LAUREA

Yhteisen turvallisuuden hallinta

Rusanen, Sami

2009 Laurea Leppävaara

Laurea-ammattikorkeakoulu
Laurea Leppävaara

Yhteisen turvallisuuden hallinta

Sami Rusanen
Turvallisuusosaamisen
koulutusohjelma
Opinnäytetyö
Toukokuu, 2009

Sisällys

1 Johdanto ... 8
1.1 Tutkimuksen tausta ... 8
1.2 Tutkimuksen teoreettiset lähtökohdat ... 10
1.3 Tutkimuksen tavoite ... 11
1.4 Tutkimuksen rajaukset ... 12
1.5 Kirjallisuuskatsaus ... 13
1.6 Tutkimuksen rakenne ... 14
2 Valtionhallinnon tulosohjaus ja sitä varmistavat tekijät ... 17
2.1 Tulosohjaus valtionhallinnon ohjausmallina ... 17
2.2 Sisäinen valvonta ja riskienhallinta tulosohjauksen varmistajina ... 22
2.3 Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arviointikehikko ... 25
2.4 Katsaus valtionhallinnon riskienhallinnan tilaan ... 27
2.5 Valtionhallinnon käyttämiä riskienhallintamenetelmiä ... 30
3 Turvallisuuden hallinnan teoreettinen kehys ... 31
3.1 Käsitteiden hierarkiasta ja moninaisuudesta ... 31
3.2 Turvallisuusjohtaminen turvallisuuden hallinnan ydinfunktiona ... 35
3.3 Turvallisuusjohtamisen ja riskienhallinnan välisestä suhteesta ... 40
3.4 Turvallisuusjohtamisjärjestelmistä ... 41
3.5 Turvallisuuden hallinnan sisältötekijät ... 47
3.5.1 Sisäinen toimintaympäristö - turvallisuusperiaatteet ja -politiikka, organisointi, vastuut ja velvollisuudet sekä sitoutuminen ... 47
3.5.2 Suunnitteluvaihe - turvallisuuspäämäärät, -tavoitteet ja -suunnittelu ... 52
3.5.3 Toteutusvaihe - turvallisuusriskejä koskeva riskienhallinta, turvallisuusosaaminen ja -viestintä ... 55
3.5.4 Seurantavaihe - turvallisuusmittarit, -auditointi ja johdon katselmukset ... 61
3.6 Yhteistyön ja vuorovaikutuksen merkityksestä turvallisuuden hallinnassa ... 63
4 Empiirinen tutkimusaineisto ja menetelmät ... 65
4.1 Tutkimusmetodologia ... 65
4.2 Aineistonkeruumenetelmät ... 66
4.3 Analyysimenetelmät ... 69
4.4 Tutkimuksen validiteetti ... 72
5 Tulokset ... 74
5.1 Monitoimijakiinteistön turvallisuuden hallinta ... 75
5.1.1 Organisaatio A:n organisaatioturvallisuuden hallinta ... 75
5.1.2 Organisaatio B:n organisaatioturvallisuuden hallinta ... 77
5.2 Turvallisuusyhteistyö ... 80

6 Pohdinta 80
6.1 Monitoimijakiinteistön yhteisen turvallisuuden hallinnan tila 80
6.1.1 Sisäinen toimintaympäristö 81
6.1.2 Suunnittelu-, toteutus- ja seurantavaiheet 81
6.1.3 Yhteistyö 82
6.2 Monitoimijakiinteistön yhteisen turvallisuuden hallinnan teoreettinen malli 82
6.3 Tutkimustulosten luotettavuus ja tutkimuksen onnistuminen 85
6.4 Tutkimuksen teoreettinen anti ja tutkimustulosten hyödynnettävyys 86
7 Loppupäätelmät ja toimenpidesuositukset 87
8 Yhteenveto 89
Lähteet 92
Kuviot 101
Liitteet 102

Laurea-ammattikorkeakoulu **Tiivistelmä**
Laurea Leppävaara
Yhteiskuntatieteiden, liiketalouden ja hallinnon ala
Turvallisuusosaamisen ylempi ammattikorkeakoulututkinto

Sami Rusanen

Yhteisen turvallisuuden hallinta

Vuosi 2009 Sivumäärä 121

Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää, miten turvallisuutta hallitaan eräässä suomalaisessa valtionhallinnon monitoimijakiinteistössä, jossa on toimijoina eri hallinnonaloille sijoittuvia organisaatioita sekä kehittää tutkimusteorian ja tutkimuksessa syntyvän uuden tiedon perusteella monitoimijakiinteistön yhteisen turvallisuuden hallinnan malli. Monitoimijakiinteistön yhteisen turvallisuuden hallinnan tilaa selvitettiin tapaustutkimuksena kiinteistössä päätoimijoina olevien eri hallinnonaloille sijoittuvien organisaatioiden kautta.

Tutkimuksen teoreettisessa osuudessa yhdistettiin valtionhallinnon ohjausmallina käytetyn tulosohjauksen ja organisaation turvallisuuden hallinnan teoreettinen perusta yhdeksi kokonaisuudeksi, jonka keskeisen osan muodostivat turvallisuuden hallinnan tavoitetekijöiden kuvaukset. Tutkimuksen empiirisessä osuudessa kerättiin tietoa monitoimijakiinteistön turvallisuutta ohjaavista virallisista dokumenteista sekä teemahaastatteluista.

Tiedon analysoinnissa käytettiin teorialähtöistä sisällönanalyysiä ja ohjaavaa vertailua. Aluksi turvallisuuden hallinnan tavoitetekijöitä verrattiin organisaatioiden hallinnonalakohtaisesti toteuttamaan turvallisuuden hallintaan, mitä kautta organisaatioille saatiin yhteismitallinen vertailupohja. Tätä seurasi organisaatiokohtaisten tulosten keskinäinen vertailu, mistä voitiin muodostaa käsitys monitoimijakiinteistön yhteisen turvallisuuden hallinnan tilasta. Tutkimuksessa kehitetty arviointitaulukko laadittiin yleisesti käytettäväksi tehtäessä vastaavia tutkimuksia tai muita selvityksiä.

Monitoimijakiinteistön turvallisuuden hallinnassa voitiin todeta olevan useita sekä organisaatiokohtaisia että niiden välisiä kehittämisalueita, jotka johtuivat suurelta osin kokonaisvaltaisen turvallisuuden hallinnan näkemyksen puuttumisesta. Turvallisuuden hallintaa toteutettiin samassa kiinteistössä lähes täysin hallinnonalakohtaisesti. Toimijoiden välillä ei käytännössä tehty turvallisuuden hallinnan osalta yhteistyötä, eikä yhteisistä menettelyistä ollut sovittu.

Järjestelmällinen, kattava ja toimiva turvallisuuden hallinta edellyttäisi toimijoilta yhteisen näkemyksen muodostamista monitoimijakiinteistön turvallisuusriskeistä sekä tämän perusteella tehtäviä yhteisiä linjauksia ja suunnitelmia toiminnan kehittämisestä. Turvallisuuden hallintaa tulisi tarkastella kaikkiin kiinteistön toimijoihin vaikuttavan yhteisen turvallisuuden hallinnan näkökulmasta, mikä edellyttäisi toimijoiden välistä tiivistä yhteistyötä sekä yhteisesti muodostettavia toimintaperiaatteita ja käytännön menettelytapoja. Erityisen keskeisenä on pidettävä yhteisten turvallisuusharjoitus- ja -koulutustilaisuuksien järjestämistä sekä yhteismitallista ohjeistusta erilaisten häiriö- ja hätätilanteiden varalle.

Yhteistyössä toteutettu turvallisuuden hallinta lisäisi hallinnonalojen välisiä synergiaetuja sekä parantaisi tuottavuutta vähentämällä päällekkäistä työtä. Erityisesti yhteistyö tehostaisi toimijoiden mahdollisuuksia varautua pitkälti yhteisinä pidettäviin turvallisuusriskeihin.

Asiasanat: organisaatioturvallisuus, monitoimijakiinteistö, tulosohjaus, turvallisuuden hallinta, turvallisuusjohtaminen, riskienhallinta, valtionhallinto

Laurea University of Applied Sciences
Laurea Leppävaara
Social Sciences, Business and Administration
Master's Degree in Security Management

Abstract

Sami Rusanen

Management of common security

Year 2009 Pages 121

The aim of this study was to explore how security is managed in certain multiple tenant state administration premises housing organisations representing different fields of state administration. On the basis of the achieved knowledge, a model for the management of common security was created. The security management in multiple tenant premises was reviewed in a case study from the point of view of the main organisational actors of the building.

The theoretical part of the study combined the theoretical basis of performance guidance, which is used as the governmental guidance model, and the organisational security management forming thus an entity with descriptions of the means of achieving the security management objectives. In the empirical part of the study data was gathered from the official documents guiding the security of the multiple tenant premises and from thematic interviews.

The gained information was analysed with the help of theoretical content analysis and guided comparison. The means of achieving the security management objectives were first compared to security management carried out in each organisation, which gave a common measuring basis to the organisations. After that a comparison of results of the organisational actors was made facilitating understanding the state of the management of common security in multiple tenant premises. The evaluation chart developed within the study is meant to be generally used in similar studies or reports.

In the security management of the multiple tenant premises several areas of development were found both in the organisations and between them mostly due to the lack of a comprehensive security management strategy. The security management of the authorities located in the same building was carried out almost entirely administration-specifically. Between the actors, no co-operation in practice was carried out in security management and no agreements had been made on common procedures.

Methodical, comprehensive and well-functioning security management would require the forming of the comprehensive picture of security risks in the multiple tenant premises by the actors as well as guidelines and plans for further developments made on this basis. Security management should be reviewed through the management of common security of all the actors in the same premises, which in turn would necessitate close cooperation between the actors as well as common principles of action and practices. A particularly important issue is the organisation of common security exercises and training as well as preparation of harmonised guidelines for different incidents and emergency situations.

Security management carried out in cooperation would increase the synergy between different administrations and improve cost-effectiveness by reducing overlapping. Cooperation would particularly reinforce the possibilities of different actors to prepare themselves for security risks which are considered common.

Key words: organisation security, multiple tenant premises, performance guidance, security management, risk management, state administration

Määritelmiä

Koska tutkimuksessa tarkastellaan valtionhallinnon organisaatioita, tutkimuksessa tukeudutaan määritelmien osalta valtionhallinnossa yleisesti käytettyihin määritelmiin. Valtionhallinnon käyttämiä aihealuetta koskevia määritelmiä on esitetty liitteessä 1.

Tässä tutkimuksessa:

Hallinnonalalla tarkoitetaan ministeriötä ja sen alaisuuteen tai ohjaukseen kuuluvia virastoja ja laitoksia (valtiovarainministeriö 2006).

Henkilöstöturvallisuudella tarkoitetaan monitoimijakiinteistön henkilöstöön liittyvien luotettavuusriskien minimoimista esimerkiksi toimenkuvien, käyttö- ja kulkuoikeuksien määrittelyn, koulutuksen ja valvonnan sekä turvallisuusselvitysten avulla (vrt. sisäasiainministeriö 2008, 43).

Henkilöturvallisuudella tarkoitetaan niiden turvallisuusriskien poistamista tai minimoimista, jotka kohdistuvat ja vaikuttavat monitoimijakiinteistön toimitiloissa oleviin henkilöihin taikka uhkausten, painostuksen tai muun epäasiallisen vaikuttamisen kohteeksi joutuneisiin työntekijöihin (vrt. sisäasiainministeriö 2008, 43).

Johdolla tarkoitetaan tutkimuksen kohteena olleiden organisaatioiden ylimpiä virkamiehiä.

Organisaatiolla tarkoitetaan ministeriön alaisuuteen tai ohjaukseen kuuluvia virastoja ja laitoksia. Tutkimuksessa organisaatioita edustavat tutkimuksen kohteena olleessa monitoimijakiinteistössä päätoimijoina olevat eri hallinnonaloille sijoittuvat organisaatiot A ja B.

Organisaatioturvallisuudella tarkoitetaan järjestelmällistä organisaation tulostavoitteita tukevaa menettelytapaa, jolla organisaatio pyrkii hallitsemaan toimintaedellytyksiinsä kohdistuvia sisäisiä ja ulkoisia turvallisuusriskejä. Organisaatioturvallisuuden keskeisiä osa-alueita ovat henkilö-, henkilöstö-, toimitila- ja tietoturvallisuus. (Vrt. sisäasiainministeriö 2008, 43; Kerko 2001, 21.)

Tietoturvallisuudella tarkoitetaan asiantilaa, joissa monitoimijakiinteistön tietojen, tietojärjestelmien ja tietoliikenteen käytettävyyteen, eheyteen ja luottamuksellisuuteen kohdistuvat uhat eivät aiheuta merkittävää riskiä monitoimijakiinteistön tehokkaalle toiminnalle. Tietoturvallisuus pitää sisällään myös asiakirjaturvallisuuden, muun tietoaineistoturvallisuuden ja tarpeettoman tietoaineiston hävittämisen sekä tietovuotojen estämisen. (Vrt. sisäasiainministeriö 2008, 43.)

Toimitilaturvallisuudella tarkoitetaan niitä rakenteellisia, toiminnallisia ja laiteteknisiä ratkaisuja, joilla monitoimijakiinteistö, sen lähiympäristö ja omaisuus sekä sen toiminta suojataan erilaisilta vaaroilta ja onnettomuuksilta (vrt. sisäasiainministeriö 2008, 43).

Turvallisuusriskillä tarkoitetaan organisaation turvallisuuteen liittyvän vahingollisen tapahtuman todennäköisyyttä ja siitä aiheutuvien seurausten vakavuutta (vrt. Viitala & Jylhä 2006, 344).

Valtionhallinnon monitoimijakiinteistöllä tarkoitetaan kiinteistöä, johon on sijoitettu kaksi tai useampia eri hallinnonaloilla toimivia organisaatioita.

Yhteisen turvallisuuden hallinnalla tarkoitetaan valtionhallinnon monitoimijakiinteistöön sijoitettujen eri hallinnonaloilla toimivien organisaatioiden sekä itsenäisesti että yhteistyössä suorittamia organisaatioturvallisuutta varmistavia toimenpiteitä, jotka yhdessä muodostavat kiinteistössä vallitsevan yhteisen turvallisuuden hallinnan tilan.

1 Johdanto

1.1 Tutkimuksen tausta

Parin viimeisen vuosikymmenen aikana on yritysten kiinnostus turvallisuutensa hallinnasta korostunut. Samalla on lisääntynyt yritysten tietoisuus kokonaisvaltaisen turvallisuuden hallinnan merkityksestä liiketalouteensa, tuottavuuteensa ja kilpailukykykyynsä. (Ks. sosiaali- ja terveysministeriö 2000, 16; Räikkönen 2002, 21.) Keskeisinä vaikuttimina ovat toimineet yhtäältä yritystoiminnan kansainvälistyminen ja markkinoiden vaatimukset, toisaalta toimintojen monipuolistuminen, laajeneminen ja teknistyminen (Aaltonen ym. 2006).

Samanlainen kehityssuuntaus voidaan nähdä myös valtionhallinnossa, jonka henkilöstöön ja toimintoihin kohdistuvia riskejä on ryhdytty määrätietoisemmin tunnistamaan ja kartoittamaan sekä laatimaan suunnitelmia niiden hallitsemiseksi. Uudistuneen turvallisuuslainsäädännön ohella yhteiskunnan nopea muuttuminen edellyttää myös valtionhallinnon organisaatioilta järjestelmällisempiä toimenpiteitä turvallisuutensa hallitsemiseksi, mikä voi puolestaan edellyttää entistä joustavampia hallintomekanismeja sekä kokonaisvaltaisempaa näkemystä turvallisuusasioista.

Valtionhallinnon johtamismallina käytetään 1990-luvulta aloitettua tulosohjausta, jonka keskeisenä tarkoituksena on parantaa valtionhallinnon tuottavuutta ja tehokkuutta. Tuottavuuden parantaminen on otettu huomioon myös pääministeri Matti Vanhasen molempien hallitusten ohjelmissa (valtioneuvosto 2007, 16). Tähän liittyen valtiovarainministeriölle on annettu vetovastuu julkisen hallinnon ja palvelutuotannon tuottavuuden toimenpideohjelmasta, jonka tavoitteena on aikaansaada valtionhallinnolle eri tavoin tuottavuushyötyjä vuoteen 2015 mennessä (valtiovarainministeriö 2008). Tämä niin sanottu tuottavuusohjelma ulottuu läpi valtionhallinnonalojen ja se vaikuttaa monin tavoin organisaatioiden toimintaan sekä strategioihin, joilla voi olla olennainen vaikutus myös organisaatioiden turvallisuuteen.

Valtiovarainministeriön (2005a, 3) laatimassa valtion toimitilastrategiassa on esitetty konsernitason linjaukset valtionhallinnon organisaatioiden toimitiloihin liittyvistä tavoitteista ja menettelytavoista. Linjaukset perustuvat valtioneuvoston asetukseen (610/2003) valtiovarainministeriöstä, jossa valtiovarainministeriön tehtäväksi on määritelty toimitilojen järjestämisen yleinen ohjaus, sekä valtioneuvoston asetukseen (1070/2002) valtion kiinteistövarallisuuden hankinnasta, hallinnasta ja hoitamisesta. Linjaukset vastaavat sisällöltään valtioneuvoston raha-asiainvaliokunnan noudattamia käytäntöjä toimitila-asioissa. Strategian päämääränä on parantaa valtionhallinnon organisaatioiden työympäristöjä siten, että toimitilat tukisivat toimintaa kustannustehokkaasti sekä varmistaisivat valtiokonsernin kokonaisedun ja toiminnan yhteiskuntavastuullisuuden. (Valtiovarainministeriö 2005a, 3-4.)

Strategiassa on otettu huomioon myös viimeisten kahden vuosikymmenen kuluessa tulosohjauksen kautta tapahtunut toimitiloja käyttävän valtion budjettitalouden henkilöstömäärän voimakas pieneneminen. Vuodesta 1988 vuoteen 2004 on valtionhallinnon henkilöstömäärä pudonnut 215 00:sta 124 000 henkilöön ja vuoteen 2015 mennessä arvioidaan poistumaa tapahtuvan vielä 58 000 henkilöä. (Valtiovarainministeriö 2005b, 16; Valtiovarainministeriö 2007, 4.)

Henkilöstömäärän pieneneminen on lisännyt valtionhallinnon tarvetta muun muassa etsiä uusia kustannustehokkaampia toimitilaratkaisuja, jotka parantavat samalla joustavuutta ja lisäävät synergiaetuja. Pidemmällä aikavälillä toimitilakustannukset muodostuvat yleensä organisaation ainakin kolmanneksi suurimmaksi kiinteäksi kustannukseksi. Tästä johtuen yhtenä ratkaisuna on nähty kiinteistö, johon sijoitetaan useampien eri hallinnonalojen organisaatioita. (Valtiovarainministeriö 2005a, 4.)

Vaikka keskittämällä eri hallinnonalojen organisaatioita samaan kiinteistöön voidaan saavuttaa valtion kokonaisedun ja yhteiskuntavastuullisuuden kannalta merkittäviä kustannus- ja synergiaetuja, tuo se samalla mukanaan uudenlaisia haasteita turvallisuuden hallinnalle. Haasteita lisää myös se, ettei lainsäädäntö aseta yhteistoimintavelvoitteita samassa kiinteistössä toimivien organisaatioiden yhteisen turvallisuuden hallinnalle, ellei kyse olisi työturvallisuuslain (738/2002) 49 §:n mukaisesta tilapäisluonteisesti muodostuvasta yhteisestä työpaikasta tai 54 §:n mukaisesta yhteisestä tilasta, jota ei ole eroteltu rakenteellisilla ratkaisuilla toisistaan. Keskeiseksi kysymykseksi muodostuukin, miten kiinteistön turvallisuusriskit ja niiden hallinta ymmärretään eri hallinnonaloilla toimivissa organisaatioissa. Tähän näkökulmaan on valtionhallinnossa kiinnitetty toistaiseksi vain vähän huomiota.

Tässä tutkimuksessa keskitytään tarkastelemaan eri valtionhallinnonaloilla toimivia organisaatioita, jotka on sijoitettu samaan kiinteistöön. Tutkimuksessa tällaista kiinteistöä edustaa valtionhallinnon monitoimijakiinteistö. Yleinen mielenkiintoni aihealuetta kohtaan on heränyt kiinnostuksestani kehittää valtionhallinnon organisaatioiden turvallisuutta sekä perehtyä syvällisemmin valtionhallinnon ohjausvaikutuksen riittävyyden selvittämiseen valtionhallinnon organisaatioiden turvallisuuden hallinnassa. Kiinnostustani lisäsi myös se, että valtionhallinnon organisaatioiden turvallisuuden hallintaa ei ollut juurikaan tutkittu. Tutkimalla samassa kiinteistössä toimivien eri hallinnonaloille sijoittuvien organisaatioiden turvallisuuden hallintaa yli hallinnonalarajojen, tutkimuksella saadaan merkittävää uutta tietoa tulosohjauksen toteuttamistavoista ja toimivuudesta yhteisen turvallisuuden hallinnan kannalta.

1.2 Tutkimuksen teoreettiset lähtökohdat

Valtionhallinnon organisaatiot toimivat hallinnonalansa ministeriön ohjauksessa, jonka mallina käytetään tulosohjausta. Organisaatiot ovat tulosvastuussa ministeriölle tekemänsä tulossopimuksen mukaisesti. Tulostavoitteiden saavuttaminen edellyttää organisaatioilta varautumista tuloksen tekemisen esteenä oleviin riskeihin sekä aktiivisia toimenpiteitä riskien hallitsemiseksi. Tulokselliseen toimintaan vaikuttavia riskejä voi kohdistua ydintoimintojen lisäksi myös näitä varmistaviin tukitoimintoihin, kuten organisaation turvallisuutta ylläpitäviin tekijöihin. Organisaatioiden on annettava vuosittain tulosohjaukseen liittyvä selonteko ohjaavalle ministeriölle toimistaan riskiensä hallitsemiseksi. (Ks. netra 2005.)

Tästä huolimatta valtionhallinnon organisaatioilla saattaa olla toisistaan merkittävästikin poikkeavia tapoja toteuttaa tulosohjausta sekä suhtautumisessa turvallisuuden hallintaan ja erilaisten riskien kokemisessa toiminnalleen. Näin ollen on mahdollista, että samassa kiinteistössäkin toimivien eri hallinnonalojen organisaatioiden tulosohjaus ja tähän liittyvä turvallisuuden hallinta poikkeaisivat toisistaan. Organisaatioiden välillä voi olla myös eroja niiden tavassa toteuttaa käytännössä turvallisuuden hallintaa varmistavia toimenpiteitä.

Näiden yksittäisten tekijöiden seurauksena tai yhteisvaikutuksena voisi muodostua suoranaisia turvallisuusaukkoja ja tätä kautta vakaviakin hallitsemattomia riskejä samassa kiinteistössä toimivien organisaatioiden rajapinnoille. Toisaalta on myös mahdollista, että tulosohjauksen painotukset olisivat kokonaan muualla kuin turvallisuuden hallinnassa, eikä organisaation turvallisuutta käytännössä hallittaisi lainkaan tai ainakin näkemys kokonaisvaltaisesta ja toiset kiinteistön toimijat huomioon ottavasta yhteisen turvallisuuden hallinnasta puuttuisi.

Samassa kiinteistössä toimivien organisaatioiden turvallisuus on kuitenkin tekijä, joka vaikuttaa kaikkiin kiinteistön toimijoihin hallinnonalasta sekä tulosohjauksen toteuttamistavasta ja kohdentamisesta riippumatta. Olennaisena tässä on pidettävä sitä, miten nämä mahdolliset erilaiset tavat toteuttaa tulosohjausta ottavat turvallisuuden hallinnan huomioon ja onko tämä riittävän järjestelmällistä kiinteistön yhteisen turvallisuuden hallinnan kannalta silloin, kun kiinteistössä toimii eri hallinnonalojen organisaatioita.

Valtionhallinnon organisaatioilla on niiden toiminnan luonteesta johtuen erilaisia tarpeita suojata toimitilojaan. Turvallisuusjärjestelyjen tarkoituksena on turvata organisaatioiden häiriötön toiminta kaikissa olosuhteissa ottamalla huomioon niihin kohdistuvat erityistarpeet ja riskit. Vastuu toimitilojen suojauksesta kuuluu kullekin organisaatiolle ja asianomaiselle ministeriölle. Turvallisuusnäkökohtien tarkoituksenmukainen huomioon ottaminen korostuu toimitilojen hankinta- ja suunnitteluvaiheessa (valtiovarainministeriö 1998, 1, 4.), mikä lisää toimitila-asioiden käsittelyn tarvetta tulosneuvotteluissa ja -sopimuksissa (valtiovarainminis-

teriö 2005a, 4-5). Useiden organisaatioiden sijoittuessa samaan kiinteistöön on tarpeellista selvittää turvallisuusjärjestelyjen yhteistyömahdollisuudet sekä kiinteistön toimijoiden että vuokranantajan osalta (valtiovarainministeriö 1998, 4).

Valtionhallinnon organisaatiot vastaavat määrärahojensa puitteissa siitä, että toimitilat ja niistä aiheutuvat kustannukset ovat oikeassa suhteessa todelliseen tilantarpeeseen. Valtionhallinnon tuottavuusohjelman myötä henkilömäärän pienentyessä aiheuttaa toimitiloihin syntyvä vajaakäyttö organisaatiokohtaisia hukkakustannuksia, jotka rasittavat avaintuloksiin suuntautuvan toiminnan kehittämistä. Tilannetta pyritään välttämään lisäämällä tilaratkaisujen joustavuutta ja edistämällä synergiaetuja tuottavia usean käyttäjän monitoimijakiinteistöjä. Synergiaetuja haetaan muun muassa toimitiloihin liittyvien oheispalvelujen taloudellisten järjestelyn kautta. Valtion toimitiloja koskevat keskeiset ohjauspäätökset tehdään vuosittain valtion talousarvion yhteydessä. (Valtiovarainministeriö 2005a, 4-5.)

Valtionhallinnossa meneillään olevien hallintorakenneuudistusten tarkoituksena on valtionhallinnon tuottavuusohjelman mukaisesti luoda hallinnonaloille parempia toimintaedellytyksiä ja tehostaa toimintoja (sisäasiainministeriö 2006). Hallintorakenneuudistusten myötä tapahtuu voimakasta toimintojen keskittämistä suurempiin yksiköihin (sisäasiainministeriö 2008, 22), mikä mahdollistaa myös uusien valtionhallinnon monitoimijakiinteistöjen muodostumisen.

1.3 Tutkimuksen tavoite

Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää, miten turvallisuutta hallitaan eräässä valtionhallinnon monitoimijakiinteistössä, jossa on toimijoina eri hallinnonaloille sijoittuvia organisaatioita sekä kehittää tutkimusteorian ja tutkimuksessa syntyvän uuden tiedon perusteella monitoimijakiinteistön yhteisten turvallisuuden hallinnan kokonaisuutta havainnollistava malli. Tutkimuksen tarkoituksena oli myös kehittää monitoimijakiinteistön turvallisuutta antamalla tutkimuksen perusteella toimenpidesuosituksia, jotka soveltuisivat tutkimuskohdetta laajemmin hyödynnettäviksi yhteisen turvallisuuden hallinnan kehittämiseksi tehtävinä alkutoimenpiteinä.

Koska valtionhallinnon monitoimijakiinteistöjen yhteisen turvallisuuden tilaa ei ollut aikaisemmin tutkimuksella selvitetty, tämä edellytti arviointiin soveltuvan analyysimenetelmän kehittämistä. Menetelmä pyrittiin samalla kehittämään muotoon, joka soveltuisi yleisesti käytettäväksi tehtäessä vastaavia tutkimuksia tai muita selvityksiä. Tutkimuksen yhtenä tehtävänä oli testata kehitettävän menetelmän soveltuvuutta tarkoitukseensa.

Tutkimuksessa selvitettiin monitoimijakiinteistössä päätoimijoina olevien eri hallinnonaloille sijoittuvien organisaatioiden organisaatioturvallisuutta koskevan valtionhallinnon ohjauksen

järjestelmällisyyttä, kattavuutta ja toimivuutta tarkastelemalla ohjausta kiinteistöön sijoitetun organisaatiotason näkökulmasta. Tutkimuksessa yhteisen turvallisuuden hallinta muodostui päätoimijoina olevien organisaatioiden sekä itsenäisesti että yhteistyössä suorittamista organisaatioturvallisuutta varmistavista toimenpiteistä, jotka yhdessä muodostivat kiinteistössä vallitsevan yhteisen turvallisuuden hallinnan tilan.

Vaikka valtionhallinnon monitoimijakiinteistön turvallisuuden hallintaa voitaisiin tarkastella yksistään hallinnonaloittain ja muodostaa tätä kautta käsityksiä turvallisuuden hallinnan tilasta, niin eri hallinnonaloille sijoittuvien organisaatioiden toimiessa samassa kiinteistössä tämä ei olisi välttämättä riittävää. Tarkastelemalla eri hallinnonaloilla toimivien organisaatioiden turvallisuuden hallintaa yli hallinnonalarajojen, voitiin muodostaa yksistään hallinnonalakohtaista tarkastelua realistisempi kuvaus koko kiinteistön yhteisen turvallisuuden hallinnan tilasta. Tutkimus paneutui kysymyksenasettelun kautta niille turvallisuuden hallinnan alueille ja rajapinnoille, joilla voitiin päätellä olevan vaikutusta myös toisten kiinteistön toimijoiden turvallisuudelle.

1.4 Tutkimuksen rajaukset

Tutkimuksessa tehtiin aihealueen laajuuden vuoksi useita rajauksia. Tutkimus kohdistettiin yhden valtionhallinnon monitoimijakiinteistön yhteisen turvallisuuden hallinnan tilan selvittämiseen. Selvitystä tehtiin rajaamalla tutkimus monitoimijakiinteistössä päätoimijoina olevien eri hallinnonaloille sijoittuvien organisaatioiden tarkasteluun. Tutkimuksen ulkopuolelle rajattiin sidosryhmät ja muut kiinteistön toimijat, koska tutkimuksessa haluttiin selvittää nimenomaan eri hallinnonaloille sijoittuvien organisaatioiden toimenpiteitä kiinteistön yhteisen turvallisuuden hallinnan kannalta.

Teoreettisen tarkastelun ulkopuolelle jätettiin tarkastelunäkökulman vuoksi syvällisempi turvallisuuskulttuurin ja -ilmapiirin tarkastelu. Vaikka tutkimuksessa sivutaan mainittuja aihealueita, syvällisempi tarkastelu kohdistettiin turvallisuuden hallinnan tavoitetekijöinä toimivien sisältötekijöiden tarkasteluun. Tutkimuksessa ei myöskään keskitytty lähemmin organisaatioturvallisuuden osa-alueita tai näitä koskevien riskien ja riskilajien tarkasteluun, vaan painopiste oli itse turvallisuuden hallinnan järjestämisessä. Tarvittavilta osin organisaatioturvallisuuden osa-alueet jaettiin tutkimuksessa henkilö-, henkilöstö-, toimitila- ja tietoturvallisuuteen. Tietoturvallisuus rajattiin tarkastelun ulkopuolelle, koska tietoturvallisuuden hallintaan ja arvioimiseen on valtionhallinnossa kiinnitetty huomiota viime vuosina varsin paljon. Myös henkilöstöturvallisuuden lähempi tarkastelu on rajattu tutkimuksen ulkopuolelle.

Niin ikään tutkimuksessa ei tarkasteltu turvallisuuden hallintaa ensisijaisesti työsuojelulähtöisesti, joskin turvallisuuden hallinnalla ja työsuojelulla oli tutkimuksessa monia yhtymäkohtia.

Rajauksesta johtuen tutkimuksessa ei myöskään tarkasteltu työterveyteen liittyviä asioita, eikä työturvallisuutta yksistään yksittäisen työntekijän näkökulmasta. Tutkimuksen painotus oli tarkoituksellisesti organisaatiolähtöisessä turvallisuuden hallinnan tarkastelussa, jossa työturvallisuus ymmärrettiin henkilöturvallisuuden ydinalueeksi.

1.5 Kirjallisuuskatsaus

Turvallisuuden hallinnasta ja turvallisuusjohtamisesta on tehty lukuisia etenkin yritysmaailmaan sijoittuvia tutkimuksia ja selvityksiä (mm. Levä 2001; Pesonen 1993; Simola 2005; Hämäläinen & Anttila 2007) sekä kirjoitettu huomattava määrä aihealuetta koskevia kirjoja (mm. Gill 2006; Mäkinen 2007; Kerko; 2001; Rissa 1999). Tutkittu oli erilaisia turvallisuuden hallinta- ja turvallisuusjohtamisjärjestelmiä sekä niiden liityntäpintoja lähinnä laatu- ja ympäristöjärjestelmiin (Lahtinen & Moisio 1998; Voutilainen, Ritola & Moisio 2001; Lanne 2001; Koskela 2002). Tutkittu oli myös turvallisuusjärjestelyiden aiheuttamia kustannuksia erityyppisissä yrityksissä (Pesonen 1993) sekä turvallisuusjohtamisjärjestelmien toimivuutta suuronnettomuusvaarallisissa laitoksissa (Levä 2003). Samoin useissa tutkimuksissa ja kirjoissa oli käsitelty yritysturvallisuuden osa-alueiden sisältöjä (mm. Lanne 2007; Mäkinen 2007; Virtanen 2002; Kerko 2001; Lanne, Koskela, Tytykoski & Nenonen 2004). Tutkittu oli myös turvallisuuden hallinnan yläkäsitteinä pidettyjen turvallisuuskulttuurin ja -ilmapiirin ilmenemistä erilaisissa organisaatioissa (mm. Ruuhilehto & Vilppola 2000; Saastamoinen 1999; Varonen 2002).

