



SAVONIA

OPINNÄYTETYÖ - AMMATTIKORKEAKOULUTUTKINTO
TEKNIIKAN JA LIIKENTEEN ALA

TYÖSUOJELUVALVONNAN VAIKUTTAVUUS

Itä-Suomen aluehallintovirasto, Työsuojelun vastuualueella

TEKIJÄ: Mervi Petelius

Koulutusala Tekniikan ja liikenteen ala	
Koulutusohjelma/Tutkinto-ohjelma Ympäristötekniikan tutkinto-ohjelma	
Työn tekijä Mervi Petelius	
Työn nimi Työsuojeluvalvonnan vaikuttavuus	
Päiväys 26.4.2020	Sivumäärä/Liitteet 40
Ohjaaja(t) Merja Tolvanen, yliopettaja ja Pasi Pajula, yliopettaja	
Toimeksiantaja/Yhteistyökumppani Markku Rautio, johtaja; Itä-Suomen aluehallintovirasto työsuojelun vastuualue, Kuopio	
<p>Tiivistelmä</p> <p>Työsuojeluviranomainen valvoo työelämän lainsäädännön noudattamista. Työsuojeluvalvonta on tulostavoitteista toimintaa, joka perustuu runkosuunnitelmaan. Runkosuunnitelma laaditaan neljäksi vuodeksi kerrallaan. Opinnäytetyön tavoitteena oli selvittää työsuojeluvalvonnan vaikuttavuutta sekä vaikuttavuuden mittaamista. Tavoitteena oli tehdä vähintään 50 valvontatarkastusta sekä kerätä havaintojen ja haastatteluiden perusteella tutkimusaineistoa opinnäytetyön analysointiin. Opinnäytetyön tilaajana toimi Itä-Suomen aluehallintovirasto, työsuojelun vastuualue, Kuopio.</p> <p>Tutkimuksen aineistona käytettiin Itä-Suomessa aluehallintoviraston vastuualueen yksityisten palvelualueiden 2016 ISAVI kauppa ja 2016 ISAVI ravinto -hankkeiden, vuonna 2017 tehtyjä tarkastuksia. Tutkimusaineistoa kerättiin valvontatarkastuksista, tarkastuksilla tehdyistä havainnoista sekä erillisestä haastattelusta työnantajille tai heidän edustajilleen. Lisäksi haastateltiin 39:tä työnantajan edustajaa. Haastattelu tehtiin varsinaisen valvontatarkastuksen ulkopuolella, anonyyminä eikä sitä liitetty tarkastuskertomuksiin. Saaduista vastauksista ja tarkastuksilla tehdyistä havainnoista tehtiin yhteenveto. Haastattelu ei vaikuttanut tarkastuksen kulkuun eikä tarkastuskertomuksen laatimiseen. Valvontatarkastukset valittiin sillä perusteella, ettei niissä ollut tehty ”Työn vaarojen selvittämistä ja arviointia”, vaikka tarkastaja oli siitä toimintaohjeella velvoittanut työnantajaa.</p> <p>Tehtyjen valvontatarkastusten, tarkastuksilla tehtyjen havaintojen ja haastatteluista saatujen vastausten pohjalta pystyttiin tekemään johtopäätöksiä ja analysointia työsuojeluvalvonnan vaikuttavuudesta ja vaikuttavuuden mittaamisesta. Tehtyjen tarkastusten, haastattelujen ja havaintojen perusteella voisi sanoa, että työsuojeluvalvontaa pidetään yleensä ottaen tarpeellisena ja valvonnan vaikuttavuus tuli esille esimerkiksi niissä tapauksissa, joissa annettuihin velvoitteisiin oli reagoitu. Tämän insinöörityön tuloksia tullaan esittelemään myös muille työsuojelun vastuualueille ja viranomaistahoille.</p>	
Avainsanat Työsuojelu, vaikuttavuus, työsuojeluvalvonta	
Haastattelujen osalta luottamuksellinen	

Field of Study Technology, Communication and Transport			
Degree Program Degree Programme in Environmental Technology			
Author Mervi Petelius			
Title of Thesis The Effectiveness in occupational health and safety monitoring			
Date	April 2020	Pages/Appendices	40
Supervisor(s) Ms. Merja Tolvanen, Principal Lecturer and Mr. Pasi Pajula, Principal Lecturer			
Client Organization /Partners Mr. Markku Rautio, Director, Regional State Administrative for Eastern Finland, Occupational health and safety			
<p>Abstract</p> <p>The labor inspectorate monitors compliance with labor legislation. Occupational safety and health (OSH) control is a result-oriented activity based on a master plan. The master plan is drawn up for four years at a time. The aim of this thesis was to find out the effectiveness of labor protection supervision and how to measure it. The aim was to carry out at least 50 follow-up audits and to collect research material for analyzing the thesis based on observations and interviews. The thesis was commissioned by the Regional State Administrative Agency for Eastern Finland and their area of occupational safety and health.</p> <p>The data used for the study in Eastern Finland were the inspections of the 2016 ISAVI Trade and 2016 ISAVI Nutrition projects in the Private Service Areas under the responsibility of the Regional Government Office. The research material was collected from follow-up inspections, observations made during inspections and separate interviews with employers or their representatives. The interviews were conducted outside the actual monitoring, anonymously and they were not included in the audit reports nor the thesis. The answers received and the observations made during the inspections were summarized and discussed. The interviews did not affect the conduct of the audit or the preparation of the audit report. Follow-up audits were selected because they did not include the "Identification and evaluation of work hazards" although the employer had been obliged by the auditor to carry out the work based on the code of conduct.</p> <p>The follow-up of the inspections, the observations made during the inspections and the responses to the interviews allowed drawing conclusions and analyzing the effectiveness of OSH control and measuring its effectiveness. Based on the inspections, interviews and observations, it could be said that OSH control is generally considered necessary and that the effectiveness of the control was demonstrated, for example, in cases where the obligations given had been reacted. The results of this thesis will also be presented to other areas of responsibility in occupational safety and health as well as to different authorities.</p>			
Keywords Occupational safety, effectiveness, occupational health and safety			
Interviews are confidential			

SISÄLTÖ

1	JOHDANTO	5
2	TYÖSUOJELUN KEHITTYMINEN SUOMESSA	6
3	ALUEHALLINTOVIRASTOT JA VASTUUALUEET	7
3.1	Työsuojelun vastuualueet	8
3.2	Työsuojeluviranomainen	9
3.3	Tarkastaja	9
4	ITÄ-SUOMEN ALUEHALLINTOVIRASTO TYÖSUOJELUN VASTUUALUE	10
5	TYÖSUOJELUVALVONTA	12
5.1	Yleinen valvontaohje	13
5.2	Viranomaisaloitteinen valvonta	13
5.3	Asiakasaloitteinen valvonta	14
6	TYÖSUOJELUTARKASTUS	15
7	YRITYKSEN LAKISÄÄTEISEN TYÖSUOJELUN ORGANISOINTI	16
8	TYÖSUOJELUVALVONNAN VAIKUTTAVUUS	17
9	VAIKUTTAVUUS – KOKONAISPROSESSIN HYÖTY	19
10	KOhteiden valinta työsuojeluvalvonnan vaikuttavuuden arviointiin	22
11	TYÖSUOJELUTARKASTUKSET JA TULOKSET	24
12	HAASTATTELUT JA TULOKSET	28
13	JOHTOPÄÄTÖKSET	34
	LÄHTEET	35
	LIITTEET	38
	Liite 1: Toimialaluokitus (TOL)	38
	Liite 2. Haastattelulomake työnantajille tai heidän edustajilleen	39
	Liite 3: Palautteet ja terveiset Itä-Suomen aluehallintovirasto Työsuojelun vastuualueelle	40

1 JOHDANTO

Työsuojeluvalvonnalla pyritään takaamaan työntekijöille lainmukaiset ja turvalliset työolot sekä valvomaan, että työpaikalla noudatetaan työsuhteisiin liittyviä lakeja ja työlainsäädäntöä. Työsuojeluvalvonnalla varmistetaan, että työnantajat myös noudattavat työsuojelua koskevaa lainsäädäntöä työpaikoilla. (Yleinen valvontaohje, 6.)

Lain edellyttämien säädöksiä ja määräysten noudattamista valvotaan suorittamalla viranomaisaloitteisia työsuojelutarkastuksia. Tarkastuksilla varmistetaan, että työpaikkojen omat hallintajärjestelmät ovat vähintään lainsäädännön vaatimukset täyttäviä. Työelämässä tapahtuvat muutokset lisäävät valvonnan vaativuutta. Ulkopuolisten muutosten tuomat haasteet, kuten harmaan talouden torjunta ja ulkomaisen työvoiman käyttö, edellyttävät toimivaa lainsäädäntöä ja asianmukaisia valvontamenetelmiä sekä työsuojeluhallinnon riittäviä voimavaroja. (Työympäristön ja työhyvinvoinnin linjaukset vuoteen 2020, 9.)

Tutkimuksen tavoitteena on selvittää työsuojeluvalvonnan vaikuttavuutta ja mittaamista. Havaintoaineisto koostuu Itä-Suomessa aluehallintoviraston vastuualueella viranomaisaloitteisten työpaikkatarkastusten tarkastuksista ja tarkastusten ulkopuolella tehdystä erillisestä haastattelusta. Valvontakohteet ovat pääasiassa vuonna 2017 tehtyjen yksityisten palvelualojen valvontatarkastuksia. Työpaikkatarkastuksilla tarkastaja on velvoittanut työnantajan toimintaohjeella; työpaikan vaarojen selvittämisestä ja arvioinnista. Tavoitteena on tehdä kesän 2019 aikana vähintään 50 valvontatarkastusta valittuihin valvontakohteisiin. Valvontatarkastuksilla valvotaan, onko työnantaja noudattanut aiemmin annettuja toimintaohjeita ja onko tarvittaviin toimenpiteisiin ryhdytty. Valvontatarkastuksilla teetyn kyselyn, saatujen tulosten ja tehtyjen havaintojen pohjalta analysoidaan työsuojeluvalvonnan vaikuttavuutta.

Valvontatarkastuksella työnantajille tai heidän edustajilleen esitetään kysymyksiä muun muassa mihin toimenpiteisiin edellisen tarkastuksen jälkeen on ryhdytty. Miten tarkastustoiminta edellisellä kerralla on koettu ja koetaanko työsuojelu tarkastus toiminta tarpeelliseksi vai jopa tarpeettomaksi. Onko yhteistyö työsuojeluhenkilöstön välillä tehostunut tarkastuksen jälkeen. Kyselyä ei liitetä tarkastuskertomukseen. Opinnäytetyön tilaajana on Itä-Suomen aluehallintovirasto työsuojelun vastuualue. Opinnäytetyön lopputuloksia ja analysointia on tarkoitus esittää myös muille työsuojelun vastuualueille sekä viranomaistahoille.

2 TYÖSUOJELUN KEHITTYMINEN SUOMESSA

Valtiopäivät 1880-luvun alun Suomessa herättivät kysymyksiä työväen työoloista ja asemasta työpaikoilla teollistuvassa Suomessa sekä käynnistivät tutkimuksen, jonka tarkoituksena oli selvittää teollisuudessa työskentelevien työntekijöiden; erityisesti naisten ja lasten työoloja. Selvitys käynnistyi hitaanlaisesti ja vasta kymmenen vuotta myöhemmin eli vuonna 1889 valmisteltiin asetus Teollisuusammateissa olevain työntekijäin suojelemisesta. Lasten ja naisten työoloihin haluttiin erityisesti kiinnittää huomiota. Asetuksen ansiosta alle 12-vuotiaita lapsia ei saanut enää ottaa töihin ja yli 12-vuotiaiden työpäivän pituus ei saanut olla yli 6,5 tuntia, eikä lapsilla saanut teetättää enää yövuoroja. Asetuksen suurin muutos oli, että lapsilta ja naisilta kiellettiin kaivostyöt. Koska valta oli vaihtumassa tehtaan sisältä ja työnantajilta, ammattiliitoille ja työntekijöille, asetusta pidettiin pitkään periaatteellisena. (Myyryläinen 1999.)

Samoihin aikoihin valtio palkkasi ensimmäiset ammattien tarkastajat Suomessa. Tarkastajat valvoivat annettujen määräysten noudattamista. Tarkastajia nimettiin kaksi ja molemmat olivat miehiä. Suomi jaettiin kahteen tarkastuspiiriin; itäiseen ja läntiseen. Tarkastajille annettiin oikeudet päästä työpaikoille sekä antaa kirjallisia käskyjä olosuhteiden korjaamiseksi. Tarkastajien velvollisuuksiin kuului siis tapaturmien tutkinta, ilmoittaa vakavista rikkeistä syyttäjälle ja kertoa parannusehdotuksista. Suomen ensimmäinen naistarkastaja valittiin vuonna 1903. (Teronen julkaisuaika tuntematon.)

Työpaikkojen vakuutusjärjestelmän alun voidaan katsoa alkaneen 1895, jolloin annettiin laki työnantajan vastuusta työntekijää kohtaavasta ruumiinvammasta. Tämä tarkoitti sitä, että työnantajan oli teollisuus- ja rakennusaloilla otettava tapaturmavakuutus työntekijöille. (Myyryläinen 1999.) Sosiaalilainsäädännön uudistaminen pysähtyi lähes kokonaan toisen sortokauden alkaessa ja ensimmäisen maailman sodan puhkeamisen alkupuolella. Ja se alkoi kehittyä uudelleen vasta Suomen itsenäistyttyä 1917. Tuona samaisena vuonna syntyi kunnallinen ammattientarkastus. Kunnallinen tarkastaja nimettiin jokaiseen kuntaan, jossa oli yritystoimintaa. Tällä tavoiteltiin tehokkaampaa työsuojeluvontaa. (Myyryläinen 1999.)

Vuosina 1922–1924 eduskunta hyväksyi työoikeuden perusnormiston, jolla turvattiin työntekijöiden työturvallisuutta, työtapaturmien korvaamista sekä työaikaa koskevia lakeja. Näinä vuosina säädettiin muun muassa työsäntö- ja työehtosopimuslait. Tuolloin katsottiin, että Suomi oli jopa edelläkävijä työsuojelussa, mutta paljon jäljessä työmarkkina asioissa. Vasta vuonna 1940 työnantajapuoli sekä ammattiyhdistysliike pääsivät sopuun siitä, että he ovat yhdenvertaisia neuvottelukumppaneita. (Myyryläinen 1999.)

Työsuojelun uudistuminen alkoi 1970-luvulla, jolloin alettiin panostaa työsuojelukoulutuksiin. Osamista kaivattiin niin työsuojeluhallinnossa kuin työpaikollakin. Yhteisiä koulutuksia varten perustettiin Työturvallisuuskeskus. (Työsuojelu.fi.)

