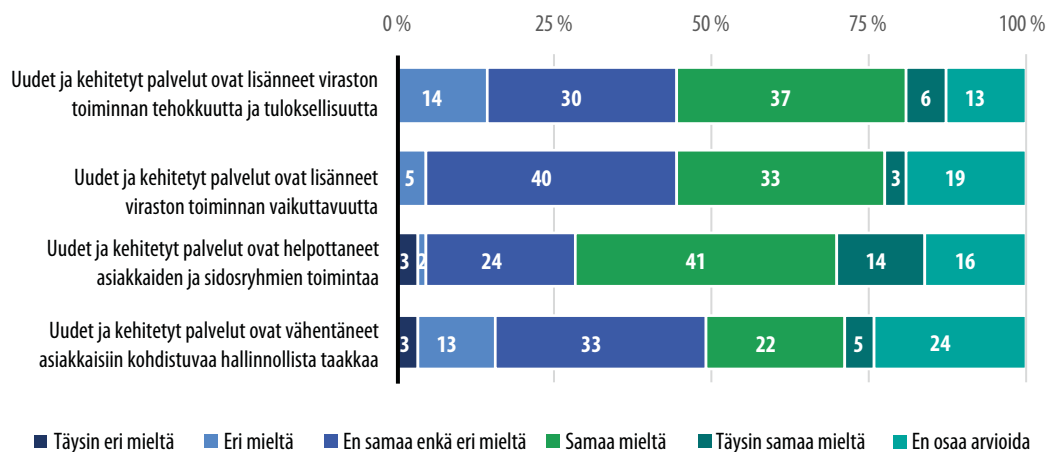
Kuvio 39. Tukesin henkilöstön näkemyksiä digitalisaatiohankkeita koskeviin väittämiin

Henkilöstökyselyssä vastaajia pyydettiin arvioimaan myös uusien ja kehitettyjen palvelujen tehokkuutta ja vaikutuksia. Esitetyt väittämät ja niihin kohdistuvat vastausjakaumat on kuvattu kuviossa 40.

Näihin palvelujen kehittämistä ja digitalisaatiota koskeviin väittämiin liittyy selvästi eniten neutraaleja (ei samaa mieltä eikä eri mieltä -vastaukset), mikä osittain kertonee siitä, että palveluiden kehittämisen tuloksia ei ole arvioitu ja mitattu tai tuloksista ei ole viestitty. Toisaalta myönteistä on se, että positiivisten arvioiden kokonaismäärä on selkeästi suurempi kuin negatiivisten arvioiden. Selkeästi myönteisintä kehitystä nähtiin tapahtuneen asiakasrajapinnassa. Vastaajista 55 prosenttia näki, että uudet ja kehitetyt palvelut ovat helpottaneet asiakkaiden ja sidosryhmien toimintaa. Asiakkaisiin kohdistuvaan hallinnollisen taakan vähentymiseen sen sijaan liittyy eniten epä tietoisuutta.

Myönteisiä tuloksia ovat myös arviot uusien ja kehitettyjen palvelujen vaikutuksista viraston omaan toimintaan. Vastaajista 43 prosenttia oli samaa tai täysin samaa mieltä siitä, että palvelukehitys on lisännyt viraston toiminnan tehokkuutta ja tuloksellisuutta. Vastavasti 36 prosenttia arvioi uusien ja kehitettyjen palveluiden lisänneen viraston toiminnan vaikuttavuutta.

Kuvio 40. Tukesin henkilöstön näkemyksiä kehitettyjen palveluiden tehokkuudesta ja vaikutuksista



Henkilöstökyselyn palvelujen kehitystä ja digitalisaatiota koskevassa osiossa vastaajia pyydettiin vapaasti nimeämään merkittävimpiä (viimeisen viiden vuoden ajalta) palvelujen kehityshankkeita. Vastauksissa korostuivat selkeästi KemiDigi-hanke, kehitetyt e-tenttipalvelut, sähköisen asioinnin ja lupamenettelyjen kehittäminen sekä Tukes.fi -verkkosivujen uudistus.

Hyvistä digitaalisten palvelujen kehittämisimerkeistä huolimatta kyselyn avovastauksissa palvelujen kehittämisen ja digitalisaation haasteiksi mainittiin erityisesti organisaation digikehittämisosaamisen ja -resurssien vähäisyys sekä olemassa olevien järjestelmien sirpaleisuus. Vastausten perusteella on tulkittavissa, että digikehittämissankkeisiin käytettävää työaikaa on ollut hankalaa yhteensovittaa normaalien substanssitehtävien kanssa. Tämä aiheuttaa vastausten perusteella riittämättömyden tunnetta, sillä kehittämistehtäviin ei pystytä paneutumaan kunnolla, mikä osaltaan myös heikentää kehitettävien järjestelmien sisältöjä. Kiire vaikuttaa vastausten perusteella myös uusien järjestelmien implementointiin, sillä aikaa ei riitä uusien toiminnallisuuksien perehdyttämiseen ja kouluttamiseen, jolloin kehitettyjen tietojärjestelmien hyötypotentiaali jää usein vaillinaiseksi.

Tukesin sisäisten järjestelmien suuri määrä ja niiden sirpaleisuus nousee selkeästi esiin myös digitalisaation haasteita koskevien avovastauksien sisällöistä. Näkemysten mukaan virastossa on käytössä liian monia toisistaan erillisiä järjestelmiä, joiden väliset rajapinnat eivät toimi optimaalisella tavalla. Lisäksi uusien kehitettyjen tietojärjestelmien rinnalle on jäänyt käyttöön myös vanhoja rekistereitä ja tietojärjestelmiä, jolloin pahimmassa tapauksessa tietoja joudutaan ylläpitämään ja hakemaan useasta eri järjestelmästä.

Arvioinnin yhteydessä toteutetut Tukesin johdon ja avainhenkilöiden haastattelut tukevat hyvin vahvasti edellä esiteltyjä henkilöstökyselyn tuloksia. Haastatteluiden

perusteella Tukes on panostanut viimeisen viiden vuoden aikana merkittävästi palvelujen kehittämiseen niiden sähköistämisen ja digitalisaatiohankkeiden avulla. Keskeisenä digitalisaatiokehityksen tiekarttana toimii Digipolku-ohjelma (sisältö esitelty aiemmin tässä luvussa), jonka nähdään sisältävän varsin hyvin keskeiset askelmerkit tulevaisuuden palvelujen ja sisäisten järjestelmien kehityssuunnaksi. Haasteena pidetään kuitenkin sitä, että Digipolku-ohjelman rinnalle ei ole toistaiseksi määritelty selkeää sitä tukevaa palveluportfolio-kuvausta tai vastaavaa palvelukehittämisen tiekarttaa. Näiden olemassaolo tukisi haastattelujen perusteella paremmin palvelujen sisällöllistä kehittämistä ja sisäisten järjestelmien yhdenmukaistamista.

Haastattelujen mukaan keskeisiä palvelujen kehittämisen ja digitalisaatiokehityksen onnistumisia on saavutettu erityisesti asiakasrajapinnassa. Palvelujen sähköistäminen on näkemysten mukaan helpottanut sekä ulkoisia asiakkaita, mutta myös tuonut organisaation sisälle toiminnallista tehokkuutta. Keskeisinä onnistumisina haastatteluissa nostettiin esiin käytännössä samoja kehityskohteita kuin henkilöstökyselyssäkin. KemiDigi-järjestelmä, eTentti-palvelu, Tukes.fi -sivuston uudistaminen sekä lupa- ja asiointipalvelujen integraatio Suomi.fi -verkkopalveluun todettiin keskeisiksi edistysaskeleiksi.

Haastattelujen perusteella ei kuitenkaan saatu selkeää kuvaa tai evidenssiä palvelujen kehittämistyön tai sisäisten digitalisaatiohankkeiden hyödyistä asiakkaille ja sidosryhmille tai viraston toiminnan omalle tehokkuudelle. Haastatteluissa nousi esiin, että palvelujen kehittämisen ja digitalisoinnin tuottavuushyötyjä ei ole kovin systemaattisesti tarkasteltu ja arvioitu asiakas- tai virastonäkökulmasta. Selkeimmin tunnistettuja viraston sisäisiä tuottavuushyötyjä arvioitiin saavutetun eTentti-palvelun avulla. Haastatteluissa korostettiin kuitenkin myös, että asiointi- ja lupapalvelujen sähköistäminen on oletettavasti vähentänyt myös asiakkaisiin ja sidosryhmiin kohdistuvaa hallinnollista taakkaa.

Digitalisaatiokehityksen osalta haastatteluissa nousi esiin, että kehitystyö on fokusoitunut viime vuosina hyvin vahvasti asiakasrajapintapalvelujen kehittämiseen. Olemassa olevat kehityssuunnitelmat pyrkivät tulevana vuosina ratkaisemaan myös erityisesti viraston sisäisiin tietojärjestelmiin liittyviä tunnistettuja kehittämistarpeita. Haastatteluissa esiin nousseet sisäiset kehittämistarpeet ovat käytännössä samoja kuin henkilöstökyselyssäkin – viraston nykyiset sisäiset järjestelmät ja järjestelmäarkkitehtuuri pohjautuu pitkälti yksikkökohtaisiin ja räätälöityihin tietojärjestelmiin. Nykyiset tietojärjestelmät ovat monelta osin vanhentuneita ja niiden väliset rajapinnat eivät tue riittävästi tietojen siirtymistä eri järjestelmien välillä.

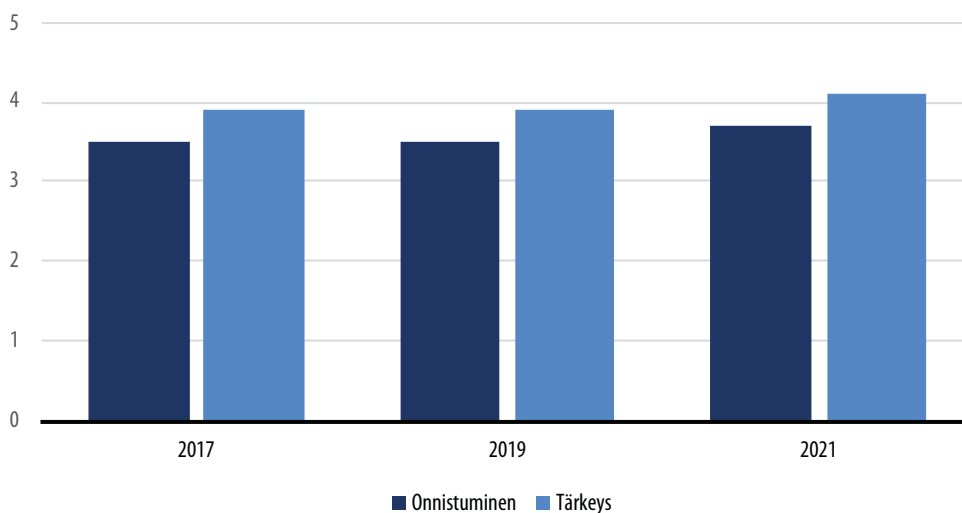
Haastattelujen ja viraston sisäisten dokumenttiaineiston perusteella Tukesin tavoitteena on yhdenmukaistaa tulevaisuudessa käytössä olevia tietojärjestelmiä sekä viedä järjestelmäkehitystä modulaarisempaan suuntaan. Modulaarisemmat alustajärjestelmät tehostaisivat myös tavoiteltua tiedon analytiikan ja tiedolla johtamisen kehittämistä, joka taas mahdollistaisi mm. nykyistä systemaattisempaa asiakasprofilointia, riskiperusteisin arvioinnin ja

toiminnan kehittämistä sekä erityyppisten toimenpiteiden vaikutusten arviointia eri kohde-ryhmissä. Käytännössä kyse on kehitysvisiosta, jossa yhtenäisemmän tietojärjestelmäarkkitehtuurin ja yhtenäisten tietojärjestelmien avulla siirrytään kohti laaja-alaisempaa ja syvällisempää tiedon hyödyntämistä ja tiedolla johtamista. Tämä taas mahdollistaa toiminnan tehokkuuden ja tarkoituksenmukaisuuden (vaikuttavuuden) kasvun.

Tukesin asiakkaiden näkemyksiä palvelukehityksestä ja digitalisaatiosta

Tukes on mitannut säännöllisten asiakastutkimustensa yhteydessä myös **asiakkaiden näkemyksiä viraston palvelu- ja digitalisaatiokehityksestä**. Eri vuosien (2017, 2019 ja 2021) asiakaskyselyissä viraston asiakkailta kerättiin näkemyksiä siitä, miten hyvin asiakkaat näkevät Tukesin onnistuneen strategisten valintojen toteutuksessa. Asiakkaat saivat myös arvioida, kuinka tärkeitä viraston strategiset painopisteet olivat heidän oman toimintansa kannalta. Kuviossa 41 on koottu viraston asiakkaiden näkemyksiä Tukesin kyvystä hyödyntää digitalisaatiota.

Kuvio 41. Tukesin asiakkaiden näkemyksiä viraston kyvystä hyödyntää digitalisaatiota

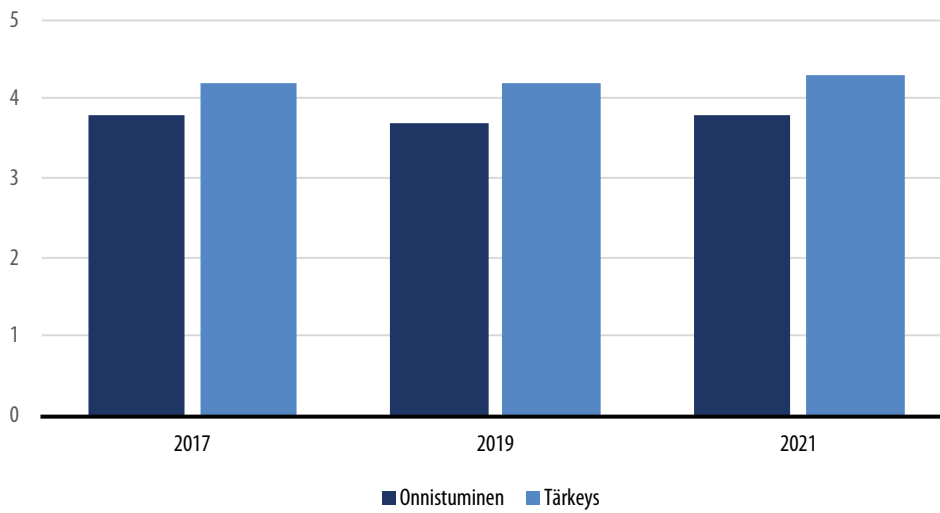


Eri vuosien asiakaskyselyjen tulokset osoittavat, että digitalisaation hyödyntäminen on tärkeä painopiste myös asiakkaille ja sen merkitys on jonkin verran kasvanut. Vastaavasti myös arviot Tukesin onnistumisesta ovat kasvaneet samassa suhteessa.

Asiakaskyselyissä vastaajia pyydettiin myös arvioimaan, miten hyvin Tukesin sähköiset palvelut toimivat ja mikä merkitys sähköisten palveluiden toimivuudella on asiakkaille. Asiakkaiden odotukset sähköisten palveluiden toimivuudesta ovat pysyneet eri vuosina

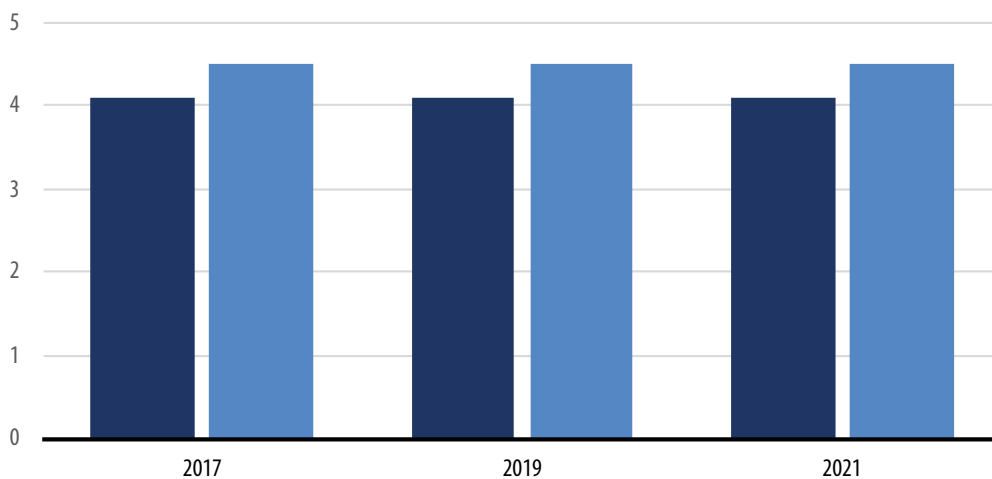
suurin piirtein samalla tasolla ja samoin ovat pysyneet myös arviot niiden nykyisestä toimivuudesta.

Kuvio 42. Tukesin asiakkaiden näkemyksiä viraston sähköisten palveluiden toimivuudesta



Yleisempää kuvaa Tukesin palveluiden käytöstä ja asioinnista antaa asiakaskyselyissä mitatut asiakasarviot asiointin sujuvuudesta. Tukesin asiakkaita pyydettiin eri vuosina arvioimaan, miten hyvin asiointi Tukesin kanssa on sujunut sekä tämän merkitystä asiakkaiden näkökulmasta. Kuvioista 43 on nähtävissä, että Tukesin asiakkaiden odotukset (tärkeys) asiointin sujuvuudesta on pysynyt hyvin korkeana ja Tukes on myös pystynyt vastaamaan tasaisesti hyvällä tasolla näihin odotuksiin.

Kuvio 43. Tukesin asiakkaiden näkemyksiä asiointin sujuvuudesta



Arvioinnin yhteydessä toteutettiin myös kohdennettuja haastatteluja Tukesin asiakkaille tai Tukesin asiakkaita laajemmin edustaville toimijoille. Näiden haastattelujen yhteydessä esitetyt kysymykset Tukesin palvelujen kehittämisestä ja digitalisaatiosta tuottivat hyvin samanlaisia vastauksia kuin aiemmin käsitellyissä aineistoissa. Asiakashaastattelujen perusteella Tukesin nähtiin panostaneen viimeisen viiden vuoden aikana hyvin asiakasrajapintapalveluiden kehitykseen ja erityisesti palvelujen sähköistämisen nähtiin tuoneen asiakkaille selkeää konkreettista hyötyä. Käytännössä hyöty ilmenee asioinnin nopeutumisenä, selkeytenä ja sitä kautta myös hallinnollisen taakan vähentymisenä. Yksittäisistä uusista palveluista asiakashaastatteluissa esiin nousi KemiDigi-järjestelmän kehitys, jonka nähtiin tuoneen kaivattua systematiikkaa kemikaalitiedon käsittelyyn. KemiDigi-järjestelmän osalta keskeinen toivomus kuitenkin oli, että myös muut lupaviranomaiset oppisivat hyödyntämään sitä nykyistä tehokkaammin.

2.6 Digiosaamisen kehittäminen

Digiosaamisen kehittämisen strategiassa

Tukesilla on laadittu lain mukainen³⁰ henkilöstö- ja koulutussuunnitelma, joka pitää sisällään myös vuositason suunnitelman ammatillisen osaamisen kehittämistarpeista ja -toimenpiteistä. Suunnitelmalla toimeenpannaan Tukesin strategian mukaisia ja tulossopimuksessa asetettuja tavoitteita. Suunnitelma on valmisteltu yhteistoimintamenettelyssä Tukesissa edustettuina olevien henkilöstöjärjestöjen kanssa. Tukesin koulutuksiin vuodelle 2021 on varattu määrärahoja noin 200.000 euroa, joista puolet on kohdistettu sisäiseen koulutukseen ja puolet yksiköiden omin päätöksin käytettäväksi.

Koulutussuunnitelmassa todetaan, että: *”Tukesin henkilöstön ammattitaito näkyy yhteiskunnassa tuotteiden, palveluiden, kemikaalien ja teollisen toiminnan turvallisuutena ja luotettavuutena, kuluttajien turvana sekä asiantuntevana ja riskiperustaisena valvontana. Asiakkaiden ja kansalaisten luottamus ”tukeslaisten” ammattitaitoon vahvistaa toiminnan vaikuttavuutta.”*³¹ Koulutussuunnitelmassa korostetaan osaamisen merkitystä Tukesin laadukkaalle toiminnalle sekä osaamisen kehittämisen merkitystä vastaamisessa muuttuvan toimintaympäristön asettamiin haasteisiin. Tukesin koulutussuunnitelma nivoutuu keskeisesti organisaation keskeisiin arvoihin (yhdessä asiantuntevasti – rohkeasti kokeillen ja innovatiivisesti uudistaen). Näitä arvoja toteutetaan myös organisaation strategisena painopisteessä, jonka pyrkimyksenä on rakentaa modernia asiantuntijayhteisöä.

30 Laki yhteistoiminnasta valtion virastossa ja laitoksissa (1233/2013), [Laki yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja... 1233/2013 - Säädökset alkuperäisinä - FINLEX](#)®

31 Tukesin henkilöstö- ja koulutussuunnitelma, 2021, Tukes 205/00.01.03/2021

Koulutussuunnitelman mukaan osaamis- ja koulutustarpeiden tunnistaminen ja arviointi on osa strategia- ja tulosjohtamisprosessia. Käytännössä tämä on järjestetty niin, että yksiköt sekä ryhmät tunnistavat vuosittain osana tulossuunnittelua lyhyemmän ja pidemmän aikavälin kehittämistarpeita, jotka kirjataan käytössä olevaan Osaava-järjestelmään. Osaamisen hallinta ja kehittäminen pohjautuu Tukesissa seuraavien viiden periaatteen varaan:

- Tukesissa (jo) olevien osaamisten tunnistaminen ja hyödyntäminen
- Osaava-järjestelmän käyttöönotto ja hyödyntäminen
- Monimuotoinen osaamisen kehittäminen
- Osaamisen kehittämiseen ja jakamiseen rohkaiseminen
- Tiedon hyödyntämisen mallien vahvistaminen

Osaamisen tunnistamisen ja hyödyntämisen osalta todetaan, että: *”Osaamisen kehittämisen prosessia ja kokonaisuutta kehitetään vuosien 2021–2022 aikana. Tukesin virkamiehen ammattitaidosta ja osaamisesta on alettu loppuvuodesta 2020 kehittää kokonaiskuvaa, ja työskentely jatkuu vuonna 2021. Tavoitteena on tunnistaa ja hyödyntää Tukesissa olemassa olevia osaamisalueita sekä tunnistaa kriittiset osaamisalueet, joiden tulee olla kaikilla jatkuvasti ajan tasalla.”*

Osaamisen kehittämisen suunnittelussa tavoitteena on priorisoida ja määrittellä ne osaamisalueet, joiden on tärkeä olla jatkuvasti ajan tasalla koko henkilöstöllä. Tukesin ydinosaamisalueiksi on suunnitelmassa määritelty säädös-, valvonta-, toimiala- ja viestintäosaaminen sekä digiosaaminen. Digiosaaminen on määritelty uusien järjestelmien kehittämiseen, uusien työvälineiden käyttöön sekä robotiikan ja tekoälyn hyödyntämiseen liittyvään osaamiseen.