Niin ikään oli tehty lukuisia eri näkökulmista lähestyviä tutkimuksia turvallisuuden hallinnan kehittämiseksi lähinnä yritysmaailman tarpeisiin. Yhtenä näkökulmana toimi yhteistyön merkityksen kuvaaminen turvallisuuden hallinnassa (mm. Lanne 2007; Lanne, Koskela, Tytykoski & Nenonen 2004). Lisäksi oli kehitetty turvallisuuden hallintajärjestelmiä, josta esimerkkinä mainittakoon yliopisto- ja korkeakouluympäristöön suunnattu kolmen diplomityön kokonaisuus (Lanne 2001; Koskela 2002; Nenonen 2003). Reiman ja Oedewald (2008) oli koonnut kirjassaan yhteen tutkimustietoa ja käytännön kokemuksia turvallisuuskriittisten organisaatioiden johtamisen ja kehittämisen haasteista.

Tutkimuksia oli tehty myös useamman toimijan yhteisistä työpaikoista. Tutkittu oli muun muassa yhteisen työpaikan turvallisuuden hallintaa teollisuuden tilaajatoimittajasuhteen näkökulmasta (Sauni, Lappalainen & Piispanen 2001) sekä tilaajasuhteissa käytössä olevia turvallisuuskäytäntöjä ja toimintamalleja (Ruohomäki & Karklund 2001). Samoin oli tutkittu hyvän turvallisuusjohtamisen elementtejä yhteisellä rakennustyömaalla (Lappalainen ym. 1997). Laajaan yhteistyöhön perustuneessa kauppakeskusten turvallisuusjohtamisprojektissa oli myös kehitetty turvallisuusjohtamisen kokonaismalli kauppakeskuksiin (Suomen Kauppakeskusyhdistys ry 2005).

Valtionhallinnon organisaatioiden sisäiseen turvallisuuteen liittyvä tutkimus on varsin vähäistä verrattuna yrityspuolelle. Tutkittu oli kuitenkin poliisin työsuojelutoimikunnan merkitystä työpaikan turvallisuusjohtamisessa (Halme 2009) sekä selvitetty merenkulun turvallisuuden hallinnan tilaa ja meriturvallisuuden hallinnan vaikutusta yhteiskunnan toimintoihin muuttuvassa organisaatio- ja toimintaympäristössä (Merenkulkulaitos 2006). Valtiokonttorin toimesta oli tutkittu yleisellä tasolla valtionhallinnon organisaatioiden riskienhallinnan tilan kehittymistä vuodesta 2004 lähtien. Tutkittu oli myös sitä, miten Valtiokonttorin kehittämä Kaikuluotain riskienhallintatyökalu soveltuisi valtionhallinnon organisaatioiden käyttöön (Herrainsilta 2006).

Lisäksi tutkimuksia oli tehty yksittäisten julkishallinnon organisaatioiden tulosohjaukseen liittyvän sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arvioinnista. Tutkittu oli ministeriöiden ja puolustusvoimien sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arviointi- ja vahvistuslausuman laatimisessa käytettyjä viitekehyksiä sekä perusteita niiden käyttämiselle (Luhtajärvi 2008). Autero (2006) oli tutkinut valtionhallinnon sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan merkitystä erityisesti keskusrikospoliisin kannalta. Tutkittu oli myös kirkkohallituksen antamien sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevien ohjeiden riittävyyttä (Kurppa 2008) sekä tuloskulttuurin vaikutuksia valtionhallinnossa (Myrsky 1994; Santalainen, Voutilainen & Porenne 1987).

Vaikka tutkitusti tehokkaita turvallisuuden hallintakeinoja voidaan soveltaa mitä erilaisimmissa organisaatioissa ja epäilemättä myös valtionhallinnossa, vain vähän on saatavilla syvällisempää tietoa turvallisuuden hallinnan tilasta Suomen valtionhallinnon organisaatioissa. Tutkimatta oli myös valtionhallinnon ohjausmallina käytetyn tulosohjauksen vaikutusten tarkastelu organisaation turvallisuuden hallinnan kannalta. Tutkittu oli kuitenkin puolustusministeriön strategista kokonaisturvallisuutta oppivan organisaation näkökulmasta (Mäkinen 2005) sekä tulosohjauksen ja tulospalkkauksen vaikutuksia työmotivaatioon poliisissa ja puolustusvoimissa (Kiikka 2002).

Varsinaisia valtionhallinnon organisaatioiden turvallisuuden hallinnan tilaa koskevia tieteellisiä tutkimuksia ei ollut löydettävissä. Näistä lähtökohdista käsin tutkimukselleni ei ollut varsinaisia pääasiallisia lähteitä, koska aikaisempaa vastaavaa tutkimusta eri valtionhallinnonalojen organisaatioiden tai viranomaisten yhteisen turvallisuuden hallinnasta ei ollut tehty.

1.6 Tutkimuksen rakenne

Tutkimuksen ensimmäinen luku toimii johdantona, jota edeltää tutkimuksen keskeisten käsitteiden määritelmät. Johdannossa kuvataan aluksi tutkimuksen taustatekijöitä. Tätä seuraa tutkimuksen teoreettisten lähtökohtien tarkastelu, jossa tutkimus sijoitetaan valtionhallinnon kontekstiin hallinnonalakohtaisen tulosohjauksen ja sen turvallisuuden hallintaa koskevien

yhtymäkohtien kautta. Tutkimuksen tavoitteessa määritellään tarkemmin tutkimusongelma ja lähestymistavat tutkimustavoitteeseen pääsemiseksi. Tutkimuksen rajauksissa tutkimus sijoitetaan monitoimijakiinteistöympäristöön ja siellä eri hallinnonaloilla toimivien organisaatioiden organisaatioturvallisuuden tarkasteluun. Rajauksia seuraa kirjallisuuskatsaus, jossa kuvataan yleisemmin tutkimusympäristöä ja tutkimuksen tarpeellisuutta.

Toisessa luvussa muodostetaan teoreettinen perusta valtionhallinnon organisaatioiden turvallisuuden hallinnan tarkastelulle. Teoreettinen perusta muodostetaan valtionhallinnon ohjausmallina käytetyn tulosohjauksen sekä sen toimivuutta varmistavien sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kautta. Tätä seuraa valtionhallinnon riskikokonaisuuden kuvaaminen, mikä toimii perustana valtionhallinnon organisaatioissa toteutettavalle riskienhallinnalle. Luvussa luodaan myös katsaus valtionhallinnon riskienhallinnan tilaan ja niihin menetelmiin, millä riskejä valtionhallinnossa pyritään hallitsemaan.

Kolmannessa luvussa kuvataan turvallisuuden hallinnan teoreettinen kehys. Aluksi luodaan katsaus keskeisiin käsitteisiin ja niiden keskinäisten suhteiden kuvaamiseen. Tarkemmin keskitytään turvallisuusjohtamisen ja riskienhallinnan käsitteiden ja niiden välisen yhteyden tarkasteluun. Seuraavaksi luvussa kuvataan tutkimuksessa turvallisuuden hallinnan tavoitetekijöinä toimivia sisältötekijöitä. Sisältötekijöinä toimivat sisäinen toimintaympäristö sekä suunnittelu-, toteutus- ja seurantavaiheet, mitkä on jaettu edelleen pienempiin osakokonaisuuksiin. Lisäksi tarkastellaan yhteistyön ja vuorovaikutuksen merkitystä turvallisuuden hallinnan sisältötekijänä.

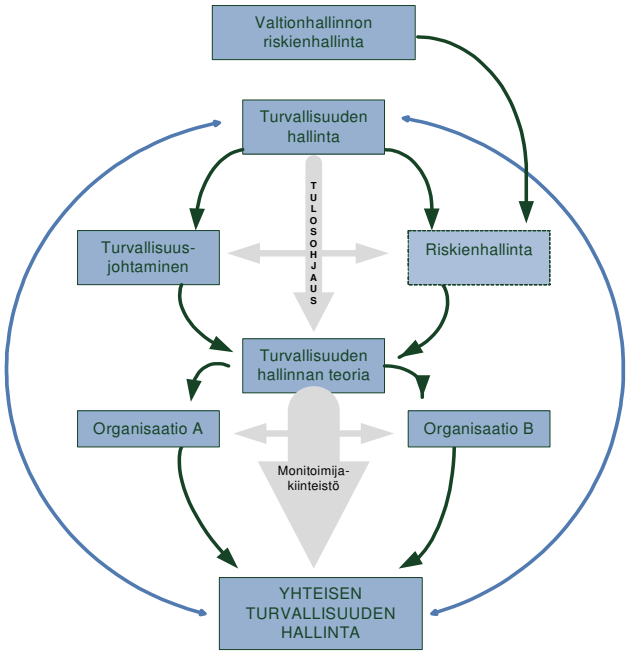
Neljännessä luvussa kuvataan tutkimusaineistoa ja tutkimuksessa käytettyjä menetelmiä. Aluksi luvussa esitetään tutkimuksen yleisluonteista tutkimusmetodologiaa ja aineistonkeruumenetelmiä sekä tutkimusprosessin vaiheiden tarkastelua. Tästä siirrytään tutkimusaineiston analyysimenetelminä käytettyjen teorialähtöisen sisällönanalyysin ja ohjaavan vertailun kuvauksiin. Luvussa tarkastellaan yksityiskohtaisemmin monitoimijakiinteistön yhteisen turvallisuuden hallinnan tilan arviointiin laaditun analyysityökalun rakennetta ja soveltamista tutkimuksessa. Arviointitaulukko on esitetty liitteessä 7. Luvun lopussa on arviointia tutkimuksen validiteetista.

Viidennessä luvussa esitetään tutkimuksen kohteena olleessa monitoimijakiinteistössä eri hallinnonaloilla toimivien organisaatioiden organisaatioturvallisuutta koskevat tulokset. Organisaatioista käytetään muotoa ”organisaatio A” ja ”organisaatio B.” Tulokset esitetään organisaatiokohtaisesti teemoittain. Teemoina toimivat tutkimuksen teoreettisessa osuudessa turvallisuuden hallinnan tavoitetekijöinä kuvatut sisältökokonaisuudet, joihin organisaatioiden turvallisuutta verrataan. Tuloksissa kuvataan myös organisaatioiden välistä turvallisuusyhteistyötä.

Kuudennessa luvussa esitetään pohdintaa saatujen tulosten perusteella. Luvun keskeisenä tarkoituksena on vastata tutkimuskysymykseen eli miten turvallisuutta hallitaan kiinteistössä, jossa on toimijoina eri valtionhallinnonaloille sijoittuvia organisaatioita. Pohdintaa tehdään tarkastelemalla tutkimustuloksia teemakohtaisesti vastaavalla tavalla kuin tulososiossa. Tässä yhteydessä organisaatio A:n ja B:n tuloksia verrataan keskenään, mitä kautta muodostetaan käsitys koko monitoimijakiinteistön yhteisen turvallisuuden hallinnan tilasta. Tulosten tarkastelun jälkeen luvussa esitetään tutkimusteorian ja tutkimuksessa syntyneen uuden tiedon perusteella muodostettu monitoimijakiinteistön yhteisen turvallisuuden hallinnan kokonaisuutta havainnollistava malli. Luvussa tarkastellaan myös tutkimustulosten luotettavuutta sekä tutkimuksen onnistumista. Luvun lopussa on pohdintaa tutkimuksen teoreettisesta annista ja tutkimustulosten hyödynnettävyydestä.

Seitsemännessä luvussa esitetään tutkimuksen perusteella tehtäviä loppupäätelmiä. Luvussa yhdistetään tutkimuksen teoreettisessa osuudessa esitettyjä keskeisiä turvallisuuden hallintaan vaikuttavia tekijöitä, jotka linkittyvät valtionhallinnon ohjausmallina käytetyn tulosohjauksen kautta tutkimuksen kohteena olleen monitoimijakiinteistön yhteisen turvallisuuden hallintaan. Luvussa esitetään myös toimenpidesuosituksia keskeisistä tekijöistä monitoimijakiinteistön yhteisen turvallisuuden hallinnan järjestelmälliselle kehittämiselle.

Kahdeksas luku toimii tutkimuksen yhteenvetona, jossa tutkimusprosessia ja tutkimukselle asetettuja tavoitteita kuvataan kokonaisuutena. Yhteenvedossa tuodaan esille myös mahdollisia uusia tutkimusaiheita. Työn lopusta löytyvät käytetyt lähteet ja liitteet. Kuviossa 1. on havainnollistettu tutkimuksen etenemistä.



Kuvio 1. Tutkimuksen etenemisen kuvaaminen.

Tutkimuksen teoreettinen osuus on muodostettu valtionhallinnon ohjausmallina käytetyn tulosohjauksen sekä turvallisuuden hallinnan kehyksen tarkastelulle. Keskeisenä turvallisuuden hallinnan toteuttajana kuvataan turvallisuusjohtamista ja sen liityntäpintoja tulosohjausta varmistavaan organisaation riskienhallintaan. Yksityiskohtaisemmin kuvataan turvallisuuden hallinnan tavoitetekijöinä toimivia sisältötekijöitä. Teoreettisen osuuden tarkoituksena on muodostaa käsitteestä turvallisuuden hallinta mahdollisimman ymmärrettävä ja selkeä tulosohjaukseen linkittyvä kokonaisuus sekä toimia tutkimuksen empiiristä osuutta tukevana turvallisuuden hallinnan teoreettisena perustana. Tutkimuksen empiirisessä osassa tarkastellaan teoreettisessa osuudessa kuvatun turvallisuuden hallinnan järjestelmällisyyttä, kattavuutta ja toimivuutta tutkimuksen kohteeksi valitussa valtionhallinnon monitoimijakiinteistössä.

2 Valtionhallinnon tulosohjaus ja sitä varmistavat tekijät

Tämän luvun tarkoituksena on muodostaa teoreettinen perusta valtionhallinnon organisaatioiden turvallisuuden hallinnan tarkastelulle. Teoreettinen perusta muodostetaan valtionhallinnon ohjausmallina käytetyn tulosohjauksen sekä sitä varmistavien sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kautta. Luvussa luodaan myös yleisluonteinen kuvaus valtionhallinnon riskikokonaisuudesta, joka toimii valtionhallinnon riskienhallinnan perustana ja vaikuttaa tulosohjauksen kautta monella tavalla valtionhallinnon organisaatioiden turvallisuuden hallintaan. Lisäksi luvussa kuvataan valtionhallinnon riskienhallinnan tilaa ja niitä menetelmiä, joilla riskejä valtionhallinnossa pyritään hallitsemaan. Tässä tutkimuksessa keskitytään lähemmin kolmannessa luvussa turvallisuusriskejä koskevaan riskienhallintaan, mikä on osa koko organisaation riskienhallintaa. Tulosohjausta koskevia keskeisiä käsitteitä on esitetty valtiovarainministeriön julkaiseman tulosohjauksen käsikirjan liitteessä (valtiovarainministeriö 2005b).

2.1 Tulosohjaus valtionhallinnon ohjausmallina

Valtionhallinnon aikaisempi ohjausmalli perustui resurssilähtöisyyteen eli panoksellisesti ohjattuun hallintoon. Panoksilla ohjatussa valtionhallinnossa resurssit tuntuivat rajattomilta eikä huomiota kiinnitetty juurikaan tuloksiin. (Virtanen & Wennberg 2005, 28-30.) Tämä niin sanottu resurssiohjausjärjestelmä merkitsi sitä, että organisaatioiden toimintojen laajuutta ja suuntaa ohjattiin yksityiskohtaisten henkilömäärien ja yksittäisiin menolajeihin osoitettujen määrärahojen kautta (Myrsky 1994, 452). 1990-luvun laman myötä julkishallinnon rakenteissa tapahtui muutoksia, jotka käynnistivät julkishallinnon supistuvan suunnittelun kauden. Tämä merkitsi sitä, että päätöksenteon kohteeksi tuli resurssipanosten sijasta tulostavoitteiden asettaminen. (Virtanen & Wennberg 2005, 28-30; ks. myös Koski ym. 2001, 22-23.)

Valtionhallinnon nykyinen ohjaus- ja johtamisjärjestelmä on perustunut 1990-luvun alusta aloitetun tulosohjauksen ja tulosjohtamisen mallille, jota voidaan pitää myös eräänlaisena budjetointiprosessina (Temmes 2008; Valovirta 2000, 17; valtiovarainministeriö 2005b, 15-16, 18). Tulosohjauksella tarkoitetaan niitä päätöksenteko-, koordinointi- ja sopimusprosesseja, joilla valtioneuvosto, ministeriöt sekä ministeriöiden alaisten organisaatioiden johto pyrkivät varmistamaan valtionhallinnon mahdollisimman tuloksellisen toiminnan (Myrsky 1994, 454). Tulosohjaus pohjautuu hallitusohjelmassa asetettuihin politiikkatavoitteisiin, joiden toteutumista ministeriöt edistävät hallinnonalansa tulosohjauksella. Sopimusperusteisen tulosohjauksen tavoitteena on löytää tasapaino käytettävissä olevien voimavarojen ja niillä saavutettavissa olevien tulosten välille. (Netra 2005.)

Tulosohjauksella haluttiin uudistaa valtionhallintoa, koska se oli joutunut julkisten palveluiden laadun, määrän, saatavuuden sekä palvelutuotannon tehottomuuden vuoksi kovan kritiikin kohteeksi 1980-luvulla. Vaikuttimena toimivat myös muissa OECD-maissa toteutetut tulosohjausuudistukset ja asiantuntijavirkamiesten näkemykset. Tulosohjausuudistusta nopeutti myös Suomen taloushistorian syvin lama 1990-luvun alkuvuosina. (Virtanen & Wennberg 2005, 55; Joustie 2007, 1-2, 8; valtiovarainministeriö 2005b, 15-16.) Kyse oli merkittävästä ja syvällisestä muutoksesta valtionhallinnon ideologiassa, jonka keskeisenä ajatukseni oli erottaa toisistaan strateginen ohjaus ja päivittäinen operatiivinen johtaminen. Valtionhallintoa ryhdyttiin uudistamaan hallinnon kehittämistä varten hallitukseen muodostetun ministerivaliokunnan tekemillä hallintopoliittisilla linjauksilla, jotka oli alustavasti valmisteltu hallinnon kehittämisestä vastaavassa valtiovarainministeriössä. (Joustie 2007, 1-2, 8.)

Tulosohjauksessa on selkeitä liiketoiminnallisen ajattelutavan piirteitä. Liiketaloudellisten tavoitteiden sijaan julkisella sektorilla pyritään saavuttamaan tuloksia sille asetetun yhteiskunnallisen tehtävän näkökulmasta. Tuloksellisuus koostuu sekä yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta että toiminnallisesta tuloksellisuudesta. Yhteiskunnallinen vaikuttavuus kuvaa yhteiskuntapolitiikalle asetettujen tavoitteiden saavuttamista eli sitä, miten hyvin yhteiskuntapolitiikassa on onnistuttu. Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoitteet ilmentävät yhteiskuntapolitiikan tavoitetilaa. Toiminnallisella tuloksellisuudella tarkoitetaan yksittäisen organisaation tai toimenpidesektorin aikaansaannoksia ja toiminnan onnistumista suhteessa aiheutuneisiin kustannuksiin. (Santalainen, Voutilainen & Porenne 1987, 35-36, 38; valtiovarainministeriö 2005b, 9; valtiovarainministeriö 2005c, 9-10.)

Toiminnallinen tuloksellisuus jaetaan edelleen kolmeen peruskriteeriin, joita ovat toiminnallinen tehokkuus, tuotokset ja laadunhallinta sekä henkisten voimavarojen hallinta. Toiminnallinen tehokkuus koostuu tuottavuudesta, taloudellisuudesta ja maksullisen toiminnan kannattavuudesta sekä yhteisrahoitteisen toiminnan kustannusvastaavuudesta. Tuottavuus kuvaa tuotosten eli suoritteiden ja panosten välistä suhdetta toimintayksikön tuotantoprosessissa ja taloudellisuus tuotosten ja kustannusten välistä suhdetta itse toiminnassa. Tuotoksissa ja

laadunhallinnassa on kyse aikaansaatujen suoritteiden määrästä, aikaansaaduista julkishyödykkeistä, palvelukyvystä, suoritteiden ja julkishyödykkeiden laadusta sekä niiden kehityksestä. Henkisten voimavarojen hallinnalla tarkoitetaan osaamista ja aineetonta pääomaa, joita tarkastellaan henkilöstön määrän, tilan, osaamisen, työtyötyytyväisyyden ja kehittymisen lisäksi organisaatioon sidotun osaamisen ja palvelukyvyn, organisaation uudistumisen ja innovaatiokyvyn sekä verkostoitumisen kannalta. (Valtiovarainministeriö 2005c, 9-11.)

Toiminnallisista tuloksista keskeisimpinä on pidettävä muun muassa palvelun laatua. Tukituloksilla pyritään varmistamaan, että varsinaisen ydintoiminnon tavoitteet kyetään saavuttamaan riittävän tehokkaasti. Tukituloksia ovat esimerkiksi sidosryhmien hyödyntämisteho, imagotekijät, henkilöstön osaamistaso ja organisaation toimivuus. (Santalainen, Voutilainen & Porenne 1987, 35-36, 38; valtiovarainministeriö 2005b, 9.) Samoin organisaatioturvallisuuden voidaan katsoa kuuluvan keskeisiin ydintoimintoja varmistaviin tukitoimintoihin.

Ministeriön ydintehtävä on valmistella eduskunnalle ja hallitukselle kuuluvaa poliittista päätöksentekoa. Tulosohjauksessa ministeriö ohjaa alaistensa organisaatioiden tuloksellisuutta vuosittain käytävien tulosneuvottelujen perusteella. Organisaatiot vastaavat ministeriön tulosohjauksessa poliittisten päätösten toimeenpanosta tulosneuvotteluissa sovitulla tavalla. Tulosneuvotteluissa sovitaan organisaatiolle annettavasta budjettirahoituksesta ja tulostavoitteista. Rahoitus on rakennettu mahdollisimman pitkälle yhdelle kehyssummalle, jota tulostavoitteisiin sitoutuva johtaja voi suhteellisen vapaasti käyttää tavoitteisiin pääsemiseksi. (Joustie 2000, 3-4, 6; Myrsky 1994, 455; Valovirta 2000, 17.)

Organisaation on annettava ohjaavalle ministeriölle valtion talousarviolain (423/1988, muutos 1216/2003), myöhemmin talousarviolaki, 21 §:ssä edellytetty tilinpäätös sekä toimintakertomus tulosvastuun toteuttamisesta. Toimintakertomuksen tulee sisältää valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992, muutos 254/2004), myöhemmin talousarvioasetus, 65 §:n 1 momentin 7 kohdassa edellyttämä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arviointi- ja vahvistuslausuma, joka on johdon kannanotto organisaation sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan tilasta sekä olennaisimmista kehittämistarpeista. Arviointi- ja vahvistuslausumassa tuodaan esille sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan puutteet sekä arvioinnin suorittamisessa käytetty viitekehys tai arviointimalli. (Valtiovarainministeriö 2005b, 64, 79; valtiovarainministeriö 2005c, 12, 16; valtiovarainministeriö 2005d, 4.)

Arviointi- ja vahvistuslausumalta edellytetään, että se perustuu yleisesti hyväksyttyyn sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toimintamalliin mahdollisimman totuudenmukaisen kuvan saamiseksi. Vaikka lausumalle ei ole asetettu lainsäädännössä määrämuotoisuusvaatimuksia, sen on oltava dokumentoitu. Lausumalta ei edellytetä vuosittaista syvällistä ja laajamittaista analyysia, vaan tarkoituksena on saada sisäinen valvonta ja riskienhallinta osaksi organisaati-

on johtamisen ja tulosohjauksen prosesseja. Menettelyllä pyritään samalla välttämään tarkoitukseensa nähden tarpeetonta raportointia. Lausuman laatiminen on ollut pakollinen osa tilivirastona toimivan organisaation toimintakertomusta vuodesta 2005 lähtien. (Valtiovarainministeriö 2005c, 17.)

Ministeriöt lausuvat niin sanotussa tilinpäätöskannanotossa talousarvioasetuksen (1243/1992, muutos 254/2004) 66i §:n mukaisesti käsityksensä siitä ovatko hallinnonalalle sovitut tulokset saavutettu ja mihin parannustoimiin on ryhdytty, jos toiminta on osoittautunut heikoksi. Myös hallituksen on annettava eduskunnalle kultakin varainhoitovuodelta perustuslain (731/1999) 46 §:ssä säädettynä kertomuksena valtiontalouden hoidosta ja talousarvion noudattamisesta valtion tilinpäätöskertomus, josta säädetään talousarviolain (423/1988, muutos 1216/2003) 17, 17 a ja 18 §:ssä. Tilinpäätöskertomuksessa otetaan kantaa valtiontalouden hoitoon, talousarvion noudattamiseen, valtion toiminnan yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen ja toiminnalliseen tuloksellisuuteen sekä näiden kehitykseen ministeriöiden toimialoilla. (Valovirta 2000, 17; Joustie 2007, 5-6; valtiovarainministeriö 2005b, 10, 20; valtiovarainministeriö 2005d, 7.)

Valtiovarainministeriön finanssineuvos Heikki Joustie (2007, 3) pitää tulosohjauksen merkittävimpänä käytännön sovelluksena hallinnonalaa ohjaavan ministeriön ja sen alaisen operatiivisesta toiminnasta vastaavan organisaation välistä tulossopimusta. Johtamista on myös tuettu yksittäisissä suurehkoissa organisaatioissa johdon ja osastojen välisin tulossopimuksin. Tulosohjauksessa johtamista tarkastellaan ensisijaisesti taloudenpidon näkökulmasta. Vaikka tulossopimukseen ei liity juridisia sopimusoikeudellisia velvoitteita, kysymyksessä on hallinnon ohjaukseen muotoiltu neuvottelu- ja sopimismalli, jota on haluttu tulkita sopijapuolia tosiasiassa velvoittavaksi. (Valovirta 2000, 17; Joustie 2007, 5-6.)

2000-luvulle tultaessa voitiin tehdä päätelmiä 1980-luvun lopusta alkaneen tulosohjauksen vaikutuksista. Vaikka tulosohjauksen myötä oli voitu selvästi parantaa varainkäytön vaikuttavuutta ja tehokkuutta sekä voimavarojen huolellisempaa kohdentamista, tulosohjaus oli johtanut Joustien (2007, 3) mukaan toimivallan hajautuksen myötä sovellusten kirjavuuteen hallinnonalojen välillä ja jopa niiden sisällä.

Tulossopimuskäytännöt ja tulosraportointi olivat jääneet varsin vaatimattomalle tasolle, eikä toimenpiteitä ja vaikuttavuustavoitteita ollut muokattu yhteensopiviksi. Samoin asiakaspalvelun laatu oli saattanut jäädä huonoksi. Tavoitteenasettelun perustuminen tunnuslukuihin oli sekin osoittautunut varsin haasteelliseksi. Tulosohjaus ei ollut myöskään kyennyt poistamaan kaikkia byrokraattisesti toimivan hallinnon ominaispiirteitä, kuten hallinnollisten rakenteiden jäykkyyttä. Tulosneuvottelut olivat yleisesti muodostuneet rutiininomaisiksi ja ohjauksesta puuttui strateginen sekä toimintaa kehittävä ote, koska ministeriön strategista ohjausta ei onnistuttu pitämään riittävästi erillään operatiivisesta toiminnasta. Tulosohjauksen koettiin myös vahvistavan hallinnon niin sanottua putkirakennetta. Epäkohtana pidettiin myös sitä,

että tulosohjausjärjestelmästä puuttui johtajien henkilökohtaisten tulostavoitteiden määritteleminen sekä niiden pohjalta tapahtuva palautteen antaminen ja johtamisen onnistumisen arviointi. (Virtanen & Wennberg 2005, 30, 55; Joustie 2007, 7; valtiovarainministeriö 2005b, 17, 20, 22.)

Valtionhallinnon tulosohjauksen epäkohtiin olivat vaikuttaneet Joustien (2007, 7) mukaan etenkin julkisten palveluiden abstraktisuus ja kollektiivinen luonne (vrt. Koski ym. 2001, 66), josta esimerkkinä mainittakoon valtion sisäinen tai ulkoinen turvallisuus. Tunnuslukupohjaista indikaattoriperusteista tarkastelua on täydennetty erilaisilla arviointimenetelmien ja -kriteerien käytöllä, jolloin arviointitoimintaa voidaan toteuttaa järjestelmällisemmin. Arviointitoiminnan myötä ylimmät poliittiset päättäjät saavat konkreettisempaa tietoa vaikuttavuustavoitteiden toteutumisesta. Arviointitoiminnan kautta voidaan myös parantaa operatiivisen toiminnan tuottavuutta. (Joustie 2007, 7.)

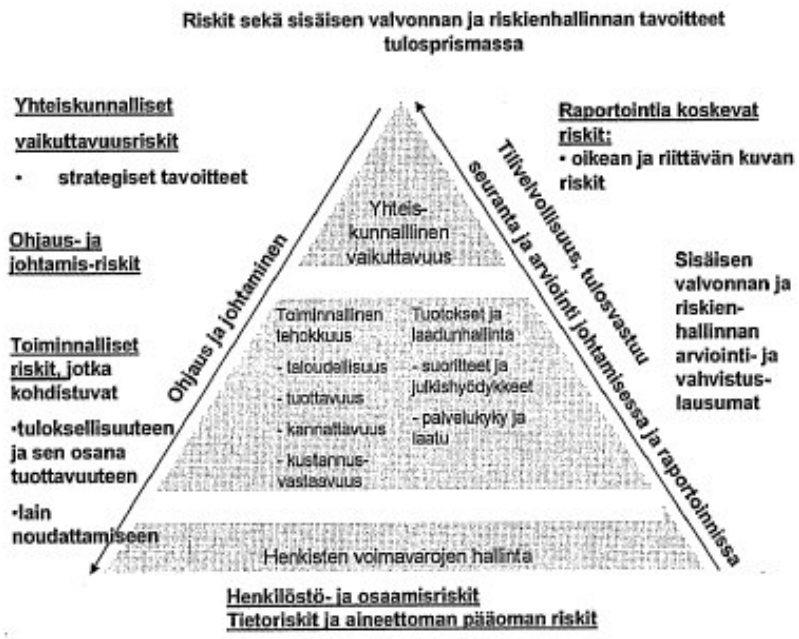
Tulosohjausta tulisi kehittää etenkin siten, että toiminnalliset tavoitteet ja voimavarojen mitoitus kytkeytyisivät tiiviisti toisiinsa. Tämä edellyttäisi ohjauksen selkeyttämistä ja terävöittämistä sekä aidon tulosvastuun ja tilivelvollisuuden toteuttamista. Ohjauksen tulisi olla välittömästi yhteydessä päätöksentekoon, seurantaan ja arviointiin. Organisaatioiden tulossopimuksiin on mahdollista asettaa myös yhteisiä tulostavoitteita, joilla lisätään horisontaalista yhteistyötä. Menettely poistaisi samalla liiallista toiminnan tehtäväkeskeisyyttä ja rajattujen tulostavoitteiden eli tulosputkien muodostumista. Myös poikkihallinnollisella yhteistyöllä voisi olla keskeinen osuus tulosten saavuttamisessa, jolloin yhteistyötavoitteet voitaisiin ymmärtää toiminnan laatutavoitteiksi. (Valtiovarainministeriö 2005b, 19-20.) Yhteisiä tulostavoitteita voitaisiin asettaa erityisesti tekijöihin, jotka vaikuttavat samanaikaisesti usean organisaation toimintaan eri hallinnonaloilla. Tässä tutkimuksessa yhtenä tekijänä selvitettiin hallinnonalojen välistä yhteistyötä ja sen tarvetta valtionhallinnon monitoimijakiinteistön yhteisen turvallisuuden hallinnan kannalta.

Tulosohjauksen rinnalla on alettu käyttää liikkeenjohdon puolella omaksuttua niin sanottua konserniajattelumallia, jonka kautta on voitu täydentää ja rikastaa tulosohjausta. Konserniajattelumallissa korostetaan julkisella sektorilla liiketoiminnallisen voiton sijaan yhteiskunnallista vastuuta, joka ilmenee selkeänä työnjakona ja koordinoituna yhteistyönä niin julkishallinnon omistuksessa kuin sen alaisuudessa toimivien yksiköiden välillä. Lisäksi vastuu ilmenee itsenäisen liikkumavaran tunnistamisena ja tunnustamisena, ohjausotteen erilaistamisena ja asiakaslähtöisenä ohjautumisena. Julkinen organisaatiokokonaisuus nähdään yhtymänä, jonka tehtävänä on omalla toimialallaan taata yhteiskunnallisten vaikutusten aikaansaaminen korkealaatuisesti, taloudellisesti ja kannattavasti. (Kehä, Lahti-Kotilainen, Määttä & Ojala 1994, 14-15.)