3 ALUEHALLINTOVIRASTOT JA VASTUUALUEET

Aluehallintovirastot (AVI:t) ja Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) ovat riippumattomia työsuojeluviranomaisia. Työsuojeluviranomaisina he voivat tehdä itsenäisesti kaikki työsuojelua koskevat päätökset. (Työsuojelun valvonta, 11). Tulosoikeudesta vastaa STM:n keskusorganisaatio; työ ja tasa-arvo-osasto. Työsuojeluvalvonnan tavoitteet perustuvat tilasto- ja tutkimustietoihin, joita täydennetään valvonnassa tehdyillä havainnoilla sekä eri sidosryhmien, kuten ammattiliittojen näkemyksillä. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että STM:n työ ja tasa-arvo-osasto valmistelee työsuojelun vastuualueiden kanssa valtakunnallisen runkosuunnitelman, jossa määritellään aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueiden toiminnan yhteiset linjaukset ja tavoitteet neljäksi vuodeksi eteenpäin. Uusi runkosuunnitelma 2020–2023 valmistui loppuvuodesta 2019. (Työsuojelun vastuualueiden runkosuunnitelma 2016–2019, 5–11.)

Runkosuunnitelman tavoitteena on säilyttää työsuojelun vastuualueiden resurssit vähintäänkin nykyisellä tasolla. Runkosuunnitelma valmistellaan yhteistyössä STM:n valvonta- ja ohjausyksikkö sekä vastuualueiden johtajien kanssa. (Työsuojelun vastuualueiden runkosuunnitelma 2016–2019, 5–11.) Runkosuunnitelman valmistelussa huomioidaan myös Euroopan Unionin komissio; Johtavien työsuojelutarkastajien komitean SLIC (Senior Labour Inspectors Committee); Suomen työsuojeluvalvontaa käsittelevä arviointi, Työsuojeluhallinnon resurssityöryhmän raportissa; ”Tuottava, tuloksellinen ja laadukas työsuojeluvalvonta 2015” esitetyt työsuojeluvalvonnan kehittämisehdotukset sekä työsuojeluhallinnon sisäisessä vertaisarvioinnissa esille nousseet kehittämiskohteet. (Työsuojelun vastuualueiden runkosuunnitelma 2016–2019, 11–12.)

Aluehallintovirastot on jaettu viiteen vastuualueeseen:

- 1) opetus- ja kulttuuritoimi
- 2) pelastustoimi ja varautuminen
- 3) peruspalvelut, oikeusturva ja luvat
- 4) työsuojelu
- 5) ympäristöluvut

Osa hallinnollisista palveluista jaetaan vastuualueiden kesken, mutta työsuojelutarkastuksista puhuttaessa työsuojelun vastuualueet ovat riippumattomia aluehallintovirastosta. (Suomen työsuojeluvalvonnan arviointi, Arviointiraportti, 8.) Aluehallintoviraston tärkein tehtävä on valvoa työsuojelua koskevien säännösten ja määräysten noudattamista. Valvonta suunnataan siten, että sen yhteiskunnallinen vaikuttavuus on mahdollisimman suuri. Valvontaa toteutetaan pääasiassa työpaikoilla tehtävin tarkastuksin. Muita toimenpiteitä ovat esimerkiksi lupien myöntäminen, valvontakyselyt ja lausuntojen antaminen viranomaisille. Valvonnan lisäksi työsuojeluhallinto antaa ohjeita ja neuvoja työn terveyteen ja turvallisuuteen sekä työsuhteen ehtoihin liittyvissä kysymyksissä. Lisäksi se tekee työsuojeluasioissa tiivistä yhteistyötä työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen kanssa. (Aluehallintovirasto.fi.)

3.1 Työsuojelun vastualueet

Aluehallintovirastojen työsuojelun vastualueet opastavat ja ohjeistavat työsuojeluun liittyvissä asioissa työntekijöitä ja työnantajia sekä valvovat työsuojelumääräysten noudattamista työpaikoilla. Työsuojelun vastuualueita on Suomessa viisi. Ne jakautuvat maantieteellisesti Etelä-, Länsi- ja Sisä-, Itä-, Lounais- ja Pohjois-Suomen työsuojelun vastuualueisiin (kuva 1), jotka noudattavat STM:n laattimia valvontaohjeita ja linjauksia. Linjaukset koskevat työympäristöä ja työhyvinvointia. Tavoitteena on edistää työntekijöiden työkykyä ja ennalta ehkäistä terveydelle aiheutuvia vaaroja ja haittoja. (Aluehallintovirasto.fi.)



Kuva 1. Aluehallintovirastojen viisi työsuojelun vastuualuetta (Työsuojeluhallinnon vuosikertomus 2018)

3.2 Työsuojeluviranomainen

STM toimii työsuojeluviranomaisena osassa tuotteiden turvallisuuden valvontaan liittyvissä tapauksissa, mutta muissa työsuojeluun liittyvissä asioissa aluehallintovirastojen viisi vastuualueella toimivat työsuojeluviranomaisina. Työsuojeluviranomaisen tehtäviin kuuluvat viranomais- ja asiakasaloitteisten työsuojeluvalvonnasta vastaaminen, työtapaturmien-, ammattitautien- ja työperäisten sairauksien ennaltaehkäiseminen, tuotevalvonta sekä työrikosten selvittämiseen osallistuminen. (Työsuojelu.fi). Työturvallisuuden lisäksi työsuojeluviranomaisten valvontaan kuuluvat muun muassa; työsuhde- ja työolosuhdevalvonta, tilaajavastuulain valvonta ja harmaantalouden torjunta sekä kemikaalilain valvonta työsuojelun näkökulmasta, kuten kemikaaliluettelo, kemikaalien käyttöturvallisuustiedotteet ja kemikaalien käytön vaarojen arviointi ja selvittäminen. (Suomen työsuojeluvalvonnan arviointi, Arviointiraportti, 7).

3.3 Tarkastaja

Tarkastaja on virkasuhteessa toimiva työsuojeluviranomainen, jolla on oikeus suorittaa laissa työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojelun yhteistoiminnasta (2006/44) tarkoitettuja valvonta- ja työsuojelutarkastuksia. Tarkastajilta saa neuvoja ja opastusta työlainsäädäntöön ja määräyksiin liittyvissä kysymyksissä.

Valvontalaki antaa tarkastajilla oikeuden päästä paikoihin, jossa tehdään työtä. Heillä on oikeus saada tietoja työpaikasta, työoloista, työympäristöstä ja työyhteisöstä. Sekä nähdä työsuojeluvalvontaan liittyviä asiakirjoja, keskustella työntekijöiden tai heidän edustajiensa kanssa. Jos työtä tehdään kotona, tarvitaan työsuojelutarkastuksen tekemiseen poikkeuksellinen syy, ennen kuin tarkastusta voidaan mennä tekemään. Viranomaistoiminnassa on noudatettava lainmukaista, asiallista ja puolueetonta linjaa. (Suomen työsuojeluvalvonnan arviointi, Arviointiraportti 21.)

Vastuualueen johto ohjaa tarkastajien toimintaa, jonka tarkoituksena on yhdenmukaistaa työsuojeluvastuualueiden tekemää työtä, tehostaa käytettävissä olevien resurssien käyttöä ja parantaa työsuojelutarkastusten laatua. (Suomen työsuojeluvalvonnan arviointi, Arviointiraportti 7).

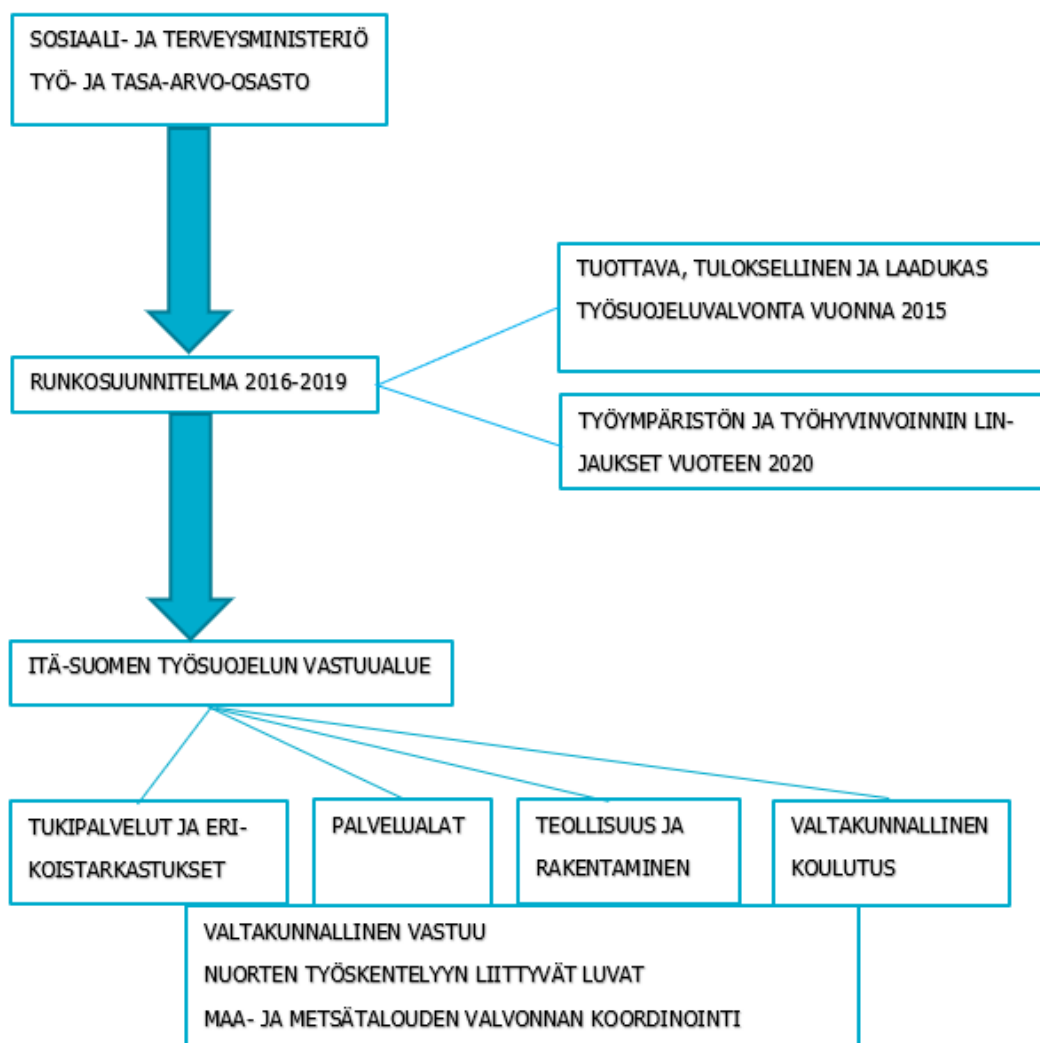
4 ITÄ-SUOMEN ALUEHALLINTOVIRASTO TYÖSUOJELUN VASTUUALUE

Itä-Suomen aluehallintoviraston toimialue koostuu Etelä-Savon, Pohjois-Savon ja Pohjois-Karjalan maakunnista (kuva 2). Päätoimipaikka on Mikkelissä ja kaksi muuta toimipaikkaa ovat Kuopiossa ja Joensuussa. Alueen pinta-ala on noin 61 082 km², josta vesistöjä on noin viidennes. Vesistöt vaikuttavat siihen, että etäisyydet voivat olla pitkiä. Itä-Suomen alueella on reilut 570 000 asukasta. (Aluehallintovirasto.fi.)



Kuva 2. Itä-Suomen aluehallintoviraston toimialue (Aluehallintovirasto.fi)

Itä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueen työsuojelutoimintaa ohjaa STM:n työ- ja tasa-arvo-osasto. Ohjeet valmistellaan yhdessä muiden sidosryhmien sekä työsuojelun vastuualueiden johtajien kanssa. Työsuojelun vastuualueiden nelivuotisessa runkosuunnitelmassa määritetään toiminnan linjaukset ja asetetaan strategiset tavoitteet, joiden pohjalta määritellään tulostavoitteet toiminnan kullekin vuodelle. Runkosuunnitelma 2016–2019 sisältävät myös ”Työympäristön ja työhyvinvoinnin linjaukset vuoteen 2020” sekä ”Tuottava, tuloksellinen ja laadukas työsuojeluvalvonta vuonna 2015”, josta huomioidaan kehittämisideat runkosuunnitelmaan. Kuviossa yksi on kuvattu Itä-Suomen työsuojelun vastuualueen toiminta työsuojelussa. (Runkosuunnitelma 2016–2019, 5.)



Kuvio 1. Itä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueen toiminta (koottu lähteistä: Työsuojelun vastuualueiden Runkosuunnitelma 2016–2019, Työympäristön ja työhyvinvoinnin linjaukset vuoteen 2020 sekä Työsuojeluhallinnon resurssityöryhmän raportti: ”Tuottava, tulokellinen ja laadukas työsuojeluvalvonta vuonna 2015”)

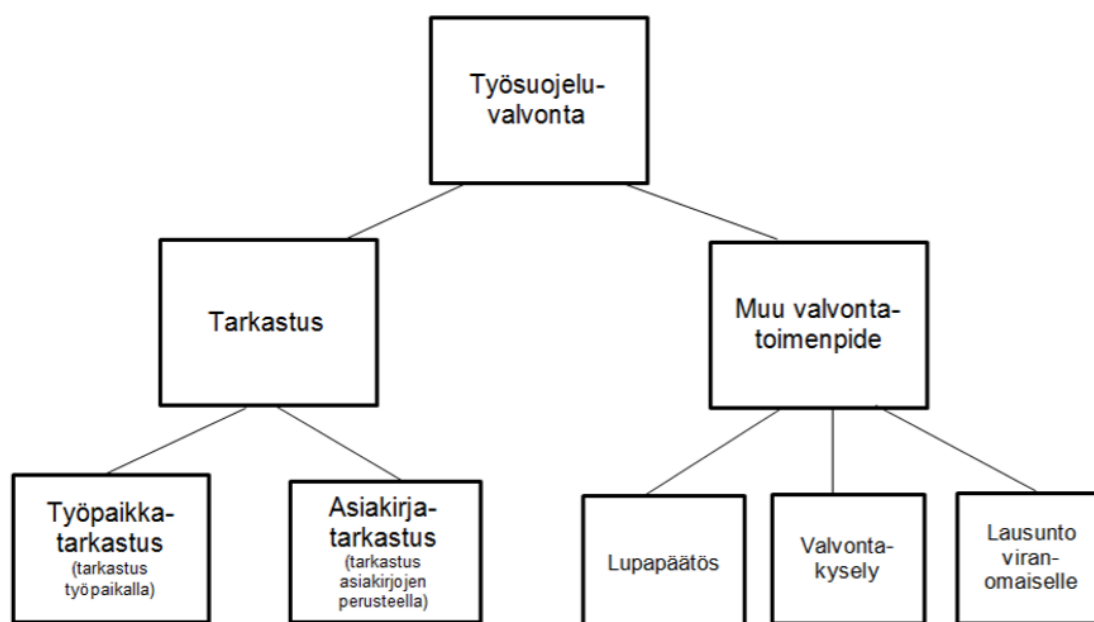
Itä-Suomen työsuojelun vastuualue on yksi viidestä Suomessa toimivasta itsenäisestä vastuualueesta. Itä-Suomen työsuojelun vastuualueen toimintaan kuuluvat: tukipalvelut ja erikoistarkastukset, palvelualat, teollisuus ja rakentaminen, valtakunnallisen koulutuksen suunnittelu sekä valtakunnallinen vastuu, nuorten työskentelyyn liittyvät luvat sekä maa- ja metsätalouden valvonnan koordinointi.