Tukesin henkilöstön osaamisen osalta on rakennettu osaamisalueiden uudenlaista luokittelua, joka perustuu soveltuvin osin koko valtionhallinnon yhteisten osaamisalueiden määrittelyihin. Ammattitaito Tukesissa -malli valmistui syksyllä 2021 ja siinä esitetyt luokittelut ovat: oman tehtäväalueen ammattiosaaminen, johtamistyö ja itsensä johtaminen, vuorovaikutus ja viestintä, tieto sekä työtaidot.

Digiosaaminen liittyy näissä luokitteluprosesseissa erityisesti tieto -kategoriaan, josta todetaan, että sen keskeisiä osa-alueita ovat erityisesti digijohtaminen, tiedonhallinta sekä analytiikkaosaaminen. Digijohtamisessa ja analytiikkaosaamisessa ajankohtaisiksi kehitysalueiksi nostetaan tiedolla johtamisen ja PowerBI -osaamisten laajentaminen.

Henkilöstön näkemyksiä digiosaamisen kehittämisestä

Arvioinnin yhteydessä toteutetussa Tukesin henkilöstökyselyssä vastaajia pyydettiin vapaasti kuvaamaan, millä tavalla viraston ja sen henkilöstön digiosaamista on kehitetty viime vuosina. Vastausten perusteella talvella 2020 alkaneella koronapandemialla ja sen mukanaan tuomalla etätyöajan lisääntymisellä on ollut merkittävä vaikutus henkilöstön ja toisaalta myös viraston digiosaamisen kehittämiseen. Vastausten perusteella pakollinen siirtyminen etätyöhön on hyvällä tavalla pakottanut henkilöstöä omaksumaansa hyvin nopealla aikavälillä digitaalisten työvälineiden ja sovellusten käyttöä sekä myös lisännyt niiden itseopiskelun määrää. Digitaalisten työvälineiden (esimerkiksi etätyöpalaverit, sähköiset allekirjoitukset) käytöstä saatujen hyvien kokemusten on nähty lisänneen myös heikompien digitaitojen omaavien henkilöiden varmuutta sekä toisaalta myös halua oppimiseen.

Pandemian ja lisääntyneen etätyön seurauksena myös viraston tarjoamien digiosaamista kehittävien koulutuspalvelujen määrä on kyselyn perusteella lisääntynyt. Eri järjestelmiin ja alustoihin liittyviä koulutuksia tarjotaan joko verkkokoulutuksina tai itseopiskelumateriaalina. Etätöihin siirryttäessä koulutuksia järjestettiin alkuun erityisesti Teamsin käyttöön liittyen ja sen myötä koulutuspalvelut ovat laajentuneet koskemaan myös muita yhteistoiminnallisia sovelluksia (esimerkiksi Miro). Koulutusaloista eOppiva tarjoaa myös vastausten perusteella runsaasti hyödyllistä itseopiskelumateriaalia. Tukeisiin on perustettu vastikään myös henkilöstön keskuudesta rekrytoituja digiagentteja, joiden tehtävänä on kehittää viraston digitaalista työympäristöä, kokeilla uusia sovelluksia ja tarjota muulle henkilöstölle tukea digiosaamisen kehittämiseksi.

Henkilöstökyselyn vastausten perusteella digiosaamisen kehittämiseen tulee panostaa myös tulevaisuudessa, sillä etätyöstä tulee yhä enenevässä määrin vallitsevan työskentelytapa. Tällöin vaarana kommenttien perusteella se, että polarisaatio vahvojen digiosaajien ja vähemmän vahvojen välillä kasvaa entisestään. Muutamassa kommentissa tuotiinkin esiin tarve jatkuvammalle ja systemaattisemmalle seurannalle, jonka avulla digitaalisten kehitystä voitaisiin mitata ja arvioida. Toisaalta useassa kommentissa tuotiin myös esiin digiosaamisen kehittämisen keskeisin haaste, joka on aika. Ajallisia resursseja koulutautumiseen ja digitaalisten itseopiskeluun pitää pystyä myös tarjoamaan organisaation toimesta.

Tukesin johto- ja avainhenkilöiden haastattelujen perusteella digitaalisuuden edistäminen ja digiosaamisen kehittäminen ovat tärkeitä ja selkeitä teemoja, joihin tullaan panostamaan hyvin todennäköisesti nykyisen strategian lisäksi myös tulevalla strategiakaudella. Haastattelujen perusteella digiosaamisen kehittäminen voidaan jakaa karkeasti kahteen osakokonaisuuteen. Yhtäältä on kysymys yleisten digitaalisten kehittämisestä, jossa organisaatio pitää huolen siitä, että sen henkilöstöllä on riittävä perusdigivalmiudet

sekä kyvykkyys hyödyntää organisaation yleisiä ja substanssispesifejä tietojärjestelmiä tehokkaasti.

Toisaalta kysymys on myös digitalisaatio-osaamisen kehittämisestä valittujen henkilöiden osalta niin, että tietyt substanssityökokemusta omaavat henkilöt pystyvät toimimaan myös digitaalisten palvelujen ja sisäisten tietojärjestelmäkehityshankkeiden johdossa. Edellisessä, palvelukehitystä ja digitalisaatiota käsittelevässä luvussa (luku 3.5) on tuotu eri aineistojen pohjalta esiin tietynlaista osaamisvajetta jälkimmäiseen kontekstiin liittyen. Tukesin johto- ja avainhenkilöhaastattelussa korostettiin, että näiden osaajien kouluttaminen ja toisaalta uusien osaajien rekrytointi, on viraston ja sen palvelujen kehityksen kannalta tärkeää. Tukesin suunnitelmissa onkin haastattelujen perusteella lisätä palvelukehittämiseen liittyvää osaamista niin, että organisaation käytössä olisi riittävä resurssi henkilöitä, joilla on hallussaan sopiva yhdistelmä tietojärjestelmäkehitysoaamista ja substanssityökokemusta. Haastattelujen perusteella nykyiset sovellusvastaavat ”korvattaisiinkin” tuote- ja palveluvastaavilla, joiden tehtävänä olisi vetää organisaation sisäisiä järjestelmäkehityshankkeita sekä kehittää olemassa olevia järjestelmiä ja niiden yhteistoiminnallisuutta. Tuote- ja palveluvastaavien toiminta edellyttää myös näkemysten mukaan nykyistä vahvempaa ja yhtenäisempää prosessikehittämistä (ks. havainnot luvusta 3.5) sekä prosessiomistajuuksien määrittelyä.

3 Tulosojhaus

3.1 Tukesin tulosojhausken rakenne

Turvallisuus- ja kemikaaliviraston tulosojhausken rakenteen voidaan sanoa jossain määrin poikkeavan tyypillisestä tulosojhausken rakenteesta, sillä vaikka virasto sijaitsee hallinnollisesti työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla, solmii se tehtäväkentästään johdun tulossopimuksen TEM:n lisäksi myös ympäristöministeriön sekä liikenne- ja viestintäministeriön³² kanssa ja on täten useamman hallinnonalan moniojhauskessa. Tämä ei ole kuitenkaan valtionhallinnossa täysin ainutlaatuista, sillä esimerkiksi ELY-keskuksiin ja aluehallintovirastoihin kohdistuu samanlaista moniojhauskusta. Tukesin yleishallinnollisesta ohjauksesta ja valvonnasta vastaa työ- ja elinkeinoministeriö, mutta sen lisäksi myös liikenne- ja viestintäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, sisäministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö sekä ympäristöministeriö ohjaavat virastoa yhteistoiminnassa kukin omalla toimialallaan.

Moniojhausken tukena toimii Tukesin tulosojhausken yhteistyöryhmä, johon kuuluvat edellä kuvattujen ministeriöiden edustajat. Yhteistyöryhmän tehtävänä on avustaa ministeriöitä tulosojhausken yhteensovittamisessa, käsitellä kunkin ministeriön vastualueelle kuuluvia tulostavoitteita ja pyrkiä hyvässä yhteistyössä edistämään viraston tehokasta ja laadukasta toimintaa, seurata budjettivalmistelua ja talousarvioon asetettavia tulostavoitteita, sekä osallistua viraston toiminnan arvioimiseen tilinpäätöskannanoton valmistelussa.³³

Pääasiallisesti Tukesin tehtäväalueet ja talousarviorahoituslähteet sijaitsevat työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla ja pääluokassa. Näiden lisäksi Tukes vastaanottaa rahoitusta ja laatii tulossopimuksen ympäristöministeriön sekä liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalojen kanssa. Ympäristöministeriön kanssa sovitaan CE-merkittyjen rakennustuotteiden, eräiden rakennustuotteiden tuotehyväksynnästä annetun lain mukaisten rakennustuotteiden, sekä tuotteiden ekologiselle suunnittelulle ja energiamerkinnälle asetettavista vaatimuksista annetun lain mukaisesta markkinavalvonnasta. Liikenne- ja viestintäministeriön edustajana toimivan Liikenne- ja viestintävirasto Traficomien kanssa sovitaan

32 Liikenne- ja viestintäministeriön edustajana näissä sopimuksissa toimii Liikenne- ja viestintävirasto Traficom.

33 Työ- ja elinkeinoministeriö (24.2.2021): Asettamispäätös: Turvallisuus- ja kemikaaliviraston tulosojhausken yhteistyöryhmän asettaminen.

kuljetettavien painelaitteiden markkinavalvonnasta sekä vaarallisten aineiden kuljetuspakkausten ja -säiliöiden tuotevalvonnasta.

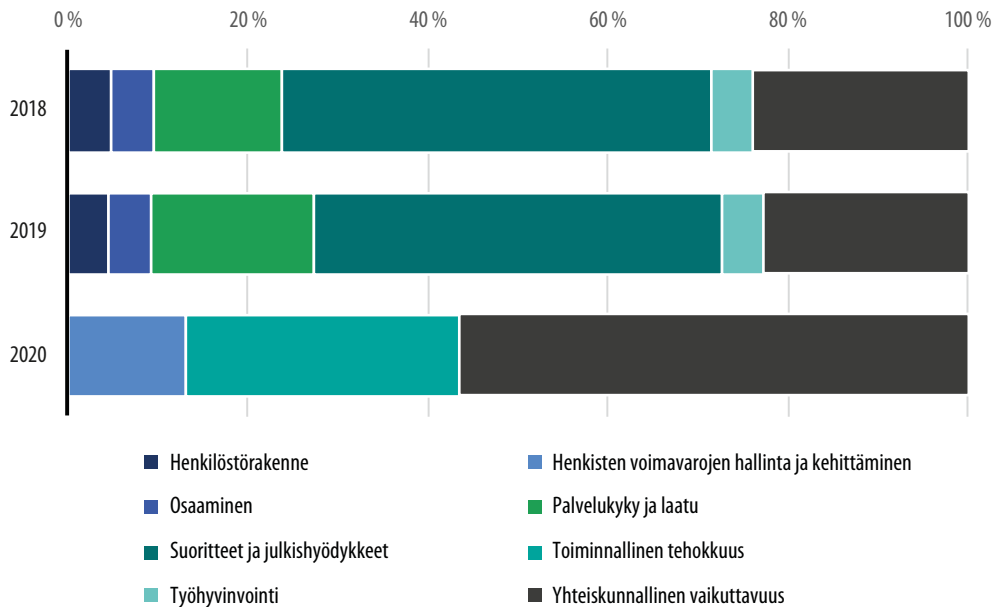
Moniohjaus asettaa tiettyjä haasteita muun muassa aiheeseen liittyvien asiakirjojen löytämiselle avoimesta verkosta. Arvioinnissa havaittiin, että Tukesin julkisilta internet-sivuilta oli löydettävissä ainoastaan viraston ja työ- ja elinkeinoministeriön väliset tulossopimukset. Ympäristöministeriön sekä liikenne- ja viestintäministeriön osa-alueiden sopimukset liitteineen olivat saatavilla pyynnöstä. Sen sijaan sosiaali- ja terveysministeriön, maa- ja metsätalousministeriön ja sisäministeriön hallinnonaloille kuuluvien tehtävien rahoitus sisältyy TEM:n pääluokan toimintamomentin 32.01.08 määrärahaan ja niitä koskevat tulostavoitteet sisältyvät Tukesin ja TEMin väliseen tulossopimukseen.

Tukesin tulosohjauksen mittarit, niiden kehitys ja tavoitteiden saavuttaminen

Tukesin tulosohjauksessa käytettyjä tulosmittareita analysoitiin vuosilta 2018–2020 sekä valtion tulostietojärjestelmän, että tulossopimusten tietoja hyödyntäen. Yleisesti voidaan lausua, että tiettyjä Tukesin tulosohjauksen mittareita on muutettu lähes vuosittain, jolloin ajallisesti kattavan, koherentin kokonaiskuvan muodostaminen niiden pohjalta viraston toiminnasta on jossain määrin haastavaa. Tämä huomio ei tosin rajoitu ainoastaan Turvallisuus- ja kemikaalivirastoon, sillä mittareiden variointia sopimuksesta toiseen ilmenee myös muissa virastoissa ja muilla hallinnonaloilla.³⁴

Toisaalta Tukesin tulosmittareihin sisältyy myös indikaattoreita, joita on hyödynnetty ja seurattu pitkäänkin, esimerkiksi digitalisointiaste. Digitalisointiastetta tarkastelevan mittarin osalta huomio kiinnittyy sen tavoitearvojen melko voimakkaaseen vaihteluun, vaihteluvälin ollessa jopa 35 % – 80 % peräkkäisinä vuosina (2020/2021).

34 Ks. Salminen, ym. (2021, 63; 71). Valtionhallinnon tulosohjausmallin arviointi.

Kuvio 44. Tulostittareiden tyypit ja jakauma vuosina 2018–2020 ³⁵

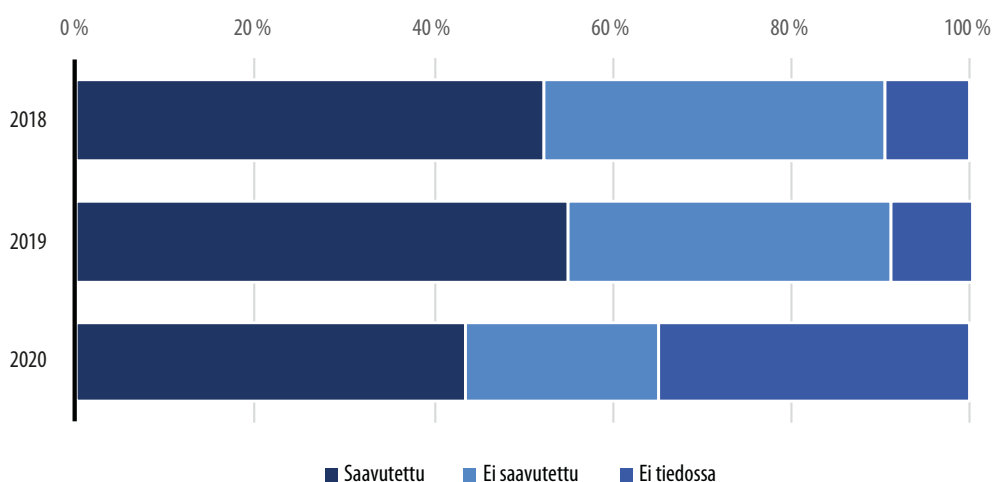
Kuviossa 44 on esitetty tulostittareiden jakautuminen eri mittariluokkiin vuosina 2018–2020. Kuviossa nähtävissä oleva kehitys tukee tulossopimusten analyysissa tehtyä havaintoa siitä, että Tukesin tulostittareita on kehitetty ajan saatossa suoriteperustaisista mittareista enemmän kohti strategisempia tavoitteita. Erityisesti vuodesta 2020 eteenpäin yhteiskunnallisen vaikuttavuuden mittareiden osuus tulosohjauksen mittaripaletista on kasvanut. Tulostittareiden vuosittaisessa kokonaismäärässä ei esiinny huomattavia muutoksia tarkasteluajanjaksolla, mittareiden kokonaismäärä on pysynyt melko tasaisena noin kahdessakymmenessä mittarissa.

Edellä kuvatuilta vuosilta valtion tulostietojärjestelmään kirjattuja toteumatietoja verrattiin niin ikään järjestelmään kirjattuihin mittareiden tavoitearvoihin ja toteumat luokiteltiin tämän perusteella kolmeen luokkaan: saavutettu, ei saavutettu tai ei tiedossa. Tulee huomata, että tällainen luokittelu on jossain määrin informaatioarvoa vähentävää, sillä tavoitearvot pohjautuvat usein esimerkiksi sidosryhmä- tai henkilöstötutkimusten tuloksiin tai suoritteisiin, jolloin kontekstin merkitys kasvaa: mikäli toteuma on 0,1 yksikköä alle tavoitteen, ei voitane puhua erityisen heikosta suoriutumisesta, mutta tästä huolimatta toteutetussa analyysissa luokittelu tehtiin dikotomisesti joko/tai. Kuten kuviossa 45 voidaan havaita, on virasto edellä kuvatulla tapaa analysoitaessa saavuttanut noin puolet tulostavoitteistaan. Vuoden 2020 huomattava ”ei tiedossa” -osuus juontuu uusien mittareiden

³⁵ Lähde: Valtion tulostietojärjestelmä

kehittämisestä, jolloin ensin tulee määritellä lähtötaso, jonka jälkeen voidaan vasta aloittaa kehityssuunnan ja tavoitearvojen määrittely.

Kuvio 45. Vuosien 2018–2020 tulosmittareiden luokittelut ja jakauma kolmeen ryhmään niiden toteutumisen perusteella ³⁶



Tilinpäätöskannanotoissa esitetyt huomiot

Osana tulosohjausprosessia, tulossopimusten toteutumista arvioidaan ministeriöiden antamissa tilinpäätöskannanotoissa toimintavuotta seuraavana vuonna. Näiden dokumenttien osalta analysoitiin työ- ja elinkeinoministeriön tilinpäätöskannanotot vuosilta 2015–2020. Strategisella tasolla arvioituna kannanottojen perusteella ministeriö on ollut pääosin tyytyväinen viraston toimintaan kaikkina vuosina, sillä kaikissa vuosien 2015–2020 tilinpäätöskannanotoissa todettiin Tukesin toiminnan olleen ”ohjaavien hallinnonalojen strategian mukaista” ja että virasto oli ”saavuttanut pääosin sille asetetut tulostavoitteet”.

Tilinpäätöskannanotoista analysoitiin erityisesti ne osiot, joissa ministeriö ohjeisti virastoa tietyistä toimenpiteistä, joihin sen tulisi ryhtyä toimintansa tuloksellisuuden parantamiseksi. Näiden osioiden huomiot painottuivat merkittäviin, strategisiksi kuvailtaviin asioihin. Vuosina 2015 ja 2016 ministeriö kiinnitti tilinpäätöskannanotoissa huomiota FINAS:in kautta tapahtuvan akkreditointipalvelun toimitusaikojen kohtuullisuuden ja asiantuntemuksen varmistamiseen. Vuonna 2015 lisäksi huomiota kiinnitettiin valvonnan riskiperusteisuuden edelleen kehittämiseen, siinä missä vuonna 2016 ministeriö alleviivasi

³⁶ Valtion tulostietojärjestelmä

valtiollistetun ja Tukesiin keskitetyn kuluttajaturvallisuusvalvonnan resurssien täysimittaista hyödyntämistä tulevaisuudessa.

Vuonna 2017 ministeriö kiinnitti huomiota siihen, että palveluiden digitalisointiin ja tietojärjestelmien uudistamiseen liittyvät hankkeet eivät olleet toteutuneet suunnitellussa aikataulussa, ja että Tukesin tulisi kiinnittää huomiota näiden hankkeiden entistä tarkempaan seurantaan. Virasto toi itse esiin huolen sen palkkakilpailukyvästä, jonka parantamista alettiin selvittää. Viimeksi mainittu asia nostettiin esiin myös vuoden 2018 tilinpäätöskannanotossa.

Vuoden 2019 kannanotossa ministeriö pyysi Tukesia kiinnittämään erityistä huomiota talouteensa: tulossopimuksessa arvioidun henkilöstö-/työvuosimäärän huomautettiin olevan ainoastaan arvio, eikä virastolle ole asetettu mitään henkilöstökehystä, vaan virastojen tulee toimia määrärahojensa puitteissa. Myös vuonna 2017 esiin nostettu digitalisointiin ja tietojärjestelmien uudistamiseen liittyvien hankkeiden tarkemman seurannan tarve toistui vuonna 2019. Tukesia pyydettiin lisäksi myös arvioimaan projektin- ja salkunhallintaansa resurssiensa pohjalta, sekä kiinnittämään huomiota maksullisen toimintansa kustannusvastaavuuteen, jonka ministeriö huomautti viimeisen kolmen vuoden aikana laskeeneen yli 20 prosenttia.