Viimeisimpänä valtionhallinnon ohjaussuuntauksena voidaan pitää niin sanottua prosessilähtöisesti ohjattua hallintoa, jonka läpimurto on alkanut 2000-luvun alusta. Virtanen ja Wennberg (2005, 6) tiivistävät prosessilähtöisen julkishallinnon pyrkimykseksi kehittää prosessilähtöisesti toimivia dynaamisia, kokonaisvaltaisia ja vaikutustavoitteiden optimaaliseen saavuttamiseen tähtääviä strategioita.

2.2 Sisäinen valvonta ja riskienhallinta tulosohjauksen varmistajina

Valtionhallinnon riskikokonaisuus koostuu erityisesti tuloksellisuusriskeistä, laillisuusriskeistä, hyvän hallinnon vajeista, varoja ja omaisuutta koskevista riskeistä, henkilöstö- ja osaamisriskeistä sekä tietoriskeistä. Tuloksellisuusriskit liittyvät tulosten saavuttamiseen, laillisuusriskit lainsäädännön ja talousarvion noudattamiseen, hyvän hallinnon vajeet hyvän hallinnon periaatteiden ja arvojen toteutumiseen sekä varoja ja omaisuutta koskevat riskit valtion ja sen vastuulla olevien varjojen ja omaisuuden turvaamiseen. Entistä keskeisempään asemaan ovat nousseet myös henkilöstö- ja osaamisriskit, jotka liittyvät henkilöstöön, osaamiseen, työmotivaatioon ja työhyvinvointiin sekä tietoriskit, jotka liittyvät tiedon laatuun ja tietoturvallisuuden hallintaan. Riskinä on pidettävä myös mahdollisuuksien menettämistä tuloksellisempaan ja tehokkaampaan toimintaan. (Valtiovarainministeriö 2005c, 11-12, 38.) Kuviossa 2 on esitetty valtion riskityyppien liittymistä tulosohjaukseen ja tilivelvollisuuteen.



Kuvio 2. Valtion riskityyppien liittyminen tulosohjaukseen ja tilivelvollisuuteen (valtiovarainministeriö 2005c, 12).

Sisäinen valvonta

Sisäisen valvonta ja riskienhallinta ovat valtionhallinnon organisaation säädöspohjaisia työvälineitä hallita toimintaansa ja tavoitteisiinsa kohdistuvia epävarmuustekijöitä (valtiovarainministeriö 2005c, 12-13). Toimintaa sääntelee valtion talousarviolaki (423/1988) ja -asetus (1243/1992) sekä hallinnonala- ja organisaatiokohtaiset tarkentavat ohjeistukset. Valtiontalous ja valtioneuvoston alainen valtionhallinto muodostavat niin kutsutun valtiokonsernin, jonka sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa on tarkasteltava konsernin kokonaistavoitteiden ja etujen näkökulmasta (valtiovarainministeriö 2005c, 12).

Sisäinen toimintaympäristö ja toimintarakenteet luovat perustan valtionhallinnon sisäiselle valvonnalle ja riskienhallinnalle. Sisäinen toimintaympäristö ja toimintarakenteet muodostuvat organisoinnista, yleisestä suhtautumisesta riskeihin ja niiden ottamiseen, rehellisyydestä ja hyvän hallinnon periaatteiden toteuttamisesta, johdon henkilöstön arvoista, johdon valvontaperiaatteista ja toimintatavoista, organisaatiorakenteesta, tehtävien, toimivaltuuksien ja velvollisuuksien jakamisesta, henkilöstöhallinnon menettelytavoista ja käytännöistä sekä henkilöstön pätevyydestä. Sisäistä toimintaympäristöä kuvastavat muun muassa henkilöstöpolitiikka, ohjaavien elimien ja johdon asenne sekä toimenpiteet organisaation riskinotossa ja valvonnan tärkeydessä. (Valtiovarainministeriö 2005c, 12-13, 24.)

Valtion talousarviolain (423/1988, muutos 217/2000) 24 b §:n mukaan valtion organisaatiota edustavan viraston ja laitoksen on huolehdittava oman ja vastuullaan olevan toiminnan sisäisen valvonnan menettelyiden asianmukaisuudesta, johon vaikuttavat organisaation talouden ja toiminnan laajuus, sisältö ja niihin liittyvät riskit. Sisäisellä valvonnalla varmistetaan toimintayksikön ohjaus- ja toimintaprosesseja, organisaatioratkaisuja ja toimintatapoja, jotka mahdollistavat organisaation tuloksellisen toiminnan oikeaan tietoon perustuvalla suunnittelulla, päätöksenteolla ja tehokkaalla voimavarojen käytöllä. Sisäisen valvonta on myös osa riskienhallintaa, jonka kautta voidaan saada kohtuullinen varmuus organisaation toiminnan ja talouden lainmukaisuudesta, talousarvion noudattamisesta, varojen ja omaisuuden turvaamisesta, toiminnan tuloksellisuudesta sekä taloutta ja tuloksellisuutta koskevien oikeiden ja riittävien tietojen tuottamisesta. (Valtiovarainministeriö 2005c, 8-9, 12.)

Sisäisen valvonnan järjestämisestä vastaa organisaation ylin johto, jolla tarkoitetaan ylintä johtavaa virkamiestä sekä ylintä päätös- ja johtovaltaa käyttävää hallintoelintä. Lisäksi jokaisella valtionhallinnon työntekijällä on vastuu tiedostaa sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan merkitys omassa toiminnassaan. Vastuuseen sisältyy hyvän sisäisen toimintaympäristön ylläpito sekä toiminnan tuloksellisuutta, lainmukaisuutta ja raportointia varmistavat toimenpiteet. (Valtiovarainministeriö 2005c, 8-9, 14.)

Riskienhallinta

Berg (1994, 43) on määritellyt riskienhallinnan kokonaisnäkemykseksi olemassa olevista vaaroista ja järjestelmälliseksi tutkimukseksi siitä, miten vaaroista aiheutuvat menetykset voidaan minimoida. Määritelmä sisältää tutkimukseen perustuvien edullisimpien hallintakeinojen valinnan ja toteuttamisen (ks. myös Pesonen 1993, 13). Myös Malmen ja Wessberg (2001) määrittelevät Bergin tavoin riskienhallinnan järjestelmälliseksi prosessiksi, johon kuuluvat vaarojen ja uhkien tunnistaminen, riskin arviointi sekä hallintatoimenpiteiden valinta ja toteuttaminen (vrt. valtiovarainministeriö 2005c, 11).

Yrityspuolella riskienhallintaa pidetään työnä kannattavuuden, kilpailukyvyn ja toiminnan jatkuvuuden sekä henkilöstön hyvinvoinnin turvaamiseksi, jossa on Rissan (1999, 72) mukaan kyse ennakoivasta työympäristön kehittämisestä parhaimmillaan. Riskienhallintaa käytetään työvälineenä pyrittäessä laadukkaaseen toimintaan ja turvalliseen työympäristöön (Sulasalmi ym. 2003, 32-33). Lanne (2007, 28-29) pitää riskienhallinnan erityisenä pyrkimyksenä yrityksen liiketoiminnallisen menestymisen varmistamista, johon sisältyy uhkiin varautumisen ohella myös mahdollisuuksien hyödyntämisen ideologia.

Valtionhallinnossa riskienhallinnalla tarkoitetaan toimintatapaa, prosessia tai rakenteita, joilla tunnistetaan, arvioidaan ja hallitaan valtion ja sen toimintayksikön tavoitteiden saavuttamista uhkaavia riskejä ja niiden todennäköisyyksiä. Riskeinä pidetään joko kielteisiä tai epäedullisia seikkoja sekä toimintamahdollisuuksien menettämistä tuloksellisempaan ja tehokkaampaan toimintaan. Valtionhallinnon yhteiskunnallista vaikuttavuutta ja toiminnallista tuloksellisuutta koskevia tavoitteita uhkaavien riskien tunnistamisen edellytyksiä ovat toiminnan johdonmukainen suunnittelu, seuranta, ohjaus sekä näihin liittyvä tavoitteiden määrittely. Ulkoisesta ja sisäisestä toimintaympäristöstä johtuvat riskit tavoitteiden saavuttamiselle tunnistetaan ja arvioidaan sekä otetaan huomioon tavoitteenasettelussa ja tavoitteita toteuttavien toimenpiteiden määrittelyssä. Riskien tunnistaminen, riskien arviointi ja riskeihin vastaaminen tehdään ajatusprosessina tavoitteiden asettamisen sekä sisäisen toimintaympäristön, toimintarakenteen määrittelyn ja muutosten yhteydessä. (Valtiovarainministeriö 2005c, 11-12, 27, 38.)

Riskienhallinta nähdään valtionhallinnossa laaja-alaisena näkökulmana toimintaan, jossa tärkeimmät riskit tunnistetaan, niiden merkitys arvioidaan ja tarvittavat riskiä hallitsevat ratkaisut tehdään kulloisenkin päätöksenteon ja toiminnan organisoimisen yhteydessä. Tehokkaalla sisäisellä valvonnalla ja riskienhallinnalla voidaan parantaa toimintayksikön tuloksia tukemalla oikeaan tietoon perustuvaa suunnittelua ja päätöksentekoa sekä varmistamalla toiminnan laillisuus ja resurssien tehokas käyttö. (Valtiovarainministeriö 2005c, 6, 8, 12.) Riskienhallinta voidaan kuvata prosessina, joka kattaa organisaation kaikkien toimintojen avainriskit. Prosessi

edellyttää onnistuakseen riittävästi näkökulmia ja avaintoimintoja edustavia henkilöitä ottamaan kantaa toimintaansa kohdistuviin riskeihin. Riskienhallinta tarjoaa menettelytapoja ja välineitä eri avaintoimintoja koskevien riskien hallintaan. (Ks. myös Lanne 2007, 28-29.) Garcia (2006, 509) korostaa, että turvallisuus on yksi näkökulma organisaation riskienhallintaan. Muita näkökulmia ovat esimerkiksi talous- ja henkilöstöhallinto sekä ympäristön terveys ja turvallisuus.

2.3 Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arviointikehikko

Valtioneuvoston asettama sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunta on laatinut suosituksen valtion organisaatioiden sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan peruslähestymistavoista sekä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arvioinnista. Suosituksen sisältämä sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arviointikehikko on tarkoitettu valtionhallinnon johdon työvälineeksi sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisuuden ja riittävyyden arviointiin sekä olennaisimpien kehittämistarpeiden tunnistamiseen. Suositus soveltuu myös hyödynnettäväksi valmisteltaessa johdon arviointi- ja vahvistuslausumaa sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta. (Valtiovarainministeriö 2005c, 3.)

Arviointikehikon perustana toimiva COSO ERM -viitekehys (Enerprise Risk Management-Integrated Framework) perustuu vuonna 1992 julkaistuun sisäisen valvonnan COSO-viitekehykseen (Committee of Sponsoring Organisations of the Treadway Commission), jonka tarkoituksena oli yhdistää ensimmäisen kerran erilaisia sisäisen valvonnan käsitteitä ja määritelmiä sekä kuvata sisäisen valvonnan osatekijöitä. Vuonna 2004 COSO julkaisi niin kutsutun COSO ERM -viitekehyksen, joka mahdollistaa sisäisen valvonnan kytkemisen osaksi organisaation kokonaisvaltaista riskienhallintaa. (Sisäiset tarkastajat 2004; ks. myös Kurppa 2008, 18-21; Luhtajärvi 2008, 14.) COSO ERM -viitekehystä pidetään kansainvälisesti hyväksyttynä modernina sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arvioimisen mallina (valtiovarainministeriö 2005e, 3). Viitekehyksen perusajatuksena Kurppa (2008, 19) pitää yhteyden luomista organisaation tavoitteiden, toiminnallisen rakenteen ja riskienhallinnan välille.

COSO-malliin verrattuna COSO-ERM -viitekehyksessä raportointiin liittyvät tavoitteet koskevat ulkoisen taloudellisen raportoinnin ohella kaikkea sisäistä ja ulkoista raportointia. Tavoitteissa ovat mukana myös organisaation ylätason strategiset tavoitteet. Lisäksi riskienhallinta nähdään enemmän erillisenä toimintona ja näkökulmana, jonka painotus on hierarkkisessa lähestymistavassa. Menettely mahdollistaa koko organisaation olennaisten riskien keskitetyn käsittelemisen. (Valtiovarainministeriö 2005c, 19.) COSO ERM viitekehyksessä riskienhallinta määritellään prosessiksi, jota koko organisaatio toteuttaa strategian mukaisesti niin johdon, hallituksen kuin henkilöstön toimesta. Ylin vastuu on toimitusjohtajalla, jota muut johtajat tukevat hallitsemalla riskejä omilla vastuualueillaan yrityksen riskienhallintafilosofian mukaisesti.

Muu henkilöstö toteuttaa riskienhallintaa ohjeiden ja säännösten mukaisesti. Tarkoituksena on tunnistaa mahdollisia haitallisesti yritykseen vaikuttavia tekijöitä sekä hallita ja rajata riskit riskinottohalun mukaisesti, millä varmistetaan yrityksen tavoitteiden toteutumista. (Blumme ym. 2005, 85; ks. Kurppa 2008, 19.)

Organisaation kokonaisvaltainen riskienhallinta nähdään COSO ERM -viitekehyksessä entistä tehokkaammaksi pääoman käytöksi, mahdollisuuksiin tarttumiseksi, monitahoiseksi ja koko organisaatiota koskevaksi riskien tunnistamiseksi ja hallinnaksi, toiminnallisten yllätysten ja tappioiden vähentämiseksi, tehokkaammaksi riskeihin vastaamiseksi sekä riskinottohalukkuuden ja strategian yhdenmukaistamiseksi. Viitekehyksessä riskienhallinnalla toteutetaan tavoitteita, jotka on ryhmitelty kahdeksaan erilliseen, mutta osittain toistensa kanssa päällekkäisiin luokkiin. (Sisäiset tarkastajat 2004; ks. myös Kurppa 2008, 21.)

COSO ERM -viitekehystä on totuttu kuvaamaan kolmiulotteisena kuutiona, jossa yhden sivun muodostavat sisäisen valvonnan, riskienhallinnan ja hyvän johtamisen tavoitealueet, joita ovat strategiset ja operatiiviset tavoitteet, raportoinnin luotettavuus sekä lakien ja ohjeiden noudattaminen. Toisella sivulla ovat riskienhallinnan osa-alueet, joita ilmentävät johtamistapaan liittyvä sisäinen ympäristö, riskinottohaluun ja -kykyyn liittyvä tavoitteenasettelu, riskejä ja mahdollisuuksia koskeva tapahtuminen tunnistaminen, riskien arviointi todennäköisyyksien ja seurausten perusteella, riskeihin vastaamiseen liittyvä riskienhallinta, valvontatoimenpiteet, tieto ja viestintä sekä seuranta erilaisten arviointien kautta. Kuutio kuvastaa hyvin sitä, miten tavoitteet ja organisaation riskienhallinta liittyvät kiinteästi toisiinsa. (Ks. Sisäiset tarkastajat 2004.) Kurppa (2008, 20) pitää kuutiomallin etuna mahdollisuutta tarkastella riskienhallintaa sekä kokonaisuutena että yksittäisten tavoiteluokkien, osa-alueiden, yksiköiden tai niiden osien kannalta. Kuviossa 3 on esitetty COSO ERM -viitekehystä kuvaava kuutio.

Kuvio 3. COSO-ERM viitekehystä kuvaava kuutio (Sisäiset tarkastajat 2004).

COSO-ERM -viitekehystä on jouduttu muokkaamaan merkittävästi valtionhallinnon tarpeisiin ja toimintaympäristöön sopivaksi. Viitekehyksestä muodostettu valtionhallinnon sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arviointikehikko kattaa kahdeksan toisiinsa kiinteästi liittyvää riskienhallinnan osa-aluetta, joita ovat 1) sisäinen toimintaympäristö ja toimintarakenteet, 2) tavoitteiden asettaminen, 3) riskien tunnistaminen, 4) riskien arviointi, 5) riskeihin vastaaminen, 6) valvontatoimet eli kontrollit, 7) informaatio ja tiedonkulku sekä 8) seuranta. (Valtiovarainministeriö 2005c, 6, 19, 24-37.) Tässä tutkimuksessa arviointikehikon sisältöjä ja rakennetta on käytetty apuna muodostettaessa turvallisuuden hallinnan tavoitetekijöitä kuvaavat sisältötekijät, joita käsitellään yksityiskohtaisesti kolmannessa luvussa.

2.4 Katsaus valtionhallinnon riskienhallinnan tilaan

Valtionhallinnossa riskienhallintaa on pidettävä verraten uutena ja osittain vieraana johtamis- ja toimintatapana (valtiovarainministeriö 2004a, 4). Riskienhallintaa on toteutettu joko erittäin vaihtelevasti ja kirjavasti tai sitä ei ole toteutettu lainkaan. Riskien ja niiden toteutumisen seuranta on ollut vähäistä. Myös riskienhallinnan yleiset linjaukset ovat puuttuneet ja riskinäkökulma on jäänyt ottamatta toiminnassa riittävästi huomioon. Lisäksi yleinen motivaatio riskienhallintaan on ollut vähäistä. Riskienhallinnan toteuttamiseen on vaikuttanut lähinnä organisaation toiminnan laajuus, laatu ja luonne. (Valtiovarainministeriö 2004b, 1; ks. myös Herrainsilta 2006, 6-7, 43-44, 52.)

Valtionhallinnon riskienhallinnan keskeisinä ongelmina on pidetty heikkoa tietämystä riskeistä ja niiden toteutumisesta, hajanaisia toimintatapoja, epäselvyyksiä riskienhallinnan tarkoituksesta ja käsitteistä sekä riskienhallintatoimenpiteiden erillisyyttä päivittäisestä johtamisesta. Merkittävimpänä ongelma on pidetty sitä, ettei valtionhallinnon organisaatioissa harvoja poikkeuksia lukuun ottamatta ole määritelty, mitä riskienhallinta niille todellisuudessa merkitsee. (Valtiovarainministeriö 2004b, 1-3; ks. myös Herrainsilta 2006, 52.) Valtionhallinnossa riskienhallinta on mielletty lähinnä työturvallisuutta koskevaksi toiminnaksi, joka korostaa etenkin henkilöriskien torjunnan merkitystä. Kulttuuri on kuitenkin muuttumassa enenevässä määrin kokonaisvaltaisempaan riskienhallintaan, jossa ovat mukana niin toiminnan, henkilöstön kuin omaisuuden turvaaminen. (Ks. Herrainsilta 2006, 7.)

Valtiokonttorissa on kehitetty systemaattisesti useita vuosia palveluita valtionhallinnon riskienhallintaan. Valtiokonttorissa toimiva riskienhallinnan tukipalvelu auttaa valtion työpaikkoja riskienhallinnassa, johon kuuluvat muun muassa riskienhallinnan hyödyistä kertominen sekä käytännön riskienhallintatoimenpiteiden suunnittelu ja toteutus. (Molarius ym. 2005, 3; valtiovarainministeriö 2004b, 1-2.) Vaikka valtionhallinnon kokonaisvaltaisen riskienhallinnan voidaan todeta olevan vielä hakemassa muotoaan, Valovirran (2000, 16) mukaan valtionhallinnon ajattelu- ja toimintatavoissa on tapahtunut muutoksia. Yhä enemmän korostetaan yri-

tyselämän käyttämiä ohjausvälineitä sekä markkinaehtoisten toimintatapojen soveltamista ja vastuullisuutta. Ajattelutapaa voidaan kutsua niin sanotuksi New Public Management -ajatteluksi, joka korostaa osaltaan riskienhallinnan merkitystä (ks. myös Herrainsilta 2006, 39.)

Riskienhallinnan merkitys valtionhallinnolle on vahvistunut erityisesti toimintaympäristön ja toimintatapojen monimutkaistuessa muun muassa kansainvälistymisen ja teknistymisen seurauksena. Valtionhallintoon kohdistuu jatkossa entistä suurempia tulostavoitteita ja -haasteita, joihin vastaaminen edellyttää osaltaan myös tietoista riskinottoa. Liiallista varovaisuutta on pidettävä selkeänä riskinä tavoitteiden saavuttamiselle. (Valtiovarainministeriö 2004a, 4.)

Valtionhallinnon riskienhallinnan keskeisenä tavoitteena pidetään hallinnon tulostavoitteiden, uskottavuuden ja tilivelvollisuuden parantamista siten, että tavoitteita uhkaavat riskit voidaan hallita nykyistä paremmin tietoisilla valinnoilla ja menettelyillä. Lisäksi tavoitteena on mahdollisimman kustannustehokas ja eri toimintoihin sopeutettava riskienhallinta sekä talousarvioasetuksen säädösten noudattaminen. Keskeisiksi kehittämisalueiksi on katsottu hallinnossa käytössä olevien nykykäytäntöjen keräämistä ja viestittämistä, yhteisen metodologian kehittämistä, kokonaisvaltaisen riskienhallinnan toteuttamista sekä riskienhallintaan liittyvän tiedon viestittämistä hallinnon eri tasoilla. Samoin riskien seurannassa ja tilastoinnissa olisi kehitettävää. (Valtiovarainministeriö 2004a, 4; valtiovarainministeriö 2004b, 3.)

Riskienhallinta on tehokkaimmillaan silloin, kun se on integroitu erottamattomaksi ja saumattomaksi osaksi tulosohjausta, johtamista ja toimintayksikön perustoimintoja. Riskienhallinnan tulisi olla kokonaisvaltaista toimintaa, jota ei tulisi pitää muusta toiminnasta erillisenä prosessina tai yksittäisten riskien hallitsemiseen liittyvänä toimintana. Toimintayksikön toimintoihin sisäänrakennettuna menetelmänä riskienhallinnalliset ratkaisut voidaan tehdä kulloisenkin päätöksenteon ja toiminnan organisoinnin yhteydessä. Toisaalta riskienhallintaa voidaan toteuttaa erillisenä toimintona, josta vastaa oma yksikkö. Näissä tapauksissa kyseeseen tulisi lähinnä suurempi organisaatio, joka ei kykenisi riittävään riskienhallintaan normaalin johtamis- ja esimiestyönsä kautta. Organisaatio tarvitsisi riskienhallintaan syvällisesti perehtyneitä asiantuntijoita hallitsemaan joko suuruudeltaan tai vakavuudeltaan poikkeuksellisen merkittäviä riskejä. Tällaisia riskejä voi liittyä esimerkiksi tietoturvallisuuteen. Valtionhallinnossa normaalista johtamis- ja esimiestyöstä eriytetty riskienhallinta on kuitenkin harvinaista. (Valtiovarainministeriö 2005c, 12; ks. myös Herrainsilta 2006, 44.)

Valtionhallinnolle tyypillisiä riskienhallintakeinoja ovat riskien siirtämiseen tai poistamiseen tähtäävät toimet sekä huomattava valvonnan ja ohjeistuksen määrä. Vaikka jatkuvasti lisääntyvällä toimintojen ulkoistamisella riskejä siirtyykin palveluntarjoajalle, valtionhallinnon ensisijaisena tarkoituksena ulkoistamisessa on ollut toiminnan tehokkuuden vaatimukset. (Ks.

Herrainsilta 2006, 44-45.) Herrainsillan (2006, 46) mukaan taloudellisia riskejä ei tulisi tarkastella muista riskeistä erillisinä, koska kaikki riskit vaikuttavat lopulta organisaation talouteen. Näin ymmärrettynä taloudelliset riskit muodostaisivat perustan koko riskienhallinnalle.

Valtionhallinnon organisaatioiden ja liikelaitosten riskienhallinnan tilaa selvitetään Valtiokonttorin toimesta vuosittain tehtävällä kyselyllä. Vuonna 2004 Tampereen teknillisen yliopiston turvallisuustekniikan laitos toteutti Valtiokonttorin koordinoimana valtionhallinnon riskienhallintaa koskevan kyselyn, jonka perusteella kehitettiin valtion työpaikoille soveltuva riskienhallintamalli RIMA. Vuoden 2004 kyselyn perusteella suurin osa vastaajaorganisaatioista koki merkittävimmiksi riskeikseen tietoturvallisuuteen sekä henkilöstöön kohdistuvat riskit, kuten työhyvinvoinnin, työssä jaksamisen, avainhenkilöiden menettämisen ja henkilöstön turvallisuuden. Merkityksellisenä pidettiin myös palo- ja rikosturvallisuuteen liittyviä riskejä. Riskien säännöllinen tarkastelu oli huomattavasti yleisempää suuremmissa organisaatioissa kuin pienissä. Silti vain 60 prosenttia yli 1000 hengen organisaatioista tarkasteli riskejään säännöllisesti. Toisaalta voitiin todeta, että joka kymmenes organisaatio ei ollut edes arvioinut riskejään. Riskienhallinnan tavoitteiden määrittely oli joko tekemättä tai vasta alkamassa. (Ks. Herrainsilta 2006, 50-51; myös Suoninen 2009.)

Vuoden 2005 vastaajaorganisaatioista noin joka toisella oli vielä määrittelemättä riskienhallinnan tavoite. Sen sijaan riskien tunnistaminen oli nousujohteista. Merkittävimpinä riskeinä pidettiin operatiivisia riskejä, jotka koskivat muun muassa tietohallintoa, tietoverkkoja, henkilöstöjohtamista ja väärinkäytöksiä. Merkittävinä pidettiin myös vahinkoriskejä, joita aiheuttaisivat esimerkiksi tulipalo, tapaturmat ja onnettomuudet sekä taloudelliset riskit, kuten julkisen rahoituksen saatavuus. Strategisista riskeistä pidettiin merkittävinä kilpailutilannetta, toimintaympäristön muutoksia ja osaamispääoman menettämistä. Kehittämistä löytyi eniten työhyvinvoinnin ja työturvallisuuden asioista. Näiden ohella kehittämistä vaativat tietojen hallinta sekä rahoitus-, vastuu- ja sopimusriskien hallinta. Lisäksi suunnitelmallisuutta kaivattiin etenkin johtajuuteen ja henkilöjohtamiseen. Yleisesti ottaen riskienhallinnan tavoitteeksi oli asetettu riskien ennakointi ja minimointi, jotka liittyivät yleisimmin henkilöturvallisuuteen sekä perustoiminnan oikeellisuuteen ja varmuuteen. Riskit ja vaaratilanteet haluttiin pitää niin alhaisena kuin mahdollista. Kokonaisvaltainen riskienhallinta valtionhallinnossa oli kuitenkin edelleen vähäistä, sillä vain kymmenesosa vastaajaorganisaatioista ilmoitti toimivansa sen mukaisesti. (Ks. Herrainsilta 2006, 51; myös Suoninen 2009.)

Vuonna 2006 oli riskien tunnistaminen saatu vastaajaorganisaatioissa lähes kattavasti tehtyä, vaikka riskienhallinnan käsitteet olivat vielä yleisesti epäselviä ja riskejä jaoteltiin eri tavoilla. Yleistä oli myös riskienhallinnan omatoiminen suunnittelu ja toteuttaminen sekä runsas valvonta ja ohjeistus. Merkityksellisimpinä henkilöriskeinä pidettiin työhyvinvointia sekä henkilöstön ja johdon osaamista, jossa korostui etenkin päätöksentekokyky. Operatiivista riskeis-

tä korostuivat tietoturvallisuus ja rahoituksen riittävyys. Kokonaisvaltaiseen riskienhallintaan keskeisesti kuuluvien riskienhallintapolitiikan ja -suunnitelman laadinta oli pääosin vastaaja-organisaatioissa vielä tekemättä. Suuntaus oli kuitenkin riskienhallinnan ottamisessa enenevässä määrin osaksi arkipäivän johtamista. Riskejä oli myös alettu seurata vuosittain. Etenkin henkilöihin ja toimintaan kohdistuva riskienhallinta oli jo varsin kehittynyttä. (Ks. Herrainsilta 2006, 45, 51-52; myös Suoninen 2009.)

Vuosina 2007 ja 2008 oli kyselyjen kokoavana teemana johtamisnäkökulma, johon kuuluivat keskeisesti osaamisen hallinta, työhyvinvointi ja toiminnan kehittäminen. Ajanjaksolla oli sekä riskienhallinnan että asiakas- ja sidosryhmien merkitys yleisesti kasvanut. Vuoden 2008 kyselyn perusteella oli riskienhallintapolitiikka ja -suunnitelma tekemättä vielä noin puolella vastaajaorganisaatioista. Onnistumiseen katsottiin vaikuttavan eniten osaamisen, työhyvinvoinnin, henkilöstövoimavarojen johtamisen, rahoituksen riittävyyden, asiakasvastuiden sekä sidosryhmäriippuvuuden ja toiminnan kehittämisen. Vähiten onnistumiseen vaikuttavina tekijöinä pidettiin ympäristö- ja työturvallisuutta, ikärakennetta, sopimuksia ja julkisia hankintoja. (Suoninen 2009.)

Valtiovarainministeriö ja Valtiokonttori ovat asettaneet valtionhallinnon riskienhallinnan kehittämiselle perustellun, mutta mittavan kehittämishaasteen. Valtionhallintoon tulisi kehittää systemaattista riskienhallintapolitiikkaa koko valtioneuvoston vastuulla olevaan kokonaisuuteen, joka kattaa valtion konsernitason, hallinnonalakonsernit sekä organisaatiot. Konsernitasolla olisi kyse valtiontalouden ja toiminnan kokonaisuudesta ja erityisesti yhteiskuntapolitiikan strategisesta tasosta. Hallinnonalakonserneissa tämä tarkoittaisi hallinnonaloittaisia periaatteita ja linjauksia, jotka kattaisivat riskienhallinnan ohella valtiontalouden ja toiminnan operatiiviset riskit ja ministeriön toimialan strategiset vaikuttavuusriskit. Organisaatioiden kannalta kyse olisi riskienhallintapolitiikoiden lisäksi riskienhallinnan välineistä. (Valtiovarainministeriö 2004b, 1.) Toistaiseksi yhteinen riskienhallintapolitiikka on laadittu vain valtion liikelaitoksille (Suoninen 2009; vrt. Herrainsilta 2006, 52).

2.5 Valtionhallinnon käyttämiä riskienhallintamenetelmiä

Valtionhallinnolle on kehitetty useita eri käyttötarkoituksiin soveltuvia riskienhallintamenetelmiä. Näitä ovat esimerkiksi työsidonnaisten riskien hallintaan tarkoitettu Riski-Arvi, työturvallisuusriskien hallintaan tarkoitettu RIMA, yleisen järjestyksen ja siisteyden kontrollointiin kehitetty TUTTAVA, kemikaaliriskien hallintaan tarkoitettu Kemi-Arvi sekä työasentojen kehittämiseen suunniteltu OWSAS. Lisäksi valtionhallinnon tietoturvallisuuden yhteistyön, ohjauksen ja kehittämisen toimielin (VAHTI) tuottaa ohjeistusta ja menetelmiä tietoturvallisuuden kehittämiseksi ja parantaa tätä kautta valtionhallinnon toimintojen luotettavuutta ja jatku-

vuutta. Tietoturvallisuusriskien arvioinnin välineinä käytetään muun muassa erilaisia analyysimenetelmiä, vikapuita ja tarkistuslistoja. (Ks. Herrainsilta 2006, 55-56.)

Menetelmien kirjavuudesta ja päällekkäisyydestä johtuen valtionhallinnon organisaatioilta puuttui yhteinen kokonaisvaltainen riskienhallintamenetelmä. Vuodesta 2005 lähtien on ollut käytössä Valtiokonttorin ja VTT:n Tuotteet ja tuotanto yksikön yhteistyönä kehittämä valtionhallinnon erityispiirteet huomioon ottava kokonaisvaltaisen riskien arvioinnin ja dokumentoinnin väline ”Kaiku-luotain”. Menetelmä ottaa huomioon myös riskienhallintatoimenpiteiden toteuttamisen sekä turvallisuuden ja hyvinvoinnin kehittämisnäkökulman. Menetelmän kautta voidaan hallita osittain myös tulosohjauksesta johtuvia riskejä. Kaiku-luotaimessa on hyödynnetty Pk-yrityksen riskienhallintatyövälineistöä, RIMA-riskimallia, Riskien arviointi työpaikalla -työkirjaa, Riskien arviointi tietoturvallisuuden edistämiseksi valtionhallinnossa -ohjetta (VAHTI 7/2003), Tietoturvapoikkeamatilanteiden hallinta -ohjetta (VAHTI 3/2005) sekä muita valtionhallinnon organisaatioiden riskienhallintaan liittyviä toimintatapoja. (Molarius ym. 2005, 3; myös Suoninen 2009.)

3 Turvallisuuden hallinnan teoreettinen kehys

Luvun keskeisenä tarkoituksena on muodostaa laajempi näkökulma turvallisuuden hallinnan kokonaisuuteen, jota lähestytään aluksi tarkastelemalla keskeisiä käsitteitä ja niiden välisiä suhteita. Seuraavaksi kuvataan turvallisuuden hallintaa käytännössä toteuttavien turvallisuusjohtamisen ja riskienhallinnan yhteyttä sekä luodaan katsaus keskeisiin turvallisuusjohtamisjärjestelmiin. Tätä seuraa turvallisuuden hallinnan sisältötekijöiden yksityiskohtaisempi kuvaus, joka perustuu laaja-alaiseen tutkimustietoon, ammattikirjallisuuteen, turvallisuusjohtamisjärjestelmissä onnistunutta turvallisuuden hallintaa ilmentäviin tekijöihin sekä keskeiseen turvallisuuslainsäädäntöön.