5 TYÖSUOJELUVALVONTA

Työsuojeluvalvonnan tavoitteena on taata työntekijöille lainmukaiset ja turvalliset työolot sekä valvoa, että työpaikalla noudatetaan työsuhteisiin liittyviä lakeja ja työlainsäädännön noudattamista. Työsuojeluvalvonnalla pyritään varmistamaan, että työnantajat myös noudattavat työsuojelua koskevaa lainsäädäntöä työpaikoilla. (Yleinen valvontaohje, 6). Lain edellyttämien säädösten ja määräysten noudattamista valvotaan suorittamalla viranomaisaloitteisia työsuojelutarkastuksia. Tarkastuksilla pyritään varmistamaan, että työpaikkojen omat hallintajärjestelmät täyttävät lainsäädännön vähimmäisvaatimukset. Työelämän muutokset lisäävät valvonnan vaativuutta, kuten harmaan talous ja ulkomaisen työvoiman käyttö. (Työympäristön ja työhyvinvoinnin linjaukset vuoteen 2020, 9.)

Työsuojeluvalvonta on työelämän säännösten ja turvallisten tuotteiden, mutta myös työsuhde- ja työolosuhdevalvontaa. AVI:n työsuojelun vastuualueiden neljä tärkeintä tehtävää ovat asiakas- ja viranomaisaloitteiden työsuojeluvalvonta, vakavien työtapaturmien, ammattitautien ja työperäisten sairauksien selvittäminen, tuotevalvonta sekä työrikosten selvittämiseen osallistuminen. (Aluehallintovirasto.fi.)

Työsuojeluvalvonta koostuu tarkastuksista ja muista valvontatoimenpiteistä, kuten erilaisista lupapäätöksistä esimerkiksi nuorten työtä koskevista poikkeusluvista, valvontakyselyistä sekä viranomaisille annettavista lausunnoista (kuvio 2). Tarkastukset ovat pääasiassa työpaikkatarkastuksia, jotka tehdään käymällä fyysisesti työpaikalla. Tarkastus voidaan tehdä myös asiakirjojen perusteella, jolloin työnantaja lähettää tarvittavat asiakirjat tarkastajalle, joiden pohjalta tarkastuskertomus voidaan kirjoittaa. Kuviossa kaksi on koottu työsuojeluviranomaisen työsuojeluvalvonnan yleiset käsitteet. (Yleinen valvontaohje, 7.)



Kuvio 2. Työsuojeluviranomaisen työsuojeluvalvonnan käsitteet (Yleinen valvontaohje, 7)

5.1 Yleinen valvontaohje

STM:n työ ja tasa-arvo-osasto on laatinut valvontaohjeita, joilla halutaan selkeyttää työsuojeluviranomaisen roolia ja menettelytapoja. Lisäksi sillä halutaan varmistaa, että työsuojeluvalvonta on vaikuttavaa, laadukasta, tasalaatuista ja että asiakkaita kohdellaan yhdenvertaisesti. Yleisellä valvontaohjeella ohjataan niin asiakasaloitteista- kuin viranomaisaloitteista valvontaa, työsuojelun tarkastustoimintaa sekä tarkastuskertomusten laatimista. (Yleinen valvontaohje, 5.)

Työsuojeluviranomaisen valvomista asioista on laadittu yleisen valvontaohjeen lisäksi, erilliset valvontaohjeet muun muassa:

- työterveyshuollon järjestämisen valvonta
- psykososiaalisen työkuormituksen valvonta
- häirinnän ja muun epäasiallisen kohtelun valvonta
- työsuhdeasioiden valvonta
- ammattitautien ja muita työperäisiä sairauksia koskevien ilmoitusten käsittely
- vakavien työtapaturmien tutkinta
- kosteus- ja homevaurioiden aiheuttamien terveyshaittojen ja -vaarojen valvonta
- yhdenvertaisuuden ja työsyönnän valvonta,
- ulkomaalaisen työvoiman valvonta
- fyysisen väkivallan ja sen uhan valvonta
- toimivallan käyttö ja rikosasiasta ilmoittaminen poliisille sekä
- kemiallisten tekijöiden valvonta (Aluehallintovirasto.fi)

5.2 Viranomaisaloitteinen valvonta

Viranomaisaloitteinen valvonta kohdistetaan toimialoille, joissa kohdataan enemmän työturvallisuusriskejä, kuin muilla aloilla. Työsuojeluvalvontaa tehdään kuitenkin kaikilla toimialoilla, joko viranomaisaloitteisesti tai asiakasyhteydenottojen perusteella. Valvonta toteutetaan pääasiassa työpaikkatarkastuksina. (Runkosuunnitelma 2016–2019, 5.)

Viranomaisaloitteisen valvonnan tavoitteeksi on asetettu yritysten ja työpaikkojen tuloksellinen työsuojelutoiminta. Valvontaa toteutetaan valtakunnallisesti esiin tulleiden; esimerkiksi asiakasyhteydenottojen, riskitekijöiden ja toimialojen perusteella. Valvontaa toteutetaan valtakunnallisina ja paikallisina hankkeina. Näiden lisäksi toteutetaan valvontaiskuja erialoille yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa sekä järjestetään erilaisia kampanjoita että turvallisuuskilpailuita. (Runkosuunnitelma 2016–2019, 19.)

Viranomaisaloitteisella valvonnalla halutaan tukea työpaikkojen jo olemassa olevaa työsuojelutyötä ja tukea työpaikkojen turvallisuusjohtamista.

Tarkastusten suunnitteluun vaikuttavat muun muassa:

- yhteydenotot asiakkailta ja sidosryhmiltä
- käytössä olevat valvontatietojärjestelmät (USPA, VERA, Diaari ja niin edelleen)
- edelliset tarkastukset
- erilaiset ympäristöanalyysit
- valvontakyselyt
- tutkittutieto sekä
- muiden viranomaisten rekisterit (Yleinen valvontaohje 7.)

5.3 Asiakasaloitteinen valvonta

Asiakasaloitteista valvontaa tehdään kaikilla toimialoilla ja työpaikoilla asiakasyhteydenottojen tai muualta tulleiden yhteydenottojen perusteella. Työsuojelun vastuualueiden täytyy varata resursseja siten, että asiakasyhteydenottoihin ja tarkastuspyyntöihin voidaan vastata. Jos vastuualueelle tulee yhteydenotto tai ilmoitus työsuojelun lainsäädäntöä koskevasta rikkeestä tai että työntekijä on kokenut välitöntä hengen tai terveyden menettämisen vaaraa on työsuojelutarkastus tehtävä mahdollisimman pian. Työtapaturmat, vaikeat vammaan johtaneet työtapaturmat sekä kuolemaan johtaneet tapaturmat tutkitaan kiireellisesti. 1/2014 "Vakavien työtapaturmien tutkinta" ja 2/2014 "Ammattitautien ja muita työperäisiä sairauksia koskevien ilmoitusten käsittely" -mukaisesti. (Yleinen valvontaohje, 8.)

6 TYÖSUOJELUTARKASTUS

Työsuojelutarkastuksilla valvotaan työelämän sääntöjen sekä työsuojelua koskevien lakien ja säästösten noudattamista työpaikoilla. Tarkastukset voivat olla joko viranomaisaloitteisia (valtakunnallisia tai alueellisia) hanketarkastuksia tai asiakasaloitteisia tarkastuksia. Asiakasaloitteisessa tarkastuksessa, asiakas on voinut olla yhteydessä aluehallintovirastoon, jostakin työpaikalla vastaan tulleesta työsuojelurikkeestä, työtapaturmasta tai muusta epäkohdasta. Ja katsotaan, että työpaikalle on tarve tehdä työsuojelutarkastus. (Yleinen valvontaohje, 9.) Yleensä tarkastuksesta ilmoitetaan etukäteen työnantajalle, työnantajan edustajalle, työntekijöille ja/ tai heidän edustajilleen, mutta tarkastus voidaan tehdä myös ilmoittamatta. (Suomen työsuojeluvalvonnan arviointi, Arviointiraportti, 21).

Tarkastuskertomus

Tarkastuksen jälkeen tarkastajan tulee pääsääntöisesti laatia tarkastuskertomus 30 päivän sisällä tarkastuksesta. Tarkastuskertomuksessa kerrotaan perustiedot (aika, paikka ja läsnäolijat), tarkastuksen kulku ja mitä asioita tarkastuksella oli käsitelty sekä mitä velvoitteita tarkastaja on antanut. Tarkastuskertomus annetaan tiedoksi työnantajalle ja työsuojeluvaltuutetulle. Mikäli työpaikalla ei ole työsuojeluvaltuutettua on työnantajan annettava tarkastuskertomus tiedoksi työpaikalla muulla tavalla. Tarkastuskertomus on julkinen asiakirja eikä siihen sisällytetä liike- tai ammattisalaisuuksia eikä kenenkään henkilö- tai muita salassa pidettäviä tietoja. (Työsuojelun valvonta, 34–35.)

Toimintaohje

Tarkastaja antaa työnantajalle kirjallisen toimintaohjeen, jos epäkohta on vähäinen tai yksittäinen. Toimintaohjeessa todetaan puute tai epäkohta, jonka jälkeen työnantajalle annetaan ohjeet, aikaa ja mahdollisuus korjata tai poistaa säännösten vastainen tilanne vaadittavalle tasolle. (Työsuojelun valvonta, 37.)

Kehotus

Tarkastaja voi antaa työnantajalle kirjallisen kehotuksen, jos työnantaja ei ole noudattanut aiemmin annettua toimintaohjetta, jos säännösten vastaisesta tilasta johtuva vaara tai haitta on vähäistä suurempi. Tämän jälkeen työnantajalle annetaan aikaa korjata tai poistaa säännösten vastainen tila vaadittavalle tasolle ja tarkastajan tulee seurata, että näin tapahtuu. Jos annettua kehotusta ei noudateta, asia siirretään työsuojeluviranomaisen käsittelyyn. (Työsuojelun valvonta, 38.)

7 YRITYKSEN LAKISÄÄTEISEN TYÖSUOJELUN ORGANISOINTI

Työsuojeluhallinnon tavoitteena on valvoa, että työpaikoilla noudatetaan työlainsäädäntöä ja työolosuhteet ovat edellyttämällä tasolla. Työsuojelulainsäädäntö kohdistuu pääpiirteittäin työnantajaan ja siksi velvoitteet kohdistuvat suurimmalta osalta työnantajiin. Työsuojelusäädöksissä on myös muita velvoitettavia tahoja kuten esimerkiksi; tilaajavastuulain tarkoittama tilaaja, rakennuttaja, itsenäinen työnsuorittaja yhteisellä työpaikalla, hankkeen päätoteuttaja tai suunnittelija. (Yleinen valvontaohje, 6.)

Laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta 2006/44

Laissa 2006/44 säädetään työsuojeluviranomaisten menettelyistä työsuojelusäädösten valvonnassa sekä työnantajan ja työntekijöiden välisestä yhteistoiminnasta työpaikoilla. Laki on jaettu kolmeen kokonaisuuteen, jossa ensimmäinen osa käsittelee lain yleisiä säännöksiä ja viranomaistoimintaa. Toisessa osassa työsuojelun yhteistoimintaa ja kolmannessa osassa käsitellään muutoksenhakua, ilmoitusvelvollisuuksia, rangaistus- ja erinäisiä säännöksiä. Työsuojeluviranomaisten valvottavana on noin 120 lakia, asetusta ja säädöstä. (Yleinen valvontaohje, 7.)

8 TYÖSUOJELUVALVONNAN VAIKUTTAVUUS

Työsuojeluvalvonnan vaikuttavuutta pyritään parantamaan erilaisilla hankkeilla, joissa valvonta kohdennetaan riskialttiille toimialoille. Työsuojeluvalvonnan vaikuttavuuden arviointi ja mittaaminen on hankalaa. Valvonnan vaikuttavuuden arviointiin ja mittaamiseen tarvitaan erilaisia mittareita, indikaattoreita ja tunnuslukuja, joilla ne pystytään todentamaan. Tästä täytyy pystyä erottamaan nimenomaan työsuojeluvalvonnan aikaan saama vaikuttavuus ja irrottaa siitä ulkoisista ja muista tekijöistä johtuvat vaikutukset. Esimerkiksi pelkkien sairauspoissaolotilastojen perusteella ei voida luotettavasti todentaa työsuojeluvalvonnan vaikuttavuutta. Mutta erilaisten hankkeiden kautta on voitu vaikuttaa työpaikkojen ongelmakohtiin. Työsuojeluhallinto kehittää jatkuvasti omia työsuojelun hallintajärjestelmiä ja olosuhteita koskevia mittausmenetelmiä työsuojelun vaikuttavuuden selvittämiseksi. Erilaisten hallintajärjestelmien kehittämisellä pyritään suuntaamaan työsuojeluvalvontaa aloille, joissa on paljon sairauspoissaoloja (tuki- ja liikuntaelinsairaudet sekä mielenterveyshäiriöt), esiintyy ammattitauteja tai työtapaturmia ja tätä kautta työsuojeluvalvonnan vaikuttavuutta voidaan toteennäyttää. (Valtiontalouden tarkastusvirasto.fi.) Esimerkiksi vuonna 2018 tehtiin noin 1400 ammattitauti- ja noin 1200 työtapaturma ilmoitusta, joista 1100 tapausta päätyi työtapaturma- tai ammattitauti tutkintaan. (Työsuojelu.fi). Työsuojeluvalvonnan vaikuttavuuden seuranta ja arviointia varten on olemassa asiakaspalautejärjestelmä. Vaikuttavuuden arviointia seurataan myös vastuualueiden vertaisarvioinneilla. Vuonna 2012 valmistui valvontatietojärjestelmä (VERA), jonka avulla voidaan tehostaa valvonnan vaikuttavuuden todentamista. (Runkosuunnitelma 2012–2015).

Runkokausi 2012–2015

Runkokauden 2012–2015 keskeisiä työsuojeluvalvonnan vaikuttamisalueita olivat työelämän pelisääntöjen valvonta (harmaan talouden torjunta, työsuhtelainsäädäntö, työaikalainsäädäntö, ajo- ja lepoajat) ja työurien pidentäminen (työn haitallisten kuormitustekijöiden vähentäminen, työtapaturmien torjunta, kemikaalien turvallinen käyttö, kosteus- ja homeongelmien hallinta ja markkina-valvonta). Runkokaudella 2012–2015 valvonnan vaikuttavuutta lisättiin tarkastusten määrien nostamisella ja laadun varmistamisella, hanketyöskentelyllä, valvontaa tukevalla viestinnällä ja sidosryhmyhteistyöllä. (Runkosuunnitelma 2012–2015). -Nämä tavoitteet saavutettiin asiantuntevasti ja laadukkaasti joka vuosi onnistuneesti Itä-Suomen työsuojelun vastuualueella, tulossopimuksessa sovituilla toimialoilla. (Tuloksellisuus raportit 2012–2014.) Työelämän pelisääntöjen valvonnassa keskeisimpänä oli harmaan talouden torjunnan lisäksi työsuhteen vähimmäisehtojen, työaikalainsäädännön, ajo- ja lepoaikojen valvonta sekä rakennusallalla tunnistekortin ja veronumeron valvonta. Työurien pidentämisen osalta valvottiin työn kuormitustekijöitä: väkivaltaa, häirintää ja epäasiallista kohtelua, psykososiaalisia kuormitustekijöitä, käsin tehtäviä nostoja ja siirtoja sekä toistotyötä. Lisäksi myös työtapaturmien torjuntaa, kemikaaliriskien hallintaa ja turvallista käyttöä sekä työterveyshuolto käytäntöjä. (Tilinpäätös 2015.)