Vuoden 2020 tilinpäätöskannanotossa ministeriö totesi, että Tukesin tulee edelleen kiinnittää erityistä huomiota talouteensa ja että viraston tulee varautua sopeuttamaan toimintaansa varautuakseen toiminnan turvaamiseksi osoitetun yhden miljoonan euron toimintamenomäärärahallisyksen leikkaukseen. Niin ikään virastoa pyydettiin myös kiinnittämään huomiota toimintansa kustannusvastaavuuden parantamiseen edeltävän vuoden tapaan. Ministeriö ohjeisti virastoa myös tarkkailemaan koronavirusepidemian vuoksi vähentyneen kenttävalvonnan vaikutuksia viraston toimialueiden turvallisuustilanteeseen, sekä jatkamaan valmiuksiensa kehittämistä reagoidakseen toimintaympäristöä muuttaviin ilmiöihin, kuten esimerkiksi vihreään siirtymään.

3.2 Havainnot tulosohjauksen toimivuudesta

Yleisesti ottaen Turvallisuus- ja kemikaaliviraston (Tukes) tulosohjaus on toiminut suhteellisen hyvin ottaen huomioon viraston monialaisuuden ja eri ministeriöiden muodostaman moniohjauksellisuuden.

Tulosohjauksen lähtökohdat, periaatteet sekä eri ohjausmuotojen yhteen toimivuus

Budjetti- ja säädösohjaus eivät arviointiaineiston perusteella tue Tukesin tulosohjausta tarkoituksenmukaisella tavalla. Budjettiohjaus toimii osittain erillisenä kokonaisuutena eikä vastaa tulosohjauksen kautta toiminnalle asetettuja tavoitteita tai säädösohjauksen kautta muodostuvia tehtäviä. Budjettiohjaus ja tulosohjaus eivät kytkeydy riittävästi toisiinsa eikä ole aivan selkeää, miten tehtävät ja resurssit on liitetty toisiinsa, ja millä kustannustasolla tehtävät on otettu vastaan.

Tukesin resurssiohjaus on TEMin vastuulla. Haastatteluissa nousi kuitenkin esille, että valtiovarainministeriön linjaukset valtion talousarvion valmistelusta vastaavana ministeriönä voivat poiketa esimerkiksi TEMin alkuperäisestä ehdotuksesta Tukesin koskien. Hallinnonalojen talousarvioehdotukset käsitellään valtiovarainministeriössä, joka myös viimeistelee hallituksen talousarvioesityksen. Eduskunta hyväksyy lopulta valtion talousarvion.

Tukesin budjettiohjaukseen on vaikuttanut Tukesin organisaation muuttuminen viimeisen kymmenen vuoden aikana (ks. edellä luku 3). Huomattavin muutos tapahtui vuonna 2011, jolloin kemikaalituotevalvonta siirtyi Tukeisiin. Lisäksi Tukesista tuli kaivosviranomainen vuonna 2011. Haastatteluissa tuli esille, että resursoinnin tilannetta vuonna 2011 pidettiin hyvänä. Sen sijaan budjettiohjaus ei ole reagoinut Tukesin kasvaneeseen työmäärään. Tukesista saadun tiedon perusteella Tukesin työaikasaldot ovat kasvaneet viime vuosina. Saldokertymät eivät kuitenkaan kerro työn sisällön muuttumisesta. Tukesille osoitetut uudet tehtävät ovat olleet luonteeltaan pääosin asiantuntijatehtäviä, joissa suoritteet ovat ohjausta, neuvontaa, viestintää, muiden viranomaisten kanssa tehtyä yhteistyötä, erilaisia selvityksiä tai kansainvälistä yhteistyötä. Lisäksi Tukesista todettiin, että toimintaympäristön muuttuessa tehtävät edellyttävät enemmän perehtymistä. Onkin tarvetta sille, että jatkossa Tukesin työajan määrän ja työajan kohdentamisen raportointijärjestelmien tiedot yhdistettäisiin. Tukesista informoitiin, että tietojen yhdistäminen säännölliseksi raportiksi on valmisteilla.

Säädösohjaus ja tulosohejaus

Tukesin toimintaympäristön muuttuessa yhä monimutkaisemmaksi uutta sääntelyä on tullut vähitellen lisää eikä aiempaa sääntelyä ole vähennetty. Säädösohjauksen ja tulosohjauksen yhteensopivuuden keskeisinä haasteina ovat, että Tukesia koskeva sääntely on peräisin useilta eri hallinnonaloilta, ja että sääntelyn raamit tulevat EU:n lainsäädännöstä. Haastattelujen perusteella Tukesissa ei ole kuitenkaan välttämättä resursseja tehdä valvontaa, jos Tukeisiin tulee lainsäädännön myötä uusi valvottava alue. Tällaisessa tilanteessa on tarvetta tehdä uusi rekrytointi tai Tukesin henkilöstössä tulee koulututtua uuteen aihepiiriin. Esimerkiksi EU:sta tulleen Konfliktimineraalasetuksen valvonta sijoitettiin Tukeisiin.

Tukesilla on aktiivinen rooli lainsäädännön kehittämisessä, mikä on kirjattu myös TEMin ja Tukesin väliseen tulossopimukseen. Osallistuminen säädösten kehittämiseen on yksi Tukesin kuudesta strategisesta valinnasta (TEM -Tukes tulostavoiteasiakirja vuosille 2021–2024). Haastatteluissa tuli ilmi, että Tukes on pyrkinyt ennakoimaan sääntelyn muutoksia valmistelemalla listoja sääntelyn korjaamisen tarpeista. EU:sta tulee asioita, jotka tulee saada voimaan. Esimerkiksi kemikaalipuolen ohjauksessa riskiperusteisuus on lähtökohtana myös kansainvälisesti. Toisaalta sääntely on myös kilpailukyvyn tekijä esimerkiksi kemikaaliturvallisuuslain päivittämistä koskien. TEM-Tukes tulostavoiteasiakirjan (2021–2024) mukaan muun muassa kemikaaliturvallisuus- sekä maakaasu- ja biokaasusäädöksiin kohdistuu selviä muutostarpeita uusien teknologioiden ja vihreää teknologiaa edistävien EU:n ja kansallisten strategioiden myötä.

Lainvalmistelun hitaus nousi toistuvasti esille arvioinnin haastatteluissa. Haastatteluissa sanottiin suoraan, että kansallinen lainsäädäntö on jäljessä. On ilmeistä, että ministeriön riittämättömät lainsäädännön valmistelun resurssit heijastuvat myös Tukeisiin. On tarvetta sille, että lainsäädännön kansallinen valmisteluprosessi lähtisi liikkeelle nykyistä aiemmin. Arviointiaineiston perusteella myös Tukesin tulisi olla mukana EU:n työryhmissä jo valmisteluvaiheessa, jotta Tukes olisi entistä paremmin tietoinen valmistelun etenemisestä. Toisaalta haastatteluissa muistutettiin siitä, ettei Tukesilla sekä lupa- että valvontaviranomaisena voi olla liian keskeinen rooli sääntelyn valmistelussa.

Tukesin toiminta on ollut yleisesti ottaen säädösohjauksen odotusten mukaista. Äskettäin tuli poikkeuksellisesti ilmi Tukesin puolueettoman valvontaviranomaisen roolin vaarantuminen kaivosasioiden käsittelyssä³⁷. Lisäksi haastattelun asiantuntijan mukaan Tukesissa on ollut puutteellista tietoa siitä, miten esimerkiksi YM:n lainsäädäntöön kuuluvia sisältöjä voisi muuttaa.

37 <https://yle.fi/uutiset/3-12038163>

Poliittinen ohjaus, hallitusohjelma ja tulosohtaus

Arviointiaineiston perusteella poliittisen ohjauksen kohdentuminen Tukesin substanssialoille on ollut melko vähäistä. Tätä selittää osaltaan se, ettei Tukesin toimialaan kuuluvissa turvallisuusasioissa ole ilmennyt suuria ongelmia. Yksi haastateltavista totesikin, "että niin kauan kun mitään ei kuulu, asiat ovat hyvin". Sen sijaan yksittäiset tapaukset ja ongelma-kohtat voivat herättäneet laajempaa kiinnostusta Tukesia kohtaan.

Haastatteluissa nousi esille, että esimerkiksi kiertotalouden ja ilmastopäästöjen vähentämisen tulisi sisältyä Tukesin tulosohtaukseen. Sanna Marinin hallitusohjelman strategiset teemat, joissa on esillä muun muassa elinvoima, teknologinen kehitys, digitalisaatio ja vihreä teknologia, heijastuvat myös Tukesin toimintaan. TEM -Tukes tulostavoiteasiakirjassa vuosille 2021–2024 onkin todettu, että esimerkiksi ilmastomuutokseen liittyvät toimet ilmenevät Tukesin toimialalla erityisesti kemikaaleihin, tuotteisiin, uusiin energiantuotantomuotoihin ja laitoskonsepteihin liittyvinä teknologisina riskeinä, kasvavina hake-musmäärinä sekä uusien riskien ennakointi- ja selvitystarpeina. On ilmeistä, että Tukesiin kohdistuva poliittinen ohjaus voi tulevaisuudessa vahvistua esimerkiksi vihreän siirtymän edistämisen näkökulmasta. Haastatteluissa todettiin, että vihreä siirtymä on yksi keskeisistä toimintaympäristön muutoksista. Lisäksi TEM -Tukes tulostavoiteasiakirjan (vuosille 2021–2024) mukaan akkujen arvoketjusta on kasvamassa Tukesille merkittävä painopiste. Akkuala koskee Tukesia kaivostoiminnasta kierrätykseen saakka.

Tulosohtauksen strategisuuden taso ja kytkentä ohjaavien ministeriöiden hallinnonalojen strategioihin

Tukesin tulosohtausprosessin strateginen taso on muuttunut. Tulosohtaus on siirtynyt viimeisen 10 vuoden aikana operatiivisemmasta, suoriteperusteisiin indikaattoreihin pohjautuvista, tulosohtauksesta kohti strategisempaa ohjausta. On huomattava, että entistä strategisempi ohjaus koskee koko valtioneuvostoa eikä ainoastaan Tukesin ohjausta. Tukesin toimintaa kehitetään aiempaa strategisempaan suuntaan. Esimerkkinä strategisen tason ohjauksesta nostettiin ympäristöministeriön esille nostama vihreän siirtymän näkökulma. Viime vuosina Tukes on ylläpitänyt omaa strategista ohjelmaa, joka kanavoituu suoraan tuloskeskustelun prosessiin. Tulosohtauksen strateginen liikkumavara on Tukesin kohdalla kuitenkin rajallinen, koska valvontaviranomaisen tehtävät määritellään laissa. Sen sijaan valvonnan painopisteisiin ja suuntaan on mahdollista vaikuttaa. Organisaation sisällä liikkumavarassa on kuitenkin vaihtelua. Esimerkiksi teollisuusyksikössä liikkumavara voi olla rajallisempi kuin markkinavalvonnassa.

Strategisen ja operatiivisen tason yhteensopimattomuus on ilmennyt ongelmana Tukesin tulosohtauskeskusteluissa. Haasteena on löytää oikea strategisuuden taso ja oikea foorumi. Arvioinnissa saatu palaute ohjauksen strategisuuden tasosta oli ristiriitaista.

Osa haastateltavista asiantuntijoista pohti, onko ohjaus kehittynyt riittävästi strategisempaan suuntaan. Osa oli taas sitä mieltä, että keskustelu tulohajauksen yhteistyöryhmässä fokuoitouu liikaa strategiaan asioihin eikä keskustelua ole riittävästi konkreettisista operatiivisista asioista.

Käytännössä Tukesia ohjaavien ministeriöiden hallinnonalojen strategiat eivät ole keskenään yhteensopivia. Arvioinnin haastatteluissa toistui, että viime vuosina Tukeisiin on tullut uusia tehtäviä jokaisesta ohjaavasta ministeriöstä. Osa haastatelluista arvioi, että sektorien hallintoa olisi siirtynyt Tukeisiin ilman rahoitusta. Tukeisiin kaivataan lisää ennakoitua siitä, mihin suuntaan Tukes on menossa, ja miten suunnata toimintaa esimerkiksi mahdollisten budjettileikkausten yhteydessä. Tukesin budjetista kolme neljänestä kohdentuu henkilökunnan palkkoihin.

TEM-konsernin tulohajauksesta saatu palaute oli ristiriitaista. Haastatteluissa tuli esille toive siitä, että eri TEMin alaisten virastojen tulohajaus olisi nykyistä samankaltaisempi. Haastatteluaineiston perusteella TEMin osastot pitävät kiinni tiettyjen virastojen ohjauksesta, mikä voi heikentää yhtenäistämistä. TEMissä ei ole viime vuosina laadittu yhtä konsernistrategiaa. Sen sijaan TEMin hallinnonalan tavoitteet on koottu yhteen dokumenttiin, jossa on linkit hallinnonalan virastojen tulossopimuksiin. TEMin hallinnonalan tulostavoitteet vuodelle 2021 asiakirjassa on esitetty keskeiset tulostavoitteet uudistumista ja vähähiilisyttä, työllisyyttä ja yrittäjyyttä, yritysten erityisrahoitusta, kotoutumista ja kansainvälistä osaamista sekä hallintoa koskien. Hallinnon osalta tavoitteeksi oli kirjattu Digikypsyysindeksi 3,1 (itsearvio 1-5)³⁸. Tältä osin Tukesin tulostavoite on sama (TEM- Tukes tulostavoiteasiakirja vuosille 2021–2024).

Näkemyksiä moniohjauksen toimivuudesta

Työ- ja elinkeinoministeriö koordinoi Tukesin tulohajauksia, johon osallistuvat lisäksi ministeriöistä STM, SM, YM, LVM ja MMM (ks. edellä 4.1.1). TEM noudattaa tulohajauksessa valtioneuvoston tulohajausmalleja sekä TEMin ohjausyksikön linjauksia. Toiminnan monialaisuuden johdosta tulohajausprosessin ympärille on muodostunut myös eri teemoihin keskittyviä ”alatyöryhmiä”, joissa fokusoidutaan ko. teeman operatiivisiin asioihin. TEM ei ole mukana erikseen ohjattavissa kohdissa. Ministeriöistä STM:llä ja YM:llä on runsaasti yhteistyötä Tukesin kanssa. Tukesin kanssa rajatummissa substanssiasioissa työskentelevät ministeriöt (LVM/vaarallisten aineiden kuljetus, MMM/Kasvinsuojeluaineet) osallistuvat tulohajauksen yhteistyöryhmän kokouksiin, mutta perustavat ohjauksellisen

³⁸ Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalan tulostavoitteet vuodelle 2021. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisu 2021:7.

toimintansa pitkälti asiantuntijatason informaatio-ohjaukseen. Vaarallisten aineiden kuljetus ja kasvinsuojeluaineet eivät haastattelujen perusteella juuri nouse tulosohjauksen agendalle.

Moniohjauksessa korostuvat sekä ohjaavien tahojen että viraston kyvykkyydet muodostaa tulosohjausprosessista sellainen, ettei siitä ohjauksesta muodostu liian raskasta. Haastattelujen perusteella moniohjauksessa on myös keskeistä ymmärtää Tukesin itsenäinen lupa-viranomaisen rooli sekä ohjaavien ministeriöiden että Tukesin puolella.

Arvioinnin aikana haastateltujen asiantuntijoiden näkemykset moniohjauksen toimivuudesta vaihtelivat. Osa piti tulosohjausta toimivana, osa hankalana. Lisäksi Tukesin henkilöstölle suunnatussa kyselyssä vastaukset hajaantuivat sen suhteen, onko eri ministeriöiden vastuulla oleva tulosohjaus selkeää. Vastaajista 26 % oli samaa tai täysin samaa mieltä, 20 % täysin eri mieltä tai eri mieltä ja 30 % ei samaa eikä eri mieltä siitä, että eri ministeriöiden vastuulla oleva tulosohjaus on selkeää. Vastaajista 24 % ei ottanut kantaa asiaan. Vastaavasti Tukesin henkilöstön vastaukset hajaantuivat sen suhteen, tukeeko Tukesin tulosohjaus Tukesin toiminnan eri muotoja. Vastaajista 20 % oli samaa tai täysin samaa mieltä, 20 % täysin eri mieltä tai eri mieltä ja 35 % ei samaa eikä eri mieltä siitä, että Tukesin tulosohjaus tukee Tukesin toiminnan eri muotoja. Vastaajista 25 % ei ottanut kantaa asiaan.

Tulosohjauksen yhteistyöryhmään osallistuminen tarjoaa kaikille ministeriöille mahdollisuuden saada kokonaiskuva Tukesin tilanteesta siitä huolimatta, että työryhmässä ei juuri käsitellä esimerkiksi LVM:n ja MMM:n ohjauksessa olevia asioita. Haastatteluissa tuli esille, että konsensuksen aikaansaaminen on onnistunut yhteistyötä tekemällä, mutta on vaatinut työtä. Viime aikoina erityisesti TEM on vienyt tulosohjausta siihen suuntaan, että fokus on strategisen tason keskustelussa. Strategisen tason keskustelua käydään tulosohjauksen yhteistyöryhmässä, jossa Tukes itse ei ole edustettuna. Osa haastatelluista kysyi, onko foorumi oikea suoran vuorovaikutuksen puuttuessa Tukesin kanssa. Esimerkiksi kemikaalialioissa on epävirallinen operatiivisen tason alatyöryhmä, johon osallistuvat ko. asioista vastaavat ministeriöt (MMM, STM ja YM) ja Tukes. Ryhmää pidettiin haastatteluissa toimivana. Kääntöpuolena nousi esille, etteivät alatyöryhmässä käsitellyt asiat nouse tulosohjauksen yhteistyöryhmän strategisen tason keskusteluun. Haastattelujen perusteella olisi tarvetta sille, että ryhmän asiakirjat dokumentoitaisiin esimerkiksi päätösasiakirjoina. Nykyisten tulosohjauksen yhteistyöryhmän ja alatyöryhmien sijaan on jatkossa tarvetta koota keskustelu yhteen ryhmään koko tulosohjauksen prosessissa.

Tulosohjaus on yksi osa ministeriöiden ja Tukesin välisestä vuoropuhelua. Esimerkiksi nykyisin Tukesin tulosohjauksen alatyöryhmissä käytyä keskustelua ei dokumentoida virallisesti. Informaatio-ohjaus voi kohdistua eri toimijoihin eikä ole sitovaa. Äskettäin Salminen ym. korostivat valtionhallinnon tulosohjausmallin arvioinnissa, että valtion

tulosohjausmallin merkittävänä lisäarvona on vuoropuhelu ja yhteisymmärryksen lisääminen ministeriön ja viraston välillä, ja että on tarvetta nykyistä yhdenmukaisemmille käytännöille³⁹. Tukesin tulosohjausta edelleen kehitettäessä on tarpeen kiinnittää huomiota informaatio-ohjauksen rooliin osana moniohjausta.

Tulosohjausta tukevat sähköiset järjestelmät

Digitalisaation korostuminen nykyisessä ja tulevaisuuden tulosohjauksessa on koettu tärkeäksi, sillä se on myös keino vastata budjettiohjauksen ja säädösohjauksen tuomiin haasteisiin eli käytännössä resurssikysymyksiin. Digiasioiden painoarvoa on nostettu TEMin tulosohjauksessa. TEM on pyrkinyt ohjaamaan digitalisaatiota ennemmin informaatio-ohjauksen kuin tulossopimusten kautta. Toistaiseksi Tukesissa ei ole riittävästi käytössä ohjaustietoa tuottavia järjestelmiä. Tukesin sähköiset järjestelmät ovat edistyneet viime vuosina, mutta haasteena on kuitenkin esimerkiksi Tukesin digijärjestelmien riittävä yhteensopivuus muiden viranomaisten järjestelmien kanssa. Tukesissa digitalisaatio on nostettu korkealle myös tulostavoitteissa. Digitalisaation hyödyntäminen on Tukesin yksi kuudesta strategisesta valinnasta. TEM -Tukes tulostavoiteasiakirjan (vuosille 2021–2024) mukaan Tukesin tavoitteena on päästä Digital Government-tasolle eli palvelukokonaisuuksiin ja julkisen hallinnon toimijoiden yhteen toimiviin asiakaslähtöisiin palveluihin ja tiedon jakamiseen vuoteen 2025 mennessä.

Näkemyksiä tulosohjaustavoitteista ja niihin liittyvistä mittareista

Tukesin tulostavoitteet on tarkoituksellisesti määriteltä virastokohtaisesti Tukesin yhtenäisyyden edistämiseksi (aiemmin oli yksikkökohtaisia tavoitteita). Tukesin tulostavoitteissa on käytetty digitalisaation ja työtyytyväisyyden osalta valtioneuvoston tulosohjausmallien mukaisia mittareita. Haastatteluissa työtyytyväisyyttä pidettiin yhtenä tärkeistä tuloksen mittareista.

Haastatteluissa Tukesin tulossopimuksen mittareita pidettiin melko onnistuneina. Sen sijaan Tukesin henkilöstölle suunnatussa kyselyssä vastaukset hajaantuivat sen suhteen, ovatko tulostavoitteet ja sen mittarit tarkoituksenmukaisia. Vastaajista 31 % oli täysin eri mieltä tai eri mieltä, 30 % oli samaa mieltä ja 29 % ei ollut samaa eikä eri mieltä siitä, että tulostavoitteet ja sen mittarit ovat tarkoituksenmukaisia. Vastaajista 11 % ei ottanut kantaa asiaan. Haastatteluissa ”Osallistumme säädösten kehittämiseen” strategisen valinnan,

39 Salminen, V., Halme, K., Järvelin, A.-M., Kettinen, J., Uusikylä, P., Lintinen, U., Stenvall, J., Vakkuri, J. & Johanson, J.-E. 2021. Valtionhallinnon tulosohjausmallin arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja. 2021:33.

jonka indikaattorina on ”Tukes osallistuu aktiivisesti säädösten kehittämistarpeiden arviointiin, säädösten kehittämiseen ja menettelyjen sujuvoittamiseen”, mittariin kohdistui kritiikkiä. Tämän mittarina on itsearviointi edistetyistä säädöshankkeista tulostietojen yhteydessä. Lisäksi haastattelussa nostettiin esimerkkinä esille, että Tukes voi saavuttaa yhteiskunnallista vaikuttavuutta suoritteiden mittaamisen sijaan myös neuvonnan kautta saamalla asiakas tai sidosryhmä ymmärtämään jokin asia. Salmisen ym. mukaan valtionhallinnon tulohajauksessa on yksityiskohtaisten ja toiminnallisten mittarien sijaan laajemminkin tarvetta vahvistaa tulohajausmallin joustavuutta sekä toimintaympäristön ja muutosten ennakoimista.⁴⁰

Toiminnan suuntaaminen riskiperusteisesti on yksi Tukesin strategista valinnoista, jota on mitattu asiakas- ja sidosryhmäkyselyn kautta. Haastatteluissa riskiperusteisuutta pidettiin Tukesille tärkeänä lähtökohdaksi, mutta samalla myös hankalana. Esimerkiksi kysymykseen siitä, mikä on hyväksyttävä riskitaso, on vaikea vastata. On otettava huomioon, että riskien kasvamiseen voi vaikuttaa myös resurssien väheneminen. Toisaalta kaikkiin Tukesin tehtäviin ei voi soveltaa riskiperusteisuutta, koska osa tehtävistä on tehtävä riskistä riippumatta.