Sisältötekijöiden kuvauksissa on käytetty apuna COSO-ERM -viitekehykseen perustuvan valtionhallinnon sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunnan suositteleman arviointikehikon rakennetta ja sisältöjä (ks. valtiovarainministeriö 2005c, 24-37). Turvallisuuden hallinnan sisältötekijät toimivat tutkimuksen kohteeksi valitussa monitoimijakiinteistössä selvitettävinä tekijöinä. Tutkimuksessa sisältötekijät vastaavat turvallisuuden hallinnan tavoitetekijöitä.

3.1 Käsitteiden hierarkiasta ja moninaisuudesta

Koska turvallisuusasioiden kokonaisvaltaisen ja korostetumman huomioon ottamisen voidaan todeta alkaneen Suomessa vasta 2000-luvulle tultaessa (Reiman & Oedewald 2008, 411), on sinänsä ymmärrettävää, että turvallisuuden hallintaa kuvaavien käsitteiden tarkempi sisällöl-

linen määrittely on vielä kesken ja vailla syvällisempää tieteellistä pohdintaa. Käsitteistö ei ole toistaiseksi saavuttanut kirjallisuudessa eikä käytännössä selkeitä ja helposti ymmärrettäviä muotoja, mistä johtuen käsitteitä ja termejä rinnastetaan yleisesti toisiinsa. Tätä kuvastaa muun muassa Simolan (2005, 74) väitöskirjassaan lainaama poiminta työturvallisuuslakitoimikunnan mietinnöstä (2001, 68), jossa työsuojelua pyritään määrittelemään turvallisuuden hallintaan kuuluvien keskeisten käsitteiden kautta;

"… suunnitelmallisia ja pitkäjänteisiä toimintatapoja, joilla varmistetaan, että työntekijöiden turvallisuuteen ja terveyteen liittyvät vaatimukset täytetään lainsäädännön mukaisesti. Tätä toimintamallia voidaan kutsua turvallisuusjohtamiseksi taikka turvallisuuden hallinnaksi, jossa kysymys on turvallisuusajattelun kytkemisestä osaksi työnantajana toimivan yrityksen tai julkisyhteisön koko toimintaa ja johtamis- tai hallintajärjestelmää. Työsuojelua ei tällöin ymmärretä erillisenä osa-alueena, vaan se on omaksuttu osaksi työnantajan kaikkea toimintaa kaikilla hierarkian tasoilla."

Myös itse turvallisuuden käsite on monisyinen ja se voidaan ymmärtää monella tavalla riippuen kontekstista, asiayhteydestä tai tieteenalasta. Turvallisuuden kantasanana toimii turva, joka rinnastetaan hoivaan tai suojaan ja se merkitsee turvallisuuden ominaisuutena suojassa oloa vahingoilta ja vaaroilta (Mäkinen 2007, 56). Turvallisuutta voidaan myös tutkia erilaisista perspektiiveistä esimerkiksi poliittiselta, yhteiskunnalliselta, sosiaaliselta, taloudelliselta, psykologiselta ja tekniseltä kannalta (Simola 2005, 72). Turvallisuudessa on usein kyse psykologisessa mielessä luottamuksesta (ks. Mäkinen 2007, 71) sekä turvallisuuden tunteesta (Virtanen 2002, 1). Väitöskirjassaan Rasimus (2002, 18, 20) liittää turvallisuuden käsitteeseen aina päinvastaisena ulottuvuutena turvattomuuden, koska turvallisuutta voidaan pitää ihmisen peruspyrkimyksenä. Inhimillinen turvallisuus muodostuu elämän perusasioista, kuten ravinnosta, terveydestä ja työpaikasta sekä siitä, ettei tarvitse kokea uhkaa esimerkiksi mielipiteensä, rotunsa tai uskontonsa takia (ks. myös Korhonen 2007).

Turvallisuuden käsitteeseen liittyy ihmisen kokemuksellisuus turvallisuudesta ja turvattomuudesta (vrt. Rasimus 2002, 18). Turvallisuutta voidaan tarkastella ominaisuutena tai toiminnallisena tavoitteena. Ominaisuutena turvallisuus liitetään tekniikkaan ja fyysiseen ympäristöön, ihmisten toimintaan, näkyvään käyttäytymiseen ja henkiseen kokemiseen tai tiedostamiseen. Toiminnallisena tavoitteena turvallisuudella pyritään estämään onnettomuuksia teknisillä ratkaisuilla tai säännöillä, tunnistamaan ja poistamaan vaaroja vaikuttamalla tietoihin, taitoihin ja toimintatappoihin sekä pyrkimyksenä edistää hyvinvointia määrätietoisella johtamisella ja kehittämistyöllä. (Ks. Levä 2003, 32-33.)

Turvallisuus voidaan myös määrittää riskin vastakohdaksi (Levä 2003, 32). Turvallisena voidaan pitää sellaista tilannetta tai järjestelmän tilaa, jossa riskit ovat hyväksyttävällä tasolla

(OHSAS 18001:fi 2003, 7). Organisaatiotasolla turvallisuus on asiaintila, jossa riskit ovat hallinnassa. Turvallisuus pitää sisällään kaikki turvallisuuden eri osa-alueille jakautuvat keinot, joilla turvataan tieto, henkilöstö, materiaali, maine, ympäristö ja toiminta. Nämä keinot ovat toistensa kanssa limittäisiä ja osittain päällekkäisiä. (Mäkinen 2007, 56.)

Suomenkielessä käytetylle turvallisuussanalle on löydettävissä huomattavasti monipuolisempi vastaavuus esimerkiksi englanninkielestä. Englanninkielessä turvallisuutta vastaavat termit security ja safety. Security on ymmärretty perinteisesti niin kutsutuksi kovaksi turvallisuudeksi, mikä käsittää muun muassa rikos-, kiinteistö-, toimitila-, henkilö- ja tietoturvallisuuden (HE 69/2001 vp; ks. myös Challinger 2007, 587). Security voi tarkoittaa myös vapauden tunnetta, suojautumista vaaralta tai vapautta riskistä ja turvaa (Mäkinen 2007, 56; ks. myös Mäkinen 2005, 88-89). Safety edustaa pehmeämpää turvallisuutta, johon kuuluvat esimerkiksi työsuojelu, pelastustoiminta ja ympäristön suojelu (HE 69/2001 vp; ks. myös Challinger 2007, 587). Safety voidaan nähdä myös kykynä pitää joku turvassa tai tehdä joku tai jokin turvalliseksi (Mäkinen 2007, 56; ks. myös Mäkinen 2005, 88-89).

Safety -näkökulma korostaa työntekijää suojelevia ja lainsäädännön velvoittamia työturvallisuuteen ja -terveyteen liittyviä tekijöitä. Tätä kuvastaa hyvin safety -sanan esiintyminen työturvallisuuslain englanninkielisessä vastineessa Occupational Safety and Health Act. (ks. työturvallisuuslakitoimikunnan mietintö 2001, 5). Security -näkökulma edustaa enemmän koko yrityksen tai organisaation toimenpiteitä turvallisuuden varmistamiseksi. Käytännössä security ja safety -näkökulmat yhtyvät (HE 69/2001 vp; ks. myös POA Publishing LLC 2003, 454).

Security ja safety -näkökulmat tulevat hyvin esiin esimerkiksi kansainvälisen merenkulun turvallisuussäännöissä. Kansainvälinen merenkulkujärjestö IMO (International Maritime Organization) antoi vuonna 2002 ISPS-koodin (International Ships and Port Facility Security Code), jonka nojalla sekä satamien että alusten turvallisuustasoa nostettiin ja standardeja harmonisoitiin kansainvälisesti (Merenkulkulaitos 2006, 8). ISPS toi standardisoidut vähimmäisvaatimukset satamien ja alusten security -puolen turvallisuusasioiden huomioon ottamiseksi. Laivoille ja satamiin tuli muun muassa velvoite tehdä turvallisuussuunnitelmat, varustaa laivat tietynlaisella turvavälineistöllä sekä palkata turvallisuusvirkailijoita. Käyttöön otettiin myös turvatarkastus- ja tarkkailutoiminta henkilö- ja tavaraliikenteen osalta sekä määriteltiin turvallisuusviestinnän toimivuudelle vähimmäisehtoja. ISPS-koodi on saatettu osaksi vuonna 1974 tehtyä kansainvälistä niin sanottua SOLAS-yleissopimusta (International Convention for the Safety of Life at Sea), joka on tärkein merenkulun safety -asioita koskeva sopimus. (IMO 2002; ks. Merenkulkulaitos 2006, 8.)

Kotimaisessa lainsäädännössä on ollut havaittavissa security -asioiden yhteydessä turva -kantasanasta tehtyjen liitännäistermien korostunut käyttö turvallisuus -sanan tilalla 2000-

luvulle tultaessa. Tätä ilmentävät esimerkiksi ydinenergialain (990/1987, muutos 342/2008) 7 l §, joka koskee turvajärjestelyitä eli toimenpiteitä ydinenergian käytön turvaamiseksi lainvastaiselta toiminnalta. Tässä yhteydessä käytetään termejä turvaorganisaatio, turvahenkilö ja turvavalvonta. Yleistynyt on myös turva -kantasanasta muodostettu turvatoimen -käsite, jota käytetään muun muassa laissa eduskunnan turvatoimista (364/2008), laissa vaarallisten aineiden kuljettamisesta (719/1994, muutos 215/2005), ilmailulaissa (1242/2005) ja merenkululaitoksesta annetussa laissa (939/2003). Niin ikään turva -kantasanan liitännäistermiä käytetään eduskunnan ohella tuomioistuinten (1121/1999), lentoliikenteen (1242/2005), poliisin (493/1995, muutos 525/2005), puolustusvoimien (551/2007), rajavartiolaitoksen (578/2005) ja satamien (485/2004) teknisillä apuvälineillä tehtävien turvatarkastusten yhteydessä. Nähtäväksi jääkin yleistyykö turva -kantasanasta tehtyjen liitännäistermien käyttö laajemmin lainsäädännössä tietoisesti erottelemaan security -asioita safety -asioista.

Simola (2005, 74) vertaili väitöskirjassaan suomen- ja englanninkielisiä turvallisuusjohtamisen sekä turvallisuuden johtamisen ja turvallisuuden hallinnan termejä toisiinsa. Turvallisuusjohtamista vastaa lähinnä *Safety Mangement* -termi, kun taas turvallisuuden johtaminen ja turvallisuuden hallinta on johdettavissa termistä *Total Safety Mangement*. Myös Lanne (2007, 22) kuvasi väitöskirjassaan turvallisuuden hallintaan liittyvien käsitteiden englanninkielisiä vastaavuuksia. Security management -termiä on käytetty tyypillisesti tietoturvallisuuden hallinnasta, kun taas Safety management liitetään lähinnä työturvallisuuden ja -terveyden sekä prosessiturvallisuuden hallintaan. Kun on haluttu korostaa turvallisuusasioiden yhteydessä enemmän ihmisten johtamista, käytetään asiayhteydestä riippuen joko safety leadership tai security leadership termejä.

Simola (2005, 74) liittää turvallisuusjohtamisen käsitteenä tietynlaiseen johtamismenettelyyn tai -tapaan sekä rinnastaa toisiinsa käsitteet turvallisuuden johtaminen ja turvallisuuden hallinta, jotka kuvaavat paremmin aihealueen yläkäsitettä. Myös Hämäläinen ja Lanne (2001, 49) pitävät turvallisuuden hallintaa turvallisuusjohtamisen yläkäsitteenä. Turvallisuuden hallinta voidaan myös ymmärtää menettelytavoiksi, joilla turvallisuusjohtamista käytännössä toteutetaan. Tällöin turvallisuusjohtaminen on totuttu jakamaan edelleen sekä menetelmien ja toimintatapojen että ihmisten johtamiseen (sosiaali- ja terveysministeriö 2002, 8-9; ks. myös Bamfield 2006, 502-503.), mitä on selvennetty kuviossa 4.

Kuvio 4. Turvallisuuden hallintaan liittyviä keskeisiä käsitteitä (sosiaali- ja terveysministeriö 2002, 9).

Lanteen (2007, 38) väitöskirjassa turvallisuuden hallinta ymmärretään turvallisuuden osa-alueiden kokonaisvaltaiseksi ja järjestelmälliseksi huomioon ottamiseksi, millä pyritään vaikuttamaan aktiivisin toimenpitein ja päätöksin organisaation turvallisen tilan saavuttamiseen ja ylläpitämiseen. Reiman ja Oedewald (2008, 295) määrittelevät kokonaisvaltaisen turvallisuuden hallinnan koko organisaation toiminnaksi, jossa toimintaan sisältyvistä vaaroista ollaan tietoisia parhaalla mahdollisella tavalla ja joihin osataan ja halutaan varautua organisaation jokaisella tasolla. Tämä edellyttää kykyä suhteuttaa vaarat koko organisaation perustehtävään sekä riskien arviointia sen suhteen, mitä riskejä otetaan ja mitä on pyrittävä poistamaan. Kokonaisvaltaisen turvallisuuden hallinnan käsite rinnastetaan yrityspuolella yleisesti yritysturvallisuuden käsitteeseen, joka kattaa turvallisuusjohtamisen keinoin toteutettavan kaikkien turvallisuuden osa-alueiden hallinnan. (Ks. Lanne ym. 2004, 73; Pesonen 1993, 13; vrt. Kerko 2001, 21.) Tässä tutkimuksessa yritysturvallisuuden käsitteen tilalla käytetään tutkimuksen empiirisessä osassa organisaatioturvallisuuden käsitettä (vrt. Leppänen 2006, 59).

Väitöskirjassaan Lanne (2007, 38) pitää turvallisuuden hallintaa kuvaavina keskeisinä käsitteinä turvallisuusjohtamisen ja riskienhallinnan käsitteitä, joissa molemmissa on lähtökohtana organisaatiokohtaisten turvallisuustavoitteiden asettaminen. Seuraavaksi tarkastellaan lähemmin turvallisuusjohtamisen ja riskienhallinnan käsitteitä, joiden merkityksen ymmärtämistä on pidettävä keskeisenä tekijänä kokonaisvaltaisen organisaation turvallisuuden hallinnan hahmottamisessa.

3.2 Turvallisuusjohtaminen turvallisuuden hallinnan ydinfunktiona

Turvallisuusjohtamisesta on esitetty erilaisia määritelmiä niin kotimaisessa kuin ulkomaisessakin kirjallisuudessa, mutta sille ei ole olemassa yhtä vakiintunutta määritelmää (Hämäläinen & Lanne 2001, 8). Kirjallisuudessa turvallisuusjohtamista on kuvattu lähinnä sen sisällön ja erilaisten turvallisuusjohtamisjärjestelmien kautta (Hämäläinen & Anttila 2007, 10-11). Lanne (2001, 15) oli koonnut diplomityössään eri lähteistä määritelmiä, joilla pyrittiin selventämään

turvallisuusjohtamisen käsitettä. Määritelmissä korostettiin perinteisiä johtamisen ydinsisältöön kuuluvia tekijöitä, jotka oli kytketty turvallisuuden hallintaan. Turvallisuusjohtamisen määritelmissä korostuivat sekä asioiden johtamisen merkitys että ihmisten johtamistaitoihin kuuluvat tekijät (ks. myös Hämäläinen & Anttila 2007, 44; Reiman & Oedewald 2008, 43). Lanne (2007, 22) yhdistää turvallisen toiminnan tavoitteen johtamiseen, josta voidaan käyttää termiä turvallisuusjohtaminen. Terminä turvallisuusjohtaminen on kuitenkin kontekstisidonnainen.

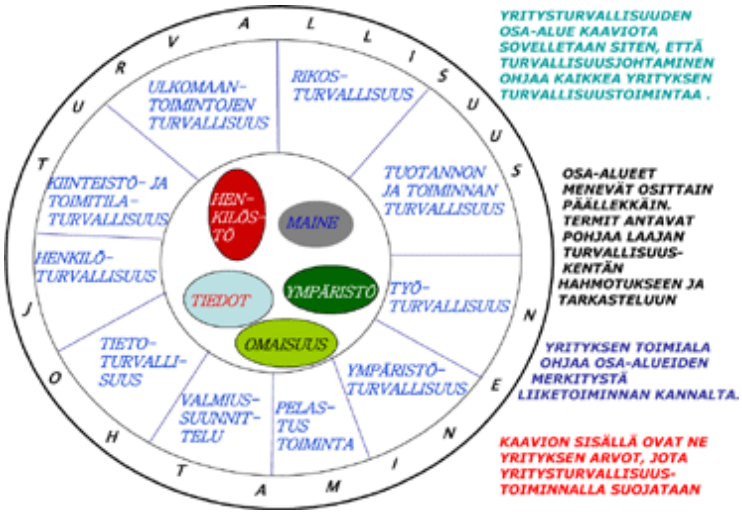
Turvallisuusjohtamisessa on Kerkon (2001, 32) mukaan kyse samanlaisesta johtamisesta kuin mistä tahansa muustakin johtamisesta. Näkemystä puoltaa myös Väyrynen (2003, 26), joka pitää turvallisuusjohtamista yhtenä johtamisen alueena. Rissa (1999, 26, 28) näkee turvallisuusjohtamisen ennen kaikkea johdon apuvälineeksi, jolla turvallisuutta johdetaan samoin menetelmin kuin muitakin organisaation tavoite-, tulos- ja laatujohtamiseen kuuluvia osa-alueita. Hämäläinen ja Anttila (2007, 9, 44) korostavat turvallisuusjohtamisen integroinnin merkitystä muuhun johtamiseen.

Reiman ja Oedewald (2008, 43) näkevät turvallisuusjohtamisen kokonaisvaltaiseksi toiminnaksi organisaation turvallisuuden hallitsemiseksi, millä tarkoitetaan kaikkia niitä johdon toimenpiteitä, joilla pyritään organisaation turvallisuustason kehittämiseen. Tämä käsittää sekä ennakoivan että korjaavan toiminnan työympäristön jatkuvaksi parantamiseksi. Turvallisuusjohtamisessa korostuu Lanteen (2001, 15) mukaan johtamisen suuri vaikutus henkilöstön turvallisuuteen ja hyvinvointiin. Turvallisuusjohtaminen on jatkuvaa ja tulostavoitteista toimintaa, joka edellyttää onnistuakseen vastuunkannon ohella taloudellisia satsauksia. Näin ollen turvallisuusjohtaminen on myös osa yrityksen strategista johtamista. Ylin johto asettaa yrityksen vision ja strategian pohjalta yleistavoitteita myös turvallisuustoiminnalle, mikä edellyttää ajantasaista tietoa turvallisuuden tilasta ja sen kehittämistarpeista. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2000, 22-23.)

Etenkin 1990-luvulla turvallisuusjohtaminen liitettiin vahvasti työterveys- ja työturvallisuusasioiden johtamiseen, kun taas 2000-luvulla turvallisuusjohtamisella ymmärretään enemmän koko yritysturvallisuuden kenttää kaikkine osa-alueineen (Hämäläinen & Anttila 2007, 5). Toisaalta on myös todettava, että turvallisuusjohtamisjärjestelmien ohjeistusten myötä termi työterveys- ja työturvallisuusjohtaminen on jälleen yleistynyt. Tätä ilmentää myös se, että turvallisuustason arviointi jää yrityksissä edelleen varsin usein yksistään työturvallisuuteen liittyviin asioihin (Lanne ym. 2004, 76).

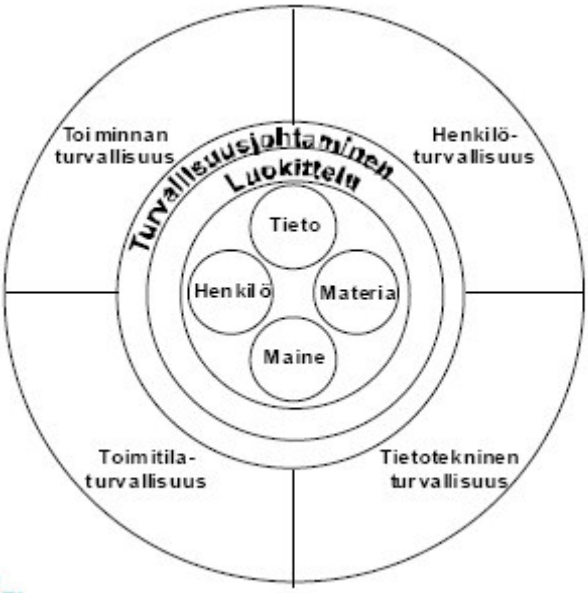
Yrityksen turvallisuusjärjestelyiden taloudellista optimointimenettelyä kehittävässä väitöskirjassaan Pesonen (1993) hahmotteli ensimmäisen kotimaisen yritysturvallisuusmallin, joka perustui Yritysturvallisuuden neuvottelukunnan tekemään kymmenluokkaiseen jaotteluun

turvallisuuden eri osa-alueista. Malli toimi vuosikymmenen suomalaisen turvallisuuskoulutuksen keskeisenä opetusmallina (Mäkinen 2007, 70). Mallia on myöhemmin kehitetty Yritysturvallisuuden neuvottelukunnan toimesta (kuvio 5). Yritysturvallisuuden pyrkimyksenä on Kerkon (2001, 21) mukaan varmistaa yrityksen laillisten toimintaedellytysten, tuotannon ja toiminnan häiriöttömyys sekä suojata yrityksen henkilöstöä, omaisuutta, tietoa ja ympäristöä onnettomuuksilta, vahingoilta ja rikolliselta toiminnalta. Liitteessä 2 on kuvattu yksityiskohtaisemmin yritysturvallisuuden osa-alueiden sisältötekijöitä.



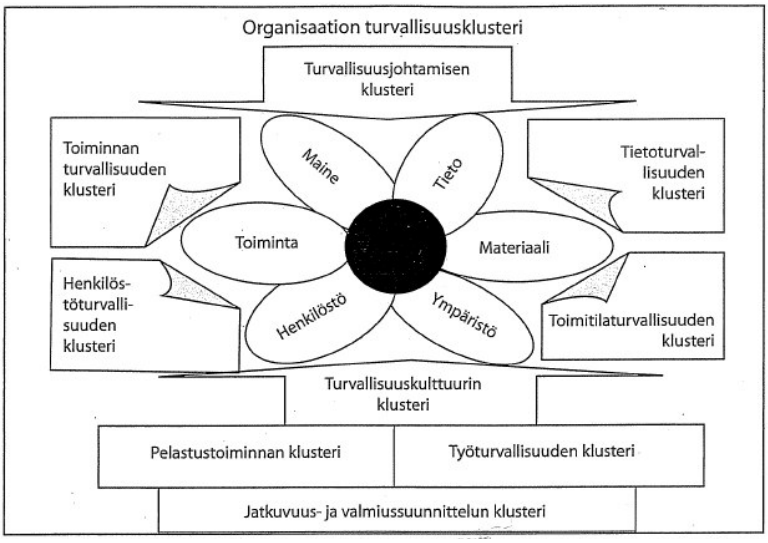
Kuvio 5. Yritysturvallisuuden kokonaisuus ja sillä suojattavia etuja (Yritysturvallisuus EK Oy 2009).

Virtanen (2002) tutki väitöskirjassaan tietoturvallisuuden suhdetta muuhun turvallisuuteen. Virtanen hahmotteli nelisektorisen mallin, jossa tietoturvallisuus yhdistetään yritysturvallisuusmallin kanssa kokonaisuudeksi (kuvio 6). Mallissa sisäkehälle sijoitetut luokitteluvaihe ja turvallisuusjohtaminen toimivat pakollisina suojausmekanismeina, jotka luovat perustan kaikille muille toimenpiteille. Luokitteluvaiheessa kartoitetaan toiminnan kannalta olennaiset asiat ja todetaan, millä tavoin ne ovat arvokkaita ja millä asteikolla mitattuina. Turvallisuusjohtamisessa turvallisuus yhdistetään liiketoimintaan muun muassa turvallisuustason valinnan ja turvallisuustoiminnan organisoinnin kautta. Ulkokehillä toimivilla turvallisuuden sektoreilla rakennetaan varsinainen kohteeseen sopiva suojaus. (Virtanen 2002, 39-43.)



Kuvio 6. Neljän sektorin malli (Virtanen 2002, 41).

Väitöskirjassaan Mäkinen (2005) laajentaa kokonaisturvallisuuskäsitystä klusterimaiseen ajattelutapaan kuvaamalla tätä strategisen kokonaisturvallisuuden mallilla (kuvio 7), jossa turvallisuus kytketään entistä vahvemmaksi osaksi organisaation jokapäiväistä toimintaa. Mallissa kokonaisturvallisuutta peilataan sekä perinteisen kovan security että pehmeän safety - turvallisuuden asettamiin haasteisiin. Pelastusasioita koskeva operatiivisen tason pelastusklusteri muodostaa perustan organisaation turvallisuuden kehittämiselle, mikä päättyy korkean tason jatkuvuus- ja valmiussuunnitteluun pahimman mahdollisen uhkakuvan varalle. Mallissa organisaation strategisen kokonaisturvallisuuden klusteri kokoaa yhteen erilaiset turvallisuuden klusterit. Suojattavina kohteina toimivat henkilöstö, tieto, toiminta, materiaali, maine ja ympäristö. Klustereita painotetaan organisaation priorisointien, tarpeiden ja resurssien mukaisesti. Mallin keskeinen sanoma on siinä, ettei turvallisuutta tulisi tarkastella organisaation normaalista toiminnasta erillisenä asiana. Kokonaisturvallisuus muodostuu mallissa toistensa kanssa limittäisistä ja päällekkäisistä strategisen ja operatiivisen tason sektoreista. (Ks. Mäkinen 2007, 122-135; Mäkinen 2005, 162-171.)



Kuvio 7. Strategisen kokonaisturvallisuuden malli (Mäkinen 2007, 124).

Strateginen taso sisältää keskeisesti lainsäädännön ja muiden vaatimusten mukaisen toiminnan sekä turvallisuuden johtamis- ja ohjausrooliin. Operatiivinen taso sisältää yhteistyön organisaation sisällä ja yhteistoiminnan organisaatiosta ulospäin sekä organisaation sisäisen kokonaisturvallisuuden hoitamisen. Strategisella tasolla turvallisuusjohtaminen painottuu abstrakteihin, käsitteellisiin ja ei-konkreettisiin asioihin, strategiseen ajatteluun, ymmärtämiseen sekä kokonaisuuksien ja prosessien valvontaan. Turvallisuusjohtamisessa ei tällöin pyritä kaikkien yksityiskohtien valvontaan, vaan tarkoituksena on parantaa ennemmin alaisten suorituskykyä ja yksilöllisiä taitoja. Operatiivisen tason turvallisuusjohtamisessa keskitytään käytännön toimintoihin. (Mäkinen 2007, 136.)

Tässä tutkimuksessa turvallisuusjohtaminen ymmärretään muuhun johtamiseen nivoutuvaksi johtamismenetelmäksi, jonka kautta toteutetaan käytännön operatiivisella tasolla organisaatioturvallisuuden hallintaa varmistavia toimenpiteitä. Tutkimuksessa organisaatioturvallisuudella tarkoitetaan järjestelmällistä organisaation tulostavoitteita tukevaa menettelytapaa, jolla organisaatio pyrkii hallitsemaan toimintaedellytyksiinsä kohdistuvia sisäisiä ja ulkoisia turvallisuusriskejä (vrt. sisäasiainministeriö 2008, 43; Kerko 2001, 21). Organisaatioturvallisuuden hallinnan ymmärretään sisältävän organisaatioturvallisuutta varmistavat ja tulosohjaukseen sisältyvällä turvallisuusjohtamisella käytännössä toteutettavat ylemmät strategiset linjaukset (vrt. Mäkinen 2007, 135).

Valtionhallinnossa organisaatioturvallisuuden hallinta ja turvallisuusjohtaminen ovat osa tulosohjausprosessia. Termeinä turvallisuuden hallinta ja turvallisuusjohtaminen ovat jääneet käytöltään varsin vähäisiksi ja osin vieraiksi valtionhallinnossa (vrt. Halme 2009, 5). Myös organisaatioturvallisuuden osa-alueita on jaoteltu eri tavoin eri hallinnonaloilla. Esimerkiksi puolustusvoimissa osa-alueet on jaoteltu henkilöstö-, toiminta-, tieto-, materiaali- ja ympä-

ristöturvallisuuteen (puolustusvoimat 2003, 4). Tässä tutkimuksessa jaottelun perustana on käytetty luokittelua, jossa organisaatioturvallisuus jaotellaan henkilö-, henkilöstö-, toimitila- ja tietoturvallisuuden osa-alueisiin (ks. sisäasiainministeriö 2008, 43). Osa-alueiden katsotaan sisältävän myös muut aikaisemmin mainitut turvallisuuden osa-alueet. Niin ikään organisaatioturvallisuuden ymmärretään sisältävän turvallisuuden kovien security -arvojen lisäksi pehmeämmät safety -arvot. Esimerkiksi pehmeämpiä safety -arvoja edustava työturvallisuus nähdään tutkimuksessa henkilöturvallisuuden ydinsisältönä.

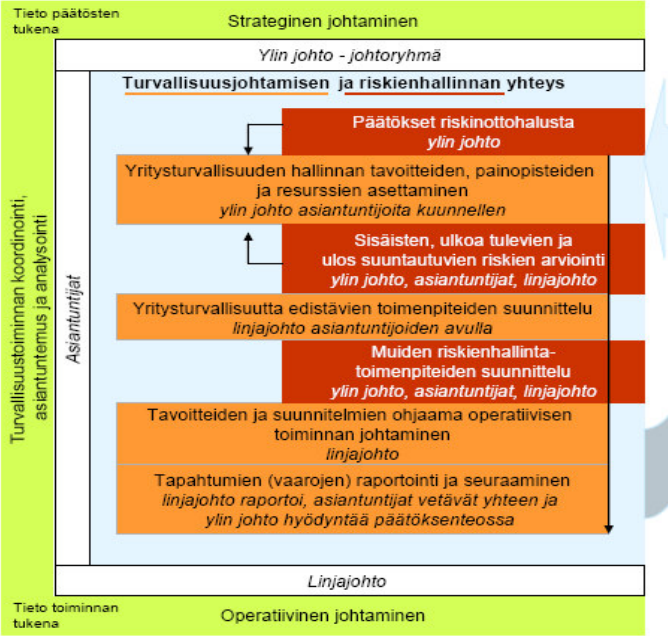
3.3 Turvallisuusjohtamisen ja riskienhallinnan välisestä suhteesta

Riskienhallinta on organisaation strategista johtamista ja ohjaamista sen suhteen, mitä riskejä otetaan ja mitä vältetään. Turvallisuusjohtamisessa puolestaan on kyse turvallisuuden huomioon ottamisesta niin strategisella kuin operatiivisella tasolla, jolloin turvallisuusjohtaminen nähdään ydintoimintaa tukevana prosessina. Turvallisuusjohtamisen ideologisena tavoitteena voidaan pitää sekä ihmisiin, ympäristöön, omaisuuteen, tietoon että maineeseen kohdistuvien haittojen hallittua pienentämistä. (Lanne 2007, 28-29; vrt. Mäkinen 2007, 155-156, 164-165.)

Turvallisuusjohtaminen ja riskienhallinta sulautuvat Lanteen (2007, 28-30, 38) mukaan käsitteinä kiinteästi toisiinsa ja niillä voidaan nähdä tiettyjä yhtymäkohtia. Molemmat toimintamallit voidaan käsittää suunnitelmalliseksi ja jatkuvaksi normaaliin johtamiseen kuuluvaksi prosessiksi, joka tähtää organisaation toimintaan vaikuttavien riskien ja heikkouksien tunnistamiseen sekä organisaation toiminnalle vahingollisten tapahtumien ennaltaehkäisyyn (ks. myös Garcia 2006, 513-518). Turvallisuusjohtamisella tuetaan Lanteen (2007, 25-26) mukaan riskienhallintaa antamalla keinoja riskien todennäköisyyden ja seurausten pienentämiseen, kun taas riskienhallinnan menettelytapoja ja käytäntöjä voidaan hyödyntää yhtenä johtamisen välineenä esimerkiksi arvioitaessa eri avaintoimintojen riskejä. Lanne (2007, 26) korostaa, että organisaation riskienhallintapolitiikka ja riskinottohalu vaikuttavat turvallisuutta koskeviin päätöksiin ja tavoitteisiin. Garcian (2006, 515) mukaan on tärkeää, että turvallisuusjohtaminen on tasapainossa sekä turvallisuus- että liiketoiminnan vaatimusten kanssa.