Runkokausi 2016–2019

Runkosopimuskauden 2016–2019 yhteiskunnallisena vaikuttavuus tavoitteina oli vähentää: työtapa-
turmia, ammattitauteja, työn haitallista kuormitusta, työkyvyttömyys eläkkeelle siirtyvien määrää
sekä harmaata taloutta. (Runkokausisopimus 2016–2019). Itä-Suomen aluehallintoviraston työsuoje-
lun vastuualueella onnistuttiin hyvin ja sovitut tavoitteet saavutettiin sekä asiakastyytyväisyys kehit-
tyi positiivisesti ja pysyi erinomaisena. Lisäksi vastuualue hoiti tavoitteiden mukaisesti erikoistumis-
tehtävät: nuorten työntekijöiden poikkeusluvut sekä maatalouden valvonnan ja valtakunnallisen kou-
lutuksen koordinoinnin. (Tilinpäätös 2018).

9 VAIKUTTAVUUS – KOKONAISPROSESSIN HYÖTY

Sanaa vaikuttavuus on alettu käyttää yleisesti 1980-luvun lopulta. Ensin lähinnä kuntien ja valtion hallinnon tulosohjauksen yhteydessä ja pikkuhiljaa sitä on alettu käyttää yleisemmin myös julkisen sektorin puolella. Uusien uudistuksien ja muutosten myötä 2000-luvulle tultaessa vaikuttavuus näkyi jo kaikissa julkisen sektorin toiminnoissa. 2000-luvun alku puolella valtion ja yliopistojen hallinnoissa otettiin käyttöön käsite ”yhteiskunnallinen vaikuttavuus”. Esimerkiksi ministeriöiden on esitettävä arvio hallinnonalojen yhteiskunnallinen kehitys vuosittain. (Rajavaara 2007, 14). Tai sosiaali- ja terveystoimessa (sote) vaikuttavuutta tarkastellaan usein yksilötasolla ja näin ollen se on yksi tärkeimmistä tunnusluvuista, koska se kertoo paljonko terveyttä ja hyvinvointia on saatu aikaan siihen käytetyllä rahamäärällä. (Vaikuttavuus ja sen mittaaminen, 1).

Vaikuttavuus on käytettyjen resurssien suhde verrattuna aikaansaatuihin vaikutuksiin. Vaikuttavuudella pyritään kuvaamaan, kuinka hyvin jollakin toiminnan muutoksella on saatu haluttuja korjauksia, vaikutuksia ja/tai tuloksia aikaan. Erilaisilla toimenpiteillä voidaan saada aikaan muutoksia eri kohteissa ja lopputulos voi olla hyvä tai ei niin hyvä kuin odotettiin. Vaikuttavuudella halutaan mitata kokonaismuutoksen vaikutusta. Vaikuttavuuden tarkoituksena on vastata ja ratkaista yhteiskunnan tai jonkun muun halutun kohteen asettamia haasteita. Vaikuttavuudella viitataan yleensä isompiin, pitkällä aikavälillä yhteiskunnassa tapahtuviin muutoksiin ja joka syntyy useampien eritoimijoiden ja toimenpiteiden yhteisvaikutuksesta. Vaikuttavuudesta puhuttaessa mietitään, saatiinko aikaan muutosta, onko muutos ollut toivottu ja edelleen miettiä onko joku toimenpide kokonaisuudessaan parempi kuin toinen. On siis mahdollista, ettei muutosta saada aikaan tai että saadaan aikaiseksi muutos, mutta sillä ei ole mitään vaikutusta. (Sitra.fi.)

Vaikuttavuuden arviointi

Vaikuttavuuden arvioinnilla voidaan tarkastella esimerkiksi sitä, kuinka saavutetut hyödyt on saatu aikaan olemassa olevilla voimavaroilla. Vaikuttavuuden arvioinnin kohteena voi olla esimerkiksi yhteiskunnalliseen, kustannuksiin, työhön, palveluihin, toimintaan, koulutukseen, politiikkaan, rahoitukseen, kuntoutukseen, verotukseen, teknologiaan, sairaanhoitoon tai mihin tahansa liittyvä asia.

Suomen sosiaali- ja terveys ry:n (Soste) verkkosivuilla vaikuttavuuden arviointia on mietitty vaikuttavuusketjun avulla. Tässä vaikuttavuutta tarkastellaan joko yksilöllisestä tai yhteiskunnallisesta näkökulmasta. Esimerkki Sosteen toiminnan vaikuttavuusketjusta:

”Kun vaikuttavuutta pyritään arvioimaan, täytyy osata määrittää toiminnan tulostavoitteet, jonka jälkeen voidaan ehkä tutkia, millä toiminnoilla ne voitaisiin saavuttaa. Haastavaksi arvioinnin tekee se, että osataanko toiminnan vaikutus erottaa kohderyhmässä tapahtuvaan muutokseen. Yksi kehittävän arvioinnin menetelmä vaikutusten osoittamiseen ja vaikuttavuuden arviointiin on vaikuttavuusketju. Vaikuttavuusketjussa vastataan yleensä seuraavanlaisiin kysymyksiin:

- Mikä on tarve eli mihin yksilölliseen tai yhteiskunnalliseen haasteeseen vastataan?
- Mikä on tavoite, ketä tavoite koskettaa ja millä aikavälillä? Vaikka tarve ja yhteiskunnallinen ongelma olisi suuri, tavoitteen on oltava realistinen. Tavoitteen pitää olla saavutettavissa ja mitattavissa.

- Millä resursseilla tavoitteeseen päästään eli mikä on toimintaan laitettava panos?
- Mitä toimenpiteitä tehdään ja mitä tuotoksia eli konkreettisia asioita saadaan aikaan?
- Saavutetaanko asetettuja tavoitteita eli mitä tuloksia saadaan aikaan? Mikä muuttuu toiminnan seurauksena? Miten kohderyhmän toiminta, osaaminen ja kyvykyys, mahdollisuudet, tilanne, ihmissuhteet tai hyvinvointi muuttuu?
- Mitä vaikutuksia tulosten saavuttamisesta seuraa pitkällä aikavälillä? Jos muutokset ovat kestäviä, miten ne heijastuvat laajemmalle yhteisöihin tai koko yhteiskuntaan?
- Miten toiminnan kohteena oleva osa yhteiskuntaa muuttuu? Lieventyikö alkuperäinen tarve toiminnan seurauksena? Tämä kuvaa toiminnan vaikuttavuutta.

Vaikuttavuusketju antaa työkaluja sekä vaikutusten, vaikuttavuuden että taloudelliseen arviointiin, koska sitä kautta nähdään niin tavoitteet, muutokset kuin käytetyt resurssit. Vaikuttavuusketju on myös hyödyllinen työväline toiminnan suunnittelussa ja kehittämisessä.” (Soste.fi.)

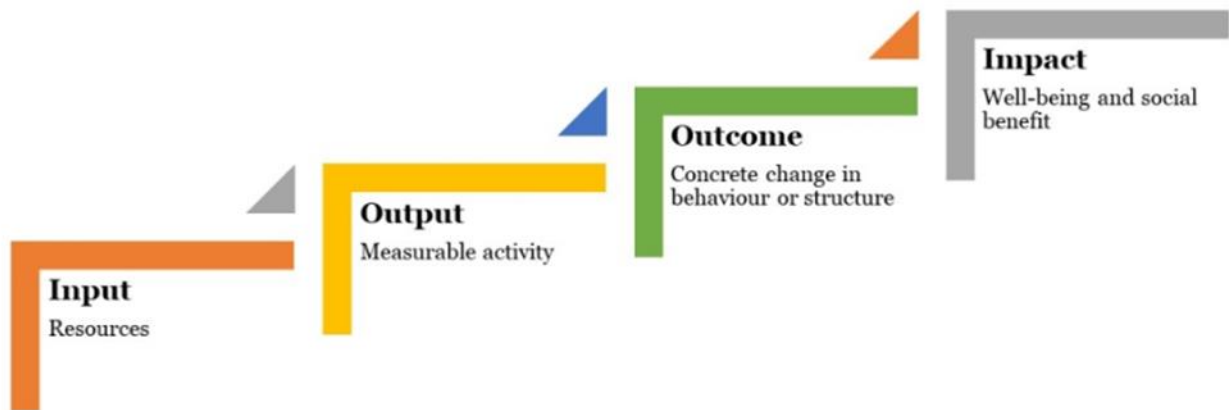
Vaikuttavuuden mittaaminen

Vaikuttavuuden mittaamisessa hankalin vaihe on vaikutusten arviointi. Lopputulokseen vaikuttavat ulkopuoliset joko välilliset tai välittömät seikat ja asiat täytyy osata tunnistaa. Kuten vaikuttavuuden arvioinnista myös vaikuttavuuden mittaamisesta täytyy olla riittävästi taustatietoa, jotta sitä voidaan tehdä tai todentaa. Esimerkiksi asiakaspalautteet, -kyselyt, käytettävissä olevat resurssit; eurot ja henkilötyövoima, olemassa olevat tiedostot, mittarit tai muut sellaiset edesauttavat tarvittavien tietojen keräämistä.

Matti Alstrich pohtii Sitran sivuilla kirjoittamassaan artikkelissa yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta: ”Kannattaako vaikuttavuutta yrittää mitata?” –Kyllä vaikuttavuutta kannattaa mitata, vaikka se on hankalaa ja haasteellista ja joka saattaa usein jäädä puolitiehen, eikä todellista vaikuttavuutta välttämättä saada selville. Mutta jos vaikuttavuutta ei mitata niin miten voidaan aidosti arvioida, kuinka hyödyllistä tehty työ oli ollut? (Sitra.fi.)

Vaikuttavuutta voidaan mitata monella eri tavalla, sille ei siis ole olemassa yhtä ainoaa oikeaa tapaa. Vaikuttavuuden mittaaminen ei ole välttämättä helppoa. Miten vaikuttavuutta voidaan mitata? -Vaikuttavuuden mittaamiseen tarvitaan paljon tietoa ja tietämystä. Miksi vaikuttavuutta välillä mitataan ja välillä ei? Jääkö vaikuttavuuden mittaaminen kuitenkin useimmiten tekemättä? Vaikuttavuuden mittaamisen syyt eivät välttämättä ole aina täysin selviä, mutta vaikuttavuuden mittaaminen vahvistaa ymmärtämystä syy-seuraussuhteesta sekä tutkitusta aiheesta. Vaikuttavuutta voidaan mitata useasta eri näkökulmasta: esimerkiksi asiakkaiden-, yksilöllisen- tai yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kannalta katsottuna. Vaikuttavuuden mittaamisella pyritään saamaan aikaan kustannustehokkaita tuloksia. Tavoitteena on saada säästöjä. (Sitra.fi.)

Vaikuttavuuden peruskulmakivinä pidetään IOOI: Input (panos), Output (tuotos), Outcome (vaikutus) ja Impact (vaikuttavuus) (kuva 3), jonka kokonaisuus ajatuksena saattaa tuntua yksinkertaiselta, mutta usein vaikutuksen ja vaikuttavuuden välinen merkitys sekoitetaan keskenään. Ero vaikuttavuuden ja vaikutuksen välillä on se, että vaikuttavuuden tulokset näkyvät vasta aikojen, jopa vuosien päästä, kun taas vaikutus tekijät voidaan havaita jo siinä hetkessä. (Sitra.fi.)



Kuva 3. Vaikuttavuuden luominen (Sitra.fi)

Panos-vaihe (input) tarkoittaa toimintaan käytettävissä olevien resurssien määrää kuten käytettävissä olevan henkilöstön, osaamisen ja budjetin. Tuotos-vaihe (output) on panosten aikaansaamat seuraukset. Esimerkiksi toimintaan käytettyjen tuntien määrää tai tekoja. Vaikutus (outcome) kertoo konkreettiset muutokset toiminnassa ja vaikuttavuus (impact) yhteiskunnan myönteistä kehitystä eli yhteiskunnallisen totaalisen hyödyn kokonaisprosessissa.

Esimerkki vaikuttavuuden mittaamisesta voi olla, jossa euromääräisestä lopputuloksesta vähennetään vaikuttavuutta pienentävät vaikutukset. Näitä voivat olla esimerkiksi liian suuret panokset (IOOI), jossa satsataan rahaa vaikuttavuuden selvittämiseen enemmän kuin on tarpeellista tai voivat olla muut välilliset vaikutukset. Näin saadaan selville organisaation tai projektin itsenäinen osuus saavutetusta hyödystä. (Soste.fi)

10 KOHTEIDEN VALINTA TYÖSUOJELUVALVONNAN VAIKUTTAVUUDEN ARVIOINTIIN

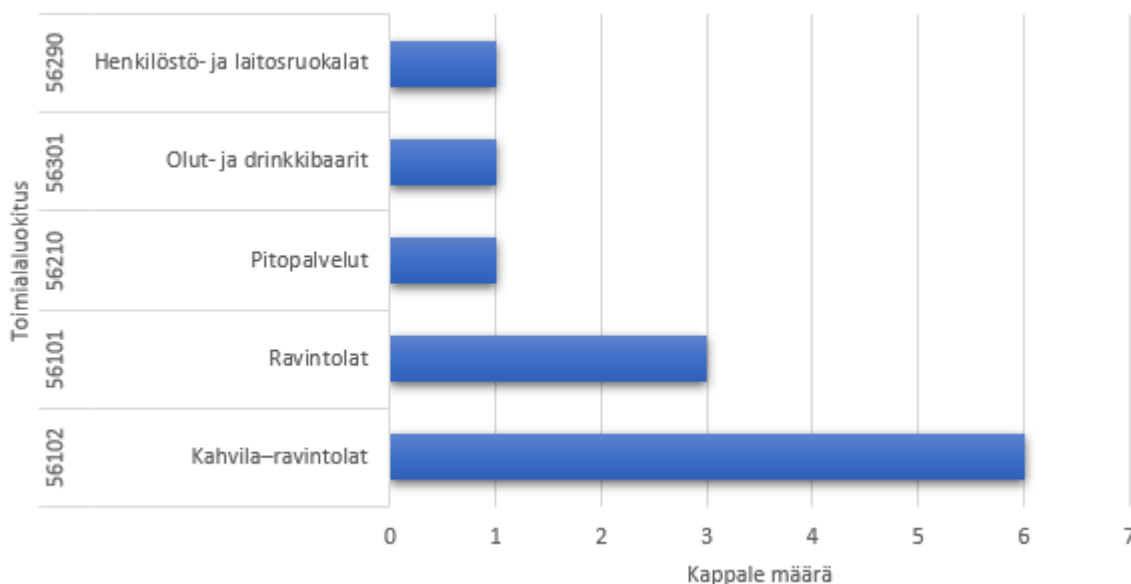
Tämän opinnäytetyön seurantakohteena olivat vuonna 2017 Itä-Suomen alueella tehdyt yksityisten palvelualojen paikalliset hanketarkastukset. Seurantatarkastuksia tehtiin yhteensä 51. Hankkeet olivat 2016 Isävi kauppa ja 2016 Isävi ravinto. Vuonna 2017 näitä hanketarkastuksia oli tehty yhteensä 78, joista kaupanalan tarkastuksia oli tehty 54 ja ravintola-alan tarkastuksia oli tehty 24. Kaupanalan tarkastuksista satunnaisotannalla valittiin 34 kohdetta ja ravintola-alan tarkastuksista valittiin 10 tarkastusta mukaan valvontaan. Vuonna 2016 tehdyistä tarkastuksista valittiin seitsemän kohdetta lisää, joista viisi kohdetta oli kaupan- ja kaksi ravintola-alan tarkastusta. Kaupanalan seurantatarkastuksia tehtiin siis yhteensä 39 ja ravintola-alan seurantatarkastuksia yhteensä 12. Työsuoja-
luvalvonnan vaikuttavuutta pyrittiin selvittämään tarkastusten ohessa, tarkastustoiminnan ulkopuolisella haastattelulla. Haastattelun avulla haluttiin selvittää, työsuoja-
luvalvonnan vaikuttavuutta. Haastatteluja tehtiin yhteensä 39. Haastattelu lomake liitteessä 2.