Tukesin tulohajauksessa yhtenä mittarina on Palvelukyky – asiakas- tai sidosryhmätyytyväisyys, jota on mitattu vuoro vuosina asiakas- ja sidosryhmäkyselyllä. Haastatteluissa arvioitiin, että Tukesin on tehtävä jatkuvasti töitä pitääkseen yllä tähän asti saavutettua hyvää tulosta kansalaisten luottamuksesta. Yhteiskunnan murros näkyy yleisesti kasvaneena kritiikkinä viranomaisia kohtaan.

40 Salminen, V., Halme, K., Järvelin, A.-M., Kettinen, J., Uusikylä, P., Lintinen, U., Stenvall, J., Vakkuri, J. & Johanson, J.-E. 2021. Valtionhallinnon tulohajausmallin arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja. 2021:33.

4 Tukesin yhteistyörajapinnat

4.1 Asiakas- ja sidosryhmätoiminta

Toimintaa ohjaavat asiakirjat ja määrittelyt

Tukesilla ei ole käytössään erillistä asiakkuus- ja/tai sidosryhmäohjelmaa. Asiakkuuksien ja sidosryhmien hallintaa kuvaavia strategisia ja toiminnallisia periaatteita on kuitenkin määritelty omana kokonaisuutenaan osana nykyistä kokonaisstrategiaa. Lisäksi Tukes on noudattanut strategiakaudelle 2019–2022 määriteltyjä yhteistyön tavoitteita ja toimintaperiaatteita.

Strategia-asiakirjassa asiakkuus- ja sidosryhmätoiminta on hahmotettu tapahtuvaksi viiden erilaisen suhteen kautta, jotka ovat valvonta- ja asiointisuhde, viestintäsuhde, kumppanuussuhde, yhteistyösuhde sekä vaikuttamissuhde.

Kuvio 46. Tukesin strategian sisältämä asiakas- ja sidosryhmätoiminnan määrittely

Valvonta- ja asiointisuhde	Viestintä-suhde	Kumppanuus-suhde	Yhteistyö-suhde	Vaikuttamis-suhde
Toimintatapa				
<ul style="list-style-type: none"> • Tuotteiden, palvelujen ja laitosten valvonta • Luvat ja ilmoitukset • Tutkinnot • Akkreditointi 	<ul style="list-style-type: none"> • Viestintä • Neuvonta ja opastus • Koulutus 	<ul style="list-style-type: none"> • Ulkoistettu toiminta • Hankinta-sopimukset 	<ul style="list-style-type: none"> • Valvontayhteistyö • Toimeenpano • Yhteiset projektit • Yhteistyöverkostot 	<ul style="list-style-type: none"> • Rakenteiden ja säädösten uudistaminen • EU-päätöksentekoon osallistuminen
Asiakkaat ja sidosryhmät				
<ul style="list-style-type: none"> • Ammattihenkilöt • Yritykset ja muut organisaatiot 	<ul style="list-style-type: none"> • Kuluttajat • Kansalaiset • Yritykset ja muut organisaatiot • Media 	<ul style="list-style-type: none"> • Asiantuntija-palvelut • Testaus- ja tarkastuspalvelut • Ulkoiset arvioijat • Tukitoimintojen palvelut 	<ul style="list-style-type: none"> • Kansalliset ja kansainväliset viranomaiset • Järjestöt • Muut sidosryhmät 	<ul style="list-style-type: none"> • Ministeriöt • Kansalliset ja kansainväliset viranomaiset • Standardointielimet
Tavoite				
<ul style="list-style-type: none"> • Asiakas saa palvelut sujuvasti ja asiantuntevasti • Ohjaamme asiakasta toimimaan säädösten mukaisesti ja turvallisemmin 	<ul style="list-style-type: none"> • Vuorovaikutuksen keinoin edistämme turvallisuutta ja luotettavuutta • Jokainen kantaa vastuunsa, tiedostaa riskit ja toimii turvallisemmin 	<ul style="list-style-type: none"> • Toimimme tehokkaammin kumppaneiden kanssa • Täydennämme omaa osaamistamme 	<ul style="list-style-type: none"> • Yhdessä tekemällä saamme parempia tuloksia • Tehokkaalla työnjaolla edistämme toimintaympäristön turvallisuutta 	<ul style="list-style-type: none"> • Vaikutamme aktiivisesti säädösten ajanmukaisuuteen ja toimivuuteen

Kullekin asiakas- ja sidosryhmäsuhdetypille on määritelty suhdetta parhaiten palvelevat ja edistävät toimintatavat sekä keskeiset vuorovaikutuksen tavoitteet. Lisäksi määrittelyssä on hahmotettu keskeisiä asiakas- ja sidosryhmäkatteja eri suhdetyypeittäin.

Kokonaisvaltaisemmin Tukesin yhteistyön tavoitteita ja periaatteita määrittelevässä dokumentissa⁴¹ todetaan, että Tukes edistää eri toimijoiden kanssa tehtävää yhteistyötä seuraavien kolmen tavoitteen viitekehyksessä:

- **Yhteistyön tulevaisuuden suunta:** Tukes on asiantunteva, avoin, aktiivinen ja aloitteellinen toimija sekä haluttu yhteistyökumppani.
- **Yhteistyön päämäärät:** Yhteistyön painopiste on korkeatasoisessa turvallisuuden ja luotettavuuden edistämässä ja uudistumisessa. Tukes pyrkii osallistamaan edistämään Suomen kilpailukykyä. Erityinen painopiste on kansainvälisen yhteistyön edistämässä.
- **Yhteistyön kehityssuunta:** Sidosryhmäyhteistyö on luonteva osa Tukesin kokonaistoimintaa, ja se liittyy saumattomasti tulos- ja vaikuttavuustavoitteisiin sekä edistää moderneja toimintatapoja. Yhteistyötä tehdään niiden tahojen kanssa, joiden kanssa päästään vaikuttavimpiin tuloksiin.

Samassa dokumentissa Tukesin yhteistyön toimintaperiaatteiksi on määritelty kuusi attribuuttia, jotka on esitetty ja määritelty yksityiskohtaisemmin taulukossa 16.

Taulukko 16. Tukesin yhteistyön toimintaperiaatteet 2019–2022

Yhteistyön periaatteet	
Moderni	Teemme yhteistyötä aloitteellisesti moderneilla ja monipuolisilla tavoilla (esimerkiksi webinaarit, nettisivut, sosiaalisen median kanavat ja yhteisöt, live-lähetykset). Tukesissa kannustetaan, tuetaan ja resursoidaan monipuoliseen kansainväliseen toimintaan.
Aktiivinen	Olemme asiantuntevia ja aktiivisia puheenvuorojen pitäjiä yhteistyökanavasta riippumatta. Tavoitteena on, että kaikki tietävät mitä mieltä Tukes tai Suomi on käsiteltävästä asiasta. Kuuntelemme kuitenkin myös muita ja keskustelemme rakentavasti.
Ennakkoluuloton	Laajennamme ennakkoluulottomasti verkostojamme tarpeen mukaan. Teemme monipuolista kansainvälistä yhteistyötä.
Suunnannäyttävä	Toimimme suunnannäyttäjänä. Luomme omia linjauksia ja toimintatapoja tilanteissa, joissa yhteistä toimintatapaa ei vielä ole. Tarjoamme niitä yhteisiksi käytännöiksi. Olemme myös valmiita ottamaan vetovastuita.
Vastuullinen	Olemme vastuullinen sidosryhmätoimija. Tukesilla on pienin hiilijalanjälki Euroopan viranomaisista. Suosimme virtuaalitapaamisia ja muita ekologisia yhteydenpidon muotoja aina kun mahdollista.
Resursointi	Varmistamme, että meillä on käytössämme riittävät resurssit, taidot ja työvälineet modernin ja meille tärkeän yhteistyön toteuttamiseen.

41 Tukesin yhteistyön tavoitteet ja toimintaperiaatteet 2019–2022

Asiakas- ja sidosryhmäpalautteen keräämisen käytännöt ja tulokset

Tukes kerää säännönmukaisesti asiakkailtaan ja sidosryhmiltään palautetta ja näkemyksiä omasta toiminnastaan. Asiakas- ja sidosryhmäpalautetta kerätään eri yksiköiden sisällä normaalien vuorovaikutustilanteiden lisäksi säännöllisillä koko virastoa koskevilla asiakas- ja sidosryhmätutkimuksilla. Asiakas- ja sidosryhmätutkimuksia toteutetaan vuorovuosittain. **Lisäksi FINAS-yksikkö kerää vuosittain omaa asiakastyytyväisyyspalautetta erillisellä asiakastutkimuksella.**

Koko Tukesia sekä FINAS-yksikköä koskevat asiakastyytyväisyystulokset ovat osa Tukesin toiminnan tehokkuutta määritteleviä tulosohjausmittareita. Asiakas- ja sidosryhmäpalautteiden osalta tulosohjausmittaristoon kuuluvat Tukesin asiakastyytyväisyys (mitataan joka toinen vuosi), FINAS-yksikön asiakastyytyväisyys (mitataan joka vuosi), sidosryhmätyytyväisyys (mitataan joka toinen vuosi) sekä sähköisten palvelujen toimivuus.

Sekä asiakas- että sidosryhmätutkimuksissa kerätään tietoa perinteisten markkinatutkimuseriaatteiden mukaisesti. Keskeisiä tarkasteltavia attribuutteja molemmissa tutkimuksissa ovat kokonaistyytyväisyyden lisäksi mm. viraston tunnettuus, NPS (Net Promoting Score), viraston maine, yhteistyön muodot sekä viraston tuloksellisuus. Taulukkoon 17 on koottu yhteen Tukesin (sekä FINAS-yksikön) asiakas- ja sidosryhmätutkimusten tulosten kokonaisarvosanoja eri vuosilta.

Taulukko 17. Tukesin ja FINAS-yksikön asiakas- ja sidosryhmätutkimusten tuloksia 2015–2021

Arviointivuosi	Tukes, asiakastyytyväisyys (kokonaisarvosana, 1-5)	Tukes-sidosryhmätyytyväisyys (kokonaisarvosana, 1-5)	FINAS-asiakastyytyväisyys (kokonaisarvosana, 1-5)
2021	4,0	Ei kerätty	N/A
2020	Ei kerätty	3,9	N/A
2019	3,9	Ei kerätty	4,3
2018	Ei kerätty	4,0	4,3
2017	4,0	Ei kerätty	4,4
2016	Ei kerätty	4,0	4,4
2015	N/A	Ei kerätty	4,3

Kuten taulukosta 17 voidaan havaita, sekä Tukesin että myös FINAS-yksikön asiakas- ja sidosryhmätutkimusten tulokset ovat olleen hyvin stabiileja eri vuosina. FINAS-yksikön asiakastytyväisyystulokset ovat olleet eri vuosina erinomaisella tasolla ja Tukesin, koko virastoa koskevat asiakas- ja sidosryhmätutkimusten tulokset myös hyvällä tasolla.

Viimeisimmän asiakastytyväisyystutkimusraportin (2021) johtopäätöksissä todetaan, että asiakkaiden mielikuvat Tukesista ovat pysyneet aiempiin tutkimusvuosiin nähden ennallaan. Mielikuvissa virastoa kohtaan nousevat esiin erityisesti luotettavuus ja turvallisuus. Tukesin toiminnan tunnettuus on kasvanut raportin mukaan jonkin verran aiempiin vuosiin verrattuna ja arviot toiminnan vaikuttavuudesta sekä maineesta ovat pysyneet aiempien vuosien tapaan hyvällä tasolla.

Raportin johtopäätöksissä todetaan, että asiakkaiden odotukset Tukesin toimintaan liittyen ovat kuitenkin kasvaneet. Odotukset ovat nousseet erityisesti digitaalisuuden, nykyaikaisen asiantuntijayhteistyön rakentamisen ja henkilöstön kanssa tehtävän yhteistyön toimivuuden osalta.

Asiakastutkimuksen (2021) tuloksia. Kohderymänä Tukesin asiakkaat, 526 vastausta

- 75 % arvioi Tukesin asioinnin ja palveluiden käytön onnistuneen hyvin tai erittäin hyvin (2019: 72 %)
- 73 % arvioi Tukesin arvojen onnistuneen hyvin tai erittäin hyvin (2019: 71 %)
- 69 % arvioi tehneensä turvallisuutta edistäviä muutoksia asioituaan Tukesin kanssa
- Net promoter score (NPS) 42 (2017: 31)
- Tukes onnistuu varsin hyvin vastaamaan asiakkaiden asettamiin odotuksiin. Odotukset ovat kuitenkin kasvaneet.
- Onnistumisella mitattuna heikentyneitä tekijöitä ei ole. Eniten on parantunut Tukesin digitaalisuuden hyödyntäminen (+0,2)
- Kasvaneita odotuksia kohdistuu etenkin digitaalisuuteen, nykyaikaisen asiantuntijayhteistyön rakentamiseen ja henkilöstön kanssa tehtävän yhteistyön toimivuuteen.

Asiakassuhteen onnistumisen mittareina käytettyjen kriteerien osalta heikennystä ei kuitenkaan ole aiempiin tutkimusvuosiin tapahtunut ja nousua on tapahtunut erityisesti digitaalisuuden hyödyntämiseen sekä asiakassuhteen toimivuuteen liittyvissä tekijöissä. Asiakaskyselyyn vastanneista 69 prosenttia (vuonna 2019, 71 prosenttia) ilmoitti tehneensä turvallisuutta edistäviä toimenpiteitä asioituaan Tukesin kanssa.

Viimeisimmän sidosryhmätutkimuksen (2020) keskeisissä tuloksissa 84 prosenttia pitää Tukesin mainetta melko tai erittäin hyvänä (2018, 88 %). Sidoryhmäkyselyyn vastanneista 56 prosenttia antoi suositteludennäköisyydeksi arvosanat 9 tai 10 (asteikolla 0–10), kun vastaava arvio vuonna 2018 oli 58 prosenttia.

Sidosryhmätutkimuksen (2020) tuloksia Kohderyhmänä Tukesin sidosryhmät, 202 vastausta

- 84 % pitää Tukesin mainetta melko tai erittäin hyvänä (2018: 88 %)
- 81 % pitää kiinnostavimpana yhteistyön muotona yhteisiä kokouksia verkossa.
- 67 % on ollut Tukesin kanssa yhteistyössä viimeisen vuoden aikana kolme kertaa tai useammin (2018: 77 %)
- Net promoter score (NPS) 49 (2017: 51)
- Tukesin toimintaa erittäin vaikuttavana pitävien osuus on laskenut viime tutkimuskerrasta (29 % – 23 %), melko vaikuttavana pitävien osuus on samaan aikaan kasvanut selvästi (58 % – 66 %).
- Onnistuneimpina asioina koettiin yhteistyö Tukesin henkilökunnan kanssa ja toiminnan rohkea uudistaminen
- Kriittisimmin suhtauduttiin mm. Tukesin kykyyn myötävaikuttaa säädösten kehittämiseen.

Raportin johtopäätöksissä todetaan, että sidosryhmätutkimuksen tulokset ovat pysyneet pitkälti samalla tasolla tai heikentyneet edelliseen tutkimuskertaan verrattuna. Kuiluanalyysin (huomioidaan sekä merkitys ja onnistuminen) avulla mitattuna kriittisimpiä arvioita toiminnasta saavat tuotteiden, palvelujen ja teollisuuden toiminnan turvallisuuden ja luotettavuuden edistäminen, toimijoiden kannustaminen vastuullisuuteen sekä myötävaikuttaminen säädösten kehittämiseen. Vastaavasti myönteisimpiä arvioita toiminnasta saavat yhteistyön toimivuus, pyrkimys toiminnan rohkeaan uudistamiseen sekä toimiminen suunnannäyttäjänä vastuullisen ja turvallisen Suomen rakentamisessa.

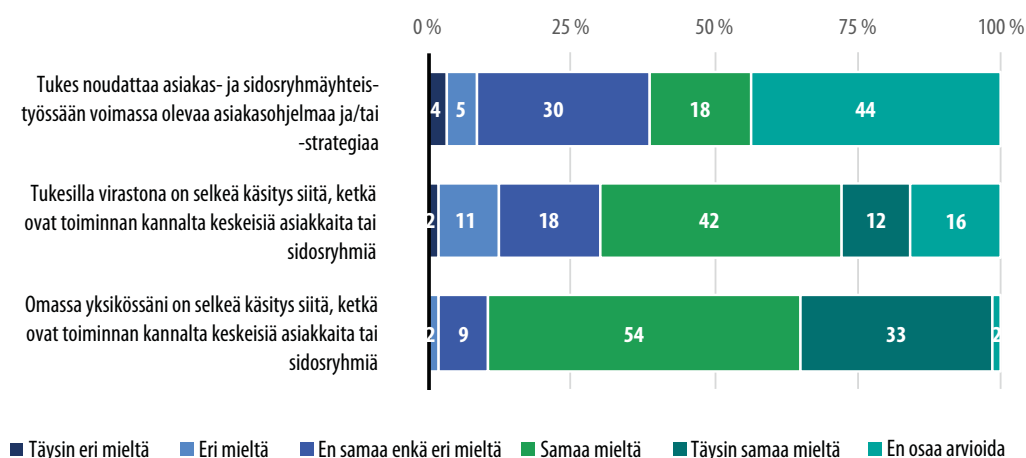
Tämän arvioinnin yhteydessä tehdyt asiakas- ja sidosryhmähaastattelut tukevat hyvin asiakas- ja sidosryhmätutkimusten esiin nostamia havaintoja. Tukesin toimintaan ollaan tyytyväisiä eikä esiin noussut yhteistyötä heikentäviä kitkatekijöitä. Yleisesti ottaen eri asiakas- ja sidosryhmätoimijat nostivat esiin Tukesin suuntaan asioinnin ja yhteistyön helppouden ja asiantuntijuuden. Useassa haastattelussa Tukesin harjoittaman yhteistyön kuvattiin olevan vähemmän byrokraattista ja enemmän ratkaisukeskeistä kuin muiden lupa- ja valvontaviranomaisten kanssa. Myös asiakastutkimusraportissa esiin nousut digitaalisuuden kehittäminen tuli esiin arvioinnin yhteydessä toteutetuissa haastattelussa. Tukesin nähtiin onnistuneen viimeisen viiden vuoden aikana palvelujensa sähköistämässä, mikä on helpottanut asiakkaiden toimintaa ja osaltaan vähentänyt heihin kohdistuvaa hallinnollista taakkaa. Yksittäisenä digihankkeena keskusteluissa nousi esiin erityisesti Tukesin koordinoima KemiDigi -hanke, jonka nähtiin vieneen eteenpäin kansallista kemikaalitietoa.

Henkilöstön näkemyksiä asiakas- ja sidosryhmätoiminnasta

Arvioinnin yhteydessä toteutetussa Tukesin henkilöstölle suunnatussa kyselyssä vastaajia pyydettiin ottamaan kantaa useisiin asiakas- ja sidosryhmäyhteistyötä koskeviin väittämiin.

Ensimmäisissä väittämissä vastaajia pyydettiin ottamaan kantaa siihen, missä määrin Tukesin asiakas- ja sidosryhmäyhteistyö pohjautuu olemassa oleviin suunnitelmiin ja miten hyvin keskeiset asiakas- ja sidosryhmät on tunnistettu.

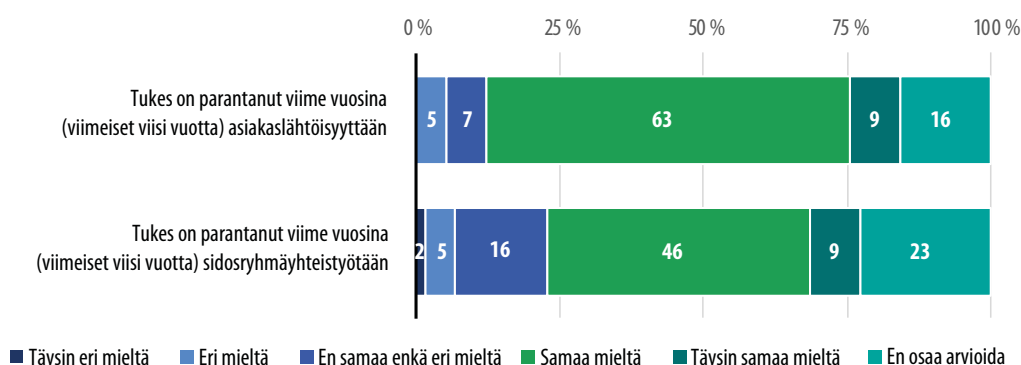
Kuvio 47. Tukesin henkilöstön näkemyksiä asiakas- ja sidosryhmäyhteistyön kokonaistilanteesta



Tulokset vahvistavat jo aiemmin todettua havaintoa siitä, että Tukesille ei virastotasolla ole olemassa voimassa olevaa erillistä asiakas- tai sidosryhmäyhteistyöohjelmaa tai -strategiaa määriteltyjen yhteistyön toimintaperiaatteiden lisäksi. Tätä kuvastaa hyvin kuviossa 47 oleva, ensimmäistä väittämää koskeva vastausjakauma, jossa 44 prosenttia vastaajista ei osannut sanoa noudattaako Tukes asiakas- ja sidosryhmäyhteistyössään voimassa olevaa asiakasohjelmaa ja/tai -strategiaa.