Organisaatioturvallisuuden tavoitetaso myös strateginen päätös, joka edellyttää Lanteen (2007, 28-30, 38) mukaan onnistuakseen sekä turvallisuusjohtamista että riskienhallinnan menettelytapojen hyödyntämistä. Lähtökohtana niissä molemmissa on organisaatiokohtaisten turvallisuustavoitteiden asettaminen, mikä edellyttää yhteistyön ja vuorovaikutuksen kautta saavutettavaa yhteistä käsitystä turvallisuudesta. Yhteiseen käsitykseen voidaan pyrkiä jakamalla tietoa, käsityksiä ja näkökulmia yhteistyön ja vuorovaikutuksen avulla. Toisaalta Lanne (2007, 30) toteaa väitöskirjassaan, että käsitteiden väljyydestä ja yleisluonteisesta määrittelystä johtuen on varsin vaikea tarkemmin ymmärtää ja kuvata turvallisuusjohtamisen ja ris-

kienhallinnan käsitteellistä suhdetta turvallisuuden hallinnan kontekstissa. Kuviossa 8 on havainnollistettu turvallisuusjohtamisen ja riskienhallinnan yhteyttä yritysturvallisuuden hallinnan näkökulmasta.



Kuvio 8. Turvallisuusjohtamisen ja riskienhallinnan yhteys yritysturvallisuuden hallinnassa (Lanne 2007, 30).

3.4 Turvallisuusjohtamisjärjestelmistä

Turvallisuuden hallinnan järjestelmällistä toteuttamista varten on kehitetty erilaisia turvallisuusjohtamisjärjestelmiä, jotka rakentuvat muiden johtamisjärjestelmien tavoin standardoituihin järjestelmiin (Voutilainen, Ritola & Moisio 2001, 19-22; ks. myös Koskela 2002, 10, 12; Räikkönen 2002, 20). Turvallisuusjohtamisjärjestelmät seurasivat niin sanottuna kolmantena järjestelmästandardien aaltona vuonna 1987 ilmestynyttä ISO 9000-sarjan laatu- ja vuonna 1996 ilmestynyttä ISO 14000-sarjan ympäristöjohtamisjärjestelmästandardeja (Voutilainen ym. 2001, 11-20). Myöskään turvallisuusjohtamisjärjestelmä ei ole käsitteenä vakiintunut, mistä johtuen sen sisällöt saattavat vaihdella työterveys- ja turvallisuusjärjestelmistä ympäristö- ja tietoturvallisuuden hallintajärjestelmiin (Reiman & Oedewald 2008, 64), joskin painopiste niissä on ollut Levän (2003, 69) mukaan työterveys- ja työturvallisuusasioissa.

Turvallisuusjohtamisjärjestelmällä tarkoitetaan yleisesti systemaattista ja dokumentoitua lähestymistapaa organisaation turvallisuuden hallintaan (Reiman & Oedewald 2008, 64). Väitöskirjassaan Levä (2003, 38, 68) pitää turvallisuusjohtamisjärjestelmää johdon keinona toteuttaa turvallisuusjohtamista käytännössä ja sen keskeisimpänä tavoitteena suojausten olemassaolon varmistamista ja toimivuutta onnettomuuksien ehkäisemiseksi. Myös Reiman ja Oedewald (2008, 64) painottavat järjestelmien merkitystä organisaation toimintaan sisältyvi-

en vaarojen järjestelmällisessä tunnistamisessa sekä niiden todennäköisyyden ja seurausten arvioinnissa (vrt. Garcia 2006, 511). Turvallisuusjohtamisjärjestelmä antaa Kerkon (2001, 22) mukaan mahdollisuuden yhtenäiselle yleisjärjestelmälle, jossa kaikkia turvallisuuden osa-alueita johdetaan samojen perustoimintatapojen mukaisesti.

Turvallisuusjohtamisjärjestelmien kehittäminen alkoi Euroopassa safety -asioihin keskittyvästä brittiläisestä työterveys ja -turvallisuusjohtamisjärjestelmäohjeesta, jonka pohjalta laadittiin BS 8800-standardi. BS 8800-standardista on tehty sekä brittiläinen HS(G) 65-phjainen ohje (Successful Health and Safety Management) että ympäristöjohtamisjärjestelmäpohjainen ISO 14001-standardin sovellus. (Ks. Lahtinen & Moisio 1998, 12-14, 53.) BS 8800-standardin suositusluonteista kirjoitusasua haluttiin muuttaa käskevämpään muotoon, mistä seurasi työterveys- ja työturvallisuusjärjestelmän vaatimusspesifikaatio OHSAS 18001 (Occupational Health and Safety Management Systems). Suomessa tästä on julkaistu työterveys- ja -turvallisuusspesifikaatioina tunnetut OHSAS 18001:fi 1997 ja tämän vaatimuksia tarkentavaa opastusta koskeva OHSAS 18002:fi 2000. (Räikkönen 2002, 20; Koskela 2002, 10-12, 15; ks. myös Voutilainen ym. 2001, 19-20.)

OHSAS-spesifikaatiot on laadittu yhteensopiviksi ISO 9001 -sarjan laatu- sekä ISO 14001 -sarjan ympäristöjohtamisstandardien kanssa (Jørgensen et al. 2004; OHSAS 18001:fi 2003, 4; NSAI 2008), mikä mahdollistaa johtamisjärjestelmien integroimisen tai olemassa olevien soveltamisen (Levä 2003, 39). Lisäksi Yhdistyneitten kansakuntien Kansainvälisen työjärjestö ILO:n työturvallisuus- ja -terveysjaos (SafeWork) on laatinut yhdessä kansanvälisen työhygieniajärjestö IOHA:n (International Occupational Hygiene Association) kanssa ohjeet työturvallisuus ja -terveysjohtamisjärjestelmille, jotka on julkaistu nimellä ILO-OSH 2001 (Koskela 2002, 10-12, 15; Räikkönen 2002, 20). Toistaiseksi ei ole luotu työturvallisuus- ja -terveysasioille kansainvälistä ISO -standardia (vrt. Levä 2003, 38; Voutilainen ym. 2001, 20). Kansallisia standardeja on annettu eri valtioissa, kuten Australiassa, Uudessa Seelannissa ja Yhdysvalloissa. Esimerkiksi Yhdysvalloissa on käytössä ANSI/AIHA Z10-2005 Occupational Health and Safety Management Systems -standardi. (Hämäläinen & Anttila 2007, 24; ks. Lahtinen & Moisio 1998, 12-14, 53.)

Vuonna 2007 julkaistiin ensimmäinen kansainvälinen security -asioita painottava turvallisuusjohtamisjärjestelmästandardi ISO 28000:2007 (Supply Chain Security Management System), jota edelsi vuonna 2005 julkaistu spesifikaatio (Publicly Available Specification). Standardi on kehitetty erityisesti toimitusketjumaisessa ympäristössä toimiville logistiikkayhtiöille ja organisaatioille. Standardi soveltuu käytettäväksi pienistä monikansallisiin valmistus-, palvelu-, varastointi- tai kuljetusorganisaatioihin. Standardi mahdollistaa turvallisuusjohtamisjärjestelmän implementoinnin, ylläpidon tai parantamisen sekä turvallisuusjohtamisen yhdenmukaistamisen asetetun turvallisuuspolitiikan kanssa tai sen yhdenmukaisuuden osoittamisen

ulkopuolisille. Standardin ohella julkaistiin samaan sarjaan kuuluvat implementoinnin parhaita käytänteitä koskeva ISO 28001:2007, auditointia ja sertifikointia koskeva ISO 28003 sekä implementointia koskevat ohjeet ISO 28004:2007. (ISO 2007a; ISO 2007b.) Lisäksi on kehitetty lukuisia turvallisuuden eri osa-alueille kohdistuvia kansainvälisiä ISO-standardeja, joista suuri osa on annettu tietoturvallisuudesta.

Security -asioita korostavan turvallisuusjohtamisjärjestelmän vaatimus ilmenee myös 2000-luvun kotimaisessa lainsäädännössä. Vuonna 2008 ydinenergialakiin (990/1987) otettu 7j § (117/2007) edellyttää ydinlaitokselta turvallisuusjohtamisjärjestelmän, joka sisältää IAEA:n (International Atomic Energy Agency) ja WENRA:n (Western European Nuclear Regulators' Assosiation) julkaisemat turvallisuus- ja referenssivaatimukset. Vaatimukset vastaavat parhaita käytössä olevia ydinenergia-alan kansainvälisiä referenssejä. Erityisesti johtamisjärjestelmässä tulee ottaa huomioon johdon ja henkilöstön turvallisuuteen liittyvien käsitysten ja asenteiden vaikutus turvallisuuden ylläpitämiseen ja kehittämiseen, kuten myös järjestelmälliset toimintatavat sekä niiden säännöllinen arvioiminen ja kehittäminen. (HE 117/2007 vp.)

Turvallisuusjohtamisjärjestelmä edellytetään elinkaariajattelun mukaisesti kaikilta niiltä organisaatioilta, jotka osallistuvat ydinvoimalaitoksen suunnitteluun, rakentamiseen, käyttöönottoon, käyttöön, käytöstä poistamiseen ja ydinjätehuoltoon. Johtamisjärjestelmän tärkeimmät tavoitteet ovat turvallisuuden varmistaminen ja korkeatasoisen turvallisuuskulttuurin kehittäminen. Johtamisjärjestelmän on oltava dokumentoitu ja sen tulee sisältää turvallisuuspolitiikka sekä toimintaa koskevat tavoitteet ja menettelytavat tavoitteiden saavuttamiseksi. Johtamisjärjestelmässä tulee kuvata myös suunnitellut ja järjestelmälliset toimenpiteet vaatimusten täyttämiseksi. Järjestelmän on tuettava organisaation muita tavoitteita. Luvanhaltijalta ja ylimmältä johdolta edellytetään näkyvää ja johdonmukaista sitoutumista turvallisuutta edistäviin ratkaisuihin. Turvallisuus tulee varmistaa jokaisella organisaation tasolla ja jokaisen toimenpiteen yhteydessä. (HE 117/2007 vp.)

Lain esitöissä (HE 117/2007 vp) korostetaan johtamistavan merkitystä, koska johdon asettamien painopisteiden, toiminnassa ilmenevien arvojen ja odotusten katsotaan ohjaavan henkilöstön toimintaa. Niin ikään korostetaan organisaation rakenteen, henkilöresurssien riittävyyden ja hyvin suunnitellun työnjaon merkitystä, mitkä ovat perustana tehtävien mielekkyydelle ja motivoinnille. Keskeisenä pidetään myös töiden suunnittelua, työn huolellisuutta ja välitöntä puuttumista epäkohtiin. Työntekijöillä tulee olla hyvät edellytykset jatkuvaan turvallisuuden kehittämiseen. Ohjeilta edellytetään ajantasaisuutta ja selkeyttä, joskaan turvallisuuskulttuuria ei tule rakentaa yksistään sääntöjen noudattamisen varaan. Henkilöstöltä edellytetään ohjeiden tuntemusta ja ymmärtämistä sekä sitoutumista ohjeiden noudattamiseen ja vastuuntuntoa. Turvallisuuskoulutuksessa korostetaan työn hallintaa ja tehtävän merkitystä ydinlaitoksen turvallisuudelle.

Rautatielain (555/2006) 30 § edellyttää turvallisuusjohtamisjärjestelmän rautatieyritykseltä ja Ratahallintokeskukselta. Johtamisjärjestelmän tulee täyttää rautatieturvallisuusdirektiivin (2004/49/EY) turvallisuusjohtamisjärjestelmälle asetetut vaatimukset. Johtamisjärjestelmän tulee varmistaa myös organisaation toimintaan oleellisesti kuuluvien riskien hallinta. Ilmailulain (1242/2005) 100 §:ssä lentoasemien ja lentoliikenteen harjoittajilta edellytetään turvaasetuksen (EY2320/2002) 5 artiklassa tarkoitetun kansallisen siviili-ilmailun turvaohjelman vaatimuksia vastaavaa turvaohjelmaa, mikä on pantava täytäntöön ja ylläpidettävä sitä.

Turvallisuusjohtamisjärjestelmä edellytetään myös vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta annetun lain (390/2005) 30 §:ssä, minkä vaatimuksia tarkennetaan asetuksella (59/1999). Turvallisuusjohtamisjärjestelmä edellytetään toiminnanharjoittajalta, jos vaarallisten kemikaalien käsittelystä ja varastoinnista voi aiheutua huomattava suuronnettomuus. Asetus pohjautuu Seveso II direktiiviin (96/82/ETY), joka edellyttää turvallisuusselvitysten tekemistä yrityksiltä, joiden kemikaalimäärät ovat suuria tai joissa käsitellään ja varastoidaan huomattavan vaarallisia kemikaaleja. Turvallisuusselvityksessä on kuvattava tuotantolaitoksen ja sen ympäristön lisäksi turvallisuusjohtamisjärjestelmän rakenne, yrityksen toimintaan kohdistuvia vaaroja ja niiden hallintaa sekä pelastustoimenpiteitä onnettomuuksien rajaamiseksi. Suuronnettomuusvaarojen hallinnasta on annettu myös valtioneuvoston päätös (922/99), jolla on suora kytkentä työturvallisuuslakiin. (HE 279/2004 vp; Neuvoston direktiivi 96/82/EY.)

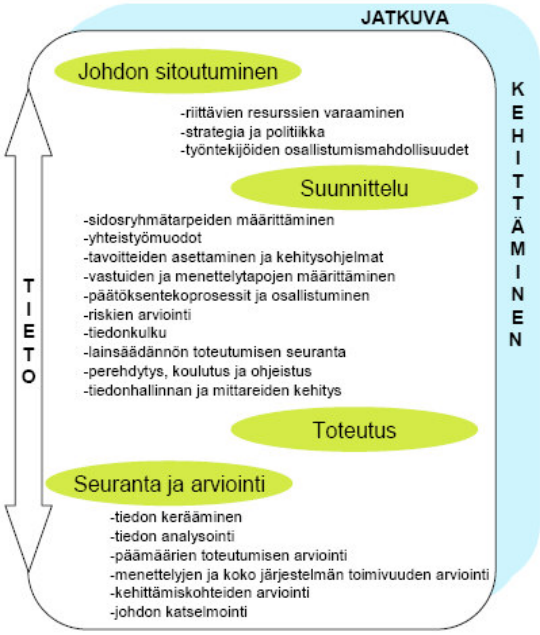
Vaikka työturvallisuuslaki (738/2002) ei varsinaisesti edellytä yrityksiltä tai organisaatioilta turvallisuusjohtamisjärjestelmän olemassaoloa, laista on löydettävissä useita tätä puoltavia sekä hyvään turvallisuusjohtamiseen kuuluviksi katsottavia elementtejä (Lanne 2002, 21). Työturvallisuuslain esitöissä luetellaan myös viisi kokonaisvaltaiseen turvallisuuden hallintaan sisältyvää tekijää, joiksi mainitaan vaarojen ja haittojen selvittäminen ja arviointi, työsuojelun toimintaohjelma, työpaikan ja työn suunnittelu, työntekijälle annettava opetus ja ohjaus sekä yhteistoiminta. Turvallisuuden hallinnan lähtökohtana pidetään sitä, että työnantajan tulee olla selvillä työpaikan vaaratekijöistä (HE 59/2002 vp.) Työturvallisuuslakitoimikunnan komiteamietinnössä (2001, 56) korostetaan myös työntekijöiden vaikutusmahdollisuuksien ja tiedon hyödyntämisen merkitystä.

Väitöskirjassaan Levä (2003, 69) luettelee turvallisuusjohtamisjärjestelmille yhteisiä tekijöitä. Yhteisinä tekijöinä mainitaan päämäärien ja tavoitteiden asettaminen, toimintaperiaatteiden määrittely, kirjallisen johtamisjärjestelmän laatiminen, organisointi ja vastuiden määrittely, vaarojen tunnistaminen ja hallintakeinoista päättäminen, toimintojen ohjeistus, muutostilanteiden hallinta, varautuminen onnettomuus- ja hätätilanteiden varalle sekä turvallisuusjohtamisjärjestelmän toimivuuden mittaus, auditoinnit ja katselmoinnit.

Myös Pesonen (1993, 56-61, 270-272) kuvasi väitöskirjassaan turvallisuusjärjestelmiin kuuluviksi tekijöiksi turvallisuusjohtamisen, turvalliset ja turvallisuutta varmistavat työ- ja toimintamenettelyt sekä resurssit, jotka koostuvat henkilökunnasta, rakenteellisesta suojauksesta ja teknisestä valvonnasta. Vastaavalla tavalla Hämäläinen ja Lanne (2001, 2) pitivät onnistuneen turvallisuusjohtamisen sisältöä ja käytäntöä selvittäneessä tutkimuksessaan keskeisinä turvallisuusjohtamisen elementteinä turvallisuuspolitiikan luomista, toimintavelvoitteiden ja -valtuuksien määrittämistä, riskien arviointia, mittaamista ja seurantaa sekä osaamisen varmistamista ja tiedottamista.

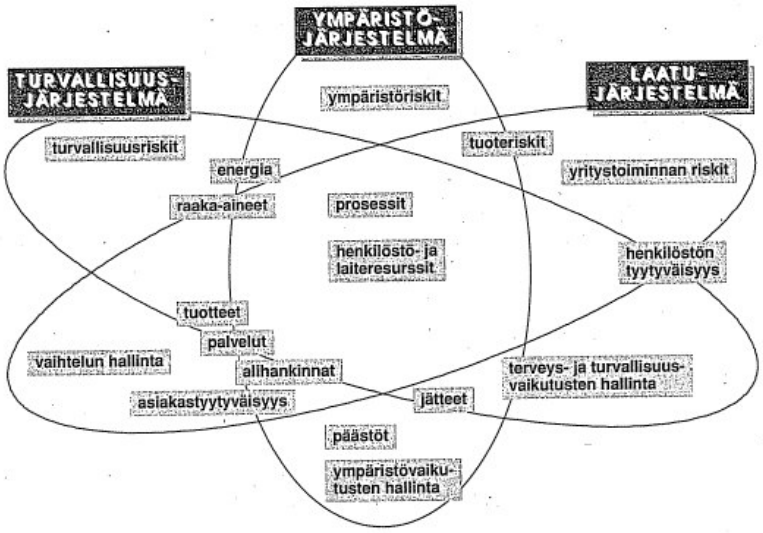
Johtamisjärjestelmistä on löydettävissä toistensa kanssa useita vastaavuuksia, joista keskeisimpiä elementtejä ovat politiikka, suunnittelu, toteuttaminen ja seuranta (ks. mm. SFS EN-ISO 9001:2008; SFS EN-ISO 14001:2004; BS 8800:fi 1997; OHSAS 18002:fi 2000; ILO-OSH 2001). Tähän yhtyvät myös Lahtinen ja Moisio (1998, 23-24, 43), jotka liittävät kokonaisuuteen parantamiselementin muista vaiheista saatavien tietojen perusteella. Johtamisjärjestelmissä kiteytyvät niin sanotun Demingin ympyrän periaatteet eli tavoiteasetanta, suunnitelman laatiminen tavoitteeseen pääsemiseksi, suunnitelman toteuttaminen, tulosten arviointi ja vertaaminen tavoitteisiin sekä toiminnan muuttaminen ja parantaminen (Lahtinen & Moisio 1998, 20, 55).

Johtamisjärjestelmissä on kuitenkin eroja niiden sisällössä ja näkökulmissa (Levä 2003, 69). Liitteessä 3 on esitetty vertailua laatu- ja ympäristöjohtamisstandardien sekä turvallisuusspesifikaation yhtäläisyyksistä ja eroista. Lanne (2007, 23) havainnollisti väitöskirjassaan turvallisuusjohtamisen keskeisiä elementtejä, jotka sisältyvät useisiin standardoituihin tunnettuihin johtamisjärjestelmiin (kuvio 9).



Kuvio 9. Turvallisuusjohtamisen elementit (Lanne 2007, 23).

Yhä useammin turvallisuusjohtamisjärjestelmä integroidaan joko ISO 9000 -sarjan laatu- tai ISO 14000 -sarjan ympäristöjohtamisjärjestelmiin, joilla on perinteet Suomalaisessa yhteiskunnassa pidemmältä ajalta (Räikkönen 2002, 20; Koskela 2002, 10, 12). Samalla on voitu poistaa eri johtamisjärjestelmien päällekkäisyyksiä (Koskela 2002, 11). Integroinnin on katsottu parantavan toiminnan tehokkuutta, yksinkertaistavan prosesseja ja saavan aikaan synergiaetuja, kun se on omaksuttu osaksi vallitsevaa johtamisjärjestelmää ja -kulttuuria (vrt. Frick 2007, 9-20; Jørgensen et al. 2004; ks. myös Voutilainen ym. 2001, 87). Kuviossa 10 on esitetty johtamisjärjestelmien kattavuusalueita ja yhtymäkohtia.



Kuvio 10. Johtamisjärjestelmien kattavuusalueet ja yhtymäkohdat (Lahtinen & Moisio 1998, 19).

Toisaalta integroinnin on todettu säilyttävän turvallisuuden kannalta aikaisempia haitallisia tekijöitä, jotka ovat ilmenneet esimerkiksi osaamisen puutteina sekä motivaatio- ja asenneongelmina. Myös ympäristö- ja turvallisuusasioiden voimakas lainsäädäntöperusta on johtanut ympäristö- ja turvallisuusasioiden eriyttämiseen vapaaehtoisesti toteutettavista laatujärjestelmistä (Koskela 2002, 11.) Eri järjestelmien integrointi on myös usein vaikea toteuttaa, koska laatu-, ympäristö- ja turvallisuuskäsitteiden sisäistäminen ja ymmärtäminen on varsin hidasta (ks. Hämäläinen & Anttila 2007, 11; Lanne ym. 2004, 12-13).

Turvallisuusjohtamisjärjestelmät ovat saaneet kritiikkiä niiden kehittämiseen liittyvistä painotuksista, jotka ovat koskeneet lähinnä turvallisuusvastuiden organisointia ja menettelytapoja, kuten politiikkoja, suunnitelmia ja sääntöjä, mutta ihmisten käyttäytymiseen ja työyhteisön toimintaan ei ole kiinnitetty kovin paljon huomiota (Levä 2003, 16; Hämäläinen & Anttila 2007, 9; vrt. Voutilainen ym. 2001, 13). Ongelmia esiintyy etenkin monimutkaisten systeemien kokonaisvaltaisessa turvallisuuden hallinnassa, koska turvallisuutta ei ole pidettävä samanlaisena systeeminä kuten organisaatiota, vaan ilmiönä, joka ilmenee sosioteknisen järjestel-

män toimiessa. Tästä johtuen on keskeistä hahmottaa se systeemi, jota ohjataan sekä määritellä ne raamit, joissa systeemin halutaan pysyvän. (Reiman & Oedewald 2008, 290, 292.)

Reiman ja Oedewald (2008, 67-68) toteavat, että turvallisuusjohtamisjärjestelmä ei vielä takaa, että työntekijät olisivat tietoisia turvallisuuden tärkeydestä ja organisaation vaaramekanismeista, motivoituneita työskentelemään turvallisuuden eteen eikä sitä, että heillä olisi riittäviä taitoja töiden hoitamiseen. Järjestelmillä ei voida myöskään pakottaa ihmisiä ottamaan turvallisuusasioita huomioon kaikessa toiminnassaan. Turvallisuusjohtamisjärjestelmällä luodaan ainoastaan raamit turvalliselle toiminnalle ja ylläpidetään sellaisia mekanismeja ja olosuhteita, joiden avulla työntekijöitä voidaan muistuttaa turvallisuusasioiden tärkeydestä, kannustaa tämänsuuntaiseen toimintaan ja tarjota tietoa turvallisuusasioiden huomioon ottamiseksi. (Vrt. Lahtinen & Moisio 1998, 16.) Reiman ja Oedewald (2008, 68) korostavat, että hyväkään järjestelmä ei paranna turvallisuutta ellei sitä käytetä, sillä järjestelmä on vain niin hyvä kuin sitä käyttävä organisaatio.

Yleistäen voidaan todeta, että kaikki johtamisjärjestelmät pyrkivät riskien laaja-alaiseen tarkasteluun ja ongelmien ennaltaehkäisemiseen. Integroiduissa järjestelmissä toimintaa tarkastellaan kokonaisvaltaisesti, jossa otetaan huomioon samanaikaisesti sekä laatu-, turvallisuus- ja ympäristövaikutukset. Menettelyllä pyritään varmistamaan prosessin jatkuvuus, tuoton kasvu, uudet mahdollisuudet liiketoiminnassa, houkuttelevuus työmarkkinoilla sekä puhtaampi, terveellisempi ja turvallisempi tuotantoprosessi. (Ks. Lanne 2007, 23-24; Hämäläinen & Anttila 2007, 11; vrt. Lahtinen & Moisio 1998, 54.)

Turvallisuusasioiden ylläpito ja jatkuva kehittäminen edellyttävät onnistuakseen systemaattista ohjelmaa tai järjestelmää sekä rohkaisevaa yrityskulttuuria. Tämä ei kuitenkaan välttämättä edellytä standardin mukaisia tai sertifioituja järjestelmiä. (Ks. Hämäläinen & Anttila 2007, 46; Lahtinen & Moisio 1998, 54.), joskin ne toimivat Lanteen (2001, 58-59, 64) mukaan hyvänä apuna pyrittäessä turvallisuusasioiden järjestelmälliseen hallintaan ja toiminnan jatkuvaan parantamiseen.

3.5 Turvallisuuden hallinnan sisältötekijät

3.5.1 Sisäinen toimintaympäristö - turvallisuusperiaatteet ja -politiikka, organisointi, vastuut ja velvollisuudet sekä sitoutuminen

Toisessa luvussa (2.2) käsiteltiin tarkemmin sisäisen toimintaympäristön ja toimintarakenteiden merkitystä valtionhallinnon organisaatioiden sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toteuttamisen kannalta. Sisäinen toimintaympäristö luo puitteet myös organisaatioturvallisuuden hallinnalle ja vaikuttaa tulosohjauksen kautta monella tavalla organisaatioiden turvallisuusjohtamisen onnistumiseen. Seuraavaksi sisäistä toimintaympäristöä tarkastellaan turvallisuu-

den hallinnan mahdollistavien perustekijöiden kautta, joita ovat turvallisuusperiaatteet ja -politiikka, turvallisuustoiminnan organisointi, vastuut ja velvollisuudet sekä sitoutuminen.

Turvallisuusperiaatteet ja -politiikka

Johdon turvallisuustyö perustuu muun johtamisen tavoin valittuihin ja päätettyihin toimintaperiaatteisiin ja -politiikkoihin. Turvallisuusperiaatteet ovat organisaation ylimmän johdon tekemä ja allekirjoittama konkreettinen ja seikkaperäinen sopimus yleisistä tavoitteista ja periaatteista, joiden varaan organisaation turvallisuustoiminta rakentuu. Periaatteet ohjaavat koko organisaation turvallisuustoiminnan yleistä laatua, laajuutta ja konkreettisuutta. (Kerko 2001, 44, 46.)

Turvallisuuspolitiikan tai vastaavan julkilausuman kautta johto määrittelee yleiset linjaukset organisaation turvallisuudelle asetettavista päämääristä ja tavoitteista, jotka pohjautuvat organisaation arvoihin, visioihin ja päämääriin (ks. Pesonen 1993, 56; Voutilainen ym. 2001, 36; POA Publishing LLC 2003, 455; Lanne 2001, 59-60; Rissa 1999, 119-120). Turvallisuuspolitiikassa painotetaan jatkuvan kehittämisen tärkeyttä sekä kannustetaan ja mahdollistetaan koko henkilöstön osallistuminen (ks. Hämäläinen &Anttila 2007, 10). Turvallisuusperiaatteet ja -politiikka voivat olla myös yhtenä dokumenttina (Kerko 2001, 46) tai ne voidaan ilmaista muuna julkilausumana kuin varsinaisen politiikan muodossa (Lanne 2002, 300). Politiikan on oltava kuitenkin dokumentoitu, selkeä ja riittävän lyhyt. Tarvittaessa politiikkaa muutetaan ja uudistetaan, jotta se olisi riittävän tehokas. (Vrt. valtiovarainministeriö 2005c, 27.) Turvallisuuspolitiikan puuttumisella voi olla haitallisia vaikutuksia organisaation turvallisuuskulttuuriin, johdon sitoutumiseen sekä käsitykseen jatkuvasta kehittämisestä (ks. Lanne 2002, 300).

Turvallisuuspolitiikan laatimisesta vastaa johto, koska politiikka tulee sovittaa osaksi muuta toimintaa organisaation vision ja riskien luonteen mukaisesti (Pesonen 1993, 271; Kerko 2001, 46). Politiikan laadintaan osallistuvat myös työntekijät ja heidän edustajansa (vrt. Lindroos & Pakarinen 2008). Turvallisuuspolitiikka osoittaa ylimmän johdon muodollisen sitoutuminen politiikan toteuttamiseen (ks. Voutilainen ym. 2001, 36; Bamfield 2006, 496). Politiikan mukainen toimintatapa viestitetään henkilöstön lisäksi riittävän laajalti sidosryhmille sekä varmistetaan politiikan ymmärtäminen ja toteuttamisen edellytykset (vrt. Lindroos & Pakarinen 2008).

Odotusten mukainen toimintatapa kytketään kaikkeen päätöksentekoon ja suunnitteluun. Periaatteiden vastaiseen toimintaan reagoidaan johdonmukaisesti ja oikeudenmukaisesti. (Vrt. valtiovarainministeriö 2005c, 24; ks. Bamfield 2006, 494-496.) Turvallisuuden vieminen osaksi päivittäisjohtamista edellyttää Hämäläisen ja Anttilan (2007, 40, 45) mukaan turvallisuuspolitiikalta konkreettisuutta. Kulttuurin tulee sallia uusia ehdotuksia ja kritiikkiä on voi-

tava käsitellä rakentavalla tavalla. Ilmapiiri kannustaa keskusteluun ja epäkohtien esilletuomiseen. (Vrt. valtiovarainministeriö 2005c, 25.)

Organisointi, vastuut ja velvollisuudet

Lämsä ja Hautala (2005, 152) kuvaavat organisaatiorakenteen tarkoitusta yhteisen näkemyksen luomiseksi organisaation jäsenille toiminnan järjestyksestä, työnjaosta ja ohjaussuhteista. Organisaation rakenteen on tuettava organisaation perustehtävän ja strategian tuloksekasta toteuttamista (ks. myös Challinger 2007, 586; Rautavaara 1978, 1-3; valtiovarainministeriö 2005c, 25). Kokonaisuus sisältää tehtävät, vastuut ja työroolit, mikä mahdollistaa toiminnan suunnittelun, järjestämisen, ohjauksen ja valvonnan (Lämsä & Hautala 2005, 152; ks. Voutilainen ym. 2001, 84-87; Levä 2003, 67).

Jotta turvallisuuspolitiikassa asetetut päämäärät ja tavoitteet voidaan saavuttaa, on turvallisuustoiminnan oltava organisoitua. Organisointi kattaa Kerkon (2001, 48-54) mukaan ainakin strategisen työskentelyn, turvallisuuden eri osa-alueet, käytännön turvallisuustyön, turvallisuusriskejä koskevan riskienhallinnan, turvallisuuskoulutuksen, -viestinnän, -seurannan ja -raportoinnin sekä tarvittavien muiden vastuiden ja velvoitteiden määrittelyn.

Johdon rooli liittyy Lanteen (2007, 73) mukaan etenkin strategisiin päätöksiin, sitoutumisen osoittamiseen, johtamisrakenteen luomiseen sekä toiminnan seuraamiseen (ks. myös Bamfield 2006, 496). Johto määrittelee kaikille keskeisille osa-alueille johtamisrakenteeseen kuuluvat selkeät tehtävät ja vastuut sekä henkilöille riittävät valtuudet ja resurssit velvoitteiden täyttämiseksi (Pesonen 1993, 56-57). Vastuita ja valtuuksia tarvitaan esimerkiksi onnettomuuksien, vaaratilanteiden ja poikkeamien käsittelyyn, seurausten lieventämiseen, korjaavien ja ehkäisevien toimenpiteiden käynnistämiseen ja toteuttamiseen sekä toteutettujen toimenpiteiden tehokkuuden varmistamiseen (ks. Moisio 2006; vrt. OHSAS 18001:fi 2003, 9, 12).

Tämä edellyttää selkeää päätöksentekojärjestelmää, jolla voidaan osoittaa kuka vastaa mistäkin turvallisuustehtävästä. Vastuut ja velvollisuudet määritellään selkeästi dokumentoiduissa työnkuvissa. Vastuuhenkilöitä nimetään riittävästi organisaation joka tasolle (Hämäläinen & Anttila 2007, 41-42; Kerko 2001, 48; ks. myös Bamfield 2006, 494-497; POA Publishing 2003, 455-456; vrt. valtiovarainministeriö 2005c, 25-26). Valtionhallinnon organisaatioissa työntekijöiden tehtävät, toimenkuvat, vastuut ja valtuudet määritellään sekä dokumentoidaan yleisesti tuloskeskusteluissa.