Tutkimukseen valikoitujen valvontakohteiden toimialaluokitukset (TOL) olivat hyvin erilaisia. Kaupanalan kohteet jakautuivat 23:n eri toimialaluokitukseen (taulukko 1) ja ravintola-alan kohteet jakautuivat viiteen eri toimialaluokitukseen (kuva 3). Toimialaluokitukset ovat eriteltynä liitteessä 1. Toimialaluokitus perustuu tilastokeskuksen luokitukseen. (Tilastokeskus.fi)

Taulukko 1. Kaupanalan haastateltavien kohteiden lukumäärä toimialaluokittain (yhteensä 23 kohdetta)

TOL	Ala	KPL
47199	Pienoistavaratalot ja muut erikoistumattomat myymälät (enintään 2500 m ²)	2
47512	Lankojen ja käsityötarvikkeiden vähittäiskauppa	1
47719	Vaatteiden yleisvähittäiskauppa	4
47540	Sähköisten kodinkoneiden vähittäiskauppa	1
47770	Kultasepänteosten ja kellojen vähittäiskauppa	1
47113	Valintamyymälät (yli 100 m ² , enintään 400 m ²)	3
46421	Vaatteiden tukkukauppa	1
47591	Huonekalujen vähittäismyynti	1
47764	Lemmikkieläinten ja niiden ruokien ja tarvikkeiden vähittäismyynti	2
47641	Urheiluvälineiden ja polkupyörien vähittäiskauppa	3
47114	Elintarvike-, makeis- ym. kioskit (enintään 100 m ²)	1
47531	Mattojen ja verhojen vähittäiskauppa	1
47112	Pienet supermarketit (yli 400 m ² , enintään 1000 m ²)	3
47650	Pelien ja leikkikalujen vähittäiskauppa	1
46733	Metalli- ja mineraalituotteiden tukkukauppa	1
47730	Apteekit	3
47521	Rauta- ja rakennustarvikkeiden vähittäiskauppa	3
46210	Viljan, raakatupakan, siementen ja eläinrehu tukkukauppa	1
47761	Kukkien vähittäiskauppa	1
47430	Viihde-elektroniikan vähittäiskauppa	2
47250	Alkoholi- ja muiden juomien vähittäiskauppa	1
47785	Lahjatavaroiden ja askartelutarvikkeiden vähittäiskauppa	1
47783	Optisen alan vähittäiskauppa	1

Kaupalan valvontakohteet valikoituivat seuraavanlaisesti: vaatteiden yleisvähittäiskauppoja valvontakohteista oli neljä. Valinta myymälöitä (yli 100 m², enintään 400 m²), urheiluvälineiden ja polkupyörien vähittäiskauppoja, pieniä supermarketteja (yli 400 m², enintään 1000 m²), apteekkeja ja rauta- ja rakennustarvikkeiden vähittäiskauppoja oli kutakin kolme eli yhteensä 15 kohdetta. Pientavarataloja ja muita erikoistumattomia myymälöitä (enintään 2500 m²), lemmikkieläinten ja niiden ruokien ja tarvikkeiden vähittäismyyntiin erikoistuneita myymälöitä ja viihde- ja elektroniikan vähittäiskauppoja oli kutakin kaksi eli yhteensä kuusi kohdetta. Yksittäisiä valvontakohteita olivat: lankojen ja käsityötarvikkeiden-, sähköisten kodinkoneiden-, kultasepänteosten ja kellojen-, huonekalujen-, mattojen ja verhojen-, pelien ja leikkikalujen-, kukkien-, alkoholi- ja muiden juomien-, lahjavaroiden ja askartelutarvikkeiden- ja optisen alan vähittäiskaupat sekä vaatteiden-, metalli- ja mineraalituotteiden ja viljan, raakatupakan, siementen ja eläinrehun tukkukaupat ja elintarvike-, makeis- ym. kioskit (enintään 100 m²). Näitä valvonta kohteita oli yhteensä 14.



Kuvio 3. Ravintola-alan (ravitsemistoiminta) haastateltujen kohteiden lukumäärä toimialaluokittain

Ravintola-alan valvontakohteet valikoituivat seuraavanlaisesti: kahvila-ravintoloita oli yhteensä kuusi. Ravintoloita oli kolme ja yksittäisiä pitopalveluita, olut- ja drinkkibaareja sekä henkilöstö- ja laitosruokaloita kutakin yksi eli yhteensä kolme kohdetta.

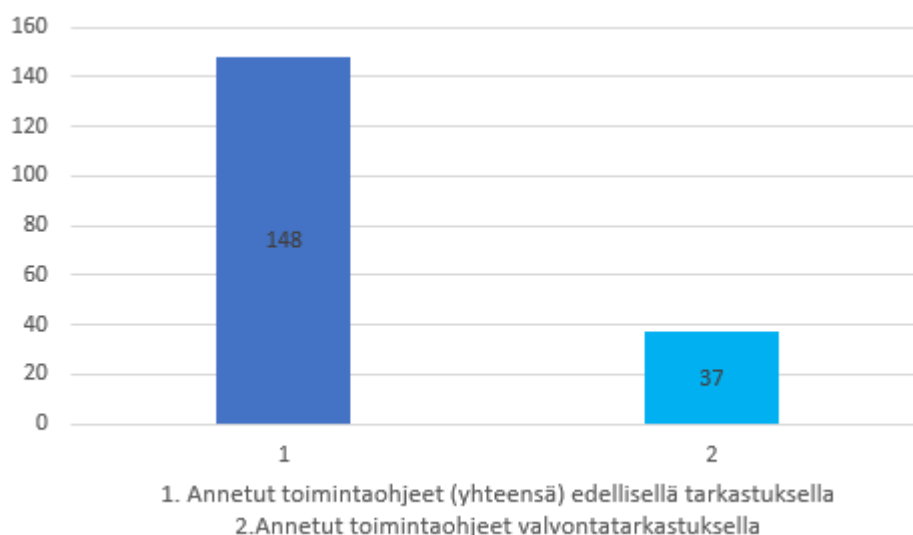
11 TYÖSUOJELUTARKASTUKSET JA TULOKSET

Seurantatarkastuksia tehtiin yhteensä 51. Jokaisessa valvontakohteessa oli edellisellä tarkastuksella annettu toimintaohje työn vaarojen selvittämisestä ja arvioinnista. Ja tämä oli yhteinen tekijä jokaisessa kohteessa, johon myös koko opinnäytetyön tutkinnan analysointi pohjautui. Valvontakäynneillä saatiin myös palautteita ja terveisiä Itä-Suomen aluehallintovirasto työsuojelun vastuualueelle. Ne ovat liitteessä 3.

Muita annettuja toimintaohjeita olivat:

- työterveyshuollon työpaikkaselvitys (sisältää psykososiaalisen kuormituksen) 35 kohteessa (69 %)
- työnantajan yleiset velvollisuudet (sisältää: työsuojeluvaltuutetun valinta, TSV:n oikeus saada koulutusta, työsuojeluhenkilöstön ilmoittaminen työsuojeluhenkilörekisteriin, työsuojelun toimintaohjelma) 22 kohteessa (43 %)
- kemiallisten tekijöiden valvonta (sisältää: kemikaaliluettelo, käyttöturvallisuustiedote, vaarojen selvittäminen ja arviointi) 8 kohteessa (16 %)
- ensiapuvalmius 6 kohteessa (12 %)
- käsin tehtävät nostot ja siirrot 6 kohteessa (12 %)
- asiakasväkivallan uhka 3 kohteessa (6 %)
- kuormalavahyllyt/ kulkutiet 2 kohteessa (6 %)
- toistotyö 1 kohteessa (2 %)
- työelämää koskevan lainsäädännön nähtävillä pito 2 kohteessa (4 %)
- yksintyöskentely 1 kohteessa (2 %)
- hälytys-, turvallisuus- ja pelastusvälineet ja -ohjeet 1 kohteessa (2 %)
- tapaturmavaarat 2 kohteessa (4 %)
- poistumistiet 1 kohteessa (2 %)
- määräaikainen työsuhde (määräaikaisuuden peruste) 2 kohteessa (4 %)
- häirintä ja epäasiallinen kohtelu (kirjalliset ohjeet häirinnän ja epäasiallisen kohtelun ennaltaehkäisemiseksi) 1 kohteessa (2 %)
- työvuoroluettelo 2 kohteessa (4 %)
- työaikakirjanpito 1 kohteessa (2 %)

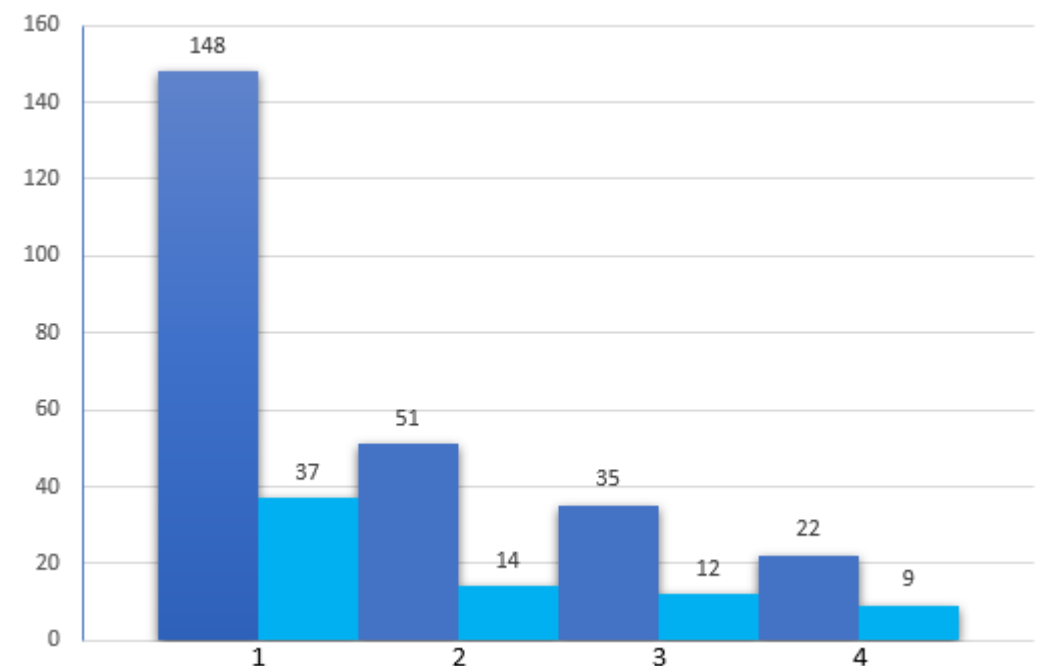
Edellisellä tarkastuksella oli annettu yhteensä 148 toimintaohjetta ja seurantatarkastuksilla uusia toimintaohjeita annettiin 37 (kuvio 4). Kuviossa 5 on vertailu kaikista annetuista toimintaohjeista sekä muista yleisemmin annetuista toimintaohjeista.



Kuvio 4. Edellisellä tarkastuksella annettuja toimintaohjeita oli 148 kpl. Seurantatarkastuksella annettuja uusia toimintaohjeita oli 37 kpl

Edellisillä tarkastuksilla oli annettu yhteensä 148 toimintaohjetta ja seurantatarkastuksilla uusia toimintaohjeita annettiin yhteensä 37 kappaletta eli 75 % vähemmän edellisen kerran määrästä. Seurantatarkastuksia, joissa ei annettu yhtään toimintaohjetta oli yhteensä 29 kappaletta eli 57 % kaikista 51 tarkastuksesta. Kun taas 22 kohteessa (43 %) jouduttiin antamaan yksi tai useampi toimintaohje samoista asioista kuin edellisellä tarkastuksella. Kahdessa kohteessa tuli esille, ettei kaikkia toimintaohjeita ollut ymmärretty tai että kaikki annetut toimintaohjeet tulisi laittaa kuntoon.

4 % eli kahdessa, 51 kohteesta oli annettu 5 toimintaohjetta, 27 % eli 14/51 kohteesta oli annettu 4 toimintaohjetta, 29 % eli 15/51 oli annettu toimintaohjetta, 39 % eli 20/51 kohteesta toimintaohjeita oli annettu 1 tai 2. Noin 10 % eli 5/51 tarkastuksista oli sellaisia, joissa jouduttiin antamaan uusi toimintaohje jokaisesta asiasta kuin edelliselläkin kerralla. Tarkoittaen sitä, ettei yhteenkään toimintaohjeeseen ollut reagoitu. Näissä kohteissa ei selkeästikään ollut ymmärretty, mitä työsuojelutarkastus/ annetut toimintaohjeet tarkoittavat.



Kuvio 5. Vertailu edellisen ja seurantatarkastuksella annetuista toimintaohjeista. 1. Toimintaohjeet yhteensä 2. Työn vaarojen selvitys ja arviointi 3. Työterveyshuollon työpaikkaselvitys 4. Työnantajan yleiset velvoitteet

Seurantatarkastuksilla 27 % (n=14) kohteista annettiin uudelleen toimintaohje työn vaarojen arvioinnista ja selvittämisestä. Työterveyshuollon työpaikkaselvityksestä (sisältäen psykososiaalisen kuormituksen) 24 % (n=12) ja työnantajan yleisistä velvollisuuksista (sisältäen työsuojeluvaltuutetun valinta, TSV:n oikeus saada koulutusta, työsuojeluhenkilöstön ilmoittaminen työsuojeluhenkilörekisteriin, työsuojelun toimintaohjelman) 18 % (n=9) tapauksista. Näiden lisäksi uusia toimintaohjeita annettiin muun muassa; kemiallisten tekijöiden valvonta (sisältäen: kemikaaliluettelo, käyttöturvallisuustiedote, kemikaalien vaarojen selvittäminen ja arviointi) sekä ensiapuvalmius 2 % (n=1). Seuraavassa on lueteltu asiat, joista ei annettu uutta toimintaohjetta. Lisäksi selvitys joko tarkastuksen yhteydessä tai asiakirjojen perusteella tehdyt havainnot, joiden perusteella voitiin todeta, että aiemmin annetut toimintaohjeet oli saatettu kuntoon. Ja asiat olivat:

- käsin tehtävät nostot ja siirrot
 - ⇒ Nostot ja siirrot oli ohjeistettu ja opastettu työntekijöille: suullisesti, kirjallisesti ja/tai työterveyshuollon toimesta.
- asiakasväkivallan uhka
 - ⇒ Ohjeet asiakasväkivallan uhka tilanteisiin oli työntekijöiden saatavilla ja nähtävillä.
- kuormalavahyllyt/ lastaussillat
 - ⇒ Kuormalavahyllyt oli merkitty asianmukaisesti ja lastaussillat oli merkitty huomio tarroin sekä lastaussillan pintaa oli karhennettu.
- toistotyö
 - ⇒ Toistotyö oli ohjeistettu ja opastettu työntekijöille: suullisesti, kirjallisesti ja/tai työterveyshuollon toimesta.