Vastaajista 54 prosenttia oli joko täysin samaa mieltä tai samaa mieltä siitä, että Tukesilla virastona on selkeä käsitys siitä, ketkä ovat toiminnan kannalta keskeisiä asiakkaita tai sidosryhmiä. Vastaajista vain 13 prosenttia oli väittämän kanssa joko eri mieltä tai täysin eri mieltä. Yksikkötasolla tarkasteltuna luvut ovat virastotason tarkasteluun verrattuna vielä myönteisempiä. Vastaajista 87 prosenttia oli joko samaa mieltä tai täysin samaa mieltä siitä, että yksikkötasolla on olemassa selkeä käsitys toiminnan kannalta keskeisistä asiakkuuksista ja sidosryhmistä.

Kuvio 48. Tukesin henkilöstön näkemyksiä asiakas- ja sidosryhmäyhteistyön parantumisesta



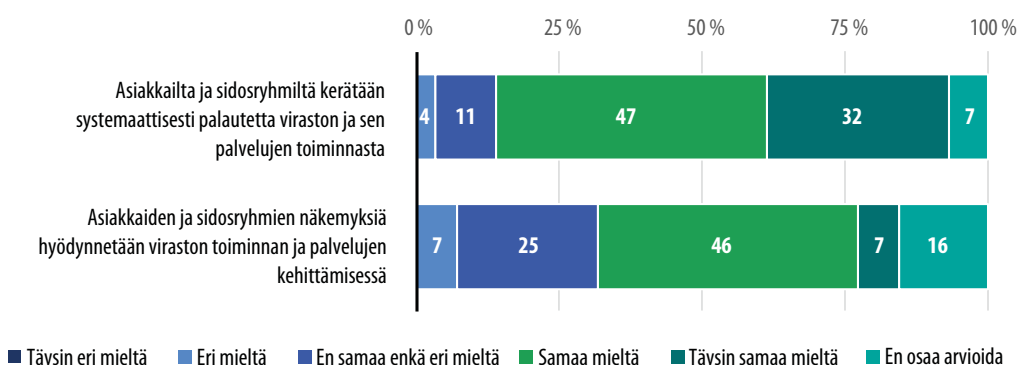
Kuviossa 48 on kuvattu henkilöstön näkemyksiä asiakas- ja sidosryhmäyhteistyön muutoksesta viimeisten viiden vuoden ajalta. Henkilöstön näkemys on varsin selkeä eli vastaajista 72 prosenttia oli samaa tai täysin samaa mieltä siitä, että Tukes on parantanut asiakaslähtöisyyttään. Sidosryhmäyhteistyön osalta arvioitu muutos on hieman maltillisempi, sillä sen osalta 55 prosenttia vastaajista näki Tukesin parantaneen toimintaansa viiden vuoden aikaperiodilla. Sidosryhmäyhteistyötä koskevassa väittämässä kriittisesti suhtautuneiden osuus pysyi kuitenkin maltillisena ja eroavuudet johtuvat pitkälti ”en osaa sanoa”-vastausten määrästä.

Henkilöstökyselyssä vastaajia pyydettiin ottamaan kantaa myös asiakkailta ja sidosryhmiltä kerättävästä palautteesta ja sen hyödyntämisestä. Vastaajista 79 prosenttia oli täysin samaa mieltä tai samaa mieltä siitä, että viraston asiakkailta ja sidosryhmiltä kerätään

systemaattisesti palautetta viraston ja sen palvelujen toiminnasta. Tulos vahvistaa hyvin aiemmin tässä luvussa esitettyjä tietoja säännönmukaisista palautekyselyistä.

Arviot asiakas- ja sidosryhmiltä kerätyn tiedon hyödyntämisestä olivat myös kohtuullisen positiivisia. Vastaajista 53 prosenttia oli sitä mieltä, että asiakkailta ja sidosryhmiltä kerättyä tietoa hyödynnetään hyvin viraston toiminnan ja palvelujen kehittämisessä. Eri mieltä olleiden vastaajien osuus oli vain seitsemän prosenttia.

Kuvio 49. Tukesin henkilöstön näkemyksiä asiakas- ja sidosryhmäpalautteen hyödyntämisestä



Henkilöstökyselyssä vastaajia pyydettiin myös vapaasti arvioimaan mitä hyvää ja mitä kehitettävää nykyisessä asiakas- ja sidosryhmäyhteistyössä on. Vahvuuksia käsittelevät vastaukset olivat varsin hyvin linjassa edellä käsiteltyjen väittämätulosten kanssa. Hyvänä asiana pidettiin erityisesti säännöllisiä asiakas- ja sidosryhmäkyselyjä, joiden tuloksia käydään systemaattisesti läpi sekä virasto-, että yksikkökohtaisesti ja kerättyä tietoa pyritään hyödyntämään palvelujen ja toiminnan kehittämisessä mahdollisuuksien mukaan. Vastauksissa myös nostettiin esiin se, että Tukesin (ja eri yksiköiden) asiakkaat ja sidosryhmät ovat kuitenkin pysyneet pitkälti samoina, joten ymmärryksen ja yhteistyön parantaminen on ollut varsin luonteva kehityskulku. Vastausten perusteella yleiskuva näyttää myös olevan se, että asiakaslähtöinen ajattelu on tehostunut selvästi viimeisten vuosien aikana.

Asiakas- ja sidosryhmäyhteistyön kehittämisen osalta näkemyksissä nousi esiin kaksi kehityslinjaa. Ensinnäkin vastauksissa peräänkuulutettiin proaktiivisempaa toimintaa asiakas- ja sidosryhmäyhteistyön kehittämiseksi. Käytännössä tällä viitattiin siihen, että virastolla (ja sen eri yksiköillä) tulisi olla nykyistä selkeämpi käsitys siitä, mihin asiakasryhmiin tai palveluihin tulevaisuudessa tulisi panostaa. Myös nopeasti muuttuvan toimintaympäristön nähtiin edellyttävän enemmän asiakastarpeen ymmärryksen lisäämistä sekä toisaalta yhä kasvavia vaatimuksia vastata asiakastarpeisiin aiempaa nopeammalla aikataululla.

Arvioinnin yhteydessä toteutetut Tukesin johdon ja eri ministeriöiden haastattelut tukevat hyvin edellä esiteltyjä havaintoja. Haastattelujen perusteella Tukesin asiakkailta ja sidosryhmiltä kerätään systemaattisesti palautetta ja tulokset ovat osoittaneet, että tyytyväisyys Tukesin toimintaan ja palveluihin on pysynyt viimeisten vuosien aikana hyvällä tasolla. Asiakas- ja sidosryhmäviestinnän merkitys korostuu vahvasti ja Tukesissa onkin toteutettu tähän liittyen useita uudistuksia viime vuonna. Keskeisiä uudistuksia ovat olleet verkkosivujen uudistaminen sekä sen sisältämän kysymys-vastaus -palvelun rakentaminen. Tukesin asiantuntijoita kannustetaan ja koulutetaan aiempaa proaktiivisempaan viestintään ja viimeaikaiset uudistukset (kuten intranetin uudistus) ovat tukeneet yksiköiden omatoimisuutta viestinnässä.

Asiakas- ja sidosryhmäyhteistyön kehittämiseen on kohdistettu viime vuosien aikana haastattelujen perusteella useita muitakin toimenpiteitä. Tukesissa on toteutettu muun muassa valmentavan valvonnan kehitystä yhteistyössä Oxfordin yliopiston kanssa ja vuodelle 2021 on lanseerattu omana sisäisenä tulostavoitteena myös asiakasymmärryksen lisäämiseen tähtäävä kehittämishanke. Myös palvelumuotoilun hyödyntämisen oletetaan tehostavan lähitulevaisuudessa asiakas- ja sidosryhmäyhteistyöhön liittyvää toimintaa.

4.2 Kansainvälinen- ja EU-yhteistyö

Tässä osiossa tarkastellaan Tukesin toimintaa kansainvälisillä areenoilla, Euroopan unionin toimielimissä sekä EU-lainsäädännön merkitystä Tukesin toimintaan. Etenkin EU-sääntelyn toimeenpano vaikuttaa pitkälti Tukesin toiminnan liikkumavaraan, joten sen huomioon ottaminen on keskeistä pyrittäessä ymmärtämään viraston ja sitä ohjaavien ministeriöiden strategisia valintoja. Arvioinnissa hyödynnettiin julkisia asiakirjalähteitä sekä hankkeessa toteutettuja haastattelua ja kyselyä. Erityisesti haastatteluaineistossa nousi esiin markkina- ja kemikaalivalvonnan parissa toimivien yksiköiden ja asiantuntijoiden suhde EU-tason toimintaan sekä EU-lainsäädäntöön liittyen. Myös Pohjoismaisen yhteistyön merkitys niin alueellisesti kuin EU-tasolla toteutettavassa kehitystyössä nousi esiin keskeisenä kansainvälisen yhteistyön muotona.⁴²

Suomessa on voimassa sekä EU:n että kansallinen kemikaalilainsäädäntö. EU-säädökset ovat asetusmuotoisena sellaisenaan jäsenvaltioita sitovaa sääntelyä. Kansallisesti säädetään lähinnä toimivaltaan, valvonnan järjestämiseen ja kansallisiin tietotarpeisiin liittyvistä asioista. REACH-asetus (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1907/2006, kemikaalien rekisteröinnistä, arvioinnista, lupamenettelyistä ja rajoituksista), koskee lähes

⁴² Pohjoismaista kemikaali- ja tuoteturvallisuuden parissa tehtävää yhteistyötä harjoitetaan esimerkiksi Pohjoismaisen ministeriöneuvoston ympäristö- ja ilmastostrategian mukaisessa Nordic Working Group for Chemicals, Environment, and Health (NKE) -työryhmässä.

kaikkia kemikaaleja. Asetuksella säädetään yrityksille muun muassa aineiden rekisteröintiin ja lupamenettelyyn sekä tiedottamiseen liittyviä velvoitteita. REACH-asetuksella on myös kielletty tai rajoitettu monien kemikaalien käyttöä, valmistusta ja markkinoille saattamista.

CLP-asetus (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1272/2008, aineiden ja seosten luokituksista, merkinnöistä ja pakkaamisesta) sisältää toiminnanharjoittajia velvoittavia säännöksiä kemikaalien luokituksista sekä vaarallisten kemikaalien merkinnöistä ja pakkaamisesta ja ilmoittamisesta Euroopan kemikaaliviraston tietokantaan. Lisäksi esimerkiksi haitallisten organismien torjunnassa käytettäviä biosideja säännellään omalla asetuksellaan (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 528/2012 biosidivalmisteiden asettamisesta saataville markkinoilla ja niiden käytöstä). EU:n kemikaaliasetukset ovat jatkuvasti kehittyvää ja täydentyvää lainsäädäntöä. Kun kemikaaleista saadaan uutta tietoa, se voi johtaa esimerkiksi uusiin rajoituksiin, kieltöihin ja vaaraluokituksiin.

Euroopan Unionin voimassa oleva markkinavalvonta-asetus (EU) 2019/1020 astui voimaan 15.7.2019. Uusi asetus kumosi vanhasta asetuksesta (EU) 765/2008 markkinavalvontaa ja ulkorajavalvontaa koskevat säännökset. Asetus (EU) 765/2008 jäi kuitenkin voimaan CE-merkintää ja akkreditointia koskevilta osilta. Markkinavalvonta-asetus (EU) 2019/1020 on suoraan sovellettavaa oikeutta mutta eräät sen vaatimukset ovat edellyttäneet kansallisia voimaansaattamistoimia.⁴³

Kansainvälisistä foorumeista Tukes on aktiivisesti mukana WELMECin eli Euroopan lakisääteisen metrologian yhteistyöelimen ja OIML:n eli maailmanlaajuisen lakisääteisen metrologian kansainvälisen järjestön toiminnassa. WELMEC pyrkii kehittämään ja yhtenäistämään eurooppalaisten viranomaisten ja tarkastuslaitosten toimintaa ja tulkintoja lakisääteisessä metrologiassa sekä edistämään tiedonkulkua asianosaisten ja asiasta kiinnostuneiden välillä. WELMEC antaa myös neuvoja Euroopan komissiolle ja neuvostolle mittauslaitedirektiivin (MID) kehittämiseksi. OIML (International Organisation of Legal Metrology) on valtioiden välinen lakisääteisen metrologian kansainvälinen järjestö. OIML on perustettu vuonna 1955. OIML toimii yhteistyössä metrisopimuksen ja BIPM:n (Bureau International des Poids et Mesures eli Kansainvälinen paino- ja mittatoimisto) kanssa lakisääteisen metrologian kansainvälisen yhdenmukaistamisen hyväksi.

Kansainvälisen ja EU-toiminnan arvioinnin haasteista

Rakenteelliset haasteet heikentävät julkishallinnon mahdollisuuksia lähestyä kompleksisia eli vahvasti keskinäisriippuvaisia, systeemisiä ja mahdollisesti odottamattomiakin

⁴³ <https://tem.fi/markkinavalvonta-ja-vaatimustenmukaisuusasetus>

haasteita.⁴⁴ Institutionaalinen siiloutuminen on yksi keskeisimmistä Tukesin toimintaan vaikuttavista rakenteellisista haasteista. Arviointiin osallistuneiden haastateltavien mukaan EU-tason yhteistyötä ja vaikuttamista tehdään yksikkökohtaisesti sektoreittain. Tähän vaikuttaa olennaisesti Tukesin nykyinen, osin siiloutunut organisaatio- ja toimintamalli, joka ei mahdollista parhaita edellytyksiä vaikuttavalle kansainväliselle ja EU-yhteistyölle kompleksisessa toimintaympäristössä. Vastatakseen 2020-luvun haasteisiin niiden vaatimalla tavalla hallinnon on ratkaistava päätöksentekoprosessien rakenteelliset ja kulttuurilliset ongelmakohdat, jotka organisaatiossa voivat ylläpitää tehottomia toiminnan muotoja. Onkin siis aiheellista miettiä tarkemmin, mikäli Tukesin kansainvälistä sidosryhmäyhteistyötä ja toimintaa sekä EU-vaikuttamista olisi syytä kehittää läpileikkaavasti, moniohjauksen strategiset näkökulmat huomioiden.

Arviointihankkeen aikana kerätyn aineiston pohjalta sekä julkisia asiakirjoja hyödyntäen voidaan todeta, että kansainvälistä sidosryhmäyhteistyötä ja EU-tason toimintaa harjoitetaan 1) tapauskohtaisesti, 2) ryhmä- ja asiantuntijakohtaisesti, sekä 3) ilman selkeää strategiaa. Tämä luo haasteita Tukesin vaikuttavuuden kasvattamiselle niin organisaation tehokkuuden kuin kansainvälisen yhteistyönkin näkökulmasta. Resursoinnin strateginen hyödyntäminen kansainvälisen ja EU-sidosryhmäyhteistyön vahvistamiseksi vaatii kehittämistä. On myös tärkeää huomioida, että kansainvälinen yhteistyö on muutakin, kuin sääntelyyn liittyvää viranomaistyötä. Tukesin valmiuksien ja kyvykkyyksien kehittämistä voidaan edistää kansainvälisten asiantuntijakumppaneiden, kuten tutkimuslaitosten tai yliopistojen, kanssa. Esimerkiksi ”valmentavaan valvontaan” liittyvää kehittämistyötä tehdään yhdessä Oxfordin yliopiston kanssa.

Arvio kansainvälisestä toiminnasta ja EU-sidosryhmäyhteistyöstä

Tukesin julkisesti saatavilla olevista asiakirjoista⁴⁵ voidaan todeta, että sekä kansainvälinen että EU-toiminta nähdään ensisijaisesti asiakkeksenä tai rajattuun tematiikkaan liittyvänä lisänä. Sekä asiakirjoissa että haastatteluissa tunnistetaan kansainvälisen ja EU-yhteistyön merkitys keskeisillä Tukesin toimialoilla sekä Tukesin avaintoimintojen kehittämiseksi. Saatavilla olevasta aineistosta – niin haastatteluista kuin asiakirjoistakaan – ei toisaalta tunnistettu selkeää kansainvälisten tai EU-asioiden strategiaa tai selkeitä toimintaperiaatteita näiden kehittämiseksi. Eräs haastateltava painotti EU-toimintoihin liittyvän resursoinnin puutteellisuutta ja tarvetta edistää kokonaiskuvaa. Vaikka kirjattua kansainvälisten

44 Ks. esim. Annala, M., Leppänen, J., Mertsola S., Sabel, C. F., ”Humble Government: How realize ambitious reforms prudently”, *Governments analysis, assessment and research activities*, Prime Minister's Office (2021).

45 Yhteistyön tavoitteet ja toimintaperiaatteet 2019–2022, Tukesin strategia 2022, sekä Toimeenpanosuunnitelma 2021–2024.

asioiden strategiaa ei ole, kyselyyn vastanneiden (n=38, ks. alla) kesken 24% on samaa mieltä väitteestä ”Tukes noudattaa kansainvälisessä sidosryhmä yhteistyössä voimassa olevaa kansainvälisyysstrategiaa”. Lähes puolet vastanneista, 45%, ei osannut arvioida väitettämää. Tästä voidaan todeta, että kansainvälisten ja EU-asioiden strateginen johtaminen on vähintäänkin epäselvää, ellei heikkoa.

Vaikka Tukesin strategia 2022 määrittää EU-päätöksentekoon osallistumisen ja kansainvälisen viranomaisyhteistyön yhtenä vaikuttamissuhdetta⁴⁶ edistävänä tekijänä hankkeen aineistossa ilmeni erityistä ristiriitaa EU-toimintojen ja -vaikuttavuuden suhteen. Yhtäältä haastateltavat korostivat EU-lainsäädännön merkitystä – esimerkiksi kemikaaliasioiden puolella EU-lainsäädäntö nähdään melkein kokonaan määrittävänä lainsäädäntönä – mutta eivät osoittaneet selkeää mallia, miten EU-lainsäädännön kehittämistä seurataan tai miten sen kehittämiseen voidaan mahdollisuuksien mukaan osallistua. Moniohjauksen koettiin vaikuttavan kansainvälisten ja EU-asioiden strategisuuden puutteeseen, koska poliittinen vaikuttaminen ja lainsäädännön ensisijainen kehitysvastuu on ministeriöllä. Tämän perusteella haastatellut asiantuntijat näkivät Tukesin mahdollisuudet vaikuttavaan EU-toimintaan rajallisina. Toisaalta ECHAN johtavan asiantuntijan mukaan Tukes koetaan aloitteellisesti kansallisena viranomaisena ja usein keskeisenä toimijana EU-tasolla käytävässä keskustelussa. Erityisesti Tukesin asiantuntijuus kemikaaliturvallisuusalalla nähtiin tärkeänä EU-tason viranomaisyhteistyötä edistävänä tekijänä.

Asiakirja-aineistossa korostuu Tukesin valmius osallistua kansallisten ja kansainvälisten säädösten kehittämiseen ministeriöiden avulla. Toisaalta, mikäli vuoropuhelu ohjaavien ministeriöiden ja Tukesin välillä ei ole koordinoitua kansainvälisten ja EU-asioiden suhteen – vaikkakin vuoropuhelu nykyisellään koetaan toimivana – on tavoitteellinen vaikuttaminen ja ministeriön tukeminen haasteellista. Vuonna 2017 toteutettu arviointi⁴⁷ toteaa muun muassa strategiaa ohjaavien rakenteiden olevan kunnossa, sekä nostaa esiin Tukesin henkilöstön osallistumisen EU-tasolla tehtävään säädösten kehittämiseen. Arviointiraportissa ei yksilöidä, miten EU-tason vaikuttamista tehdään tai mikäli sen kehittämistä ohjataan strategisesti, mutta kehoitetaan organisaatiotasoisesta kumppanuusstrategian kirjastamista. Tässä hankkeessa kerättyyn haastatteluaineistoon viitaten voinee todeta, että EU-tason sidosryhmäyhteistyötä ei ole merkittävästi kehitetty viimeisen neljän vuoden aikana. Ilman toimeenpantavaa kansainvälisten ja EU-suhteiden strategiaa vaikuttaminen ylikansallisen sääntelyn kehittämiseen tai asiantuntijoiden kyvykkyyksien parantamiseen (esimerkiksi yhteistyössä kansainvälisten kumppaneiden kanssa) jäänee heikoksi.

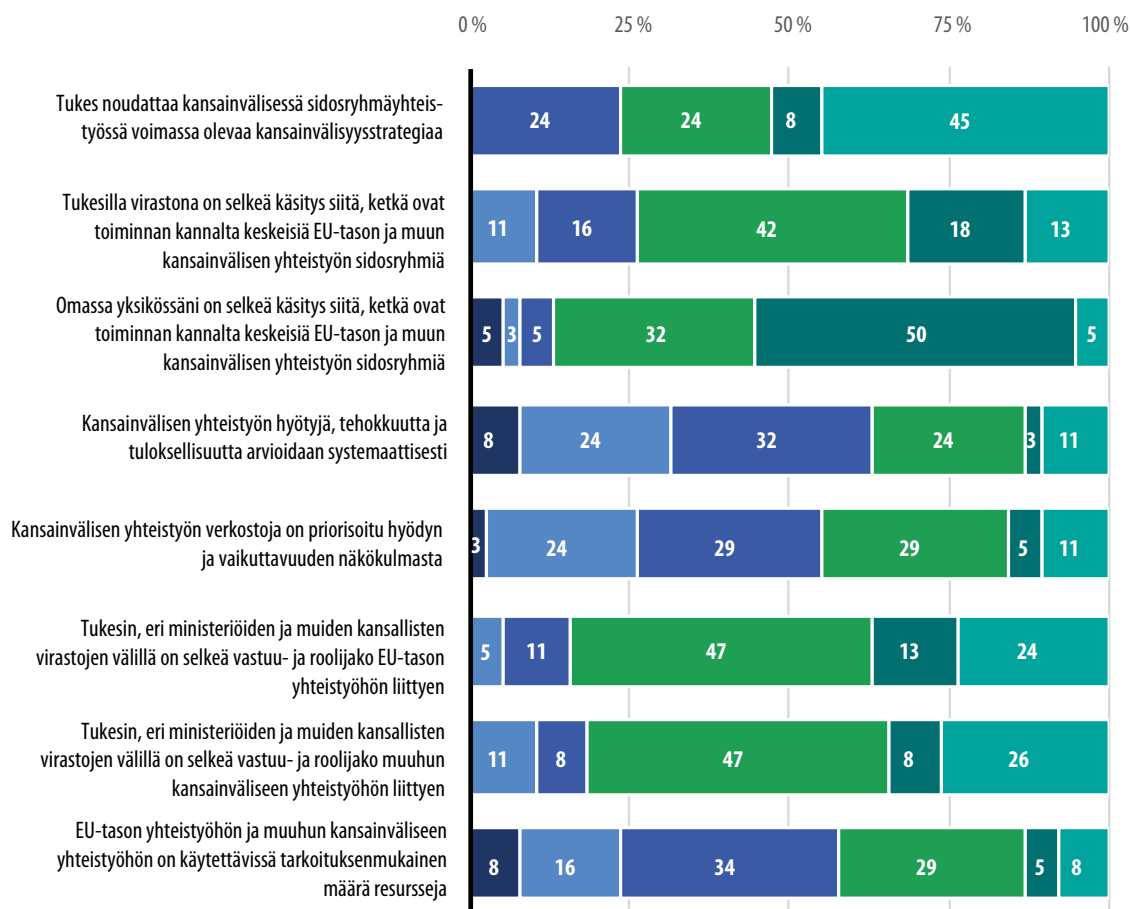
46 Yksi viidestä strategisesta toimintatavasta. Vaikuttamissuhteen lisäksi näitä ovat valvonta- ja asiointisuhte, viestintäsuhte, kumppanuussuhte ja yhteistyösuhde.