Turvallisuuden kokonaisvaltaisesta hallinnasta vastaava nimetään organisaation johdosta, koska vastuu on viime kädessä työnantajaa edustavalla johdolla (Pesonen 1993, 56; Hämäläinen & Anttila 2007, 13; Rissa 1999, 120). Linjaorganisaatio vastaa päivittäisen turvallisuustoi-

minnan virheettömyydestä, edellytysten luomisesta, motivoinnista, valvonnasta sekä jatkuvasta parantamisesta. Esimiehet määrittelevät tarkemmin kunkin työntekijän turvallisuusvastuista. (Kerko 2001, 48-49; ks. HE 59/2002 vp.) Linjaorganisaation toimintaa tukee turvallisuus- ja työsuojeluorganisaatio sekä työsuojeluviranomaiset, joiden vastuut liittyvät lakisääteisiin vaatimuksiin, tukitoimintaan ja asiantuntemukseen (ks. Kerko 2001, 49; Hämäläinen & Anttila 2007, 13). Turvallisuusasiantuntijat toimivat turvallisuuden eri osa-alueiden koordinoijina ja analysoijina sekä ylimmän johdon ja linjajohdon asiantuntijatukena (Lanne 2007, 73). Jokaisella työntekijällä on yleinen vastuu huolehtia omasta ja muiden työntekijöiden turvallisuudesta, mihin kuuluu tietoisuus oman toiminnan vaikutuksista toisten ihmisten turvallisuudelle ja terveydelle (Hämäläinen & Anttila 2007, 13; ks. HE 59/2002 vp).

Pesosen (1993, 56-57, 271-272) väitöskirjan perusteella organisaation itsensä huolehdittavia niin sanottuja turvallisuuspäällikköpalveluita ovat turvallisuuden osa-aluekohtainen asiantuntijatoiminta, menettelytapaohjeiden ja koulutuksen tuottaminen, linjajohdon konsultointi ja seurannan koordinointi. Tutkija käyttää turvallisuuspäällikköpalveluista nimitystä turvallisuusjohdon tehtävät. Varsinainen suorittavan tason turvallisuustyö koostuu muun muassa kulunvalvonnasta, vartioinnista ja vahtimestaritehtävistä. Suorittavan tason turvallisuustyöhön voi sisältyä myös alihankintapalveluita. (Pesonen 1993, 57, 272.) Liitteessä 4 on kuvattu Pesosen (1993, 283) havainnollistama näkemys yritysturvallisuuden organisoinnista ja johtamisesta.

Lisäksi lainsäädännössä on useita turvallisuustoiminnan organisointia edellyttäviä velvoitteita, joista keskeisimpiä on asetettu työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetussa laissa (2006/44), myöhemmin työsuojelun valvontalaki, työturvallisuuslaissa (738/2002) sekä pelastuslaissa (2003/468). Työsuojelun valvontalain 38 §:ssä edellytetään perustettavaksi työpaikalle työnantajan ja työntekijöiden työsuojeluyhteistoiminnan järjestämiseksi työsuojelutoimikunta, kun työpaikalla työskentelee säännöllisesti vähintään 20 työntekijää. Lisäksi työpaikalle on nimettävä 28 §:n mukaisesti työnantajaa edustava työsuojelupäällikkö, ellei työnantaja itse toimisi tässä tehtävässä sekä 29 §:ssä edellytetty työntekijöitä edustava työsuojeluvaltuutettu ja tälle kaksi varavaltuutettua, kun työpaikalla työskentelee säännöllisesti vähintään kymmenen työntekijää. Näiden lisäksi työsuojelutoimikuntaan on nimettävä 39 §:ssä edellytetty työnantaja- ja työntekijäedustus.

Työturvallisuuslain 47 §:ssä edellytetään työnantajaa nimeämään työntekijöiden lukumäärän, työn luonteen ja työolosuhteiden sitä edellyttäessä ensiapu-, palontorjunta- ja pelastustoimenpiteiden täytäntöön panemiseksi yksi tai useampi työntekijä, jollei turvallisuushenkilöstöä olisi nimetty pelastuslain mukaisessa pelastussuunnitelmassa. Pelastustoimesta annetun asetuksen (787/2003), myöhemmin pelastustoimiasetus, 10 §:ssä edellytetään turvallisuushenkilöstön kouluttamista tehtäviinsä.

Turvallisuuden hallinta edellyttää organisaatiolta myös omaehtoisia toimia turvallisuustoiminnan organisointiin (ks. Bamfield 2006, 493). Organisointia tarvitaan niin henkilö-, aika-, talous- kuin koulutusresurssien määrittämiseen, millä varmistetaan turvallisuuspolitiikan käytännön toteutus sekä henkilöstön yleinen pätevyys tehtäviensä hoitamiseen. Käytössä tulee olla myös sellaiset tilat, laitteet ja palvelut kuin tehtävien tuloksekas hoitaminen edellyttää. Riittävien resurssien varaaminen osoittaa myös johdon sitoutumista turvallisuustoimintaan. (Vrt. Voutilainen ym. 2001, 62-63, 114-115; valtiovarainministeriö 2005c, 25-26; ks. myös Koskela 2002, 13, 18.) Hämäläinen ja Anttila (2007, 40-41) korostavat henkilöstöä turvallisuustoiminnan tärkeimpänä resurssina.

Sitoutuminen

Työhön sitoutuminen edellyttää Viitalan (2003, 75-76) mukaan johdon ja johdettavien välisiä luottamuksellisia suhteita, rehellisyyttä sekä johdonmukaisuutta. Jotta alaisilta voidaan edellyttää sitoutumista työtä ja työpaikkaa kohtaan, johdon on sitouduttava myös itse edustamiinsa päämääriin, kuten toimintaan turvallisuuden edistämiseksi. Johdolta edellytetään kykyä saada alaisensa sitoutumaan yhteisesti hyväksyttyihin päämääriin. Hämäläinen ja Anttila (2007, 40) korostavat johdon turvallisuusasioihin sitoutumisen merkitystä, sillä ihmisten tiedetään pitävän erityisen tärkeinä niitä asioita, joita johto arvostaa ja pitää tärkeinä (ks. myös Voutilainen ym. 2001, 27-30; Rissa 1999, 27). Etenkin keski- ja työnjohdon sitoutuminen on koettu henkilöstön keskuudessa varsin tärkeäksi. Asiantuntijat korostavat silti enemmän ylimmän johdon sitoutumisen merkitystä. (Hämäläinen & Anttila 2007, 41, 45.)

Sitoutumisen tulee näkyä Hämäläisen ja Anttilan (2007, 40) mukaan niin puheissa kuin teoissa, joissa johdon aidolla osallistumisella ja esimerkillä on keskeinen merkitys (ks. myös POA Publishing LLC 2003, 455-456). Sitoutumisen on oltava uskottavaa, konkreettista ja riittävän näkyvää (Lanne 2007, 23; Rissa 1999, 120; vrt. valtiovarainministeriö 2005c, 13). Johto ilmaisee näkyvimmin sitoutumisensa turvallisuusasioihin osallistumalla aktiivisesti turvallisuustoimintaan, uskomalla vahvasti turvallisuustavoitteisiin sekä todellisena halukkuutena parantaa työpaikan turvallisuutta. Johdon sitoutumista ja vastuunkantoa osoittavina tekijöinä toimivat esimerkiksi johdon tekemät selkeät linjaukset, suunnitelmien ja seurantatietojen käsittely, tarvittaviin toimenpiteisiin ryhtyminen, palautteen vastaanottaminen ja antaminen sekä esimerkkinä toimiminen. (Ks. Kerko 2001, 26-27.) Onnistuakseen tämä edellyttää johdolta monipuolista vuorovaikutusta työntekijöitä ja työnjohtoa kohtaan (Hämäläinen & Lanne 2001, 13-14; vrt. valtiovarainministeriö 2005c, 24).

Sitoutumista vahvistaviksi tekijöiksi on todettu toimintavastuiden ja -velvollisuuksien määrittämisen ohella linjaesimiesten resurssien varmistaminen, asianmukainen turvallisuuskoulutus sekä saatavilla olevan tiedon riittävyys ja sen kokeminen tärkeäksi (Hämäläinen & Anttila

2007, 46; Rissa 1999, 26; ks. sosiaali- ja terveysministeriö 2000, 22-23). Jos työntekijät ovat sitoutuneet hyvin turvallisuuteen, rikkeitä tapahtuu vain harvoin ja työntekijät valvovat itse itseään ja toisiaan (ks. Hämäläinen & Anttila 2007, 45). Toiminnan jatkuva kehittäminen edellyttää Lanteen (2002, 297) mukaan johdon ja henkilöstön vahvaa sitoutumista sekä toiminnan systemaattista mittaamista. Sitoutumista osoittavat vähintään voimassaolevan turvallisuuslainsäädännön sekä muiden organisaatiota velvoittavien vaatimusten täyttäminen tai niiden ylittäminen.

3.5.2 Suunnitteluvaihe - turvallisuuspäämäärät, -tavoitteet ja -suunnittelu

Turvallisuuspäämäärät ja -tavoitteet

Organisaation perustehtävä ja visio toimivat lähtökohtana kaikessa organisaatiota koskevassa suunnittelussa. Myös turvallisuustoiminnalla on oltava selkeä perustehtävä, jonka johto on määritellyt organisaation perustehtävän, vision ja strategian pohjalta. Organisaation koko henkilöstön on tunnettava perustehtävät ja niitä koskevat toimintatavat sekä oman yksikön rooli ja tavoitteet osana kokonaisuutta. Organisaation riskienhallinta kattaa myös turvallisuuspäämääriä ja -tavoitteita koskevan suunnittelun ja seurannan. (Vrt. Lahtinen & Moisio 1998, 20-22; Voutilainen ym. 2001, 64-67; valtiovarainministeriö 2005c, 27, 34.)

Turvallisuudelle asetetaan päämääriä, joilla organisaatio ilmaisee, mihin turvallisuustoiminnassa pyritään ja millainen sen halutaan olevan muutaman vuoden kuluttua. Päämäärien on oltava selkeitä, konkreettisia ja tavoitteellisia, mutta niiden tarkoituksena ei ole ottaa kantaa yksityiskohtaisemmin päämääriin johtaviin keinoihin. Päämäärien saavuttaminen edellyttää strategista suunnittelua ja organisaation strategioiden tuntemusta. Turvallisuustavoitteet ovat päämääriin verrattuna konkreettisempia, lyhytaikaisempia ja niitä voidaan pitää pidempikestoisempien päämäärien saavuttamisen osastrategioina. (Kerko 2001, 47-48; ks. Voutilainen ym. 2001, 37-38, 64-67.)

Turvallisuuspäämäärillä tuetaan organisaation ylemmän tason päämääriä ja tavoitteita. Turvallisuuspäämäärät ovat yhdenmukaisia turvallisuusperiaatteiden ja -politiikkaan kanssa ja ne sisältävät sitoumuksen jatkuvaan parantamiseen tähtäävään toimintaan. Päämäärät priorisoidaan, vastuutetaan, aikataulutetaan, dokumentoidaan sekä viestitetään tarkoituksenmukaisesti. (Vrt. Voutilainen ym. 2001, 64-69; Bamfield 2006, 493.) Päämääriä asetetaan sekä laajempiin turvallisuustoiminnan kokonaisuuksiin että yksittäisiin organisaation eri tason toimintoihin. Päämääriä asetetaan ainakin olennaisimmille organisaatioturvallisuuden osa-alueille, mitkä kaikki kytketään tarkoituksenmukaisiin mittareihin, toimenpiteisiin ja resursseihin. (Vrt. valtiovarainministeriö 2005c, 27-28.)

Päämäärien ja tavoitteiden saavuttaminen edellyttää tätä tukevien prosessien ja menettelyjen kehittämistä, joista sovitaan tarkoituksenmukaisilla johtotasoilla. Päämäärien ja tavoitteiden asettamisessa otetaan huomioon erityisesti lainsäädännöstä ja muualta tulevat vaatimukset, riskit, teknologiset mahdollisuudet, taloudelliset vaatimukset sekä sidosryhmien näkökohdat. (Ks. Voutilainen 2001, 64-67.) Turvallisuudelle asetettujen päämäärien ja tavoitteiden tulee olla selkeitä ja saavutettavissa olevia, vaikka niiden saavuttaminen veisikin pidemmän aikaa (Hämäläinen & Anttila 2007, 40).

Turvallisuussuunnittelu

Turvallisuussuunnittelun tarkoituksena on luoda menettelyt, joita turvallisuuspolitiikan toteuttaminen edellyttää. Suunnittelu käynnistyy olemassa olevien turvallisuusjärjestelyiden dokumentoitavalla alkukatselmuksella, joka toimii turvallisuus(johtamis-)järjestelmän suunnittelun perustana (Kerko 2001, 39-41, 62). Suunnittelu ulottuu visiosta ja yleisistä päämääristä tarkkoihin eri toimintoja ja organisaatiotasoja koskeviin operatiivisen toiminnan suunnitelmiin ja tavoitteisiin (vrt. Mälkiä 2008). Suunnittelulla luodaan puitteet erityisesti toiminnan ohjaukselle, organisoinnille, turvallisuusriskien riskienhallinnalle, korjaavien toimenpiteiden toteuttamiselle, seurannalle ja yhteistyölle. Suunnittelu kattaa organisaatioturvallisuuden eri osa-alueet. Toimintaa suunnitellaan ja seurataan organisaation kaikilla tasoilla systemaattisesti ja dokumentoidusti. Suunnitelmia myös päivitetään säännöllisesti. (Kerko 2001, 53-54, 62-64; ks. Lanne 2001, 61-62; vrt. valtiovarainministeriö 2005c, 27-28, 33.) Suunnitteluprosessien on oltava riittävän avoimia, jotta henkilöstöllä on mahdollisuus vaikuttaa suunnitteluun (vrt. valtiovarainministeriö 2005c, 28). Liitteessä 5 on kuvattu Pesosen (1993, 284) väitöskirjassaan esittämä näkemys turvallisuus(johtamis-)järjestelmän perussuunnittelusta.

Rissa (1999, 121) korostaa häiriötilanteita koskevan suunnittelun tärkeyttä. Vakavia organisaation häiriötilanteita ovat esimerkiksi erilaiset vaara- ja uhkatilanteet, kuten tulipalot, väkivaltaiset asiakaspalvelutilanteet, organisaatioon tai sen henkilöstöön kohdistetut uhkaukset sekä pidempikestoiset sähkökatkokset. Suunnitelmia tarvitaan myös akuuttien hätätilanteiden varalle. Tämä sisältää aktiivista arviointia ja suunnittelua mahdollisista onnettomuus- ja hätätilanteista selviytymiseksi ja vaikutusten lieventämiseksi, sillä hätätilanteissa ihmisten tiedetään tekevän vain sitä, mitä hän on oppinut ja harjoitellut tekemään etukäteen (ks. Mäkinen 2007, 141).

Hätätilannesuunnitelmat sisältävät etenkin onnettomuus- ja hätätilanteiden tunnistamisen, hätätilanteita koskevat johtosuhteet, yksityiskohtaiset vastuut, velvollisuudet ja evakuointitavat sekä vaarallisten materiaalien tunnistamisen, paikantamisen ja näitä koskevat toimenpiteet. Suunnitelmat sisältävät myös rajapinnat ulkopuolisten toimijoiden, viranomaisten, naapuruston ja yhteisöjen kanssa. Niin ikään suunnitelmat sisältävät elintärkeiden tiedostojen ja

laitteiden suojaamisen, sisäisen ja ulkoisen tiedonvälityksen, henkilöstön koulutus- ja harjoitustilaisuudet, ensiavun, pelastus- ja sammutusmateriaalin hankkimisen ja säilytyksen sekä varoitus- ja hälytysjärjestelmien asennuksen ja säännöllisen tarkastamisen. (Ks. Moisio 2006; Lanne 2001, 67; vrt. ILO-OSH 2001:fi 2003, 20-21; OHSAS 18002:fi 2003, 29.)

Myös lainsäädäntö edellyttää organisaatiota tekemään turvallisuussuunnittelua. Suunnitteluvelvoitteista on säädetty erityisesti pelastuslaissa (468/2003) ja pelastustoimiasetuksessa (787/2003), työturvallisuuslaissa (2002/738) sekä valmiuslaissa (1991/1080). Pelastustoimiasetuksen 9 §:ssä luetellaan ne kohteet, joihin on laadittava pelastuslain 9 §:n 3 momentissa tarkoitettu pelastussuunnitelma pelastuslain 8 §:n mukaisesta omatoimisesta varautumisesta onnettomuus-, vaara- ja vahinkotilanteisiin ja niiden hallintaan. Suunnitteluvelvoite koskee muun muassa rakennuksen omistajaa, haltijaa, virastoa ja laitosta. Suunnitelma on laadittava esimerkiksi tiloihin, jotka on varustettu säädöksessä tai viranomaisen päätöksessä vaaditulla automaattisella sammutuslaitteistolla tai paloilmoittimella sekä kohteisiin, joissa työntekijöiden ja samanaikaisesti paikalla olevien muiden ihmisten määrä on yleensä vähintään 30 henkilöä. Pelastustoimiasetuksen 10 §:n mukaisesti pelastussuunnitelmassa on selvitettävä mahdollisia vaaratilanteita ja niiden vaikutuksia, vaaratilanteita ehkäiseviä toimenpiteitä, pelastusjärjestelyitä, toiminnan organisointia, pelastustöissä tarvittavaa materiaalia, toimintaohjeita onnettomuus-, vaara- ja vahinkotilanteisiin sekä suunnitelman viestittämistä asianomaisille.

Työturvallisuuslain 9 §:n mukaan työnantajalla on oltava turvallisuuden ja terveellisyyden edistämiseksi ja työntekijöiden työkyvyn ylläpitämiseksi tarpeellista toimintaa varten niin sanottu työsuojelun toimintaohjelma, joka kattaa työpaikan työolojen kehittämistarpeet ja työympäristöön liittyvien tekijöiden vaikutukset. Toimintaohjelman tarkoituksena on tehostaa ennakoivaa työsuojelua ja parantaa työoloja suunnitelmallisesti työpaikan omista lähtökohdista käsin. Toimintaohjelma laaditaan yhteistyössä johdon ja henkilöstön kanssa. Toimintaohjelman toteutumista seurataan ja sisältöä tarkistetaan tarpeenmukaisesti. (Ks. Lanne 2002, 24; Lanne 2001, 20.) Työsuojelun toimintaohjelman noudattaminen on osa nykyaikaista turvallisuusjohtamista (sosiaali- ja terveysministeriö 2004, 8).

Työturvallisuuslain 10 §:ssä työnantaja velvoitetaan suunnittelemaan, valitsemaan, mitoittamaan ja toteuttamaan työolosuhteiden parantamiseksi tarvittavia toimenpiteitä, joissa painopiste on vaara- ja haittatekijöiden ennaltaehkäisyssä ja poistamisessa. 12 §:ssä työnantaja edellytetään ottamaan työympäristön suunnittelussa huomioon työympäristön rakenteiden, työtilojen, työ- tai tuotantomenetelmien, työssä käytettävien koneiden, työvälineiden ja muiden laitteiden sekä terveydelle vaarallisten aineiden vaikutukset työntekijöiden turvallisuudelle ja terveydelle. 13 §:n mukaisesti on työntekijöiden fyysiset ja henkiset edellytykset otettava huomioon työn suunnittelussa ja mitoituksessa. 27 §:ssä edellytetään, että ilmeistä

väkivallan uhkaa sisältävissä töissä on pyrittävä työ ja työolosuhteiden järjestelyillä ehkäisemään uhka ja väkivaltatilanteet ennakolta. Lisäksi edellytetään, että tällaista työtä ja työpaikkaa varten on laadittava menettelytapaohjeet uhkaavien tilanteiden hallintaan ja toimintatapoihin sekä asianmukaiset turvallisuusjärjestelyt tai -laitteet ja mahdollisuus avun hälyttämiseen.

Valmiuslain 40 §:ssä edellytetään valtion viranomaisia, valtion liikelaitoksia sekä kuntia tekemään valmiussuunnitelmia ja etukäteisvalmisteluita sekä suorittamaan muita toimenpiteitä, joilla varmistetaan tehtävien mahdollisimman häiriötön hoitaminen myös poikkeusoloissa. Poikkeusoloilla tarkoitetaan valmiuslain 2 §:ssä lueteltuja kansallista olemassaoloa ja hyvinvointia vaarantavia tapahtumia, joiden hallitseminen ei ole mahdollista viranomaisten säännönmukaisilla toimivaltuuksilla. Näitä tapahtumia ovat muun muassa sota, sodan uhka sekä vakava uhka väestön toimeentulolle tai maan talouselämän perusteille.

Hämäläinen ja Anttila (2007, 42) painottavat organisaation yhteisten menettelytapojen ja -ohjeiden merkitystä, millä pyritään varmistamaan yhdenmukainen toiminta erilaisissa tilanteissa. Ohjeita tarvitaan etenkin toiminnasta onnettomuus-, hätä- ja uhkatilanteissa sekä työ- ja paloturvallisuudesta. Keskeisiä ohjattavia asioita ovat myös henkilökunnan, vierailijoiden ja sidosryhmien liikkuminen ja kulkuluvat alueella, huolto- ja kunnossapitotoiminta, hankinnat, vartiointi, tietoturvallisuus, rekrytointi, esimiesten perehdytys sekä vaarallisten aineiden varastointi ja käsittely. (Ks. Pesonen 1993, 271; Lanne 2001, 67.) Ohjeet kirjoitetaan mahdollisimman lyhyiksi ja selkeiksi dokumenteiksi ja ne viestitetään henkilöstön lisäksi tarvittaville sidosryhmille (vrt. valtiovarainministeriö 2005c, 22). Ohjeita kirjoitetaan vain todelliseen tarpeeseen ja niitä päivitetään säännöllisesti (Voutilainen ym. 2001, 78-79, 92-93).

3.5.3 Toteutusvaihe - turvallisuusriskejä koskeva riskienhallinta, turvallisuusosaaminen ja -viestintä

Toteutusvaiheessa viedään suunnitellut toimintamallit, työmenetelmät ja työvaiheet käytäntöön eli toteutetaan se mikä on suunniteltu. Kyse on myös turvallisuusjohtamisjärjestelmän ylläpidosta. (Lanne 2001, 62.) Toteutusvaiheen keskeisiä osia ovat turvallisuusriskejä koskeva riskienhallinta, osaamisen varmistaminen sekä turvallisuusviestintä.

Turvallisuusriskien riskienhallinta

Turvallisuusriskejä koskevassa riskienhallintaprosessissa on kyse järjestelmällisestä ja hallitusta toiminnasta riskien tunnistamiseksi ja arvioimiseksi sekä niiden vaikutusten välttämiseksi, pienentämiseksi, siirtämiseksi tai pitämiseksi omalla vastuulla (ks. Pesonen 1993, 36). Riskienhallintaprosessi toimii turvallisuuden hallinnan perustana (vrt. Levä 2003, 53). Riskienhal-

lintaprosessi aloitetaan riskien tunnistamisesta ja kartoittamisesta tarkoitukseen sopivilla riskianalyysimenetelmillä, joilla määritellään riskien hyväksyttävyyden raja-arvot ja riskin suuruus (Malmen & Wessberg 2001; Molarius ym. 2005, 4; sosiaali- ja terveysministeriö 2003, 6, 10; ks. myös Kuusisto & Heikkilä 2000, 30; Hämäläinen & Lanne 2001, 17-18).

Riskien analysoinnissa käytetään erilaisia menetelmiä ja välineitä, jotta riskit saadaan selvitettyä riittävän kattavasti (ks. Challinger 2007, 592-593; Lonka ym. 2002, 12; Rissa 1999, 74). Riskianalyysimenetelmillä jäsennetään tarvittava ja käytettävissä oleva tieto järjestelmällistä riskien arviointia varten (Malmen & Wessberg 2001; vrt. Burns-Howell et al. 2003, 27-33). Yksittäisten riskianalyysien suorittamista ei ole Lanteen (2001, 17-18) mukaan pidettävä vielä osoituksena varsinaisesta riskienhallintatoiminnasta.

Analyysien jälkeen arvioidaan riskin merkitys eli kuinka haitallisia riskin seuraukset ovat ja kuinka todennäköisenä niiden toteutumista on pidettävä. Tavoitteena on saada kattava kuvaus riskeistä ja vaaroista sekä riskienhallintatoimenpiteiden tarpeellisuudesta ja kiireellisyydestä. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2003, 6, 10; Sulasalmi ym. 2003, 32-34; Rissa 1999, 74.) Riskien arviointia tehdään systemaattisesti osana jokaista muutosta tai investointia sekä aina varauduttaessa poikkeaviin tilanteisiin (Kerko 2001, 57-60). Kattava arviointi on aiheellista suorittaa tietyin väliajoin, mutta se ei välttämättä edellytä vuosittaista laajaa arviointia (Hämäläinen & Anttila 2007, 43). Arvioidut merkittävimmät riskit raportoidaan keskitetysti johdolle (vrt. valtiovaltiovarainministeriö 2005c, 31). Riskien arvioinnin tuloksia tulee Lanteen (2002, 304) mukaan hyödyntää turvallisuustavoitteiden asettamisessa.

Myös lainsäädäntö velvoittaa työnantajaa tekemään riskienarviointia. Työturvallisuuslain 10 §:n mukaisesti työnantajan on selvitettävä ja tunnistettava riittävän järjestelmällisesti työstä, työtilasta, muusta työympäristöstä ja työolosuhteista aiheutuvat haitta- ja vaaratekijät. Ellei työantaja voisi poistaa haitta- ja vaaratekijöitä, on niiden merkitys arvioitava työntekijöiden turvallisuudelle ja terveydelle. Vaikka riskien arvioinnin tekeminen kirjallisessa muodossa ei ole välttämätöntä, työnantajan on voita osoittaa, että arviointi on tehty. Työnantajan on pidettävä riskien arviointia hallussaan ja päivitettävä sitä tarvittaessa. Työnantaja voi käyttää riskien arvioinnissa apunaan asiantuntijoita tai teettää arviointi ulkopuolisilla, joilla on tähän tehtävään riittävä pätevyys ja muut edellytykset. Vaikka lainsäädännössä ei puututa suoranaisesti arvioinnin suorittamistapoihin tai menetelmiin, tarkoituksena on kuitenkin työturvallisuuden järjestelmällinen hallinta sekä työolojen jatkuva parantaminen. (HE 59/2002 vp; ks. myös Pääkkönen, Ranta & Uitti 2005, 11, 19.)

Pelastuslain 8 §:ssä velvoitetaan muun muassa rakennuksen omistaja, haltija, virasto ja laitos selvittämään pelastustoimiasetuksen 10 §:n mukaisesti laadittavassa pelastussuunnitelmassa mahdollisia vaaratilanteita ja niiden vaikutuksia sekä vaaratilanteita ehkäiseviä toimenpitei-

tä. Hämäläinen ja Anttila (2007, 44) pitävät riskien arviointia keskeisenä osana onnistunutta turvallisuusjohtamista, jossa turvallisuusajattelu kytketään osaksi koko työyhteisön toimintaa. Riskien arvioinnilla on vaikutuksia myös työyhteisön positiivisen turvallisuuskulttuurin muodostumisessa, jossa turvallisuus koetaan toistuvien arviointien kautta perustekijäksi työssä jaksamiselle ja viihtymiselle (HE 59/2002 vp).

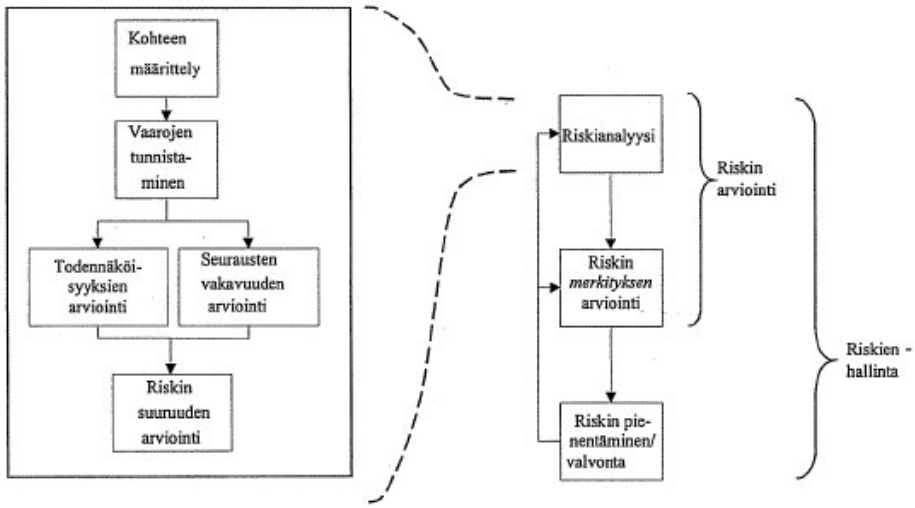
Arvioidut ja dokumentoidut riskit asetetaan merkittävyysjärjestykseen, jossa määritellään riskin hyväksyttävyyden raja. Valtionhallinnossa riskit suhteutetaan lainsäädännön ohella valtioneuvoston ja ohjaavan ministeriön asettamiin linjauksiin sekä näiden puitteissa toimintayksikön omaan riskinottohaluun ja -kykyyn nähden. Arvioitujen kustannusten ja riskienhallinnalla saavutettavien hyötyjen perusteella linjataan, mitä riskejä otetaan ja miten riskejä hallitaan. Priorisoiduille riskeille valitaan tarkoitukseen sopivat riskienhallintakeinot, joiden sopivuuden arviointi edellyttää realistista aikataulua ja voi vaatia ankaraakin priorisointia. Toimenpiteitä kohdistetaan vain niihin riskeihin, jotka arvioinnissa on tunnistettu ja priorisoitu toimenpiteitä edellyttävälle tasolle. (Valtiovarainministeriö 2005c, 21, 31-32.) Rissa (1999, 74) korostaakin, että hallita voidaan vain tunnistettuja riskejä.

Riskienhallintatoimenpiteet jaetaan ennaltaehkäisevään, korjaavaan ja jatkuvaan parantamiseen tähtäävään koko organisaation huomioon ottavaan toimintaan (vrt. Lonka ym. 2002, 12). Mallia toiminnan jatkuvaan parantamiseen voidaan ottaa myös toisilta organisaatioilta (Voutilainen ym. 2001, 230). Valtionhallinnossa riskienhallintatoimenpiteitä kutsutaan valvontatoimenpiteiksi, jotka toimivat varmentavina tai tarkistavina menettelyinä tai välineinä riskien pienentämiseksi. Ennakoivien valvontatoimenpiteiden tarkoituksena on estää riskin toteutumista, kun taas jälkikäteistoimenpiteillä pienennetään riskin toteutumisen aiheuttamia kielteisiä vaikutuksia. Valvontatoimenpiteillä pyritään kohtuulliseen varmuuteen siitä, että organisaatio saavuttaa tavoitteet halutulla tavalla. Johto päättää käytettävistä valvontatoimenpiteistä koordinoidusti. Riskit ja valvontatoimenpiteet arvioidaan sekä päivitetään säännöllisesti. (Valtiovarainministeriö 2005c, 33-34.)

Toisaalta läheskään kaikkia riskejä ei voida toiminnoista ja toimialasta johtuen välttää kokonaan tai siirtää toiselle osapuolelle esimerkiksi sopimusteitse. Riskejä ei ole kuitenkaan useissa tapauksissa perusteltua pitää kokonaan omalla vastuulla. Riskejä pienennettäessä on toimenpiteiden etukäteisellä suunnittelulla ja määräaikaisilla harjoituksilla olennainen merkitys kokonaisturvallisuuden hallinnan kannalta tilanteessa, jossa riski on saatu madallettua hyväksyttävälle tasolle. (Ks. Sulasalmi ym. 2003, 32-34.) Tämä edellyttää varmistuksia myös sen suhteen, että hallintosäädökset ja työjärjestykset ovat ajan tasalla, perustehtävät ja prosessit on määritelty lainsäädännön mukaisesti, kriittiset ja riskejä sisältävät toiminnot on analysoitu, koulutus on toimivaa, tavoitteenasettelu vastaa tulosohjauksen asettamia vaatimuksia ja seurantajärjestelmä on kunnossa (vrt. valtiovarainministeriö 2005c, 21, 31-32).

Seuraavaksi tehdään päätös riskienhallintatoimenpiteisiin ryhtymisestä sekä suunnitelmat niiden toteuttamisesta, aikatauluista ja niitä koskevista vastuista. Tässä yhteydessä sovitaan myös toimenpiteiden toteutumisen seurannasta, jolla varmistetaan vaikutusten aikaansaaminen asetettujen tavoitteiden mukaisesti. Niin ikään tähän sisältyy riskien ehkäisytoimenpiteiden riittävyyden ja jäljelle jäävän riskin siedettävyyden arviointi sekä lisätoimenpiteiden tunnistamisen tarve. (Ks. Malmen & Wessberg 2001; Sulasalmi ym. 2003, 32-34; Lanne 2002, 24; vrt. Burns-Howell et al. 2003, 59-65.) Yhdessä kokonaisuus riskien tunnistamisesta riskienhallintatoimenpiteiden seurantaan muodostaa turvallisuusriskejä koskevan riskienhallinnan ydinsisällön.

Riskienhallinta edellyttää Lanteen (2001, 17-18) mukaan järjestelmällisyyttä, toistuvuutta ja pitkäjänteisyyttä (ks. myös Malmen & Wessberg 2001). Kyse on monivuotisesta prosessista, joka vaatii priorisointia (vrt. valtiovarainministeriö 2005c, 21). Laaja-alaisesti ja järjestelmällisesti toteutettuna riskienhallinnalla voidaan saavuttaa työyhteisön turvallisuutta merkittävästi parantavia vaikutuksia (Lanne 2001, 17-18). Kokonaisvaltainen riskienhallinta ottaa normaalin toiminnan ohella huomioon poikkeavan toiminnan ja hätätilanteet sekä kattaa oman henkilöstön turvallisuuden lisäksi organisaation vaikutuspiirissä toimivien ulkopuolisten turvallisuuden (vrt. Räikkönen & Rouhiainen 2003, 13). Kuviossa 11 on kuvattu riskienhallinnan sisältöä ja ammattisanastoa.