- työelämää koskevan lainsäädännön nähtävillä pito
 - ⇒ Työelämää koskeva lainsäädäntö oli työntekijöiden saatavilla ja heitä oli opastettu mistä lainsäädäntö löytyy (yrityksen omat netti sivut, työsuojelukansio tai muu vastaava).
- yksintyöskentely
 - ⇒ Ohjeistus yksintyöskentelylle oli saatettu työntekijöille ja käyty läpi työntekijöiden kanssa.
- hälytys-, turvallisuus- ja pelastusvälineet ja -ohjeet
 - ⇒ Toimipaikan ohjeistus hälytystilanteissa, turvallisuusasioissa, pelastusvälineistä ja -ohjeista oli käyty läpi työntekijöiden kanssa (esimerkiksi pelastussuunnitelma tai työsuojelun toimintaohjelma).
- tapaturmavaarat
 - ⇒ Tapaturmavaaroihin oli laadittu ohjeistus, jotka oli käsitelty työntekijöiden kanssa (esimerkiksi työsuojelun toimintaohjelma).
- poistumistiet
 - ⇒ Poistumisteiden edustat oli siistitty.
- määräaikainen työsuhde (määräaikaisuuden peruste)
 - ⇒ Määräaikaisuuden perusteet oli kirjattu työsopimukseen (sijaisuus, kesätyö)
- häirintä ja epäasiallinen kohtelu (kirjalliset ohjeet häirinnän ja epäasiallisen kohtelun ennaltaehkäisemiseksi)
 - ⇒ Kirjalliset ohjeet häirinnän ja epäasiallisen kohtelun ennaltaehkäisemiseksi oli laadittu ja saatettu työntekijöiden tietoon.
- työvuoroluettelo
 - ⇒ Toisessa kohteessa toimintaohje koski toimipaikkaa, jossa oli pääsääntöisesti yksi työntekijä ja säännöllinen työaika. Toisessa kohteessa aiemmin käsin tehdystä työvuoroluettelosta, jossa oli siirrytty sähköiseen työvuorosuunnitteluun.
- työaikakirjanpito
 - ⇒ Työaikakirjanpito oli sähköisessä muodossa.

Varsinaista vastausta kysymykseen: ”Miksi juuri nämä asiat oli saatettu kuntoon ja miksi joku toinen ei ollut?” -Minulla ei ole. Mutta tarkastuksilla, @-postiviesteissä tai puhelinkeskusteluissa tekemäni havainnot ja arvioinnit kertovat siitä, että nämä olivat pitkälti konkreettisia ja käsinkosketeltavia asioita, jotka oli ehkä helppo ymmärtää ja saattaa siten kuntoon. Voisiko tässä kohtaa esimerkiksi auttaa se, että seuraavaan tarkastuskertomukseen kirjattaisiin aina: ”Työnantajalle on annettu asiasta aiemmin toimintaohje tarkastuskertomuksessa XXXX/XXXXX?” -Silloin tarkastaja huomaa heti mikä tai mitkä asiat eivät olleet kunnossa.

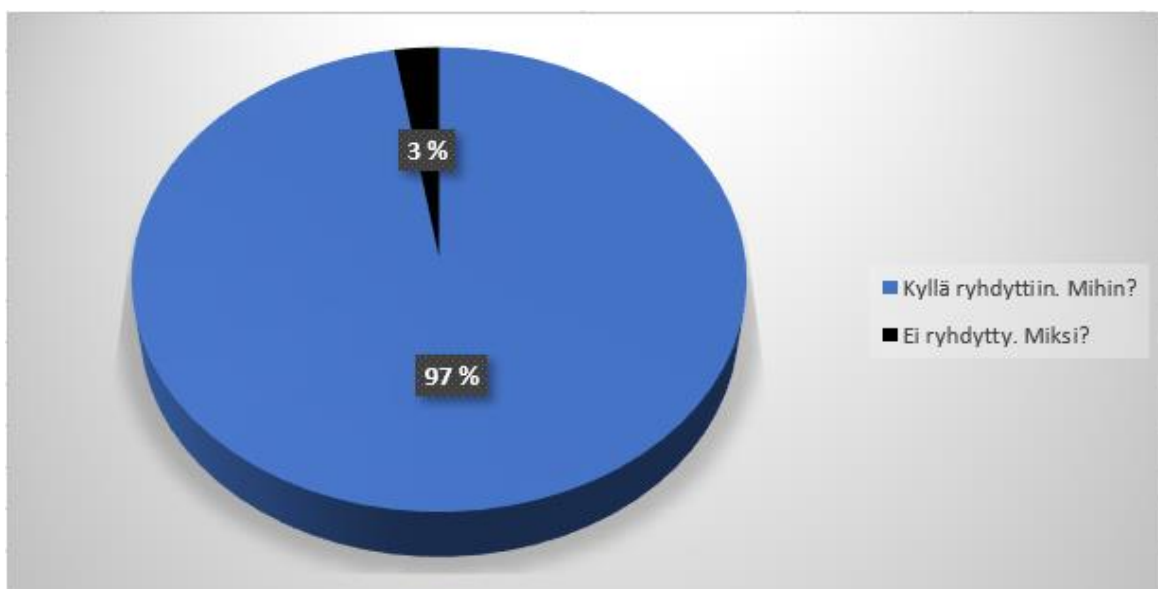
12 HAASTATTELUT JA TULOKSET

Opinnäytetyön tutkimustuloksia työsuojeluvalvonnan vaikuttavuuden mittaamisesta pyrittiin saamaan seurantatarkastuksen yhteydessä tehdyllä erillisellä haastattelulla. Haastattelulomake on liitteessä 2. Haastatteluun osallistuivat joko työnantaja, työsuojeluvaltuutettu tai työnantajan nimeämä edustaja. Vaikka seurantatarkastuksia tehtiin yhteensä 51 saatiin haastatteluja tehtyä yhteensä 39. Lähtökohtana oli, ettei opinnäytetyön tutkimusosiota toteuteta puhelin haastatteluna tai webropol kyselynä vaan pääsääntöisesti haastattelu pyrittiin suorittamaan fyysisen tarkastuksen yhteydessä. Puhelinhaastatteluja oli kuitenkin yhteensä neljä. Sähköpostilla ei korvattu yhtäkään haastattelua. Haastattelupyyntöön suhtauduttiin yleisesti ottaen hyvin positiivisesti. Syitä miksi haastatteluja oli 12 kappaletta vähemmän kuin itse tarkastuksia oli useita esimerkiksi:

- yksi työnantaja kieltäytyi haastattelusta
- yhden työnantajan asenne oli hyvin negatiivinen ja hyökkäävä
- jos tarkastusilmoitus ei ollut saapunut perille, eikä tarkastukseen ollut varauduttu
- yleensä ottaen asiakirjojen perusteella tehtyjen tarkastusten kohdalla haastattelu jäi usein saamatta
- muutamissa kohteissa piti käyttää tilannetajua ja jättää haastattelu taka-alalle, jotta itse tarkastus saatiin tehtyä

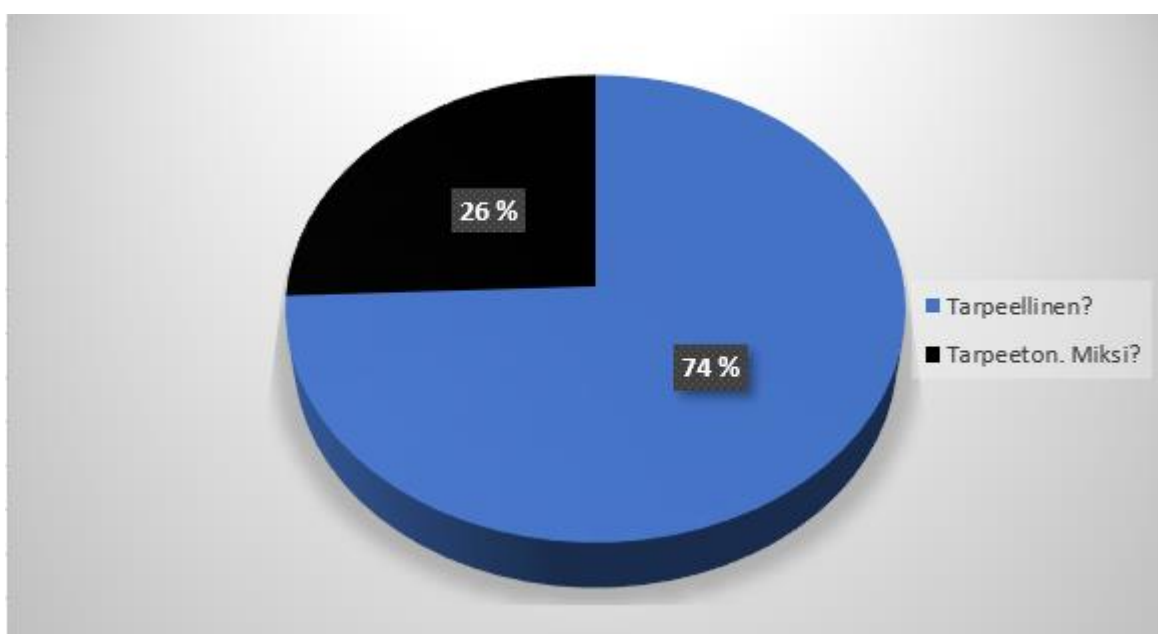
Haastattelun viisi kysymystä, joihin saatujen vastausten jakaumat on esitetty kuvioissa 6–10:

1. Mihin toimenpiteisiin edellisen tarkastuksen jälkeen oli ryhdytty? (kuvio 6)
2. Koetaanko työsuojelutarkastukset tarpeellisiksi vai jopa tarpeettomiksi? (kuvio 7)
3. Oliko työnantaja tehnyt tarkastuksen jälkeen toimenpiteitä, joita ei muuten olisi tullut tehdä? (kuvio 8)
4. Tehtiinkö tarkastuksen jälkeen jotakin, mistä ei arveltu olevan hyötyä, ei koettu perusteluksi tai järkeväksi, mutta siitä havaittiinkin olevan hyötyä? (kuvio 9)
5. Oliko tarkastuksen jälkeen tapahtunut muutosta työyhteisössä esimerkiksi henkilöstön tai työterveyshuollon kanssa? (kuvio 10)



Kuvio 6. Vastaukset toimenpiteisiin ryhtymisestä (n=39)

Saatujen haastattelujen tuloksista 97 % (38 henkilöä) vastasi, että edellisen tarkastuksen jälkeen oli ryhdytty toimenpiteisiin. 3 % (1 henkilö) haastatteluun vastanneista kertoi, ettei minkäänlaisiin toimenpiteisiin ollut ryhdytty. Syyksi kerrottiin, ettei ollut muistanut. Kyllä-vastanneiden osuus oli kiitettävä. Kysymykseen mihin tai millaisiin toimenpiteisiin oli ryhdytty? Vastausten kirjo oli melkoinen. Pääasiassa kysymys miellettiin, että johonkin toimiin työpaikalla edellisen tarkastuksen jälkeen oli ryhdytty. Toimenpiteet, joihin oli ryhdytty, olivat yleensä ottaen tarkastajan tekemiä muita havaintoja, joista ei ollut annettu toimintaohjetta. Tai toimet olivat nimenomaan toimintaohjeen velvoittamia asioita. Yhdessä kohteessa koettiin, että vaikka tarkastuksen jälkeen työsuojeluvaltuutettu oli ottanut havaittuja puutteita esille, työnantaja ei silti niihin puuttunut (toiminta tässä kyseisessä valvontakohteessa oli sittemmin päättynyt).



Kuvio 7. Vastaukset edellisen tarkastuksen tarpeellisuudesta (n=39)

Haastatteluiden perusteella 74 % olivat sitä mieltä, että työsuojelutarkastukset koettiin tarpeellisina. Vastauksissa esille tulleet asiat koskivat lähinnä, että oltiin tyytyväisiä ja iloisia siitä, että työsuojelu asioita tuodaan viranomaisaloitteisesti esille, niistä kerrotaan, niihin saadaan ohjeistusta ja opastusta sekä näkökulmaa, joita ei aiemmin ehkä osattu ajatella. Epäselvissä asioissa voi tarkastajalta pyytää neuvoa ja saada perustelut niihin. Ja usein oltiin myös (näissä valvontakohteissa) tyytyväisiä siihen, ettei tarkastuksille ollut hintalappua. Parissa kohteessa työsuojeluvalvonta koettiin jopa toivottavana toimenpiteenä. Kun taas pari kohdetta vastasi valvonnan olevan hyödyllistä, mutta olivat kuitenkin epävarmoja siitä, onko se vähän turhaa tai onko siitä hyötyä vai haittaa (viitaten toimialaansa ja pienen työyhteisöön).

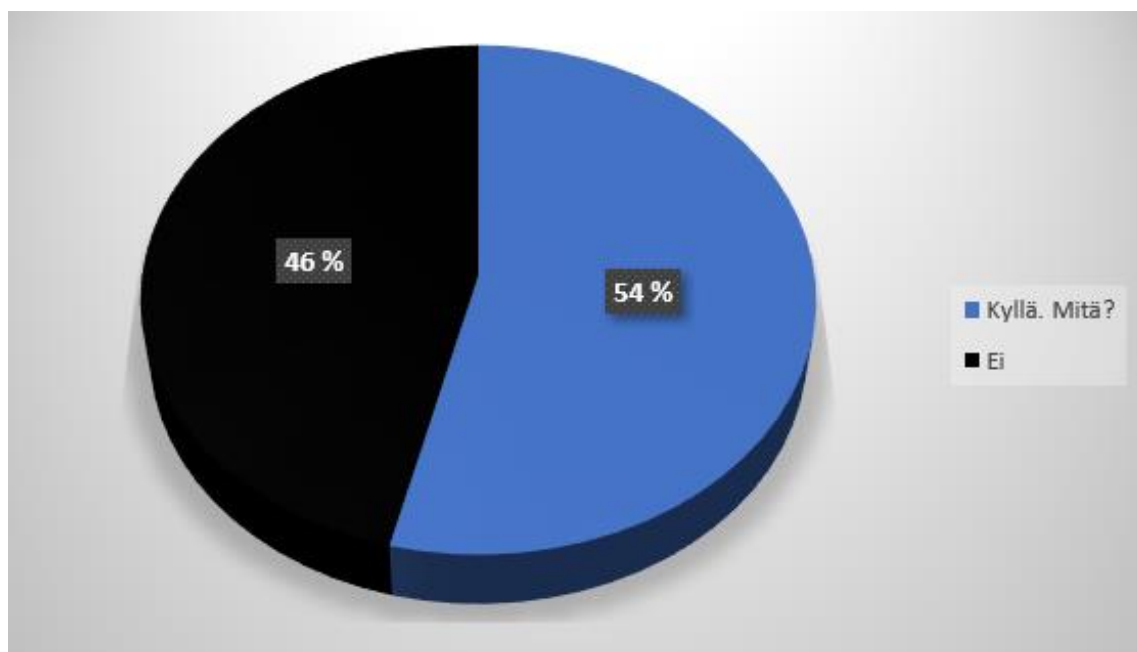
Haastateltavista kymmenen henkilöä (26 %) totesivat, ettei tarkastustoiminta ole tarpeellista. Yleisesti nämä olivat työpaikkoja, joihin tehtiin muutakin viranomaisvalvontaa. Näissä kohteissa usein toivottiin, että viranomaisvalvonta olisi tietyiltä osin yhtenäisempää. Lisäksi valtaosin kielteinen asenne työsuojelutarkastuksiin tai -valvontaan koettiin usein pienillä 1–3 työntekijän työpaikoilla, joissa asioista voitiin heidän mielestään keskustella avoimesti, eikä valvontaa koettu tarpeelliseksi. Yleensä ymmärrys työsuojeluvalvontaa ja -tarkastuksia kohtaan löytyi, kun kerrottiin, että valvonta koskee niin pieniä kuin suuria yrityksiä.