47 Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Total CAF Assessment palauteraportti 07.12.2017

Innolinkin vuonna 2020 tuottamaan kyselyyn osallistuneiden kansainvälisten sidosryhmien edustajat (n=6) pitivät Tukesin toimintaa hyvänä. Toisaalta kyselyn vastauksissa nostettiin esiin useita yleisellä tasolla tehtäviä kehitysehdotuksia yhteistyön lisäämiseen liittyen; kansainvälinen sidosryhmäyhteistyö nähtiin vaativan erityistä kehittämistä. Kyselyn vastauksissa verkkotilaisuudet ja verkkoalustojen hyödyntäminen nousi esiin mahdollisina työkaluina yhteistyön edistämiseksi.

Tämän **arvioinnin yhteydessä tehdyssä, Tukesin henkilöstölle suunnatussa kyselyssä** tiedusteltiin viraston asiantuntijoiden näkemyksiä kansainvälisestä yhteistyöstä ja EU-asioiden hoidosta. Kyselyyn vastasi määräaikaan mennessä 71 vastaajaa, joista 38 ilmoitti omaan toimenkuvaansa tai vastuualueeseen kuuluvan kansainvälisen tai EU-tason tehtäviä. Kuviossa 50 on esitetty Tukesin asiantuntijoiden näkemyksiä viraston kansainvälisten ja EU-asioiden hoitamisesta.

Kuvio 50. Tukesin asiantuntijoiden näkemyksiä viraston kansainvälisten ja EU-tason tehtävien hoidosta (N=38)



Kansainvälisten ja EU-asioiden hoitoa koskevien viraston asiantuntijoiden vastauksista käy hyvin ilmi, että Tukesilla virastona on kohtuullisen hyvä käsitys siitä ketkä ovat viraston toiminnan kannalta keskeisiä EU-tason ja kansainvälisen yhteistyökumppaneita (yhteensä 60 % vastaajista joko samaa mieltä tai täysin samaa mieltä). Tarkasteltaessa samaa kysymystä oman yksikön näkökulmasta vastaukset oleva vieläkin positiivisempia (82 % samaa tai täysin samaa mieltä). Samoin Tukesin, eri ministeriöiden ja muiden virastojen välillä tuntuu olevan varsin selkeä vastuunjako ja roolitus EU-tason ja kansainväliseen yhteistyöhön liittyen.

Sen sijaan pyydettyäessä viraston asiantuntijoita arvioimaan kuinka kansainvälisen yhteistyön hyötyjä, tehokkuutta ja tuloksellisuutta on arvioitu tai kuinka kansainvälisen yhteistyön verkostoja on priorisoitu hyödyn ja vaikuttavuuden näkökulmasta, näkemykset ovat huomattavasti kriittisempiä. Ensiksi mainitun väittämän kanssa vain 29 % vastaajista oli samaa tai täysin samaa mieltä. Toiminnan priorisoinnin osalta vastaava luku 34 %. Kun samaan aikaan vastaajat kokivat, ettei EU-tason ja kansainväliseen yhteistyöhön ole käytettävissä tarkoituksenmukaista määrää resursseja, tulisi toiminnan priorisointi ja hyötyjen arviointi nostaa tarkastelun keskiöön.

Analyysiä EU- ja kansainvälisestä yhteistyöstä

Tukesin toiminta on varsin vahvasti kytköksissä kansainvälisiin sopimuksiin, neuvottelujärjestelmiin ja EU-sääntelyyn. Suoran ohjaavan vaikutuksen lisäksi EU-sääntely ja kansainväliset sopimukset määrittävät Tukesin toimintaa myös kansallisen lainsäädännön kautta. Tukesin EU- ja kansainvälisen yhteistyön kehittäminen vaatii strategisempaa otetta niin Tukesissa kuin ohjaavissa ministeriöissä, sekä EU- ja kansainvälisen toimintaympäristön selkeämpää ymmärrystä. EU-vaikuttamisen ja kansainvälisen yhteistyön kehittämistä on toteutettava yhteistyössä ohjaavien ministeriöiden kanssa.

Arvioinnin yhteydessä toteutetuissa asiantuntijahaastatteluissa korostui vahvasti näkemys Tukesin roolista EU-sääntelyn ja valvonnan kansallisena toimeenpanijana. Osassa asiantuntijahaastatteluita korostettiin jopa riippumattoman sääntelyviranomaisen roolia. Toimeenpanotehtävä onkin selkeästi Tukesia koskevassa laissa ja asetuksessa määriteltä. Samaan aikaan on kuitenkin muistettava, että EU-sääntely syntyy vaiheittaisten neuvottelumenettelyjen kautta. Näissä korostuvat myös kansalliset erityispiirteet ja neuvottelutavoitteet. Haastatteluissa korostui vahvasti huoli siitä, että monissa teknisluonteisissa EU-kysymyksissä Suomella ei ole riittävän selkeästi määriteltä kansallista positiota, vaan asia jää monissa tapauksissa yksittäisen virkamiehen harkintaan ja vastuulle. Tämä asettaa EU-tehtävissä toimivat asiantuntijat kohtuuttomaan asemaan. Jos samaan aikaan ohjaavat ministeriöt eivät riittävässä määrin määrittele kansainvälisen tai EU-toiminnan vaikuttamisen tavoitteita, hukataan kansallisen aseman kannalta tärkeitä vaikuttamisen

mahdollisuuksia. Yleisesti ottaen voidaan sanoa, että mitä varhaisemmassa vaiheessa kyetään vaikuttamaan EU-sääntelyyn sitä tehokkaampaa ja kansallisten tavoitteiden kannalta vaikuttavampaa toimintaa on (vrt. Uusikylä ym. 2015)⁴⁸. Tässä suhteessa EU-vaikuttamisen toimintaperiaatteita ja tavoitteita tulisi Tukesin osalta tarkastella kriittisesti ja esittää toimintaa paremmin ohjaavat kehittämisen linjaukset.

Jatkossa valtioneuvostotason EU-vaikuttamistoimien kehittämisen ohella myös Tukesia ohjaavien ministeriöiden tulisi kyetä nykyistä selkeämmin määrittelemään viraston EU-vaikuttamisen päämäärät ja tavoitteet. Ne tulisi kirjata Tukesin kansainvälisyys- ja EU -strategian lisäksi myös viraston tulostavoitteisiin ja yksikkökohtaisiin ohjausdokumentteihin. Viimeksi mainittujen osalta korostuu Tukesin johdon ja johtoryhmän toiminta EU-vaikuttamisen edistämässä. Tukesin sisällä EU- ja kansainvälisen vaikuttamisen edistämisen edellytyksenä on paitsi toiminnan resurssien varmistaminen myös EU- ja kansainvälisissä tehtävissä toimivien asiantuntijoiden kyvykkyyksien vahvistaminen. Resurssien tehokkaampaa hallintaa ja asiantuntijoiden kyvykkyyksien parantamista voisi edistää esimerkiksi EU- ja kansainvälisten asioiden strategisena erottamisena. Toisin sanoen, mikäli EU-asiat – erityisesti Tukesin keskeisiin toimintoihin liittyvät EU-tason asiat, kuten kemikaali- tai markkina- valvonta – käsitetään erillään laajemmasta kansainvälisestä sidosryhmäyhteistyöstä, voidaan EU-lainsäädäntöön ja kehityskuluihin vaikuttamista edistää strategisemmin.

48 Uusikylä, Petri & Ahonen, Pertti & Takanen, Aliisa (2015). EU-vaikutusten arviointimallin tehostaminen. Valtioneuvoston kanslian julkaisu 3/2015. Helsinki.

5 Arvioinnin johtopäätökset

Tässä luvussa on esitetty ulkoisen arvioinnin toteuttajien laatimia, arviointihavaintoihin pohjautuvia johtopäätöksiä. Johtopäätösten esittämisen rakenne pohjautuu toimeksiantossa määriteltyihin keskeisiin arviointiteemoihin. Arvioinnin teema-alueiden moninaisuuden takia johtopäätökset on esitetty selkeyden vuoksi vastauksina työsuunnitelmalla määritettyihin teemakohtaisiin arviointikysymyksiin.

Virastoarvioinnin yleiskuva

Eräänlaisena yleiskuvana tai kokoavina johtopäätelminä arvioinnin perusteella voidaan todeta, että Tukesin toiminnassa on nähtävissä vielä selkeitä merkkejä tai eräänlaista kipuilua viime vuosikymmenellä tapahtuneista muutoksista. Arviointi osoittaa, että Tukesin transformaatio ja eri toimintojen fuusioituminen yhdeksi virastoksi on vielä osittain keskeneräinen. Tämä eräänlainen välitila näkyy useassa tämän arvioinnin painopistealueella:

- Organisoitumista ja prosesseja koskeva arvioinnin osa-alue toi esiin yksiköiden vahvaan toimintakulttuuriin, siilomaisuuteen, yksiköiden välisen tiedonkulun puutteisiin sekä yhteisten prosessien kehittämisvaikeuksiin liittyviä tekijöitä.
- Tulosohtausa käsittelevä arvioinnin osa-alue havainnoi varsinaisen tulosohtausprosessin ympärille kehittyneen epävirallisia substanssipohjaisia alatyöryhmiä, joiden kytkentä varsinaiseen tulosohtausprosessiin on epäselvä.
- Palveluiden kehittämistä ja digitalisaatio koskeva osa-alue havainnoi Tukesin edistyneen hyvin palvelujen sähköistämisen ja asiakasrajapintapalveluiden kehittämisessä. Viraston sisäistä tehokkuutta ja tiedolla johtamista edistävät digitalisaatiohankkeet ja järjestelmä uudistukset eivät kuitenkaan ole toistaiseksi käynnistyneet merkittävässä laajuudessa. Näiden osalta on nähtävissä selkeä kytkentä organisoitumista ja prosesseja koskeviin päähavaintoihin (siilomaisuus, yhteisten prosessien kehittämisvaikeudet).
- Viraston asiakas- ja sidosryhmäyhteistyötä (ml. kansainvälinen yhteistyö) koskevat havainnot korostavat eri yksiköiden vahvaa toimintakulttuuria.

Asiakas- ja sidosryhmäyhteistyö toimii hyvin, mutta keskeiset asiakkaat, sidosryhmät ja kansainväliset yhteistyöfoorumit on pitkälti tunnistettu vain yksikötasolla. Asiakas- ja sidosryhmäyhteistyöstä puuttuu strateginen, virastotason tarkastelu, joka heikentää viraston kyvykkyyttä lisätä asiakasymmärrystä, toimintaympäristön muutoksia sekä yhteistyötä koskevia priorisointeja.

- Kansainvälinen osio havainnoi EU-vaikuttamiseen ja kansainväliseen yhteistyöhön liittyviä kehittämistarpeita. Erityisesti asiakirjoissa korostetaan EU-vaikuttamisen merkitystä Tukesin toiminnassa. Toisaalta haastatteluissa nousi vahvasti esiin vaikuttamisen haasteet Tukesin ollessa toimeenpaneva viranomaisena. Kansainvälisestä yhteistyöstä ja EU-asioista puuttuu selkeä strategia, priorisointi ja tavoitteenasetanta.
- Tällä hetkellä EU- ja kansainvälisiä asioita hoidetaan ryhmä- ja asiantuntijatasolla ad hoc -pohjalta tarpeen vaatiessa. Haastatteluissa nostettiin esiin myös moniohjaukseen haasteet erityisesti EU-yhteistyössä.

Tarve uudistua on selkeästi tunnistettu viraston sisällä, mikä antaa hyvät lähtökohdat viraston toiminnan kehittämiseksi. Arviointi osoittaa, että Tukesilla on olemassa visio ja hyviä kehitystavoitteita ja suunnitelmia, joiden avulla transformaatiota aiotaan viedä eteenpäin. Arvioinnin johtopäätöksiin pohjautuvat toimenpidesuosituksien kehottavat ja kannustavat näiden kehitystavoitteiden toteutumiseen ja esittelevät myös konkreettisia ehdotuksia suunnitelmien toimeenpanon tehostamiseksi.

Arviointiteemojen ulkopuolisia päätelmiä

Viraston henkilöstön työtyytyväisyyttä säännönmukaisesti mittaava valtionhallinnon VMBaro-tutkimus osoittaa, että Tukesin henkilöstön työtyytyväisyys on kohtuullisella tasolla. Valtionhallinnon yleisiin tuloksiin verrattuna viraston tulokset ovat heikompia muutamissa palkkaukseen ja johtamiseen sekä esimiestyöskentelyyn liittyvissä osatekijöissä.

VMBaro-tutkimuksen aineistosta sekä tämän ulkoisen arvioinnin yhteydessä toteutetusta henkilöstökyselystä nousee kuitenkin huolestuttavana ilmiönä esiin melko korkea koetun ja havaitun epäasiallisen kohtelun määrä. Ilmiö ei ole uusi, vaan se on ollut havaittavissa jo useammassa edeltävien vuosien VMBaro-tutkimuksissa. Arvioitsijoille on muodostunut arviointihaastattelujen perusteella käsitys, että asiaa on käsitelty eri foorumeilla viraston sisällä sekä myös tulostulosohjauksen yhteistyöryhmässä, mutta selkeää ratkaisua ongelmalle ei ole löytynyt.

Arvioinnin perusteella on havaittavissa, että virastossa on olemassa määritellyt prosessit epäasialliseen käytökseen ja häirintään puuttumiseen. Arvioinnin yhteydessä toteutetussa henkilöstökyselyssä tuotiin useiden vastausten kohdalla kuitenkin esiin, että epäasialliseen käytökseen puuttuminen koko organisaation tasolla koetaan olemattomaksi. Koetuista tai havaituista epäkohdista esihenkilöille ilmoittamisen ei koeta ratkaisevan ongelmaa.

Tämä ulkoinen arviointi ei anna mahdollisuuksia paneutua havaittujen epäkohtien juuri-siihin. Koska havaitun ja koetun epäasiallisen kohtelun määrä on ollut valtionhallinnon keskiarvoa korkeampaa ja toistuvaa, on tämä asia haluttu nostaa arviointisijoiden toimesta erillisenä havaintona ja päätelmänä. Ongelman korjaamiseksi on esitetty myös arviointiraportin lopussa toimenpidesuosituksia.

Tulosohjausta koskevat johtopäätökset

- **Tukevatko tulosohjauksen lähtökohdat ja periaatteet nykyistä viraston hallintorakennetta ja toiminnan eri muotoja?**

Johtopäätös 1: Lähtökohtaisesti Tukes toimii poikkihallinnollisessa ympäristössä. Tukesin monialaisen organisaation, johon sisältyy kemikaaliyksikkö, teollisuusyksikkö, tuoteyksikkö, FINAS-akkreditointipalvelu sekä tieto- ja kehitysyksikkö, toimintaympäristö on erittäin laaja.

Tukesin ydintehtävät tulevat laista ja tulosohjauksella voidaan ohjata toimintaa lain sallimissa puitteissa. Moniohjaus on haasteellista sekä Tukesin organisaation ulkopuolelta että sisäpuolelta. Työ- ja elinkeinoministeriö koordinoi Tukesin tulosohjausta, johon osallistuvat lisäksi ministeriöistä STM, SM, YM, LVM ja MMM. TEM noudattaa tulosohjauksessa valtioneuvoston tulosohjausmalleja sekä TEMin ohjausyksikön linjauksia. Heikkoutena on, ettei Tukesin tulosohjauksen kokonaisuuden asiakirjoja ole kootusti saatavilla avoimesta verkosta. Ympäristöministeriön sekä liikenne- ja viestintäministeriön osa-alueiden sopimukset eivät sisälly TEMin ja Tukesin väliseen tulossopimukseen.

Moniohjauksen tukena toimii Tukesin tulosohjauksen yhteistyöryhmä, johon kuuluvat ohjaavien ministeriöiden edustajat. Yhteistyöryhmään osallistuminen tarjoaa kaikille ministeriöille mahdollisuuden saada kokonaiskuva Tukesin tilanteesta. Lisäksi tulosohjausprosessin ympärille on muodostunut myös eri teemoihin keskittyviä alatyöryhmiä, joihin TEM ei osallistu. Kaikkiaan on tarvetta sille, että jatkossa Tukesin tulosohjaukselle olisi ainoastaan yksi foorumi.

- **Kuinka tulosohjausta täydentävä vuoropuhelu (informaatio-ohjaus) ministeriöiden ja viraston välillä toimii?**

Johtopäätös 2: Tulosohjaus on yksi osa ministeriöiden ja Tukesin välisestä vuoropuhelusta. Esimerkiksi nykyisin Tukesin tulosohjauksen alatyöryhmissä, joihin TEM ei osallistu, käytyä keskustelua ei dokumentoida virallisesti. Informaatio-ohjaus, joka toimii epämuodollisesti virkamiesten välillä, ei ole sitovaa eikä sitä voi keskittää. Tukesin tulosohjausta edelleen kehitettäessä on tarpeen kiinnittää huomiota informaatio-ohjauksen rooliin ja käytänteihin moniohjauksessa.

- **Onko viraston ohjaus sopivalla strategisuuden tasolla?**

Johtopäätös 3: Tukesin tulosohjauksessa on siirrytty viimeisen 10 vuoden aikana operatiivisemmasta, suoriteperusteisiin indikaattoreihin pohjautuvista, tulosohjauksesta kohti strategisempaa ohjausta. Strategisen ja operatiivisen tason yhteensopimattomuus on ilmennyt ongelmana Tukesin tulosohjauskeskusteluissa. Haasteena on löytää tulosohjaukselle oikea strategisuuden taso.

Tulosohjauksen strateginen liikkumavara on Tukesin kohdalla rajallinen, koska valvontaviranomaisen tehtävät määritellään laissa. Organisaation sisällä liikkumavarassa on kuitenkin vaihtelua. Esimerkiksi teollisuusyksikössä liikkumavara voi olla rajallisempi kuin markkinavalvonnassa.

- **Poikkeavatko eri ministeriöiden ohjausotteet merkittävästi keskenään?**

Johtopäätös 4: Tulosohjauksen yhteistyöryhmään osallistuminen tarjoaa kaikille ministeriöille mahdollisuuden saada kokonaiskuva Tukesin tilanteesta. TEM ei osallistu tulosohjauksen ympärille muodostuneisiin alatyöryhmiin. Kääntöpuolena nousi esille, etteivät eri alatyöryhmissä käsitellyt asiat nouse tulosohjauksen yhteistyöryhmän strategisen tason keskusteluun. On tarve sille, että jatkossa Tukesin tulosohjauksessa on ainoastaan yksi foorumi.

Tukesin tulosohjauksen edistämistä on tarvetta jatkaa yhdensuuntaisesti valtionhallinnon tulosohjausmallin kehittämisen kanssa. On myös selkeä tarve sähköiselle tulosohjauksen järjestelmälle (vrt. esim. LVM:n mallin hyödyntäminen). Esimerkiksi tulosohjauksessa voisi jatkossa olla ensin yhteinen tarkistuspiste, jonka jälkeen olisi tarkempi tarkastelu hallinnonaloittain. Lisäksi tulisi pohtia, onko tarvetta erottaa ilmiölähtöiset ja poikkihallinnolliset tavoitteet omiksi kokonaisuuksiksi.

- **Ovatko budjetti- ja säädösohjaus sekä työ- ja elinkeinoministeriön konsernistrategia kytkeytyneet sujuvasti tulosohjaukseen?**

Johtopäätös 5: Budjetti- ja säädösohjaus eivät tue Tukesin tulosohjausta tarkoituksenmukaisella tavalla. Budjettiohjaus toimii osittain erillisenä kokonaisuutena eikä vastaa tulosohjauksen kautta toiminnalle asetettuja tavoitteita tai säädösohjauksen kautta muodostuvia tehtäviä. Tukesin itsenäinen lupaviranomaisen rooli vaikuttaa tulosohjauksen raameihin.

Säädösohjauksen ja tulosohjauksen yhteensopivuuden keskeisinä haasteina ovat, että Tukesia koskeva sääntely on peräisin useilta eri hallinnonaloilta, ja että sääntelyn raamit tulevat EU:n lainsäädännöstä. Lainsäädännön hitaus vaikuttaa merkittävästi Tukesin toimintaan. Jatkossa on tarvetta parantaa lainsäädännön valmistelun nopeutta kansallisella tasolla. Ministeriöillä on vastuullinen rooli lainsäädännön valmistelussa, kun taas Tukes on sekä lupaviranomainen että asiantuntijaorganisaatio.