Vaara	Mahdollinen vahingonlähde tai vahingon mahdollistava tilanne	Riskin suuruuden arviointi	Mitataan riskin taso arvioimalla vahingon todennäköisyyttä ja seurauksia.
Riskianalyysi	Saatavissa olevan tiedon järjestelmällistä käyttämistä vaarojen tunnistamiseksi sekä ihmisiin tai väestöön, omaisuuteen tai ympäristöön kohdistuvan riskin suuruuden arvioimiseksi.	Riskin merkityksen arviointi	Prosessi, jossa tehdään päätökset riskin hyväksyttävyydestä.
		Riskinarviointi	Riskianalyysin ja riskin merkityksen arvioinnin kokonaisprosessi
Vahinko	Fyysinen vamma tai terveyshaitta tai omaisuus- tai ympäristövahinko	Riskienhallinta	Johtamisperiaatteiden, menettelytapojen ja käytäntöjen järjestelmällistä hyväksikäyttämistä riskien analysoimiseksi, merkityksen arvioimiseksi ja valvomiseksi

Kuvio 11. Riskienhallinnan sisältö ja ammattisanastoa (Malmen & Wessberg 2001, standardista SFS-IEC 60300-3-9).

Turvallisuusosaaminen

Kerko (2001, 51) painottaa perehdytyksen ja koulutuksen merkitystä organisaation turvallisuustoiminnan onnistumisessa. Henkilöstöllä tulee olla riittävä pätevyys työpaikan turvallisuustehtävien suorittamiseksi. Hämäläisen ja Anttilan (2007, 39) mukaan riittävä ja jatkuva koulutus vaikuttaa henkilöstön turvallisuusasenteisiin ainakin pidemmällä tähtäimellä. Osaamisen kehittäminen kytketään toiminnan tarpeisiin ja osaamista arvioidaan säännöllisesti. Tämä edellyttää organisaatiolta dokumentoitua ja päivitettyä osaamistarpeita ja resursseja määrittelevää henkilöstöstrategiaa tai -politiikkaa. Työtehtävien vaatimukset sekä työntekijöiden tiedot, taidot ja kokemus dokumentoidaan. (Vrt. valtiovarainministeriö 2005c, 25.)

Turvallisuuskoulutuksessa organisaation kaikille työntekijöille annetaan tietoa turvallisuuspolitiikasta ja sen menettelytapojen ja vaatimusten noudattamisen tärkeydestä sekä turvallisista menettelytavoista. Niin ikään koulutettaviin asioihin kuuluvat tietoisuuden lisääminen erityisistä vaaroista ja riskienhallintamenetelmistä, turvallisuustoiminnan organisoinnista, työntekijän tehtävistä, vastuista ja niiden konkreettisista vaikutuksista organisaation turvallisuuteen. Keskeisen osan koulutusta muodostaa toiminta häiriö- ja hätätilanteissa. Koulutuksessa otetaan huomioon eritasoiset vastuut, kyvyt, koulutustasot ja riskit. (Ks. Hämäläinen & Anttila 2007, 14-15; vrt. OHSAS 18001:fi 2003, 10, 22-23.)

Lanne (2002, 304) korostaa esimiesten turvallisuusvastuita ja -velvollisuuksia koskevan osaamisen tärkeyttä. Organisaation on myös varmistettava henkilöstön tietoisuus vastuistaan turvallisuustoiminnassa. Asiantuntijat korostavat turvallisuusasioiden riittävää huomioon ottamista myös sidosryhmien osalta. (Hämäläinen & Anttila 2007, 41-42.) Turvallisuuskoulutus on Kerkon (2001, 51) mukaan perusteltua integroida organisaation yleiseen koulutukseen, joskin lisäksi tarvitaan erillistä kohdennettua turvallisuuskoulutusta (ks. myös Kuusisto & Heikkilä 2000, 8). Johdon esimerkkinä toimimisella on todettu olevan merkittävä vaikutus myös koulutuksen onnistumisessa (Hämäläinen & Anttila 2007, 41-42).

Osaaminen otetaan huomioon jo rekrytoinneissa, mitä tietoa voidaan hyödyntää perehdytyksen kohdentamisessa. Uudet työntekijät perehdytetään työpaikkaan ja tehtäviinsä esimerkiksi perehdyttämisohjelmalla, millä varmistetaan osaamista sekä autetaan ymmärtämään työtehtävien ja työpaikan vaaroja. (Vrt. valtiovarainministeriö 2005c, 25.) Perehdyttämisellä tarkoitetaan kaikkia niitä toimenpiteitä, joiden avulla uusi työntekijä opetetaan tuntemaan työpaikkaansa, sen tapoja ja ihmisiä sekä työtään ja tähän liittyviä odotuksia. Työnopastuksessa on kyse itse työn tekemiseen kuuluvasta työkokonaisuuden opastuksesta, joka ulotetaan myös jo pidempään työssä olleisiin. Perehdyttäminen ja opastus edellyttävät suunnitelmallisuutta, dokumentointia ja jatkuvuutta. Perehdytys suunnitellaan tehokkaaksi kokonaisuudeksi ja sen toteutumista seurataan. (Työturvallisuuskeskus 2006.)

Turvallisuusviestintä

Viestintä on kaksisuuntainen tapahtuma, jossa viestinnän osapuolet välittävät kaiken aikaa viestejä toisilleen toisin kuin yksisuuntaisessa tiedottamisessa (Salminen 2001, 14-15, 68-69, ks. Bamfield 2006, 505; POA Publishing LLC 2003, 458). Åbergin (1993, 7–8) mukaan mikään työyhteisö ei voisi toimia ilman viestintää, eikä ilman viestintää voisi johtaa. Salminen (2001, 105) pitää viestintää johdon tärkeimpänä välineenä, jolla se voi vaikuttaa organisaation toimintaan (vrt. Rautavaara 1978, 86-87). Toimivalla tiedonkululla luodaan vuorovaikutus- ja raportointikanavia, joiden kautta johto, henkilöstö ja sidosryhmät saavat oikea-aikaisesti tarvittavaa ja käyttökelpoista tietoa toimintaansa vaikuttavista tekijöistä (valtiovarainministeriö 2005c, 35).

Viestinnän onnistuminen edellyttää viestintästrategiaa ja -politiikkaa, jolla varmistetaan tietynlainen vähimmäistaso tiedonkululle. Viestintä on osa yrityksen jatkuvaa toimintaa, johon osallistuu koko henkilöstö. Viestinnän avulla jaetaan tietoa, vaikutetaan asenteisiin ja taitoihin sekä koko organisaation kulttuuriin ja yhteiseen tietovarastoon. Viestintä kattaa myös tarvittavat sidosryhmät. Viestintä on tehokas strategisen johtamisen väline, jonka kautta johto voi ilmaista strategisen suunnan. Jotta viestinnällä voidaan tavoittaa kaikki tarvittavat osapuolet, sen on oltava selkeää ja siihen on voitava sitoutua. Johdon on saatava viestinnän keinoin alaisensa vakuuttumaan siitä, että heidän kannattaa toimia tehtyjen päätösten mukaisesti (Salminen 2001, 49; Viitala 2003, 17.)

Hämäläinen ja Anttila (2007, 42) painottavat monipuolisen turvallisuusviestinnän merkitystä, mitä ilmentävät esimerkiksi työpisteissä tapahtuva esimiesviestintä, työryhmätoiminta, kokoukset, ilmoitustauluviestit, sisäiset tiedotuslehdet, audiovisuaaliset ja sähköiset tiedotusvälineet sekä työtyytyväisyyskyselyt ja aloitetoiminta (ks. myös Lanne 2001, 66; Bamfield 2006, 504-505; vrt. Merenkulkulaitos 2006, 81). Keskeinen osa turvallisuusviestinnästä tapahtuu dokumentoidusti joko papereiden kautta tai sähköisessä muodossa. Voutilaisen ym. (2001, 93) mukaan dokumentointi viestittää tehokkaasti, tuo toimintatavat näkyviin ja sitä voidaan hyödyntää jatkokehittelyssä.

Dokumentoinnissa keskitytään vain olennaiseen, jotta siitä saatava hyöty olisi mahdollisimman suuri. Dokumentoinnin on tuettava suoraan käytännön toimintaa. (Sulasalmi ym. 2002.) Dokumentoinnilla viestitetään turvallisuuden hallinnan tarkoitus, ydinosat ja niiden väliset vuorovaikutukset. Dokumentoitavia asioita ovat ainakin turvallisuuspolitiikka, -päämäärät, -tavoitteet, -suunnitelmat, vastuut, valtuudet, työtä koskevat menettelyt ja ohjeet, pätevyydet, koulutus sekä mittaus- ja auditointitulokset. (Ks. Voutilainen ym. 2001, 80-83; Lanne 2001, 65.) Dokumentoinnin on oltava ajantasaista, tarkoitukseensa sopivaa ja helposti työntekijöiden saatavilla (ks. Lanne 2001, 65; Rissa 1999, 120; Henttonen 2000, 17). Dokumentoin-

nissa otetaan huomioon organisaation, johdon ja henkilöstön kapasiteetti käsitellä ja omaksua informaatiota sekä tähän käytetystä ajasta johtuvat kustannukset (vrt. valtiovarainministeriö 2005c, 21). Reiman ja Oedewald (2008, 118) korostavat kommunikoinnin selkeyden merkitystä.

Toimiva tiedonkulku edellyttää Hämäläisen ja Anttilan (2007, 40) mukaan vuorovaikutusta ja avointa keskustelukulttuuria eri organisaatio- ja toimintaryhmien välille. Keskeistä on myös mahdollisuus antaa palautetta organisaation jokaisella tasolla, mitä voidaan hyödyntää tietona järjestelmän toimivuudesta (POA Publishing LLC 2003, 458). Myös Lanne (2002, 303) korostaa yhteistyön merkitystä organisaation eri toimijoiden välillä, mitä voidaan toteuttaa esimerkiksi niin sanottujen yhdyshenkilöiden kautta. Yhteistyön tavoitteena on yhtenäistää tarkoituksenmukaisia toimintoja ja asettaa yhteisiä turvallisuustavoitteita. Yhteistyötä ilmentävät muun muassa johdon kierrokset työntekijöiden keskuudessa ja heidän kanssaan käydyt keskustelut sekä työntekijöiden mielipiteiden huomioon ottaminen. Johdon ja työntekijöiden välisen luottamuksen kautta johto pystyy myös motivoimaan paremmin työntekijöitä (Hämäläinen & Anttila 2007, 44, 46.) Kerko (2001, 52) painottaa turvallisuusasioiden käsittelyn merkitystä erilaisissa ohjauspalavereissa, millä varmistetaan ajankohtaisten turvallisuusasioiden riittävä huomioon ottaminen. Tiedonkulun toimivuus korostuu erityisesti häiriö- ja hätätilanteissa.

3.5.4 Seurantavaihe - turvallisuusmittarit, -auditointi ja johdon katselmukset

Turvallisuusmittarit

Turvallisuustoiminnan toteutumista seurataan, jotta tiedetään onko suunniteltu toiminta ollut riittävää ja tarkoituksenmukaista (Kuusisto & Heikkilä 2000, 31; ks. myös Voutilainen ym. 2001, 68-69; Henttonen 2000, 71). Turvallisuusmittareilla saadaan tietoa turvallisuuden hallinnan tehokkuudesta ja toimivuudesta (Kuusisto & Heikkilä 2000, 31). Mittaustuloksista voidaan päätellä päämäärien, tavoitteiden ja suunnitelmien toteutumisaste, hallintotoimien tehokkuus ja riittävyys sekä kehittämistoimenpiteitä vaativat kohteet. Mittaustulokset antavat myös luotettavaa tietoa päätöksenteon tueksi. (Lahtinen & Moisio 1998, 29-30; ks. myös Levä 2003, 56; vrt. valtiovarainministeriö 2005, 34.) Seurantaa toteutetaan joko tavanomaiseen toimintaan liittyvänä jatkuvana toimintana tai jatkuvan seurannan ja määräaikaisseurannan yhdistelmänä (vrt. valtiovarainministeriö 2005c, 37). Hämäläinen ja Anttila (2007, 40) korostavat seurannan ja mittausten merkitystä asetettujen päämäärien saavuttamisessa.

Mittareita valitaan sekä ennakoivaan että reagoivaan toimintaan (Levä 2003, 57). Ennakoivilla mittareilla seurataan turvallisuusjärjestelyjen vaatimustenmukaisuutta, kun taas reagoivilla toiminnan vaikutusten mittareilla seurataan muun muassa tapaturmia, läheltä-piti tilanteita,

terveydentiloja ja vaaratilanteita (Kuusisto & Heikkilä 2000, 32; ks. Henttonen 2000, 15). Jotta mittaustuloksia voidaan vertailla ja tehdä tarvittavia johtopäätöksiä turvallisuuden jatkuvasta kehittymisestä, mittareilla ei seurata pelkästään poikkeamia, eikä mittareita vaihdeta liian usein (Hämäläinen & Anttila 2007, 44).

Turvallisuusauditoinnit ja johdon katselmukset

Lanne (2002, 305) korostaa, että ilman systemaattista uusien turvallisuustavoitteiden asettamista ja turvallisuustoiminnan mittausta on turvallisuustoiminnan jatkuva kehittäminen käytännössä mahdotonta. Hämäläinen ja Anttila (2007, 39) painottavat turvallisuuslainsäädännön tuntemuksen ja siihen liittyvien velvoitteiden hoitamista onnistuneen turvallisuuden hallinnan perusedellytyksenä. Mitattavia asioita ovat lainsäädännön ohella erityisesti turvallisjohtamisjärjestelmän toimivuus, jossa mittauksen kohteena ovat muun muassa tekniset järjestelmät, turvallisuuskulttuuri, johtamisjärjestelmä ja menettelytavat sekä ei-toivotut tapahtumat (vrt. Levä 2003, 56-57; Henttonen 2000, 15-16). Mittaamisella pyritään myös tunnistamaan organisaation toiminnan vaaroja ja uhkia. Mittaamiskeinoina toimivat itsearviointien ohella ulkopuolisten toimesta tehdyt auditoinnit sekä vertaisarvioinnit. Mitattu tieto analysoidaan, jotta sillä voidaan tukea päätöksentekoa. (Ks. Lanne 2002, 304-305; Reiman & Oedewald 2008, 343.)

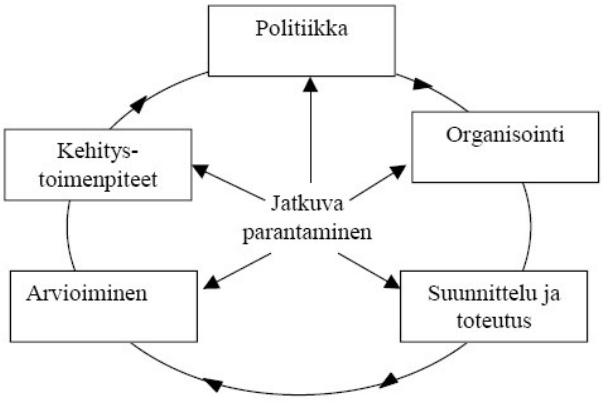
Auditoinnit ovat syvällisiä, kriittisiä, objektiivisia, systemaattisia ja perusteellisia lähestymistapoja, jotka ovat mitoitettu organisaation koon ja vaarojen luonteen mukaisesti. Auditointien toteuttamiseksi laaditaan suunnitelma ja menettelytavat. (Ks. Lanne 2001, 68; vrt. Inspecta.) Auditoinnit kohdistetaan turvallisuusjohtamisjärjestelmän ja organisaation toimivuuteen, menettelyohjeisiin, henkilöstöresursseihin, työalueisiin, prosessiin ja dokumentointiin. Auditointien kautta selvitetään onko turvallisuusjohtamisjärjestelmä turvallisuuspolitiikan mukainen ja ovatko sen osa-alueet asianmukaisia ja tehokkaita. Lisäksi selvitettäviä asioita ovat turvallisuustyön toimeenpanon ja ylläpidon onnistuminen, järjestelmän vahvuudet ja heikkoudet, tavoitteiden saavuttaminen sekä velvoitteiden toteutuminen. Tähän sisältyvät myös vastuiden, valtuuksien, koulutusten, ohjeiden ja pätevyyksien sekä turvallisuus- ja terveysasioiden parantamiseksi tehtyjen suunnitelmien, suoritettujen riskien arviointien, onnettomuuksien ja läheltä-piti tilanteiden arviointi. (Ks. Lanne 2001, 68; vrt. ILO-OSH 2001:fi 2003, 23-24.)

Lisäksi johto suorittaa tietyin väliajoin organisaation tilaa koskevan niin sanotun johdon katselmuksen, jossa turvallisuusjohtamisjärjestelmää tarkastellaan kokonaisuutena. Katselmuksessa ovat mukana järjestelmän eri osien toiminnan kuvaukset ja auditointien tulokset. Tähän sisältyy myös organisaation sisäisiä ja ulkoisia tekijöitä, joita ovat esimerkiksi muutokset organisaatiorakenteessa, lainsäädännön muuttuminen ja uuden teknologian käyttöönotto. Johdon katselmuksen kautta ennakoidaan riskejä ja parannetaan organisaation tulosta. (Ks. Levä

2003, 62; Lanne 2001, 68.) Katselmoinnin tulokset dokumentoidaan ja niistä viestitetään vastuuhenkilöille (Rissa 1999, 121).

Seuranta integroidaan organisaation johtamis- ja ohjausprosessiin. Johto tekee seurannan perusteella tarvittavia päätöksiä toimenpiteisiin ryhtymisestä. Toteumasta ja toimenpiteistä viestitetään henkilöstölle ja ohjaavalle taholle. (Vrt. valtiovarainministeriö 2005c, 34.) Tehokas seuranta edellyttää Lanteen (2002, 305) mukaan toimivaa tiedonhallintajärjestelmää, joka auttaa turvallisuustoiminnan pitkäjänteisessä kehittämisessä ja tavoitteiden asettelussa. Myös Voutilainen, Ritola & Moisio (2001, 116) korostavat toimivan tiedonhallinnan ja tähän liittyvän tietoturvallisuuden merkitystä, jotta tieto olisi luotettavasti oikeaan aikaan, oikeassa paikassa ja oikeiden ihmisten käytettävissä. Tiedostoilta edellytetään selkeyttä ja tunnistettavuutta sekä niiden yhdistettävyyttä haluttuun toimintoon. Tiedonhallintajärjestelmässä tarvittavia tietoja ovat muun muassa mittaustiedot, lainsäädännön seurantatiedot, riskien arviointi- ja luokittelutiedot, kehittämistoimenpiteet sekä auditointien tulokset (ks. Voutilainen ym. 2001, 97, 118-119).

Seuranta- ja arviointitietojen avulla luodaan kehittämistavoitteet, joiden saavuttamiseksi on arvioitava ja valittava asianmukaiset toteutettavat ratkaisut. Toteutusvaihetta seuraa uusi mittaus, toiminnan arviointi ja tulosten analysointi. Hyviksi todetut kehittämisratkaisut pyritään vakiinnuttamaan. (Ks. Lanne 2001, 64.) Kuvio 12 havainnollistaa turvallisuuden hallinnan sisältötekijöiden kytkeytymisen jatkuvan parantamisen periaatteeseen, mitä organisaatio toteuttaa turvallisuus(johtamis-)järjestelmänsä kautta.



Kuvio 12. ILO OSH 2001 mukaiset turvallisjohtamisjärjestelmän keskeiset elementit (ILO OSH 2001, käännös Koskela 2002, 18).

3.6 Yhteistyön ja vuorovaikutuksen merkityksestä turvallisuuden hallinnassa

Lanne (2007) tutki väitöskirjassaan sisäisen yhteistyön merkitystä suurten organisaatioiden turvallisuustoiminnassa. Lanne toteaa, että turvallisuuden tavoite voidaan nähdä yhteiseksi vain silloin, kun kaikki osapuolet kokevat jotenkin osallistuvansa turvallisuuden hallintaan

(vrt. Merenkulkulaitos 2006, 80; Kujala & Kuvaja 2002, 147). Yhteistyö ilmenee turvallisuuden hallinnassa erilaisten käsitysten ja näkökulmien huomioon ottamisena, eri toimijoiden välisenä tiedon jakamisena sekä yhteiseen tavoitteeseen tähtäävän toiminnan organisointina ja koordinointina. Yhteistyötä edistäviksi tekijöiksi Lanne mainitsee avoimen tiedonkulun, osallistumismahdollisuuksien luomisen ja palkitsemiskäytännöt, kuten tunnustuksen antamisen. Vuorovaikutuksessa on kyse kahden tai useamman toimijan vaikuttamisesta toisiinsa, mikä laajemmassa mielessä kattaa myös ilman yhteistyötä tapahtuvan vuorovaikutuksen. (Lanne 2007, 38, 63; ks. myös Lanne ym. 2004, 73; vrt. Lönnqvist 2002, 182; Merenkulkulaitos 2006, 78-80.) Vuorovaikutukseen perustuvassa yhteistyössä johtamisessa pyritään avoimuuden ylläpitämiseen ja lisäämiseen (Lönnqvist 2002, 87).

Tutkimuksessaan Lanne (2007) käsittelee yhteistyötä vuorovaikutuksen keinona, joka vaikuttaa tiedon ja näkökulmien jakamisen kautta organisaation turvallisuuden hallinnan kehittämiseen ja oppimiseen. Yhteistyön onnistumiseen vaikuttavat opittu toiminta ja organisaatiokulttuuri. Yhteistyö ja vuorovaikutus liittyvät myös turvallisuuden hallinnan kokonaiskuvan muodostamiseen, jolloin toimintoja kehitetään yhteiseen tavoitteeseen tähtäävänä kokonaisuutena. Yhteistyö ja vuorovaikutus mahdollistavat myös uusien kehitysideoiden ja ratkaisujen syntymisen sekä eri toimijoiden pitämisen kiinni yhteisessä tavoitteessa. (Lanne 2007, 70-73; vrt. Lönnqvist 2002, 183.)

Lanteen (2007) esittämien tutkimustulosten mukaan yhteistyön arvostus kasvaa yhteistyökokemusten myötä. Yhteistyötarpeet koskevat erityisesti ongelmallisiksi ja voimakkaasti yhteisiksi koettuja turvallisuustoimintoja, joita ovat esimerkiksi hätätilanneohjeistus, riskien arviointi, vaaroista ilmoittaminen sekä siisteydestä ja järjestyksestä huolehtiminen. Lanne liittää turvallisuuden hallinnan organisaation kaikkeen toimintaan, minkä toteuttamisessa tarvitaan sekä sisäisten toimijoiden keskinäistä että sisäisten ja ulkoisten toimijoiden välistä yhteistyötä ja vuorovaikutusta. (Lanne 2007, 84-85.)

Organisaation sisäinen yhteistyö ja verkottuminen pienentävät yksiköiden välisiä raja-aitoja. Organisaation kannalta on yhteistyön sujuminen olennaista etenkin niiden yksiköiden välillä, joiden työt liittyvät toisiinsa. Yksiköillä tulisi olla työn tekemisen kannalta tarvittava tieto toistensa olosuhteista. Toimiva yhteistyö edellyttää yhteisiä tavoitteita, selkeitä rakenteita ja johtajuutta sekä luottamusta ja keskinäistä ymmärrystä. Lisäksi tarvitaan toimivia informaatiojärjestelmiä, kuten nopeita tietoliikenneyhteyksiä. (Lönnqvist 2002, 90-94, 182-183.) Samat edellytykset pätevät myös organisaatioiden välisessä yhteistyössä.

4 Empiirinen tutkimusaineisto ja menetelmät

Tutkimuksen toteuttamista varten pyydettiin kirjallisesti tutkimusluvat vuoden 2008 syyskuun lopussa tutkimusta edustavien hallinnonalojen ministeriöistä, joista tutkimuslupien käsittely siirrettiin tutkimuskohteeksi valittujen organisaatioiden johdolle. Tästä eteenpäin tutkimuksessa näitä organisaatioita kuvataan muodossa ”organisaatio A” ja ”organisaatio B”. Organisaatio A:n johto vahvisti tutkimusluvan sähköpostitse ja organisaatio B:n kirjeitse marraskuun alkuun mennessä.

Tässä luvussa kuvataan tutkimusaineistoa sekä tutkimuksessa käytettyjä aineistonkeruun ja analyysin menetelmiä. Luvussa edetään yleisluonteisen tutkimusmetodologian kautta tutkimusprosessin vaiheiden tarkasteluun. Yksityiskohtaisempi huomio kohdistetaan monitoimijakiinteistön yhteisen turvallisuuden hallinnan tilan arviointiin laaditun analyysityökalun rakenteen ja soveltamisen tarkasteluun tutkimuksessa. Luvun lopussa on esitetty arviointia tutkimuksen validiteetista.

4.1 Tutkimusmetodologia

Metodologiselta kannalta tutkimus on luonteeltaan kvalitatiivinen tutkimus, jonka lähtökohtana on todellisen elämän kuvaaminen. Tähän sisältyy ajatus moninaisesta todellisuudesta, jossa tapahtumat muovaavat toinen toistaan. Kvalitatiivisessa tutkimuksessa kohdetta pyritään tutkimaan mahdollisimman kokonaisvaltaisesti, jolloin on mahdollista löytää tapahtumien välisiä monensuuntaisia suhteita. Pyrkimyksenä on ennemmin löytää tai paljastaa tosiasioita kuin todentaa jo olemassa olevia väittämiä. (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2003, 152.)

Tutkimuksessa selvitettiin erään suomalaisen valtionhallinnon monitoimijakiinteistön yhteisen turvallisuuden hallinnan järjestelmällisyyttä, kattavuutta ja toimivuutta kiinteistössä päätoimijoina olevien eri hallinnonaloille sijoittuvien organisaatio A:n ja B:n kautta. Tarkastelutavan kautta voitiin selvittää kattavasti koko kiinteistön yhteisen turvallisuuden hallinnan tila, mikä mahdollisti tutkimusteorian ja tutkimuksessa syntyneen uuden tiedon perusteella monitoimijakiinteistön yhteisen turvallisuuden hallinnan teoreettisen mallin kehittämisen.

Tarkastelutapa auttoi löytämään kvalitatiivisen tutkimuksen logiikan mukaisesti hallinnonalojen välisiä realistisia yhteyksiä tai niiden puutteita, joilla voidaan katsoa olevan olennaista merkitystä monitoimijakiinteistön yhteisen turvallisuuden hallinnan kannalta. Tutkimuksen luonteen ja tutkimusongelman kannalta soveltui kvalitatiivinen tutkimus hyvin tähän tutkimukseen. Toisaalta kvalitatiivisessa tutkimuksessa voidaan Hirsjärven ym. (2003, 152) mukaan saada aikaan vain ehdollisia selityksiä johonkin aikaan ja paikkaan rajoittuen, sillä arvolähtökohdat muovaavat sitä, mitä ja miten pyrimme ymmärtämään tutkimiamme ilmiöitä. Tutkijan

tiedot ja se mitä tiedetään kietoutuvat kvalitatiivisessa tutkimuksessa saumattomasti toisiinsa.

Tutkimusstrategialla tarkoitetaan tutkimuksen menetelmällisten ratkaisujen kokonaisuutta, josta on erotettava suppeampana käsitteenä termi tutkimusmetodi. Tutkimusstrategia ja yksittäisten tutkimusmetodien valinta riippuvat valitusta tutkimustehtävästä ja tutkimusongelmasta. (Hirsjärvi ym. 2003, 120.) Tässä tutkimuksessa käytettiin tutkimusstrategiana tapaustutkimusta. Yin (2003, 1, 9-14) määrittelee tapaustutkimukselle neljä keskeistä piirrettä. Tapaustutkimuksessa tutkimuskysymyksinä toimivat mitä, miten ja miksi -kysymykset. Toiseksi tutkijalla on vain vähäinen mahdollisuus hallita tutkittavia tapahtumia, eikä aiheesta ei ole juurikaan tehty empiiristä tutkimusta. Neljäntenä ominaisena piirteenä tapaustutkimuksessa tarkastellaan jotain nykyajassa tapahtuvaa ilmiötä sen todellisessa tapahtumakontekstissa eli siinä ympäristössä, jossa ilmiö tapahtuu (ks. myös Eriksson & Koistinen 2005, 5). Tutkimuksesta on löydettävissä tapaustutkimukselle ominaiset piirteet. Tutkimuskysymykseen etsittiin vastausta ”miten” -kysymyssanan kautta. Tutkijalla ei ollut mahdollisuutta hallita tutkittavia tapahtumia, eikä ilmiötä ollut aikaisemmin empiirisesti tutkittu. Lisäksi tutkittavaa ilmiötä tarkasteltiin todellisessa tapahtumaympäristössä.

Tapaustutkimuksessa kerätään yksityiskohtaista ja intensiivistä tietoa yksittäisestä tapauksesta tai pienestä joukosta toisiinsa suhteessa olevia tapauksia (Hirsjärvi ym. 2003, 122-123; Saarela-Kinnunen & Eskola 2001, 159), joiden määrittely, analysointi ja ratkaisu on tapaustutkimuksen keskeinen tavoite (Eriksson & Koistinen 2005, 4). Tutkittava tapaus voi olla mitä moninaisin ilmiö, kuten yksilö, ryhmä, tapahtuma tai instituutio. Tapaus on kuitenkin voitava ymmärtää tietyksi kokonaisuudeksi. (Jokinen & Kuronen 2008.) Tässä tutkimuksessa tapaustutkimuksen kohteena oli eräs valtionhallinnon monitoimijakiinteistö, jonka yhteisen turvallisuuden hallinnan järjestelmällisyyttä, kattavuutta ja toimivuutta selvitettiin kiinteistössä sekä henkilö- että neliömääriltään suurinta osaa edustavien ja eri hallinnonaloilla toimivien organisaatioiden kautta.

4.2 Aineistonkeruumenetelmät

Tutkimuksessa kerättiin tietoa virallista dokumenteista ja teemahaastatteluista. Virallisten dokumenttien kautta toimijoita pyritään ymmärtämään heidän itsensä tuottamien dokumenttien perusteella (Hirsjärvi ym. 2003, 204). Virallisilla dokumenteilla tässä yhteydessä tarkoitetaan tutkimuksen kohteeksi valitussa monitoimijakiinteistössä toimivien organisaatioiden turvallisuutta ohjaavia keskeisiä asiakirjoja, kuten tulosohjaus- ja suunnitteluasiakirjoja sekä turvallisuusmääräyksiä ja -ohjeita.

Mainittujen asiakirjojen tarkastelu perustui myös siihen näkemykseen, että valtionhallinnolle on tyypillistä tuottaa virallisia asiakirjoja, joiden tarkoituksena on sekä ohjata että osoittaa perusteita toiminnalle ja valituille ratkaisuille. Tätä taustaa vasten pidettiin virallisten dokumenttien tarkastelua perusteltuna lähestymistapana myös yhteisen turvallisuuden hallinnan tilan arvioinnissa. Tarkastelutapaa pidettiin perusteltuna myös siksi, että valtionhallinnossa on yleisesti voitava perustella, mihin se käyttää sille tulosbudjetoinnissa osoitettuja määrärahoja.

Toisena tiedonkeruumenetelmänä käytettiin haastattelua, jota on pidettävä Hirsjärven ym. (2003, 191-192) mukaan ainutkertaisena tiedonkeruumenetelmänä. Haastattelun etuna pidetään suoraa kielellistä vuorovaikutusta tutkittavan kanssa sekä aineiston keruun joustavuutta tilanteen edellyttämällä tavalla ja vastaajia myötäillen. Haastattelu valitaan tiedonkeruumenetelmäksi usein siksi, koska haastattelujen kautta halutaan syventää saatavia tietoja ja pyytää perusteluja esitetyille mielipiteille sekä esittää tarpeen mukaan lisäkysymyksiä. Vaikka haastattelu toisaalta kertoo sen, miten tutkittavat havaitsevat tapahtumia ympärillään, se ei tarkoita Hirsjärven ym. (2003, 199) mukaan välttämättä sitä mitä todella tapahtuu.

Haastattelumuotona käytettiin teemahaastattelua, joka on käytetyin kvalitatiivisen aineistonkeruun menetelmä sekä tunnetuin puolistrukturoitu haastattelumuoto (Koskinen, Alasuutari & Peltonen 2005, 105; ks. myös Hirsjärvi & Hurme 2001, 47). Eskola (2007, 45) pitää teemahaastattelua yhtenä vaativimmista tutkimuksista. Teemahaastattelussa haastattelun aihepiirit eli teema-alueet ovat tiedossa, mutta kysymysten tarkka muoto ja järjestys puuttuvat. (Hirsjärvi ym. 2003, 195; Eskola & Vastamäki 2001, 26.)