Muutamassa kohteessa todettiin, että ketjun tai muun vastaavan toimesta näitä asioita tarkkaillaan jo riittävästi, joten työsuojeluvalvontaa ei pidetty tarpeellisena. Yhdessä valvontakohteessa todettiin, ettei heillä ole mitään salattavaa, joten siltä osin valvonta oli hänen mielestään tarpeetonta ja yhdessä kohteessa ei ollut ymmärretty, että kaikki annetut toimintaohjeet tulisi laittaa kuntoon, seuraavaan tarkastukseen mennessä. Kahdessa kohteessa todettiin, että työsuojeluun liittyviä asioita pidetään niin itsestään selvyytenä, ettei valvontaa koettu tarpeelliseksi. Mutta toisaalta taas oli muutama kohde, joissa ei selkeästikään ymmärretty valvonnan merkitystä tai mihin edellisellä tarkastuksella annetuilla toimintaohjeilla on pyritty.

Haastattelujen perusteella voidaan todeta, että työsuojeluvalvonnalla on vaikuttavuutta. Esimerkiksi kysymykseen: ”Millaisiin toimenpiteisiin edellisen tarkastuksen jälkeen oli ryhdytty?” vastasi 97 % (38 henkilöä) (kuvio 6), että jonkinlaisiin toimenpiteisiin oli ryhdytty. Haastateltavista vain 3 % (1 henkilö) vastasi, ettei mitään toimenpiteitä ollut tehty edellisen tarkastuksen jälkeen. Syyksi työnantaja kertoi unohtaneensa koko asian. Positiivisesta vaikuttavuudesta kertoo myös kokemukset työsuojelutarkastusten tarpeellisuudesta (kuvio 7). Haastatelluista 74 % (29 henkilöä) koki työsuojelutarkastukset tarpeellisina ja 26 % (10 henkilöä) koki tarkastustoiminnan tarpeettomana (kuvio 8). Syitä miksi tarkastustoiminta koettiin tarpeettomaksi:

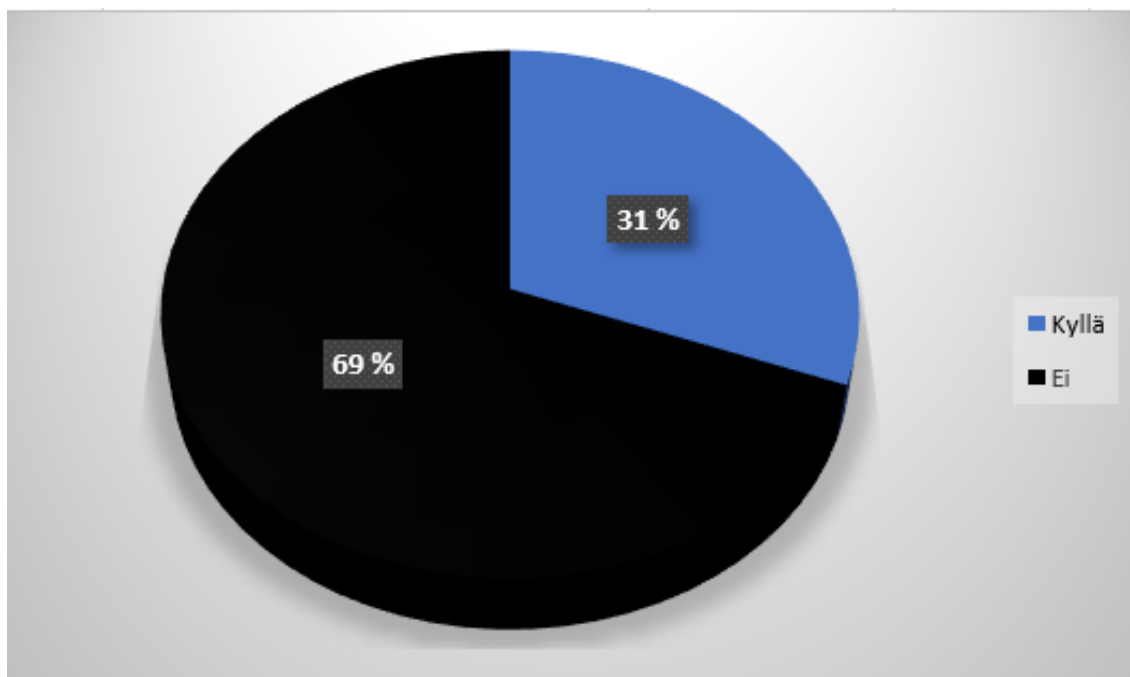
- yrityksen toiminta oli muuttunut, ketjun puolesta työsuojeluasiat huomioidaan, ei ole salattavaa, ei pidä asioiden tarkastelusta lakiin vedoten (muuten oikein hyvä asia) tai ei ollut ymmärretty toimintaohjeiden täytäntöön panoa (5 X 1 kpl)
- työsuojeluun liittyviä asioita pidetään itsestään selvänä (2 kpl)
- yritykseen kohdistuu muutakin viranomaisvalvontaa (3 kpl)

Lisäksi haastateltavista 54 % (21 henkilöä) vastasi, että ilman työsuojelutarkastusta työsuojeluun liittyviä toimenpiteitä ei olisi tullut tehtyä. Haastateltavista 46 % (18 henkilöä) vastasi, että asiat toimenpiteet olisi hoitunut kuntoon ilman tarkastustakin. Lisänä todettakoon, että uusia toimintaohjeita annettiin 75 % vähemmän kuin edellisellä kerralla (kuvio 4). Edellisillä tarkastuksilla oli annettu yhteensä 148 toimintaohjetta ja uusia toimintaohjeita annettiin 37.



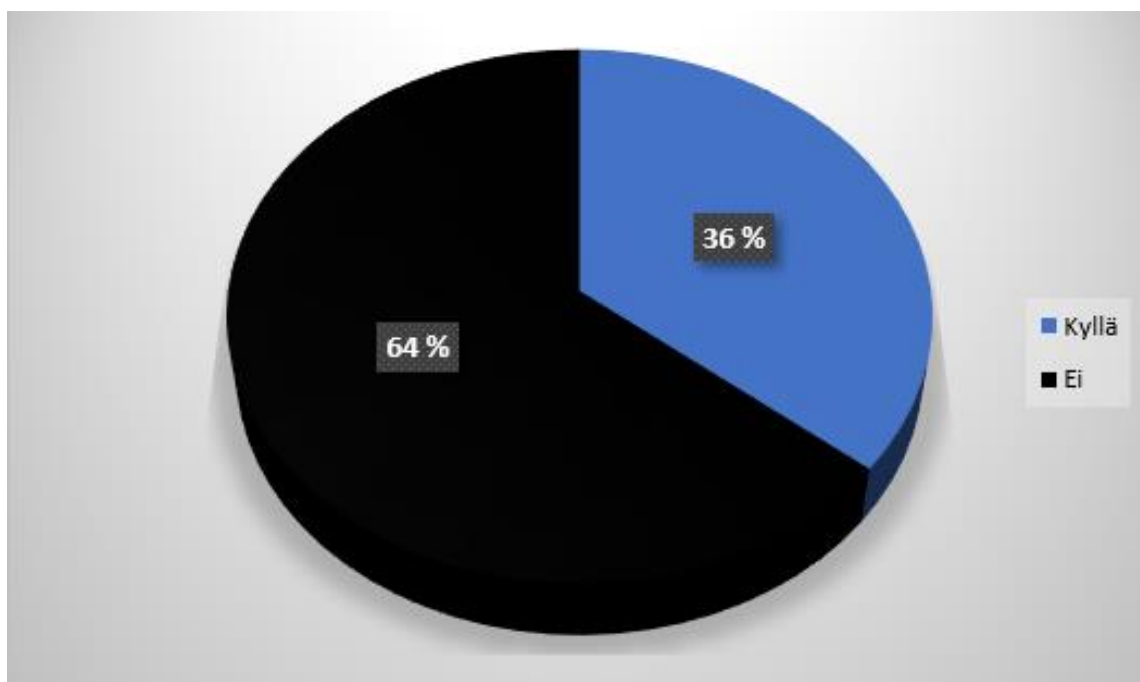
Kuvio 8. Vastaukset kysymykseen: Teittekö edellisen tarkastuksen jälkeen jotakin, mitä ei muuten olisi tullut tehtyä? (n=39)

Haastatelluista 21 henkilöä (54 %) totesi, että edellisen tarkastuksen jälkeen oli ryhdytty toimiin, joita ilman tarkastusta ei olisi tullut tehtyä (kuvio 8). Herää kysymys oliko tämä kysymys ymmärretty oikein. Eli jos tarkastusta ei olisi tehty, olisiko tiettyjä asioita tullut tehtyä tai korjattua lainkaan? Vai oliko tämä liian johdatteleva kysymys siitä, että tarkastuksen jälkeen laitettiin asioita kuntoon annettujen toimintaohjeiden perusteella tai tarkastajan havaintoihin perustuen? Koska jokainen myönteinen vastaus viittaa näihin kysymyksiin, eikä välttämättä siihen, että oma-aloitteisesti näihin asioihin olisi puututtu. Vastaavasti 18 haastateltua (46 %) vastasi ettei osaa vastata kysymykseen oliko edellisen tarkastuksen jälkeen tehty mitään ja jos oli niin mitä. Nämä olivat suurelta osin henkilöitä (työnantajan edustajia), jotka eivät olleet työsuhteessa edellisen tarkastuksen aikaan.



Kuvio 9. Vastaukset kysymyksiin: Teittekö tarkastuksen jälkeen jotakin, mistä arvelitte, ettei siitä ole hyötyä, mikä ei ollut perusteltua tai järkevää, mutta havaitsittekin, että olikin hyötyä? (n=39)

Haastatelluista 27 henkilöä (69 %) ei nähnyt tai kokenut, että toimintaohjeilla tai työsuojeluvalvonnalla olisi ollut myönteistä vaikutusta toimintaan. Vastaavasti 13 henkilöä (33 %) vastasi tähän kysymykseen myöntävästi, mutta eivät osanneet perustella vastaustaan, mutta vastasivat kuitenkin, enemmän myönteisesti kuin kielteisesti.



Kuvio 10. Vastaukset kysymykseen: Tapahtuiko tarkastuksen jälkeen muutosta työyhteisössä? (aktivoituiko vuoropuhelu henkilöstön tai työterveyshuollon kanssa tai muuta sellaista...?) (n=39)

Kysymyksen 5 (kuvio 10) vastaukset olivat yllätys, ettei yhteistyö työntekijöiden ja työnantajan tai työterveyshuollon kanssa parantunut, sillä ajatuksella kuin tämän kysymyksen alkuperäinen ajatus

ehkä oli. Haastatelluista 14 henkilöä (36 %) koki, että vuorovaikutus oli parantunut työyhteisön ja/tai työterveyshuollon kanssa. Vastaavasti 25 henkilöä haastatelluista (64 %) olivat sitä mieltä, ettei työsuojelutarkastus vaikuttanut työyhteisön ja/tai työterveyshuollon väliseen vuorovaikutukseen millään tavalla.

13 JOHTOPÄÄTÖKSET

Opinnäytetyön tavoitteena oli tutkia työsuojeluvalvonnan vaikuttavuutta ja miten sitä voidaan mitata. Työsuojeluvalvonnan vaikuttavuutta pyrittiin tuomaan esille seurantatarkastuksen yhteydessä tehdyllä haastattelulla.

Saatujen tulosten ja havaintojen perusteella voidaan todeta, että työsuojeluvalvonta koetaan ensisijaisesti hyväksi ja positiiviseksi asiaksi. Työsuojeluvalvontaan kriittisemmin suhtautuneet olivat jostakin syystä turhautuneita työsuojeluun tai heillä ei ollut aikaisempaa kosketuspintaa työsuojelutarkastuksiin. Tätä ei toki voida pitää yleisenä mielipiteenä, koska kohde joukossa oli myös niin sanottuja työsuojelutarkastuksen ensikertalaisia, jotka osallistuivat hyvin avoiminmielin seurantatarkastukseen. Haastattelujen perusteella 74 % oli sitä mieltä, että työsuojeluvalvonta on tarpeellista. Ja 97 % haastatteluun vastanneista totesi, että työsuojelutarkastuksen ja annettujen toimintaohjeiden jälkeen oli ryhdytty tarvittaviin toimenpiteisiin epäkohdan tai epäkohtien poistamiseksi. Perustellusti voidaan sanoa, että työsuojelutarkastuksilla on vaikuttavuutta työpaikkojen toimintaan.

Lisäksi kun tarkastellaan edellisellä tarkastuksella annettujen toimintaohjeiden ja seurantatarkastuksilla annettujen toimintaohjeiden määrän vähenemisestä 75 % pystytään toteamaan, että työsuojeluvalvonnalla on vaikutusta. Ja vaikka yleisimmät annetut toimintaohjeet koskivat samoja asioita kuin edellisellä tarkastuksella, uusien toimintaohjeiden määrät vähenivät merkittävästi. Työn vaarojen arvioinnista annettujen uusien toimintaohjeiden määrä pieneni 73 %, työterveyshuollon työpaikkaselvitys pieneni 66 % ja työnantajan yleiset velvoitteet vähentyivät 59 % edellisestä tarkastuksesta.

Positiivisia asioita opinnäytetyön tekemisessä oli ennen kaikkea ihmisten ja yritysten myönteinen asennoituminen työsuojelua ja työsuojeluvalvontaa kohtaan. Sekä haastatteluihin osallistuneiden määrä, joka oli 76 % koko otannasta.

Opinnäytetyön aihe oli haastava ja vaikea. Aiheesta ei löydy juurikaan aikaisempaa tietoa, työsuojeluvalvonnan näkökulmasta. Haasteellista oli myös löydetty lähteet ja teokset, joissa puhuttiin usein riistiin vaikuttamisesta ja vaikuttavuudesta. Näiden välistä eroa ei useinkaan ymmärretä. Haastattelujen kokoon saamisessa oli siinäkin omat haasteensa. Esimerkiksi ettei posti ollut tavoittanut valvonta kohdetta, eikä tarkastukseen, saati haastatteluun ollut valmistauduttu ja näissä tilanteissa se vaati tilannetajua, jotta itse tarkastus saatiin kuitenkin tehtyä. Alueellisesti valvonta alue oli suuri, koska kohteena oli koko Itä-Suomi, joka yleensä on jaettu kolmeen osaan paikallisten tarkastajien kesken Pohjois-Savon, Etelä- ja Pohjois-Karjalan maakuntiin. Eli matkat olivat välillä hyvinkin pitkiä. Lisäksi oma haasteensa oli lyhyt neljän kuukauden virkasuhde, jossa valmisteluille, eikä jälkivalvottaville jäänyt juuri aikaa. Haasteelliseksi tarkastuskäyntien sopimisessa ja niiden läpi viemisessä oli vuoden-aika eli kesä ja loma-aika.