Toimintamallia ja prosesseja koskevat johtopäätökset

- **Edistävätkö viraston toimintamalli ja prosessit toiminnalle asetettua ydintehtävää?**
JA
- **Toimivatko viraston toimintamalli ja prosessit sujuvasti ydintehtävän edistämisen kannalta?**

Johtopäätös 6: Viraston toimintamalli ja prosessit edistävät toiminnalle asetettua ydintehtävää kohtuullisesti. Tukesin nykyinen toimintamalli (organisoituminen) ja toimintaa tukevat prosessit pitävät sisällään ydintehtävien toteutumisen kannalta sekä positiivisia että negatiivisia elementtejä. Tukesin organisaatorakenne on suoraviivainen, hierarkiatasoltaan matala ja toiminnot on organisoitu selkeiden substanssialueiden ympärille, mikä tukee ydintehtävien toteutusta. Nykymuotoinen toimintamalli on luonut kuitenkin substanssiyksiköistä vahvoja, itsenäisiä toimijoita, jonka negatiiviset heijastusvaikutukset näyttäytyvät toiminnan siilomaisena rakenteena. Käytännössä siilomaisuuden vaikutukset näkyvät siinä, että uudistusten tekeminen, yhteisten prosessien määrittäminen, toimintojen ja prosessien yhteiskehittäminen sekä resurssien yhteiskäyttö eivät toimi optimaalisella tavalla.

- **Onko prosessien johtamista toteutettu systemaattisesti?**

Johtopäätös 7: Prosessien johtamisen organisointi ja prosessien kehittäminen on ollut toistaiseksi vielä epäsystemaattista ja irrallista viraston kokonaiskehittämisestä. Tukesin toiminta eri yksiköissä pohjautuu kohtuullisen hyvin toimiviin toimintatapoihin ja käytäntöihin. Prosessikuvauksia toiminnasta on olemassa, mutta niiden päivittäminen ja kehittäminen ei ole systemaattista. Yksiköiden välillä on myös erilaisia käytäntöjä ja toimintatapoja, eikä viraston läpileikkaavilla prosesseilla ole omistajuusvastuuta, joka varmistaisi näiden osalta yhdenmukaisen toiminnan eri toimintayksiköissä. Prosessiomistajuuksien puutteella on myös negatiivisia heijastusvaikutuksia palvelujen kehittämistä ja digitalisaatiokehitystä koskevien kehityssuunnitelmien toteutukseen.

Palveluiden kehittämistä ja digitalisaatiota koskevat johtopäätökset

- **Onko palveluiden kehitystyö linjattu viraston strategian mukaisesti?**

Johtopäätös 8: Tukesin palveluiden kehitystyö on linjattua ja se vastaa strategiassa määriteltyihin toiminnan kehittämisen painopisteisiin. Tukesin strategian mukaista palvelujen kehittämistä ja digitalisaation hyödyntämistä määritellään ja ohjataan viraston sisäisellä digitalisaation kehittämisohjelmalla (Digipolku). Kehittämisohjelman sisällön kuvauksessa on selkeästi määritelty, miten ja millä tavalla se vastaa viraston strategian mukaisiin kehitysalueisiin.

- **Onko palvelukehitys toteutettu toiminnan tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta edistään?**

Johtopäätös 9: Tukesin palveluiden kehitystyön linjaukset sisältävät sisäistä toiminnan tehokkuutta lisääviä sekä asiakkaiden palvelujen kehittämistä koskevia linjauksia. Linjaukset ja niiden sisällöt painottavat erityisesti toiminnan tehokkuutta ja tuloksellisuutta. Arvioinnin perusteella palvelukehityksessä ei ole selkeästi linjattua sitä, millä tavalla toiminnan kehittäminen lisää toiminnan vaikutuksia tai vaikuttavuutta. Yksittäisten palvelukehityshankkeiden toteutuksessa ei myöskään ole systemaattisesti huomioitu niiden tuloksellisuuden, vaikutusten tai vaikuttavuuden mittaamista ja arviointia. Palvelukehityshankkeiden seurantajärjestelmästä ja palvelukehityshankkeiden dokumentaatiosta ei käy selkeästi ilmi, millä tavalla kehityshankkeiden tuloksellisuutta, vaikutuksia tai vaikuttavuutta on arvioitu ennen hanketta (ex ante) tai hankkeiden jälkeen (ex post).

- **Onko palveluiden kehitystyö sujuvaa?**

Johtopäätös 10: Palveluiden kehitystyö on arvioinnin perusteella ollut vaihtelevaa. Tukes on onnistunut hyvin viime vuosien aikana sähköistämään palvelujaan ja kehittämään yksittäisiä uusia järjestelmiä, jotka ovat hyödyttäneet viraston lisäksi sen asiakkaita ja sidosryhmiä. Merkittävimmäksi kehityshankkeeksi eri arviointiaineistoissa on mainittu KemiDigi-hanke. Asiakkaiden tyytyväisyys Tukesin palvelutarjoumaan on pysynyt hyvällä tasolla ja asiakasrajapinnan palvelujen kehittämisen voidaan arvioiden perusteella olleen systemaattista ja tuloksellista. Laajempaan palvelujen kehittämistyöhön liittyy kuitenkin tunnistettuja haasteita. Digipolku-ohjelman rinnalle ei ole toistaiseksi määritelty selkeää sitä tukevaa palveluportfolio-kuvausta tai vastaavaa palvelukehittämisen tiekarttaa. Myös aiemmissa johtopäätöksissä esiin nostetut prosessikehittämisen haasteet vaikeuttavat mahdollisuuksia laajempaan palvelujen kehittämistyöhön.

- **Onko palveluiden kehitystyö lisännyt toiminnan tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta?**

Johtopäätös 11: Arvioinnin perusteella on voitu havaita yksittäisten palvelukehityshankkeiden osalta niiden kausaalinen vaikutus toiminnan tuloksellisuuteen tai vaikuttavuuteen. Tällaisia vaikutuksia on havaittu mm. eTentti-palvelusta sekä yleisesti asiakaspalvelujen sähköistämisestä. Palveluiden kehitystyön vaikutusten arviointia suhteessa toiminnan tuloksellisuuteen tai vaikuttavuuteen estää kuitenkin jo aiemmin mainittu puute systemaattisesta palvelukehityshankekohtaisesta tulosten ja vaikutusten arvioinneista.

Digitalisaatiohankkeiden toteuttamista koskevat johtopäätökset

- **Miten hankkeiden toteuttaminen on resursoitu ja organisoitu viraston sisällä?**

Johtopäätös 12: Hankkeiden toteutusten resursointi ja organisointi on kuvattu Tukesin projektitoiminnan mallissa. Jokaisella hankkeella tulee ohjeistuksen perusteella olla määritelty projektipäällikkö sekä projektiryhmä. Hankkeiden operatiivinen toteuttamisvastuu jakaantuu näille toimijoille. Projektipäälliköt johtavat hankkeiden operatiivista toimintaa ja ovat siitä konkreettisesti kokonaisvastuussa. Projektitoiminnan mallikuvauksen mukaan projektipäällikkö toimii ensisijaisesti projektihallinnan asiantuntijana, mutta häneltä edellytetään myös projektin sisällön substanssiosaamista. Projektiryhmän tehtävänä on vastata oman asiantuntemuksensa

mukaisesti sille määritellyistä tehtävistä. Projektiryhmän tehtävänä on raportoida toiminnastaan projektipäällikölle. Arvioinnin havaintojen perusteella hankkeiden toteuttamisen resursointiin ja organisoitumiseen liittyy tällä hetkellä viraston toiminnassa haasteita (ks. johtopäätös 15).

- **Onko hankehallinta projektoitu ja ohjeistettu? Miten hankehallintaa seurataan?**

Johtopäätös 13: Tukesin hankehallinta on projektoitu sekä ohjeistettu ja kehittämishankkeiden seurantaan käytetään projektiportfolioseurantaa. Kehittämishankkeiden valintaa koskeva prosessi on dokumentoitu selkeästi ja siitä on olemassa eri vaiheita ja niihin liittyviä vastuita koskevat kuvaukset. Viraston projektitoiminnan malli on hyväksytty Tukesin johtoryhmän kokouksessa elokuussa 2020. Projektitoiminnan malli pitää sisällään projektiprosessin kuvauksen sekä eri toimijoiden vastuukuvaukset. Kehittämishankkeiden toimeenpanoa ja tuloksellisuutta seurataan sekä hanketasolla (hankkeiden ohjausryhmät), portfoliotasolla (hankesalkun ohjausryhmä) sekä viraston johtoryhmätasolla. Hankesalkun ohjausryhmän vastuulla on katselmoida hankesalkun sisältämät projektit kolme kertaa vuodessa sekä toteuttaa niistä puolivuotiskatselmus viraston johtoryhmälle. Hankesalkun ohjausryhmä vastaa myös projektien jälkiarvioinneista ja hyötyjen varmistumisesta projektikatselmusten yhteydessä. Viraston johtoryhmän vastuulla on projektikokonaisuuksien hallinta niin, että se on tasapainossa viraston strategian sekä kehittämisen painopisteiden kanssa. Myös projektikokonaisuuden vaikuttavuuden arviointi kuuluu viraston johtoryhmän vastuulle.

- **Millaisin mittarein hankehallintaa seurataan?**

Johtopäätös 14: Tukesin käytössä oleva projektisalkku pitää sisällään hanketason perustietoja (tekijät, vastuut, rahoitus, aikajänne), tietoja projektin etenemisestä (käytetty rahoituksen määrä, käytetyt henkilöresurssit, projektien valmiusaste) sekä arvioita projektien tuloksellisuudesta ja vaikutuksista (kuvaukset projektien arvioituista hyödyistä, riskiarviot). Arvioinnin perusteella voidaan todeta, että kirjatut arviot kehittämissuhteiden hyödyistä eivät ole kovin systemaattisesti laadittuja ja niiden osalta ei monelta osin käy ilmi, millaisia viraston sisäisiä toiminnallisia tai tehokkuuteen liittyviä hyötyjä tavoitellaan tai millaisia hyötyjä kehittämishankkeilla on asiakas- tai sidosryhmätoimijoihin. Arvioinnin perusteella epäselväksi jää näin ollen myös se, millä tavoin hankesalkun ohjausryhmä toteuttaa projektien jälkiarviointeja ja varmistuu niiden tuottamista hyödyistä sekä miten viraston johtoryhmä toteuttaa projektikokonaisuuden vaikuttavuuden arviointia.

- **Miten sujuvaa hankehallinnan toteuttaminen on?**

Johtopäätös 15: Arviointiaineiston perusteella voidaan todeta, että hankehallinnan organisointi ja resursointi eivät ole onnistuneet optimaalisella tavalla. Arviointikyselyyn vastanneista viraston henkilöstön edustajista 38 prosenttia oli sitä mieltä, että digitalisaatiohankkeiden organisoituminen ei ole ollut onnistunutta. Vastaavasti 59 prosenttia henkilöstön edustajista oli sitä mieltä, että digitalisaatiohankkeiden resursointi ei ole ollut riittävää. Myös digitalisaatiohankkeiden toteutusta ja tulosten implementointia koskevissa näkemyksissä kriittisten vastaajien osuus oli merkittävä (noin 33 prosenttia molemmissa). Viraston johdon ja avainhenkilöiden haastattelujen tulokset tukevat myös henkilöstökyselyn tuloshavaintoja. Keskeisimmiksi haasteiksi ja pullonkauloiksi hankehallinnan ja yleisesti digitalisaatiokehityksen osalta nostettiin toiminnan systemaattista kehitystä tukevan kokonaisarkkitehtuurin puutteet, hankintamenettelyihin liittyvät rajoitteet ja digiosaajiin sekä kehittämisresursseihin liittyvät haasteet.

Digiosaamista koskevat johtopäätökset

- **Onko digiosaamisen kehittäminen linjattu ja operationalisoitu viraston strategian mukaisesti?**

Johtopäätös 16: Digiosaamisen kehittäminen on arvioinnin perusteella linjattu ja operationalisoitu viraston strategian mukaisesti. Tukesin henkilöstö- ja koulutus-suunnitelmassa on sisällöllisesti tunnistettu ja määritelty digiosaaminen yhdeksi viraston ja sen henkilöstön ydinosamisalueeksi. Henkilöstö- ja koulutus-suunnitelmassa digiosaamisen kehittämistarpeiksi on määritelty muun muassa uusien järjestelmien kehittämiseen, uusien työvälineiden käyttöön sekä robotiikan ja tekoälyn hyödyntämiseen liittyvään osaaminen. Digiosaamisen kehittäminen on huomioitu myös valtionhallinnon yhteisten osaamisalueiden määrittelyprosessissa. Viraston koulutus-suunnitelman mukaan osaamis- ja koulutustarpeiden tunnistaminen ja arviointi on myös osa strategia- ja tulosjohtamisprosessia. Arvioinnin perusteella määritellyt osaamisen osa-alueet sekä osaamisen kehittämisen operatiivinen toteutus omaavat selkeän kytkennän viraston strategiaan.

- **Onko digiosaamisen kehitystyötä johdettu ja edistetty suunnitelmallisesti?**

Johtopäätös 17: Digiosaamisen kehitystyötä on arvioinnin perusteella johdettu ja edistetty melko suunnitelmallisesti, vaikkakin muuttuneella toimintaympäristöllä on ollut tähän merkittäviä (positiivisia) vaikutuksia. Koronapandemia ja sen mukanaan tuoma etätyön lisääntyminen on vaikuttanut erityisesti perustason digiosaamisen kehitystarpeiden tunnistamiseen ja edistämiseen. Henkilöstökyselyn perusteella tällä osa-alueella on onnistuttu kohtuullisen hyvin. Digitaalisten työvälineiden haltuunotto on toteutunut hyvin ja viraston tarjoamien digiosaamista kehittävien koulutuspalveluiden määrä on lisääntynyt. Virastotasolla digiosaamisen kehittäminen on tunnistettu osa-alueeksi, jonka vahvistamiseen tulee panostaa myös tulevilla strategiakaudella. Digiosaamisen tulevaisuuden kehittämisessä on yhtäältä kysymys yleisten digitaitojen kehittämisestä, jossa organisaatio pitää huolen siitä, että sen henkilöstöllä on riittävä perusdigivalmiudet sekä kyvykkyys hyödyntää organisaation yleisiä ja substanssispesifejä tietojärjestelmiä tehokkaasti. Toisaalta kysymys on myös syvemmän ja laaja-alaisemman digitalisaatio-osaamisen kehittämisestä niin, että riittävää substanssiymmärrystä omaavat asiantuntijat pystyvät toimimaan tehokkaammin myös digitaalisten palvelujen ja sisäisten tietojärjestelmäkehityshankkeiden johdossa.

- **Millaisia haasteita ja tehostamismahdollisuuksia digiosaamiseen liittyy?**

Johtopäätös 18: Arvioinnin yhteydessä tunnistetut keskeiset digiosaamisen haasteet liittyvät osaamisen polarisoitumiseen, osaamisvajeiden tunnistamiseen ja arviointiin sekä osaamisen kehittämiseen liittyvään ajankäyttöön. Koronapandemian seurauksena muuttuneet työskentelytavat voivat johtaa siihen, että polarisaatio vahvojen digiosaajien ja vähemmän vahvojen välillä kasvaa entisestään. Tämän ehkäiseminen edellyttää erityisesti panostamista digitaitojen kehityksen seurantaan ja arviointiin sekä valmiuksia ylläpitää ja tarjota tunnistettuihin osaamisvajeesiin kohdistuvaa koulutusta. Digiosaamisen kehittämisen haaste on myös ajankäyttö. Asiantuntijaorganisaatiossa digiosaamisen kehittäminen edellyttää vahvaa itseohjautuvuutta ja kykyä priorisoida omaa työajankäyttöään. Tästä huolimatta myös organisaation pitää pystyä tarjoamaan aikaresurssia digitaitojen opiskeluun.

- **Onko digiosaamisen kehittäminen lisännyt toiminnan tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta?**

Johtopäätös 19: Arvioinnin perusteella ei voida osoittaa selkeää suoraa kausaalista yhteyttä digiosaamisen kehittämisen sekä toiminnan tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden kehityksen välillä. Toisaalta virastolla (eikä monella muullakaan organisaatiolla) ole käytössä selkeitä mittareita ja arviointikriteereitä digitaitojen kehityksen seurantaan ja arviointiin, jonka perusteella kausaalinen yhteys toiminnan tuloksellisuuteen ja vaikuttavuuteen voitaisiin luoda. Työ- ja elinkeinoministeriö on seurannut hallinnonalansa virastojen ja laitosten digikypsyyden kehittymistä säännönmukaisilla arvioinneilla. Arvioinnit ovat pitäneet sisällään sekä organisaatioiden itsearviointia että ulkopuolista arviointia. Tukesin osalta voidaan todeta, että itsearviot organisaation digikypsyydestä ovat parantuneet merkittävästi kolmen vuoden aikana. Lisäksi viraston digikypsyyden ulkoinen arviointi asettaa organisaation eri kriteereillä kohtuulliselle tai hyvälle tasolle.

Palveluiden asiakaslähtöisyyttä ja sidosryhmäyhteistyötä koskevat johtopäätökset

- **Miten viraston asiakkuusohjelma tai asiakkuusstrategia on implementoitu ja miten sujuvaa toimeenpano on ollut?**

Johtopäätös 20: Tukesilla ei ole käytössään erillistä asiakkuus- ja/tai sidosryhmäohjelmaa. Virastolla ei myöskään ole omaa erillistä asiakkuusjohtajaa. Asiakkuuksien ja sidosryhmien hallintaa kuvaavia strategisia ja toiminnallisia periaatteita on kuitenkin määritelty omana kokonaisuutenaan osana nykyistä kokonaisstrategiaa. Lisäksi Tukes on noudattanut strategiakaudelle 2019–2022 määriteltyjä yhteistyön tavoitteita ja toimintaperiaatteita.

- **Miten asiakaspalautteen keräys on käytännössä organisoitu?**

Johtopäätös 21: Tukes kerää säännönmukaisesti asiakaspalautetta omasta toiminnastaan. Asiakaspalautetta kerätään eri yksiköiden sisällä normaalien vuorovaikutustilanteiden lisäksi myös joka toinen vuosi toteutettavilla, koko viraston toiminnan kattavalla asiakaskyselyllä. Asiakaskyselyiden otos on vaihdellut vuosittain noin 550–870 vastaajan välillä. Asiakaskyselyjen toteutuksesta on vastannut ulkopuolinen toimija, joka on toteuttanut kyselyt osittain sähköisenä kyselynä ja osittain puhelinkyselynä. Lisäksi Tukeisiin kuuluva FINAS-yksikkö kerää vuosittain omaa asiakastyytyväisyyspalautetta erillisellä asiakastutkimuksella. Koko Tukesia sekä

FINAS-yksikköä koskevat asiakastyytyväisyystulokset ovat osa Tukesin toiminnan tehokkuutta määritteleviä tulosohjausmittareita.

- **Miten asiakaspalautte ja -näkemys ohjaa palvelukehitystyötä?**

Johtopäätös 22: Arvioinnin perusteella viraston asiakaspalautteen ja -näkemysseen voidaan katsoa ohjanneen hyvin viimeaikaista palvelukehitystyötä. Perusteltuna tälle voidaan todeta, että Tukesin viime vuosien palvelukehitys on vahvasti fokusoitunut erityisesti asiakasrajapintapalvelujen systemaattiseen kehittämiseen. Palveluasioinnin sähköistäminen (sähköiset palvelupolut, www-sivujen uudistaminen, sähköiset neuvontapalvelut) ovat olleet merkittävimpiä viime vuosien kehittämistoimenpiteitä. Asiakaspalautteen seuranta (asiakastyytyväisyys) sekä palvelujen sähköistäminen ovat myös mukana tulosohjaustavoitteissa. Henkilöstökyselyn perusteella 72 prosenttia vastaajista oli samaa tai täysin samaa mieltä siitä, että Tukes on parantanut asiakaslähtöisyyttään. Vastaajista 79 prosenttia oli täysin samaa mieltä tai samaa mieltä siitä, että viraston asiakkailta ja sidosryhmiltä kerätään systemaattisesti palautetta viraston ja sen palvelujen toiminnasta. Vastaajista 53 prosenttia oli sitä mieltä, että asiakkailta ja sidosryhmiltä kerättävää tietoa hyödynnetään hyvin viraston toiminnan ja palvelujen kehittämisessä. Eri mieltä olleiden vastaajien osuus oli vain seitsemän prosenttia.

- **Miten sidosryhmiltä saadaan tietoa toimintaan kohdistuvien odotusten osalta?**

JA

- **Miten sidosryhmien näkemys huomioidaan viraston strategiassa ja käytännön toiminnassa?**

Johtopäätös 23: Tukes kerää säännönmukaisesti myös sidosryhmäpalautetta omasta toiminnastaan. Joka toinen vuosi toteutetaan sidosryhmäkysely, jonka otoskoko on ollut noin 200 vastaajaa. Sidosryhmäkyselyjen toteutuksesta on vastannut sama ulkopuolinen toimija, joka on myös toteuttanut asiakaspalautekyselyt. Edellisessä johtopäätöksessä esitetyt henkilöstökyselyn tulokset koskevat myös sidosryhmiltä saatavan tiedon hyödyntämistä ja ovat siis henkilöstön omien arvioiden perusteella hyvällä tasolla. Arvioinnin yhteydessä toteutetuissa haastatteluissa (ohjaavat ministeriöt sekä muut sidosryhmät) ei noussut esiin merkittäviä kehitystarpeita sidosryhmäyhteistyön tiedonkulkuun liittyen. Virallisten ja epävirallisten yhteydenpitokanavien Tukesin ja sidosryhmien välillä nähtiin toimivan tarkoituksenmukaisella tavalla.

EU- ja kansainvälistä yhteistyötä koskevat johtopäätökset

- **Mihin suuntaan EU:n ja kansainvälinen kehitys on menossa tuoteturvallisuuden alalla ja missä määrin Tukes on varautunut siihen?**

Johtopäätös 24: Digitalisaatio ja yhteistoiminta EU-alueella ovat keskeisiä kehityskulkuja. Suomi on avainasemassa vaikuttamassa EU:n toiminnalliseen ja lainsäädännölliseen kehittämiseen tuoteturvallisuudessa; Tukesin asiantuntijuutta arvostetaan vahvasti muiden EU-jäsenmaiden ja ECHA:n keskuudessa

- **Miten viraston kansainvälisyysstrategia on implementoitu: vastaavatko kansainvälisen toiminnan suunnat, painotukset ja toimintamallit asetettuja ohjaustavoitteita ja miten sujuvaa sen toimeenpano on ollut?**

Johtopäätös 25: Strategiaa ei ole olemassa ja kansainvälisestä ja EU-toiminnasta puuttuu selkeä yhteistoiminnallinen ote niin Tukesissa sisäisesti kuin vuorovaikutuksessa ohjaavien ministeriöiden kanssa.