LÄHTEET

- Aluehallintovarasto.fi Aluehallintovirastojen ja maistraattien tilinpäätös 2015 [Verkkoaineisto.] [Viitattu 2020-04-17.] Saatavissa: https://www.avi.fi/documents/10191/5662160/Jul-kaisu+2_2016/d9cc116a-90c5-42a7-99ce-33c113af230f
- Aluehallintovirasto.fi Tilinpäätös 2016 [Verkkoaineisto.] [Viitattu 2020-04-18.] Saatavissa: <https://www.avi.fi/documents/10191/8064383/Tilinpaaotos-2016-avi/6586630f-6df5-4467-af52-c5e5ac80825e>
- Aluehallintovirasto.fi Tilinpäätös 2017 [Verkkoaineisto.] [Viitattu 2020-04-18.] Saatavissa: <https://www.avi.fi/documents/10191/10616116/Aluehallintovirastojen+tilinpäätös+vuodelta+2017/3f936ed5-90aa-4d90-ae5-9b745f791a9b>
- Aluehallintovirasto.fi Tilinpäätös 2018 [Verkkoaineisto.] [Viitattu 2020-04-18.] Saatavissa: <https://www.avi.fi/documents/10191/13272028/Aluehallintovirastojen+tilinpäätös+2018/6b47ac55-cfb0-498c-9d99-83cac78c6656>
- Aluehallintovirasto.fi Tilinpäätös 2019 [Verkkoaineisto.] [Viitattu 2020-04-18.] Saatavissa: https://www.avi.fi/documents/10191/15743513/Julkaus-82_Tilinpaaotos-2019/4e4e53c1-a4ad-4447-83f2-ebf7ac65f713
- Aluehallintovarasto.fi Tuloksellisuusraportti 2012 [Verkkoaineisto.] [Viitattu 2020-04-17.] Saatavissa: <http://www.avi.fi/documents/10191/135258/ISAVI+Tuloksellisuusraportti+vuodelta+2012.pdf/895a2dc7-daab-4ae4-9cea-aa859d6c47f2>
- Aluehallintovarasto.fi Tuloksellisuusraportti 2013 [Verkkoaineisto.] [Viitattu 2020-04-17.] Saatavissa: <https://www.avi.fi/documents/10191/135258/ISAVI+Tuloksellisuusraportti+2013.pdf/0367bf0f-3a65-40fd-8b8a-dd87f5ca93da>
- Aluehallintovarasto.fi Tuloksellisuusraportti 2014 [Verkkoaineisto.] [Viitattu 2020-04-17.] Saatavissa: https://www.avi.fi/documents/10191/135258/ISAVI_tuloksellisuusraportti_2014.pdf/4f6084af-bfa9-4a8a-bdd7-015f62c3a0b3
- Aluehallintovirasto.fi Työsuojelu [Verkkoaineisto.] [Viitattu 2020-03-02.] Saatavissa: <https://www.avi.fi/web/avi/tyosuojelu;jsessionid=A1E77C6ACDAEA24E0536877C4DF7FF23>
- Aluehallintovirasto.fi Valtiovarainministeriön ja Itä-Suomen aluehallintoviraston välinen tulossopimus vuodelle 2016 sekä ennakkolliset tavoitteet vuosille 2017–2019 [Verkkoaineisto.] [Viitattu 2020-04-18.] Saatavissa: https://www.avi.fi/documents/10191/6058301/Aluehallintovirastojen+tulossopimukset+2016_+ISAVI.PDF/c05492f3-82b2-464e-a67d-a6e24720e35a
- Finlex.fi Laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta 20.1.2006/44 [Verkkoaineisto.] Saatavissa: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2006/20060044>
- Nhg.fi Vaikuttavuus ja sen mittaaminen [Verkkoaineisto.] [Viitattu 2020-04-17.] Saatavissa: http://www.nhg.fi/wp-content/uploads/2016/09/NHG_whitepaper_Vaikuttavuusjasenmittaaminen_sivut.pdf
- Myyryläinen, H. 1999. Työväensuojelua ennen toista maailman sotaa. [Verkkoaineisto.] [Viitattu 2019-04-10.] Saatavissa: http://materiaalit.internetix.fi/fi/opintojaksot/9historia/sosiaaliturva/tyovaensuojelua_ennen
- Rajavaara, M. 2007. Vaikuttavuusyhteiskunta: Sosiaalisten olojen arvostelusta vaikutusten todentamiseen. [Verkkoaineisto.] [Viitattu 2020-04-17.] Saatavissa: <https://core.ac.uk/download/pdf/14903143.pdf>
- Sitra.fi Matti Alstrich 2019 [Verkkoaineisto.] [Viitattu 2020-01-20.] Saatavissa: <https://www.sitra.fi/artikkelit/kannattaako-vaikuttavuutta-yrittaa-mitata/>

Sitra.fi Vaikuttavuuden askelmerkit. [Verkkoaineisto.] [Viitattu 2020-04-17.] Saatavissa: <https://media.sitra.fi/2018/03/27105443/vaikuttavuuden-askelmerkit.pdf>

Soste.fi Järjestöopas [Verkkoaineisto.] [Viitattu 2020-03-09.] Saatavissa: <https://www.soste.fi/jarjestoopas/toiminnan-vaikuttavuus/>

Soste.fi SROI-opas [Verkkoaineisto.] [Viitattu 2020-03-11.] Saatavissa: <https://www.soste.fi/wp-content/uploads/2018/12/sroi-arviointimenetelma-soste.pdf>

STM.fi EU:N johtavien työsuojelutarkastajien komitea (SLIC) Suomen työsuojeluvalvonnan arviointi, Arviointiraportti [Verkkoaineisto.] [Viitattu 2019-09-09.] Saatavissa: <https://stm.fi/documents/1271139/1408010/Suomen+työsuojeluvalvonnan+arviointi+2014/68cecf96-b31b-4c6a-bef3-1355185610c2>

STM 2009 Tuottava, tuloksellinen ja laadukas työsuojeluvalvonta vuonna 2015 [Verkkoaineisto.] [Viitattu 2019-05-28.] Saatavissa: <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/72737/URN%3aNB%3afi-fe201504223585.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

STM 2011 Työympäristön ja työhyvinvoinnin linjaukset vuoteen 2020 [Verkkoaineisto.] [Viitattu 2019-05-28.] Saatavissa: <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/72777/Jul201113.pdf>

Teronen Arto, Työsuojeluhallinnon historiaa Suomessa. [PowerPoint-esitys.] Länsi- ja sisä-Suomen Aluehallintovirasto työsuojelun vastuualue.

Tilastokeskus.fi [Verkkoaineisto.] [Viitattu 2019-10-01.] Saatavissa: <https://www.stat.fi/meta/luokitukset/toimiala/001-2008/index.html>

Työsuojelu.fi Hallinnon vuosikertomus 2018 [Verkkoaineisto.] [Viitattu 2019-07-22.] Saatavissa: https://tyosuojelu.julkaisuverkossa.fi/tsh_vuosikertomus2018/#/article/4/page/1-1

Työsuojelu.fi Työsuojelun vastuualueiden runkosuunnitelma 2012–2015 [Verkkoaineisto.] [Viitattu 2019-07-22.] Saatavissa: https://www.tyosuojelu.fi/documents/14660/723301/Runkosuunnitelma_2012-15.pdf/9e041add-c025-4ce8-837d-9e051972e7ab

Työsuojelu.fi Työsuojelun vastuualueiden runkosuunnitelma 2016–2019 [Verkkoaineisto.] [Viitattu 2019-05-28.] Saatavissa: https://www.tyosuojelu.fi/documents/14660/723301/runkosuunnitelma_2016-2019.pdf/39202011-8db3-4706-a4ee-d60fd660fb98

Työsuojelu.fi Työsuojelun valvontalaki [Verkkoaineisto.] [Viitattu 2019–10–24.] Saatavissa: <https://www.tyosuojelu.fi/documents/14660/302807/Työsuojelun+valvontalaki.+Sosiaali-+ja+terveysministeriön+esitteitä+2006+2/a9653eb5-8f25-4cbb-9112-9a433e1fce8b>

Työsuojelu.fi Työsuojeluviranomaisen toiminta [Verkkoaineisto.] [Viitattu 2020-04-20.] Saatavissa: <https://www.tyosuojelu.fi/tietoa-meista/toiminta>

Työsuojelu.fi Valvontaohje [Verkkoaineisto.] [Viitattu 2020-04-21.] Saatavissa: <https://www.tyosuojelu.fi/documents/14660/198601/Valvontaohje012016.pdf/762e2623-c2f7-4a4b-afa5-82ac272cbd01>

Työsuojelu.fi Valvontaohjeet [Verkkoaineisto.] [Viitattu 2020-04-21.] Saatavissa: <https://www.tyosuojelu.fi/tietoa-meista/julkaisut/valvontaohjeet>

Työsuojelun valvonta. Ohjeita ja neuvoja työsuojelun valvonnasta ja työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain 44/2006 soveltamisesta. 13., korjattupainos. Grano Oy, Kuopio 2016. Helsinki. Työterveyslaitos.

Valtioneuvosto.fi Tuottava, tuloksellinen ja laadukas työsuojeluvalvonta vuonna 2015 [Verkkoaineisto.] [Viitattu 2020-04-21.] Saatavissa: <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/72737/URN%3aNB%3afi-fe201504223585.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Valtioneuvosto.fi Työympäristön ja työhyvinvoinnin linjaukset vuoteen 2020 [Verkkoaineisto.] [Vii-
tattu 2020-04-21.] Saatavissa: [http://julkaisut.valtioneu-
vosto.fi/bitstream/handle/10024/72777/Jul201113.pdf](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/72777/Jul201113.pdf)

KUVAT

Aluehallintovirasto.fi Saatavissa: <https://www.avi.fi/web/avi/avi-ita-suomi-toiminta-alue>

Aluehallintovirasto.fi Saatavissa: <https://www.avi.fi/web/avi/avi-ita-suomi-organisaatio>

Sitra.fi Saatavissa: <https://www.sitra.fi/en/articles/impact-co-creation-step-by-step/>

Työsuojelu.fi Saatavissa: [https://tyosuojelu.julkaisuverkossa.fi/tsh_vuosikertomus2018/#/arti-
cle/4/page/1-1](https://tyosuojelu.julkaisuverkossa.fi/tsh_vuosikertomus2018/#/article/4/page/1-1)

Työsuojelu.fi Saatavissa: [https://www.tyosuojelu.fi/documents/14660/198601/Valvonta-
ohje012016.pdf/762e2623-c2f7-4a4b-afa5-82ac272cbd01](https://www.tyosuojelu.fi/documents/14660/198601/Valvonta-ohje012016.pdf/762e2623-c2f7-4a4b-afa5-82ac272cbd01)

LIITTEET

Liite 1: Toimialaluokitus (TOL)

ISAVI 2016 KAUPPA/ 2017

47199	Pienoistavaratalot ja muut erikoistumattomat myymälät (enintään 2500 m ²)
47521	Lankojen ja käsityötarvikkeiden vähittäiskauppa
47719	Vaatteiden yleisvähittäiskauppa
47540	Sähköisten kodinkoneiden vähittäiskauppa
47770	Kultasepänteosten ja kellojen vähittäiskauppa
47113	Valintamyymälät (yli 100 m ² , enintään 400 m ²)
46421	Vaatteiden tukkukauppa
47591	Huonekalujen vähittäismyynti
47764	Lemmikkieläinten ja niiden ruokien ja tarvikkeiden vähittäismyynti
47641	Urheiluvälineiden ja polkupyörien vähittäiskauppa
47114	Elintarvike-, makeis- ym. kioskit (enintään 100 m ²)
47531	Mattojen ja verhojen vähittäiskauppa
47112	Pienet supermarketit (yli 400 m ² , enintään 1000 m ²)
47650	Pelien ja leikkikalujen vähittäiskauppa
46733	Metalli- ja mineraalituotteiden tukkukauppa
47730	Apteekit
47521	Rauta- ja rakennustarvikkeiden vähittäiskauppa
46210	Viljan, raakatupakan, siementen ja eläinrehu tukkukauppa
47761	Kukkien vähittäiskauppa
47430	Viihde-elektroniikan vähittäiskauppa
47250	Alkoholi- ja muiden juomien vähittäiskauppa

ISAVI 2016 RAVINTO/ 2017

56102	Kahvila-ravintolat
56101	Ravintolat
56210	Pitopalvelut
56301	Olut- ja drinkkibaarit
56290	Henkilöstö- ja laitospalvelut

Liite 2. Haastattelulomake työnantajille tai heidän edustajilleen

Pvm ja toimipaikka:
Mihin toimenpiteisiin edellisen tarkastuksen jälkeen oli ryhdytty? <input type="checkbox"/> Ei mihinkään, miksi? <input type="checkbox"/> Kyllä ryhdyttiin, mitä?
Oliko tarkastus mielestänne... (TA:n oma kokemus) <input type="checkbox"/> Tarpeellinen, perustele (3 tärkeintä asiaa) <input type="checkbox"/> Tarpeeton, miksi?
Teittekö tarkastuksen jälkeen jotakin, mitä muuten ei olisi tullut tehtyä?
Teittekö tarkastuksen jälkeen jotakin, mistä arvelitte, ettei ole hyötyä, mikä ei ollut perusteltua tai järkevää, mutta havaitsittekin, että siitä olikin hyötyä?
Tapahtuiko tarkastuksen jälkeen muutosta työyhteisössä? (aktivoituiko vuoropuhelu henkilöstön kanssa, TTH:n kanssa tms.)

Liite 3: Palautteet ja terveiset Itä-Suomen aluehallintovirasto työsuojelun vastuualueelle

- Tarkastustoiminnan laatu saisi olla yhtenäisempää (ei tarkastajasta kiinni). Topakkaote tarkastuksiin.
- Viestintään toivottiin muitakin vaihtoehtoja kuin posti (koskee nyt tätä otantaa). Etenkin isoissa kauppakeskuksissa posti katosi tai jäi jonnekin eikä tavoittanut oikeita henkilöitä. Eikä Avi:n oma järjestelmäkään ole aina ajantasainen.
- Yksi palaute koski edellisellä tarkastuksella asiakkaan kokemaan tarkastajan ehkä jopa hyökkävään asenteeseen. Asiakas toivoi asiallista, ei niin hyökkävää asennetta tarkastajalta. Tarkastukselta ei pitäisi jäädä ahdistavaa tunnetta.
- Avi saisi käydä tarkastuksilla, vaikka joka vuosi, ennemmin kuin valvontaviranomainen X, koska näistä aluehallintoviraston käynneistä ei tule laskua perässä!
- Terveisiä konetarkastajalle! Tarkastaja oli oikea asiantuntija!