- **Onko keskeisten priorisoitujen teemojen (johtaminen, koordinaointi) resursointi ollut riittävää? Entä osallistuvan asiantuntijatyön resursointi?**

Johtopäätös 26: Kansainvälisen ja EU-toiminnan johtamisesta tai koordinoimisesta puuttuu selkeä viraston sisäinen strategia. Tämän lisäksi myös ohjaavien ministeriöiden ja Tukesin kansainvälisen ja EU-toiminnan kehittäminen on epäselvää. Resursointi kansainvälisen ja EU-toiminnan kehittämiseen koettiin osissa haastatuista niukkana.

- **Onko kansainvälisen toiminnan verkostoja priorisoitu hyödyn ja vaikuttavuuden näkökulmasta?**

Johtopäätös 27: Kansainvälisen toiminnan verkostoja ja keskeisiä EU-foorumia priorisoidaan resurssien mukaan. Ilman selkeää kansainvälisten tai EU-toimintojen strategiaa kuva vaikuttavuudesta ja mahdollisista hyödyistä on myös puutteellinen.

- **Missä määrin kansainvälisen yhteistyön hyötyä, tehokkuutta ja tuloksellisuutta on arvioitu eri toiminnoissa ja yhteistyösuunnissa/-muodoissa?**

Johtopäätös 28: Kansainvälinen ja EU-yhteistyö on vahvasti ryhmäkohtaista ja sitä harjoitetaan tarpeen mukaan. Toiminnan hyöty-, tehokkuus- ja tulosarviointi koettiin osissa haastattelussa haastavaksi; selkeitä mittareita tälle ei löydy.

- **Miten EU- ja KV-yhteistyön viestintä on onnistunut? Onko siihen varattu riittävästi resursseja?**

Johtopäätös 29: Arvioinnin yhteydessä ei tullut esiin tunnistettuja epäkohtia EU-tason tai muun kansainvälisen yhteistyön viestintään liittyen. Haastattelujen perusteella näyttää siltä, että Tukes ja muut sidosryhmättoimijat ovat onnistuneet luomaan toimivia viestintäkanavia, joiden avulla tietoa eri foorumeilla nousevista asioista jaetaan ja käsitellään. Arvioinnin yhteydessä toteutetuissa haastatteluissa tuotiin esiin, että eri kansainvälisille foorumeille valmistautuminen ja siihen liittyvä työnjako on määritelty hyvin. Tätä tukevat myös eri substanssiasioiden ympärille rakentuneet epäviralliset kansalliset työryhmät sekä pienemmissä substanssiasioissa tapahtuva aktiivinen tiedonvaihto ja viestintä yksittäisten virkahenkilöiden välillä.

6 Toimenpidesuosituksset

Tukesia koskevat suositukset

Toimenpidesuositus 1: Tulosohjauksen jalkauttamista Tukesin sisäisessä ohjauksessa tulee vahvistaa. Tukesin työajan määrän ja työajan kohdentamisen raportointijärjestelmiä tulee kehittää siten, että tiedot raportoidaan myös yhdistetysti. Tällöin olisi nykyistä tarkemmin tietoa Tukesin työn kohdentumisesta ja työn luonteen muuttumisesta ja siitä, miten henkilöstötarpeet kohtaavat Tukesin muuttuvat tehtävät.

Toimenpidesuositus 2: Tukesin tulee tulevalla strategiakaudella panostaa voimakkaammin viraston yhtenäisyyden edistämiseen. Käytännössä tämä tulee edellyttämään mm. mahdollisia yksikkörakenteeseen liittyviä uudistuksia, eri yksiköissä toimivien päällekkäisten ja samankaltaisten toimintojen yhdistämistä sekä yhtenäisten, virastotason ydinprosessien kehittämistä. Erityisesti yhteisten prosessien määrittämiseen, toimintojen ja prosessien yhteiskehittämiseen sekä prosessien omistajuuden määrittämiseen tulee kiinnittää huomiota.

Toimenpidesuositus 3: Tukesin tulee toimeenpanna tehokkaammin tulevalla strategiakaudella palvelujen kehittämistä ja digitalisaatiota ja varmistaa, että nämä ovat nykyistä selkeämmin osana koko virastotason johtamis- ja kehittämisprosesseja. Digitalisaatiokehityksen tueksi on myös laadittava sitä tukeva palvelukehittämisen tiekartta. Erityisenä painopisteenä tulee fokuoittaa viraston sisäisten tietojärjestelmien ja järjestelmäarkkitehtuurin harmonisointiin.⁴⁹ Tukesin jo määrittelemä visio digitalisaation hyödyntämisestä ja tiedolla johtamisen toimintamallin kehittämisestä on hyvä, mutta se edellyttää vahvempaa panostusta resurssien (rahoitus ja henkilöresurssit) osalta.

Toimenpidesuositus 4: Tukesin tulee tehostaa kehittämishankkeisiin liittyvää tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden seuranta. Arvioinnin perusteella on todettu, että olemassa olevat arviot kehittämisprojektien hyödyistä eivät ole kovin

49 Tämä ei tarkoita sitä, että asiakasrajapintapalveluiden kehittämistä ei tulisi jatkaa eli eivät ole toisiaan poissulkevia.

systemaattisesti laadittuja ja niiden osalta ei monelta osin käy ilmi, millaisia viraston sisäisiä toiminnallisia tai tehokkuuteen liittyviä hyötyjä tavoitellaan tai millaisia hyötyjä kehittämishankkeilla on asiakas- tai sidosryhmätöimijöihin. Palvelukehityshankkeiden seurantajärjestelmästä ja palvelukehityshankkeiden dokumentaatiosta ei käy selkeästi ilmi, millä tavalla kehityshankkeiden tuloksellisuutta, vaikutuksia tai vaikuttavuutta on arvioitu ennen hanketta (ex ante) tai hankkeiden jälkeen (ex post). Yleisten tuloksellisuutta (esimerkiksi sisäinen tehokkuus) ja vaikuttavuutta kuvaavien tekijöiden määrittely ja eri kehittämishankkeiden tuotosten ja tulosten analysointi niiden suhteen, helpottaisi viraston sisäistä hankeseurantaa, hankepriorisointia sekä myös tuottaisi tulosohjauksen yhteistyöryhmälle tarvittavaa tietoa.

Toimenpidesuositus 5: Tukesin tulee fokuoittaa tulevalla strategiakaudella digitalisaatio- ja palvelukehityshankkeisiin liittyvän digiosaamisen kehittämiseen. Arvioinnin yhteydessä selkeiksi haasteiksi on tunnistettu kehittämiseen liittyvien resurssien ja digiosaajien puute. Arvioinnin yhteydessä esiin nousseet suunnitelmat riittävää substanssiymmärrystä omaavien asiantuntijoiden osaamisen (digitaaliset palvelut ja sisäiset tietojärjestelmäkehityshankkeet) kehittämiseen ovat perusteltuja. Erilaisten ketterien kehittämismetodien (esimerkiksi Agile, LEAN, Scrum, SAFE) omaksuminen edellyttää kuitenkin systemaattista ja pitkäjänteistä koulutusta. Kehittämishankkeiden toteutuksen nopeuttamiseksi ja samalla uusien sisäisten osaajien kouluttamiseksi, Tukesin tulisi alkuvaiheessa hyödyntää tätä palvelevaa ulkopuolista asiantuntemusta.

Toimenpidesuositus 6: Tukesin johdon tulee puuttua nykyistä tehokkaammin ja systemaattisemmin organisaatiossa havaittuun epäasialliseen käytökseen. Epäasiallista käytöstä kokeneiden ja sitä havainneiden henkilöiden määrä virastossa on suuri ja ongelma on ollut havaittavissa jo pitkään. Ongelmaan on arvioinnin yhteydessä saatujen tietojen perusteella pyritty reagoimaan sisäisillä selvityksillä. Tukesin tulee hyödyntää ongelman ratkaisemiseksi ja juurisyiden selvittämiseksi ulkopuolista, työhyvinvoinnin kehittämiseen erikoistunutta asiantuntijaa, kuten esimerkiksi Työterveyslaitoksen tarjoamia palveluja.

Ohjaavia ministeriöitä koskevat suositukset

Toimenpidesuositus 1: Tulevaisuudessa Tukesin tulosohjauksessa tulee olla ai-noastaan yksi ryhmä ja sopimusten tulee olla kootusti saatavilla. Nykyisistä alatyöryhmistä tulee luopua ja tulosohjaus tulee koota yhteen foorumiin. Tämä ratkaisisi ongelman, että strateginen keskustelu käydään yhdessä ryhmässä, kun taas alatyöryhmien keskustelu jää operatiiviselle tasolle strategisen tason ulkopuolelle.

Toimenpidesuositus 2: Tulosohjauksessa tulee ottaa käyttöön digitaalinen tulosohjauksen järjestelmä, joka parantaisi Tukesia koskevan tiedon hyödyntämistä ja mahdollistaisi poikkihallinnollista tiedolla johtamista (esim. LVM:n DigiTS voisi olla mallina). Toistaiseksi Tukesissa ei ole riittävästi käytössä ohjaustietoa tuottavia järjestelmiä. Tulosohjausprosessin digitaalisia järjestelmiä tulee kehittää yhdensuuntaisesti valtionhallinnon tulosohjauksen kehittämisen kanssa.

Toimenpidesuositus 3: Tukesin tulosohjauksessa haasteena on strategisen ja operatiivisen tason kohtaanto, mitä tulisi pyrkiä ratkaisemaan yhdensuuntaisesti valtionhallinnon tulosohjausmallin kehittämisen kanssa. Esimerkiksi Salmisen ym. (2021) mukaan valtionkonsernin tasoisen vaikuttavuuden ohjaus voitaisiin erottaa omaksi kokonaisuudeksi. Tällöin tulosohjauksen osana tulisi hyödyntää laadullisia arviointeja, joiden avulla pyrittäisiin todentamaan viraston kontribuutio pitkän aikavälin tavoitteisiin. Sopivan tason löytäminen tulosohjauksen strategisten ja operatiivisten mittareiden välillä on vaikeaa edellyttäen jatkuvaa pohdintaa. Jatkossa Tukesin tulosohjauksen mittareita kehitettäessä tulisi pyrkiä suosimaan laadullisempia arvioita ja tavoitteita määrällisten tulostittareiden lisäksi.

Toimenpidesuositus 4: Tukesia ohjaavan eri ministeriöiden sekä sen edustajista koostuvan tulosohjauksen yhteistyöryhmän tulee seurata yleistä Tukesin työhyvinvoinnin kehittymistä ja epäasialliseen kohteluun puuttumista aiempaa painokkaammin. Tukesia koskevassa toimenpidesuosituksessa ehdotetaan ulkopuolisen, työhyvinvoinnin kehittämiseen erikoistuneen asiantuntijaorganisaation käyttöä. Ohjaavien ministeriöiden sekä tulosohjauksen yhteistyöryhmän tulee varmistaa, että havaittuihin ongelmiin reagoidaan Tukesin johdon toimesta ja seurata ulkopuolisen selvitystyön etenemistä ja tuloksia.

Toimenpidesuositus 5: EU-asiat tulisi irrottaa kansainvälisestä yhteistyöstä. Etenkin markkinavalvonnan ja kemikaalivalvonnan alueilla sääntely on pitkälti EU:sta tulevaa ja näin myös kansallisesti sitovaa. Sen vuoksi ohjaavien ministeriöiden ja Tukesin tulisi yhdessä määritellä kansainvälisen yhteistyöhön ja EU-vaikuttamisen toimintaperiaatteet, joista jälkimmäinen sidotaan vahvasti Tukesin ydintoimintoihin. Selkeiden toimintaperiaatteiden luominen mahdollistaa myös EU-vaikuttamisen ja kansainvälisen yhteistyön seurannan, vaikutusarvioinnin ja tulosten levittämisen sidosryhmien keskuuteen.

7 Liitteet

7.1 Listaus Tukesin prosesseista

Prosessin nimi	Luokka	Hyväksyntä-päivä ⁵⁰
Kehittäminen	Ydinprosessi	27.2.2015
Kansainvälinen ja kansallinen viranomaisyhteistyö	Tyypiprosessi, Alaprosessi	27.2.2015
Lausunnon antaminen	Alaprosessi	Ei tiedossa
Lainsäädännön valmisteluun osallistuminen	Tyypiprosessi, Alaprosessi	Ei tiedossa
Lausunnon antaminen (lainsäädännön valmisteluun liittyvä)	Alaprosessi	Ei tiedossa
Toimialayhteistyö ja standardisointi	Tyypiprosessi, Alaprosessi	27.2.2015
Tutkimustoiminnan toteutus	Alaprosessi	Ei tiedossa
Tutkimus ja kehitys	Tyypiprosessi, Alaprosessi	Ei tiedossa
Toiminnan tuki	Ydinprosessi / Tukiprosessi	20.11.2020
Hankinnan tekeminen	Alaprosessi	Ei tiedossa
Palvelusuhteen alkaminen	Alaprosessi	Ei tiedossa
Palvelusuhteen päätyminen	Alaprosessi	Ei tiedossa
Kehitysidean käsittely	Alaprosessi	Ei tiedossa
Osaamisen kehittäminen	Alaprosessi	Ei tiedossa
Hallintopakkeineet	Alaprosessi	Ei tiedossa
Projektinhallinta	Alaprosessi	Ei tiedossa
Prosessin kehittäminen	Alaprosessi	Ei tiedossa

50 Listassa ovat mukana myös tarkistettavana olevat, luonnostilassa olevat prosessikuvaukset (noin 30 kpl), joilla ei ole vielä hyväksymispäivää.

Prosessin nimi	Luokka	Hyväksyntä-päivä ⁵⁰
Sisäisen ohjeen laadinta, toimeenpano ja ylläpito	Alaprosessi	30.3.2015
Laskutus prosessiturvallisuus-ryhmässä	Alaprosessi	Ei tiedossa
Asiakirjallisen tiedon käsittely	Alaprosessi	Ei tiedossa
Tiedonluovutus	Alaprosessi	16.6.2015
Henkilötietojen tarkastusoikeus	Alaprosessi	14.5.2018
Henkilötietojen tietoturvaloukkauksen käsittely	Alaprosessi	14.5.2018
Sisäiset koulutukset ja tilaisuudet	Alaprosessi	17.10.2014
Tietopalvelut	Alaprosessi	17.10.2014
Valvonta	Ydinprosessi	27.2.2015
Alue- ja paikallishallinnon ohjaaminen	Tyypiprosessi, Alaprosessi	20.1.2015
EU-päätöksentekoon osallistuminen (Kemikaalit)	Tyypiprosessi, Alaprosessi	14.4.2015
Asiakirja-arviointi (REACH)	Alaprosessi	Ei tiedossa
Aineen arviointi (REACH)	Alaprosessi	Ei tiedossa
Yhdistetyn KS-arviointiraportin ja CLH-ehdotuksen laatiminen	Alaprosessi	Ei tiedossa
CLH-ehdotuksen laatiminen	Alaprosessi	Ei tiedossa
CLH-ehdotuksen julkinen kuuleminen	Alaprosessi	Ei tiedossa
REACH-rajoitusehdotuksen julkinen kuuleminen	Alaprosessi	Ei tiedossa
REACH-rajoitusehdotuksen laatiminen	Alaprosessi	Ei tiedossa
SVHC-ehdotuksen julkinen kuuleminen	Alaprosessi	Ei tiedossa
SVHC-ehdotuksen laatiminen	Alaprosessi	Ei tiedossa
Biosiditehoaine, arvioiva jäsenmaa	Alaprosessi	22.2.2021
Biosidivalmisteen Unionin lupa, arvioiva jäsenmaa	Alaprosessi	22.2.2021
Biosidivalmisteen kansallinen lupa, viitejäsenvaltio	Alaprosessi	22.2.2021
Kentän valvonta	Tyypiprosessi, Alaprosessi	24.11.2015
Painelaitteiden määräaikaistarkastusten valvonta	Alaprosessi	4.11.2014
Tarkastuksen tekeminen	Alaprosessi	Ei tiedossa

Prosessin nimi	Luokka	Hyväksyntä-päivä ⁵⁰
Kuluttajapalveluiden turvallisuuden markkinavalvontaprosessikaavio	Alaprosessi	17.10.2017
Nestekaasulaitosten määräaikaistarkastusten valvonta	Alaprosessi	Ei tiedossa
Kaivosluvan käsittely	Alaprosessi	8.5.2015
Kullanhuuhdontaluvan käsittely	Alaprosessi	8.5.2015
Lupien ja muutositiloitusten käsitteleminen	Alaprosessi	Ei tiedossa
Luvat ja ilmoitukset	Tyypiprosessi, Alaprosessi	24.11.2015
Laitoksen turvallisuusselvityksen käsitteleminen	Alaprosessi	4.5.2021
Kosmeettisen valmisteen SUE-ilmoitus	Alaprosessi	Ei tiedossa
Kemikaali-ilmoituksiin liittyvät määrätiedot	Alaprosessi	Ei tiedossa
Malmintsintäluvan käsittely	Alaprosessi	8.12.2020
Onnettomuustutkinta	Alaprosessi	18.6.2014
Onnettomuustiedon käsittely	Tyypiprosessi, Alaprosessi	18.6.2014
Toimijoiden pätevyyden todentaminen	Tyypiprosessi, Alaprosessi	13.5.2014
Nimileiman hallinnointi	Alaprosessi	Ei tiedossa
Tuotteiden hyväksynnät ja rekisteröinnit	Tyypiprosessi, Alaprosessi	14.4.2015
Kemikaali-ilmoituksen rekisteröinti	Alaprosessi	Ei tiedossa
Jalometallituotteiden markkinavalvonta	Alaprosessi	19.8.2014
Tuotteiden markkinavalvonta	Tyypiprosessi, Alaprosessi	25.6.2020
Tutkinnot	Tyypiprosessi, Alaprosessi	27.5.2014
Tutkintojen järjestäminen	Alaprosessi	Ei tiedossa
KS-koulutuksen järjestäjäksi haku	Alaprosessi	Ei tiedossa
Viestintä	Ydinprosessi	27.2.2015
Koulutusyhteistyö	Tyypiprosessi, Alaprosessi	24.10.2014
Kemikaalineuvonnan vastauspalvelu	Alaprosessi	15.1.2015

Prosessin nimi	Luokka	Hyväksyntä-päivä ⁵⁰
Tieto- ja neuvontapalvelut	Tyypiprosessi, Alaprosessi	14.4.2015
ECHAN Helpnet: FAQ-käsittely Tukesissa	Alaprosessi	Ei tiedossa
ECHA-IT: Käyttäjätunnusten hallinnointi	Alaprosessi	Ei tiedossa
Erityistilanteiden viestintä yleisellä tasolla	Alaprosessi	Ei tiedossa
Mediatiedotteen laatimisen prosessi	Alaprosessi	21.9.2020
Viestintä sosiaalisessa mediassa	Alaprosessi	17.10.2014
Vuorovaikutteinen viestintä	Tyypiprosessi, Alaprosessi	27.2.2015
Tukes.fi – sisällöntuotannon prosessi	Alaprosessi	26.11.2018
Tulosjohtamisen (TUJO) prosessikuvaus	Tyypiprosessi	19.3.2021

7.2 Arviointihaastatteluihin osallistuneet henkilöt

Sukunimi	Etunimi	Organisaatio
Aaltonen	Riikka	TEM
Aaltonen	Heikki	Fortum
Avolahti	Jaana	TEM
Bercaru	Ofelia	ECHA
Bergman	John	Suomen työturvallisuuden liitto
Hielm	Sebastian	MMM
Holm	Mikko	TEM
Honkanen	Mika	TEM
Janas	Antti	STM
Jern	Tove	MMM
Kahlos	Mirva	SM
Kanerva	Pauliina	TEM
Karppinen	Raija	Tukes
Katavisto	Vesa	TVO
Keinänen	Jari	STM
Kerttula	Tuiri	Tukes
Kohvakka	Kimmo	SM
Koltta-Sarkanen	Eeva-Liisa	TEM
Korhonen	Hanna	STM
Kuljukka-Rabb	Terhi	Kaupan alan liitto
Kunnas	Tuuli	Rakennusteollisuus RT ry.
Kutilainen	Annika	Tukes
Kyrkkö	Kirsi	STM
Leppimäki	Petri	TVO
Levä	Kirsi	Tukes
Martinkauppi	Kirsi	YM
Neimala	Antti	TEM
Niemelä	Mika	TEM
Niiranen	Joni	Fortum

Sukunimi	Etunimi	Organisaatio
Nordman	Mika	TEM
Numminen	Mika	Tukes
Nurmi	Eeva	YM
Pajukallio	Anna-Maija	YM
Peltonen	Petri	TEM
Peltonen	Kimmo	Tukes
Pietarinen	Aino	YM
Pihlajamäki	Ari	Tukes
Putkonen	Tiina	Tukes
Päivinen	Minna	Tukes
Rahnasto	Oili	YM
Rajamäki	Kirsi	SM
Ranki	Anna	Teknoliateollisuus ry.
Rantanen	Jorma	Tukes
Reinimäki	Saara	LVM
Renkola	Pia	Tukes
Ritonummi	Timo	TEM
Räsänen	Jouni	Tukes
Sintonen	Marika	Tukes
Snellman	Tiina	SM
Suomela	Pekka	Kaivosteollisuus ry.
Suominen	Mari	LVM
Suominen	Risto	Tukes
Teronen	Arto	STM
Tervo	Vesa-Pekka	SM, Pelastustoimen kumppanuusverkosto
Toivonen	Mika	Tukes
Tommila	Päivi	TEM
Von Lode-Valkeajärvi	Anu	Tukes
Vänskä	Tarja	Tukes
White	Kirsi	YM
Ylä-Mononen	Leena	YM

Verkkajulkaisu
ISSN 1797-3562
ISBN 978-952-327-784-7

Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi
Julkaisumyynti: vnjulkaisumyynti.fi