Tutkimuksen empiirisessä osuudessa käytetty aineisto koostui yhteensä kolmesta yksilö- ja parihaastatteluna tehdystä teemahaastattelusta. Teemahaastattelujen teemoina toimivat tutkimuksen teoreettisessa osuudessa turvallisuuden hallinnan tavoitetekijöitä kuvaavat sisältökokonaisuudet, joita ovat sisäinen toimintaympäristö sekä suunnittelu-, toteutus- ja seurantavaiheet. Lisäksi yhtenä teemana toimi kiinteistön yhteisen turvallisuuden hallinta toimijoiden välisen yhteistyön näkökulmasta.

Teemat jakaantuivat edelleen pienempiin osa-alueisiin, joita varten laadittiin tarkentavia ja syventäviä kysymyksiä. Kysymysten laadinnassa käytettiin apuna Valtiokonttorin ja VTT:n yhteistyössä kehittämää valtionhallinnon erityispiirteet huomioon ottavan Kaiku-Luotain riskienhallintatyökalun kysymyspatteristoja. Kysymykset muotoiltiin tarkoituksella sellaisiksi, että niihin vastaaminen edellytti syvällisempää pohdintaa ja perusteluja, eikä niihin voinut vastata lähtökohtaisesti yksistään kyllä tai ei -muodossa. Jokaista teemaa kohden oli 20-50 tarkentavaa kysymystä, mikä tarkoitti haastattelua kohden yhteensä noin 150 kysymyksen

läpikäyntiä. Saadut vastaukset saattoivat sisältää samalla vastauksen useampaan kysymykseen.

Haastattelujen toteutuksesta

Haastateltaviksi valittiin organisaatio A:n ja B:n johto ja molempien organisaatioiden turvallisuuspäälliköt. Haastatteluajankohdista sovittiin organisaatioiden johdon kanssa puhelimitse marraskuun 2008 loppupuolella ja ajankohdaksi täsmentyivät peräkkäiset päivät joulukuun puolivälissä. Haastattelut pyrittiin tekemään mahdollisimman täydellisinä yhdellä kertaa, mikä edellytti perusteellista ja huolellista valmistautumista haastatteluihin. Haastatteluteemat on esitetty liitteessä 6.

Haastatteluajankohdan sopimisen jälkeen toimitettiin haastateltaville sähköpostitse haastattelun teemat sen varmistamiseksi, että haastateltavat ehtisivät orientoitua riittävästi aiheeseen. Saateviestissä kuvattiin tutkimusongelma ja tutkimuksen tavoite. Molemmista organisaatioista saatiin postitse noin kuukautta ennen haastatteluajankohtaa tutkimuslupa-anomuksessa pyydettyjä virallisia turvallisuutta ohjaavia asiakirjoja. Asiakirjoihin perehtymisen tarkoituksena oli muodostaa alustava käsitys monitoimijakiinteistön yhteisen turvallisuuden hallinnan tilasta, mikä edesauttaisi keskittymään haastatteluissa mahdollisiin ongelmakohtiin syvällisemmin tai toisaalta poistamaan asiakirjojen perusteella muodostunutta virheellistä käsitystä.

Teemahaastattelut suoritettiin sekä yksilö- että parihaastatteluina. Yksilöhaastattelu tehtiin organisaatio A:n johdolle ja turvallisuuspäällikölle, kun taas parihaastattelu tehtiin organisaatio B:n johdolle ja turvallisuuspäällikölle. Varsinaisessa haastattelussa annettiin haastateltavan kertoa aluksi jokaisesta teemasta esitetyn pääkysymyksen jälkeen vapaasti ilman keskeytyksiä tai täydentää parihaastatteluissa toiselta haastateltavalta saatuja tietoja. Tätä seurasi tarkentavien kysymysten esittäminen teemoittain samalla logiikalla. Menettelyllä pyrittiin varmistamaan mahdollisimman kattavat tiedot kustakin teemasta siten, ettei samoihin kysymyksiin tarvitsisi palata haastattelun aikana uudestaan. Kaikki haastattelut taltioitiin haastatteluaikana tehtyjen muistiinpanojen lisäksi sanelukoneelle. Haastattelut purettiin muistiinpanoista ja sanelukoneelta haastattelua seuraavien lähipäivien aikana.

Ensimmäisessä teemahaastattelussa haastateltiin parihaastatteluna organisaatio B:n johtoa ja turvallisuuspäällikköä. Haastattelu suoritettiin yhtäjaksoisesti ja sen kesto oli noin kaksi ja puoli tuntia. Haastattelu eteni loogisesti ja suunnitellusti, mutta ajoittaiset haastateltavien puhelinkeskustelut haastattelun aikana aiheuttivat tilapäistä häiriöitä ja vaikeuttivat haastattelun purkamista myöhemmin sanelukoneelta. Tilapäistä häiriötä aiheutui myös haastattelua koskeneiden asiakirjojen etsimisestä yhtäaikaisesti haastattelun aikana.

Seuraavana päivänä haastateltiin organisaatio A:n johtoa yksilöhaastatteluna noin tunnin ajan, minkä jälkeen haastattelua jatkettiin yksilöhaastatteluna turvallisuuspäällikön kanssa vielä noin tunnin verran. Haastattelu oli suunniteltu alun perin tehtäväksi parihaastatteluna, mutta haastattelu päätettiin tehdä johdon osalta yksilöhaastatteluna tiettyyn pisteeseen, mitä jatkettaisiin jäljellä jäävien asioiden osalta turvallisuuspäällikön kanssa. Johdon kanssa haastattelusta käytiin läpi noin puolet, kunnes haastattelua jatkettiin turvallisuuspäällikön kanssa. Menettelystä ei ollut haittaa haastattelun tekemiselle.

4.3 Analyysimenetelmät

Tutkimuksessa käytettiin analyysimenetelmänä sisällönanalyysiä, jonka avulla dokumentteja voidaan analysoida systemaattisesti ja objektiivisesti. Analyysin tarkoituksena on aikaansaada tutkittavasta ilmiöstä kuvaus tiivistetyssä ja yleisessä muodossa. (Tuomi & Sarajärvi 2002, 105.) Toisaalta sisällönanalyysin avulla kerätty aineisto saadaan Grönforsin (1982, 161) mukaan vasta järjestetyksi johtopäätösten tekoa varten, sillä itse pohdinta tapahtuu tutkijan järjellisen ajattelun keinoin.

Tutkimuksessa käytetylle teorialähtöiselle sisällönanalyysille on tyypillistä tukeutua olemassa olevaan viitekehykseen, kuten tiettyyn teoriaan, malliin tai auktoriteetin esittämään ajatteluun. Teorialähtöisen analyysin taustalla on usein aikaisemman tiedon testaaminen uudessa kontekstissa. (Tuomi & Sarajärvi 2002, 99, 105, 116.) Tutkimuksessa tukeuduttiin laaja-alaisen tutkimustiedon, ammattikirjallisuuden ja turvallisuusjohtamisjärjestelmiä koskevan teorian perusteella onnistunutta turvallisuuden hallintaa ilmentäviin sisältötekijöihin. Näitä tekijöitä pidettiin tutkimuksessa turvallisuuden hallinnan tavoitetekijöinä, joiden ilmenemistä tutkimuksen kohteeksi valitussa monitoimijakiinteistössä ei ollut aikaisemmin selvitetty.

Arviointitaulukon rakenteesta ja soveltamisesta käytäntöön

Teorialähtöisen sisällönanalyysin ensimmäinen vaihe on analyysirungon muodostaminen (ks. Tuomi & Sarajärvi 2002, 116-117). Koska valtionhallinnon monitoimijakiinteistöjen yhteisen turvallisuuden hallinnan tilaa ei ollut aikaisemmin tutkimuksella selvitetty eikä analysoitu, tämä edellytti tutkimustulosten analysointiin soveltuvan menetelmän kehittämistä. Tästä menetelmästä pyrittiin kehittämään helposti käyttöönotettava arviointityökalu, joka mahdollistaisi minkä tahansa etenkin valtionhallinnon monitoimijakiinteistön yhteisen turvallisuuden hallinnan tilan selvittämisen. Arviointityökalu laadittiin taulukkomuotoon, jonka kehittämisen teoreettisena perustana toimivat tutkimuksen teoreettisessa osuudessa kuvatut turvallisuuden hallinnan tavoitetekijät sekä näiden selvittämisessä teemahaastattelujen tukena käytetty kysymyspatteristo. Kysymysmuoto on muutettu taulukossa tavoitetekijäkuvauksiksi.

Taulukossa teemat ja niitä koskevat tavoitetekijäkuvaukset etenevät taulukon ensimmäisessä sarakkeessa riveittäin loogisessa järjestyksessä, joka on sama kuin tutkimuksen teoreettisessa osuudessa esitetty järjestys. Menettelyllä haluttiin varmistaa selkeä ja looginen yhteys tutkimuksen teoreettisen ja empiirisen osuuden välille. Taulukkoon merkittiin omiksi sarakkeiksi tarkasteltavat organisaatiot, yhteisen turvallisuuden hallinnan tavoitetekijän arviointia koskeva sarake sekä kehittämistä vaativille toimenpiteille oma sarake. Saraketietoja ristiintaulukoimalla riveittäin etenevien turvallisuuden hallinnan tavoitetekijöiden kanssa voidaan muodostaa käsitys jokaisen tavoitetekijän kohdalta erikseen.

Arviointitaulukko mahdollistaa kaikkien monitoimijakiinteistössä toimivien organisaatioiden yhtäaikaisen ja yhdenmukaisen tarkastelun. Tarkastelu voidaan kohdistaa myös yksittäiseen tai tiettyihin kiinteistössä toimiviin organisaatioihin. Taulukko mahdollistaa myös yksittäisen teeman tai vain yksittäisten teemakohtaisten tavoitetekijöiden toteutumisen tarkastelun. Kattavan kokonaiskuvan muodostaminen edellyttää kuitenkin joko kaikkien tai ainakin kiinteistössä päätoimijoina olevien organisaatioiden turvallisuuden hallinnan tilan kattavaa selvittämistä ja tästä tehtäviä päätelmiä kokonaistilanteesta. Taulukkoa voidaan käyttää myös tarkistuslistana niistä asioista, joista järjestelmällisesti toteutetun turvallisuuden hallinnan kokonaisuus koostuu.

Taulukossa tavoitetilakuvaukset on kirjoitettu toteamusluonteisiksi maininnoiksi tavoitetilasta. Näissä kuvauksissa ei oteta tarkoituksellisesti kantaa erilaisiin tapoihin tai niiden paremmuuteen toteuttaa kuvattua tekijää, vaan tarkoituksena on saada kunkin tarkasteltavan organisaation tilanne kuvatun tekijän suhteen kirjatuksi sille varattuun organisaatiosarakkeeseen. Tutkimuksessa tarkastelu kohdistettiin monitoimijakiinteistössä päätoimijoina oleviin ja eri hallinnonaloille sijoittuviin organisaatio A:han ja B:hen, jotka mahdollistivat edustavuutensa vuoksi riittävän kokonaiskuvan muodostamisen koko monitoimijakiinteistön tilanteesta.

Tutkimuksessa tieto organisaatioiden turvallisuuden hallinnan tilanteesta kerättiin teemahaastattelujen ja kiinteistön turvallisuutta ohjaavien virallisten dokumenttien perusteella. Vaikka tietojen kokoamisessa olisi voitu käyttää myös muita tiedonkeruumenetelmiä, pidettiin tutkimustulosten luotettavuuden kannalta perusteltuna haastatella organisaatioturvallisuudesta vastaavaa johtoa ja turvallisuusjohtoa. Organisaatioiden haastattelut suoritettiin tutkimuksessa eriaikaisesti, mutta ne olisi voitu suorittaa myös yhtäaikaisesti ja laajentaa tätä kautta käsitystä koko kiinteistön turvallisuuden hallinnasta. Organisaatioiden eriaikaisen tarkastelun katsottiin kuitenkin antavan tutkimuksen tavoiteasetannan kannalta paremmat edellytykset muodostaa syvällisempi käsitys organisaatioiden turvallisuuden hallinnasta sekä tätä kautta paremmat lähtökohdat koko kiinteistön yhteisen turvallisuuden hallinnan tilan arvioinnille ja monitoimijakiinteistön yhteisen turvallisuuden hallinnan kokonaisuutta havainnollistavan mallin kehittämiselle.

Käsitys monitoimijakiinteistön yhteisen turvallisuuden hallinnan tilasta muodostettiin tekemällä kahdenlaista vertailua, jota käytettiin tutkimuksessa teorialähtöisen sisällönanalyysin ohella toisena analyysimetodina. Vertailun tarkoituksena on etsiä ja tarkastella aineiston yksilöitä tai tapauksia, jotka kuuluvat samaan lajiin, mutta eroavat jollain tavoin toisistaan (Routio 2004). Tutkimuksessa pyrittiin löytämään samassa kiinteistössä, mutta eri hallinnonaloilla toimivien organisaatioiden turvallisuuden hallinnan järjestämistä koskevia yhtäläisyyksiä ja eroavaisuuksia sekä mahdollisia ongelmakohtia ja puutteita järjestelmällisen vertailun eli replikoinnin kautta (vrt. Eriksson & Koistinen 2005, 15, 17). Tutkimuksessa käytetyn ohjaavaan vertailun metodin tarkoituksena on sekä selvittää minkälainen tutkimuskohde on että minkälainen sen pitäisi olla (Routio 2004). Arviointitaulukon laadinnassa noudatettiin ohjaavan vertailun logiikkaa.

Tarkasteltavien organisaatioiden tilannetta verrattiin aluksi kuhunkin taulukossa mainittuun tavoitetekijään, mitä kautta saatiin organisaatioiden välille yhteismitallinen vertailupohja ja selvitettyä organisaation toteumaa suhteessa tavoitetekijöihin. Jokaista teemakokonaisuutta arvioitiin myös kokonaisuutena. Yhteismitallisen vertailupohjan kautta pyrittiin lisäämään tutkimustulosten luotettavuutta. Teemahaastatteluista purettiin arviointitaulukon organisaatiosarakkeisiin lähtökohtaisesti vain niitä tietoja, jotka kuvastivat taulukon riveille merkittyjen tavoitetekijöiden toteutumista tai toteutumattomuutta. Muut esille tulleet asiat jätettiin tutkimuksen rajauksista johtuen tarkastelun ulkopuolelle. Nämä organisaatiokohtaiset tavoitetekijävertailut raportoitiin tutkimuksessa olennaisimmilta osiltaan tutkimustuloksina.

Vaikka arviointitaulukko helpotti olennaisesti teemoittain edenneiden haastattelujen purkamista sanelukoneelta ja muistiinpanoista, haastatteluissa tuli esille useissa yhteyksissä eri teemoihin liittyviä asioita, jotka yhdistettiin purkuvaiheessa oikeisiin teemoihin ja asiayhteyksiinsä. Organisaatiokohtaiset tiedot olisi voitu koota myös suoraan taulukon organisaatiosarakkeisiin. Tutkimuksessa teemahaastattelut ja tietojen kokoaminen arviointitaulukkoon tehtiin erillisinä toimenpiteinä, koska arviointitaulukon lopullinen rakenne ei ollut haastatteluajankohtina vielä täysin muotoutunut.

Seuraavaksi tavoitetekijävertailuun perustuvia organisaatiokohtaisia tietoja verrattiin keskenään jokaisen tavoitetekijän kohdalta erikseen. Organisaatioiden tietoja vertailemalla ja analysoimalla voitiin muodostaa käsitys siitä, oliko tavoitetekijä otettu riittävästi huomioon kaikkien kiinteistössä toimivien organisaatioiden kannalta. Teoreettisesti voitaisiin ajatella niin, että tavoitetekijän toteutuessa jokaisessa organisaatiossa, tilannetta voitaisiin pitää kokonaisuuden kannalta hyvänä. Tämäkin tilanne edellyttäisi kuitenkin lähempää tarkastelua mahdollisten erilaisten toteutustapojen toimivuudesta suhteessa toisiinsa.

Vaikka kaikki monitoimijakiinteistön organisaatiot sinällään toteuttaisivat esimerkiksi turvallisuusriskiensä arviointia, voi toteutustapojen kattavuudessa ja järjestelmällisyydessä olla huomattaviakin eroja, jotka voisivat muodostaa heikkouksia organisaatioiden rajapinnoille. Jos tavoitetekijää ei otettaisi riittävästi huomioon missään organisaatiossa, tämä voisi tekijästä riippuen johtaa ääritapauksessa jopa hyvin vakaviin seurauksiin turvallisuusriskin konkretisoituessa. Kyseessä olisi esimerkiksi tilanne, jossa mahdolliseen hätätilanteeseen ei olisi varauduttu lainkaan ja toimintaa olisi pidettävä tältä osin suunnittelemattomana ja sattumanvaraisena.

Organisaatioiden keskinäiseen vertailuun perustuva arviointitieto merkittiin taulukossa tavoitetekijän arviointisarakkeeseen jokaisen tavoitetekijän kohdalta erikseen. Lisäksi jokaisen teemakokonaisuuden jälkeen arvioitiin kyseistä teemaa kokonaisuutena. Arviointisaraketieto merkittiin taulukkoon käyttämällä tarkkoja sanallisia kuvauksia yksityiskohtaisemman ja kattavamman laadullisen arvioinnin tekemiseksi. Arviointitieto voitaisiin merkitä myös muulla tavoitetekijän toteutumista kuvaavalla tavalla esimerkiksi numeroasteikolla. Kokonaiskäsitys monitoimijakiinteistön yhteisen turvallisuuden hallinnan tilasta muodostettiin arviointisaraketietojen perusteella teemoittain.

Muodostunut kokonaiskäsitys raportoitiin tutkimuksessa olennaisimmilta osiltaan teemoittain tutkimustulosten pohdintaosuudessa. Kokonaiskäsityksen kautta voitiin vastata hyvin tutkimuskysymyksen muodossa esitettyyn tutkimusongelmaan. Kokonaiskäsitys edesauttoi ratkaisevasti myös monitoimijakiinteistön yhteisen turvallisuuden hallinnan kokonaisuutta havainnollistavan mallin kehittämisessä. Monitoimijakiinteistön yhteisen turvallisuuden hallinnassa tunnistetut kehittämiskohteet merkittiin arviointitaulukossa tälle varattuun sarakkeeseen. Tutkimuksessa tämä raportoitiin toimenpidesuosituksina monitoimijakiinteistön yhteisen turvallisuuden hallinnan järjestelmällisen kehittämisen alkutoimenpiteiksi.

Arviointitaulukon perään sijoitettu toimenpidetaulukko toimii tunnistettujen kehittämiskohteiden koontitaulukkona, jossa monitoimijakiinteistön organisaatiot määrittelevät yhteistyössä kehittämiskohteille suoritettavat toimenpiteet, vastuutahot, aikataulun ja toteutumisen seurannan. Koontitaulukon jälkeen on esitetty yhteenvetomaisesti luettelo tutkimuksen perusteella annetuista toimenpidesuosituksista, joiden kautta monitoimijakiinteistön turvallisuutta voidaan lähteä kehittämään järjestelmällisesti yhtenä kokonaisuutena. Arviointi- ja toimenpidetaulukot sekä alkutoimenpideluettelo löytyvät liitteestä 7.

4.4 Tutkimuksen validiteetti

Kvalitatiivisessa tutkimuksessa validiteetti- eli pätevyyskysymys liittyy kohderyhmän paikantamiseen ja tutkijan kykyyn rakentaa toimiva tutkimusasetelma (Pyörälä 1995, 15; ks. myös Eskola 2007, 38). Tutkimus on kohdennettu erään valtionhallinnon monitoimijakiinteistön

päätoimijoina olevien eri hallinnonaloille sijoittuvien organisaatio A:n ja B:n turvallisuuden hallinnan tarkasteluun, mitä kautta voitiin selvittää riittävän kattavasti koko monitoimijakiinteistön yhteisen turvallisuuden hallinnan tila myös muiden kiinteistön toimijoiden osalta. Tutkimusasetelma on rakennettu valtionhallinnon ohjausmallina käytetyn tulosohjauksen toteutumisen tarkasteluun turvallisuuden hallinnan kontekstissa tilanteessa, jossa eri hallinnonaloille sijoittuvat organisaatiot toimivat samassa kiinteistössä. Muodostamalla käsitys eri hallinnonaloilla toimivien organisaatio A:n ja B:n organisaatioturvallisuuden hallinnasta ja niiden välisestä yhteistyöstä turvallisuuden hallinnassa, voitiin muodostaa kokonaiskäsitys erään näiden hallinnonalojen muodostaman monitoimijakiinteistön tilanteesta.

Tutkimuksen teoreettinen osuus on muodostettu tulosohjausta ja sitä varmistavina tekijöinä toimivien sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kuvaamiseen valtionhallinnossa. Turvallisuuden hallinnalla ja riskienhallinnalla on monia yhtymäkohtia, joiden kuvaamista teoreettisessa osuudessa ennen siirtymistä turvallisuuden hallinnan teoriaan syvällisemmin pidettiin perusteltuna. Toisen puoliskon teoreettisesta osuudesta muodosti turvallisuuden hallinnan tavoitetekijöinä toimivien sisältötekijöiden kuvaaminen. Tavoitetekijöiden kuvauksissa on perusteltu jokaisen valitun tavoitetekijän merkitystä turvallisuuden hallinnan sisältötekijänä, millä pyrittiin lisäämään tutkimuksen luotettavuutta ja antamaan perusteltu teoriapohja tutkimuskohteeksi valitun monitoimijakiinteistön yhteisen turvallisuuden hallinnan tilan selvittämiseksi.

Toiseksi validiteetti liittyy tutkimuksessa syntyvän tulkinnan paikkansapitävyyteen eli päteekö esitetty tulkinta sekä koko tutkimusaineistossa että siinä ympäristössä, mitä on haluttu tutkia (Pyörälä 1995, 15; ks. Grönfors 1982, 174). Tutkimuksesta tehdyt tulkinnat muodostivat kiinteän yhteyden tutkimuksen teoreettisen ja empiirisen osuuden välille. Teoreettisessa osuudessa kuvattu tulosohjaus ja siinä havaitut ongelmat tulivat selkeästi esille myös tämän tutkimuksen yhteydessä. Samoin tutkimuksen teoreettisissa lähtökohdissa esitetyt pohdinnat tulosohjauksen mahdollisista vaikutuksista turvallisuuden hallintaan valtionhallinnon organisaatioiden välillä osoittautuivat tutkimustulosten perusteella suurelta osin oikeiksi. Lisäksi tutkimusaineisto perustui niihin keskeisiin turvallisuutta ohjaaviin asiakirjoihin sekä niiden henkilöiden haastatteluihin, joiden kautta turvallisuutta tutkimuksen kohteeksi valitussa monitoimijakiinteistössä hallittiin. Tulkintojen tekemisessä käytettyä aineistoa voitiin pitää hyvin paikkansapitävänä.

Hirsjärven ym. (2003, 192-195, 212) mukaan empiirisen aineiston kokoaminen teemahaastattelujen avulla on hyvä lähtökohta tapaustutkimuksen validiteetille. Toisaalta tutkimustuloksista tehdyt tulkinnat ovat tutkijan subjektiivisia tulkintoja aiheesta. Tutkija on pyrkinyt lisäämään objektiivisuutta tarkastelemalla organisaatioita mahdollisimman ulkopuolisen tarkkailijan silmin. Objektiivisuutta pyrittiin lisäämään käyttämällä organisaatio A:n ja B:n organisaatioturvallisuuden hallinnan vertailutietona laajaan teoria- ja tutkimustietoon perustuvia

sekä turvallisuusjohtamisjärjestelmissä onnistuneeseen turvallisuuden hallintaan kuuluviksi katsottavia sisältötekijöitä.

Tutkimuksessa analysoitiin tietoa virallisista dokumenteista ja teemahaastatteluista. Kyseessä on tutkimusaineistoa koskeva triangulaatio, jolla tarkoitetaan erilaisten tiedonlähteiden yhdistämistä tutkimuksessa. Triangulaatio on yksi tapa arvioida tutkimuksen validiteettia. (Ks. Tuomi & Sarajärvi 2002, 140-141; Viinamäki 2007, 176.) Viralliset dokumentit toimivat tutkimuksessa esitietona suoritettaville teemahaastatteluille. Virallisista dokumenteista saatua tietoa pyrittiin joko vahvistamaan tai kumoamaan muodostunut esikäsitys teemahaastatteluista saatavilla tiedoilla. Tutkimuksessa viralliset dokumentit tukivat teemahaastatteluista saatua tietoa, mikä vahvistaa tutkimuksen validiteettia.

Tutkimuksessa analyysirunkona käytetyn arviointitaulukon voitiin tutkimuksen perusteella todeta soveltuvan hyvin tarkoitukseensa ja sitä voitaisiin käyttää tehtäessä vastaavia tutkimuksia tai muita selvityksiä. Tietojen analysointi edellyttää arviointitaulukon käyttäjältä riittävää perehtyneisyyttä organisaatioturvallisuusasioihin, jotta taulukosta saatava hyöty olisi mahdollisimman suuri. Taulukko soveltuisi etenkin turvallisuusjohdon ja -asiantuntijoiden arviointityökaluksi. Tutkimuksessa monitoimijakiinteistön yhteisen turvallisuuden hallinnan tilaa selvitettiin kahden organisaation kautta, joten useamman organisaation arvioinnista yhdellä kertaa ei tässä tutkimuksessa saatu kokemuksia. Useamman organisaation tilanteen analysointi etenisi kuitenkin vastaavalla logiikalla, mikä on kuvattu yksityiskohtaisesti analyysimenetelmien (4.3) yhteydessä.

Tuomi ja Sarajärvi (2002, 135) mainitsevat tutkimuksen luotettavuutta lisääväksi tekijäksi tutkijan henkilökohtaisten sitoumusten osoittamisen tutkimuksessa. Tällä tutkimuksella ei ollut ulkopuolista toimeksiantajaa. Tutkimuksen lähtökohta perustui tutkijan henkilökohtaiseen kiinnostukseen tutkia ja kehittää valtionhallinnon organisaatioiden turvallisuuden hallintaa. Monitoimijakiinteistöön kohdistettu tutkimus tarjosi hyvät edellytykset tutkia kahdella eri valtionhallinnonalalla toimivan organisaation turvallisuuden hallintaa samassa tutkimuksessa.

5 Tulokset

Tässä luvussa esitetään tutkimuksella saadut tulokset, joiden tarkoituksena on osoittaa monitoimijakiinteistössä päätoimijoina olevien eri hallinnonaloille sijoittuvien organisaatio A:n ja B:n organisaatioturvallisuuden hallinnan kattavuutta, järjestelmällisyyttä ja toimivuutta. Tulokset perustuvat teemahaastatteluissa ilmitulleisiin tekijöihin. Organisaatioturvallisuuden hallinnan vertailutietona käytettiin tutkimuksen teoreettisessa osuudessa kuvattuja turvalli-

suuden hallinnan sisältötekijöitä, joita pidettiin tutkimuksessa turvallisuuden hallinnan tavoitetekijöinä.

5.1 Monitoimijakiinteistön turvallisuuden hallinta

5.1.1 Organisaatio A:n organisaatioturvallisuuden hallinta

Sisäinen toimintaympäristö

Organisaatio A:ssa organisaatioturvallisuus ymmärrettiin henkilö-, toimitila- ja tietoturvallisuustekijöiksi. Henkilöturvallisuutta tarkasteltiin lähinnä työturvallisuuslain, toimitilaturvallisuutta kulunvalvonnan ja tietoturvallisuutta tietoturvaohjelman näkökulmasta. Organisaatio A ei ollut laatinut omaa turvallisuuspolitiikkaa tai muuta vastaavaa organisaatioturvallisuuden merkitystä organisaatiolle osoittavaa julkilausumaa.

Organisaatioturvallisuuden hallinnan kokonaisvastuu oli johdolla, joka teki päätökset kaikista organisaatio A:n organisaatioturvallisuutta koskevista asioita. Organisaatio A:han oli nimetty turvallisuus- ja tietoturvallisuuspäälliköt sekä ensiaputehtäviin henkilöitä, joita oli mahdollista vaihtaa tietyin väliajoin. Organisointia osoittivat myös työsuojelu- ja valmiushenkilöstön nimeäminen sekä työsuojeluasioissa laajennetussa kokoonpanossa säännöllisesti kokoontuva yhteistyöfoorumi.

Turvallisuusvastuita ei ollut kirjattu työntekijöiden toimenkuviin, koska vastuiden katsottiin kuuluvan turvallisuustehtävissä toimiville tehtävänkuvan kautta muutoinkin. Erityisiä vastuujärjestelyitä tai niiden kirjaamista ei katsottu tarpeelliseksi myöskään siksi, että johdolle kuului joka tapauksessa kokonaisvastuu organisaatioturvallisuudesta. Varsinaisten turvallisuustehtävien hoitaminen saattoi jäädä käytännössä tietyin osin vain nimelliseksi toiminnaksi, koska vuosien mittaan tulleet runsaat oheistehtävät veivät organisaation pääasiallisissa turvallisuustehtävissä toimivien työajasta huomattavan osan.

Organisaatioturvallisuuteen sitoutumista osoittivat johdon hyväksymät ja allekirjoittamat organisaatioturvallisuutta ohjaavat asiakirjat, jotka olivat sekä toimitettu että lähetetty sähköpostitse koko henkilöstölle. Asiakirjojen sisältöä ei ollut kuitenkaan käyty yksityiskohtaisemmin läpi. Henkilöstön oli todettu olevan sitoutunut hyvin organisaatioturvallisuuteen.

Suunnitteluvaihe

Organisaatioturvallisuudelle ei ollut asetettu varsinaisia tavoitteita tai päämääriä, koska niille ei katsottu olevan erityistä tarvetta. Yleisluonteiseksi tavoitteeksi oli asetettu mahdollisuus

toimia turvallisissa toimitiloissa. Organisaatioturvallisuutta katsottiin lisäävän merkittävästi turvallisuushenkilöstön lisäksi toimitilojen tekniset turvallisuusjärjestelmät. Organisaatio A:n organisaatioturvallisuutta haluttiin kehittää edelleen. Tämä olisi kuitenkin edellyttänyt lisätietoa siitä, mitä muita toimenpiteitä tulisi tehdä.

Organisaatioturvallisuuden tilaa pidettiin yleisesti ottaen hyvänä, eikä siinä todettu olevan ainakaan vakavia puutteita. Näkemys perustui pitkälti siihen, ettei organisaatio A:ssa ollut tapahtunut vakavina pidettyjä tilanteita. Häiriö- ja hätätilanteiden varalle laadituissa ohjeistuksissa ja suunnitelmissa todettiin tiettyjä kehittämiskohteita.

Toteutus- ja seurantavaihe

Organisaatioturvallisuudessa tiedostetut kehittämiskohteet osoittivat organisaatioturvallisuuden edelleen kehittämisen sekä kokonaisvaltaisemman ja järjestelmällisemmän organisaatioturvallisuuden hallinnan tarpeellisuutta. Kehittämistä vaativia alueita löytyi etenkin turvallisuusriskien systemaattisen tunnistamisen ja arvioinnin osalta. Turvallisuusriskien analysointi saattoi myös jäädä yksittäisten työntekijöiden pohdintoihin.

Työturvallisuusriskejä oli arvioitu työsuojelupainotteisesti kunkin työntekijän kohdalta. Vaikka nämä arvioinnit oli dokumentoitu, niitä ei ollut tarkoitus hyödyntää yleisemmin organisaatioturvallisuustyössä. Turvallisuusriskeihin suhtauduttiin tapauskohtaisesti ja reagoivasti niiden ilmettyä. Toisaalta tiedossa ei katsottu olevan sellaisia turvallisuusriskejä, jotka olisivat edellyttäneet erityistä priorisointia. Organisaatioturvallisuudelle ei ollut laadittu varsinaisia kehittämisohjelmia, eikä kehittämistoimintaa voitu pitää tältä osin suunnitelmallisena. Organisaatioturvallisuus perustui pitkälti turvallisuuslainsäädännössä edellytettyjen velvoitteiden täyttämiseen.

Organisaatio A:n päivittäisissä asiakaspalvelu- ja turvallisuustehtävissä toimiville oli järjestetty satunnaisesti yksittäisiä turvallisuuskoulutuksia, joista saattoi olla kulunut yksittäisten henkilöiden osalta useampia vuosia. Osa henkilöstöstä oli osallistunut organisaation järjestämille ensiapukursseille. Turvallisuushenkilöstön ammattitaitoa pidettiin hyvänä, mikä perustui osaksi myös muihin kuin ammatillisiin tekijöihin. Henkilöstön organisaatioturvallisuusosaamista ei ollut tarkemmin kartoitettu, eikä osaamisalueita priorisoitu.

Selkeä kehittämistä vaativa alue voitiin todeta olevan organisaatioturvallisuutta koskevien harjoitusten toteuttamisessa. Turvallisuuskoulutuksille ja -harjoituksille ei nähty olevan estettä, mutta tätä mahdollisuutta ei ollut tuotu henkilöstölle erityisemmin esille. Turvallisuutta ohjaavia asiakirjoja ja olemassa olevia turvallisuusjärjestelyjä pidettiin varsin riittävänä keinona ylläpitää organisaatioturvallisuutta. Johto oli toimittanut henkilöstölle yksittäisiä

tarkempia toimintaohjeita ja muuta materiaalia menettelyistä muun muassa hankalissa asiakaspalvelutilanteissa. Organisaatioturvallisuusasioihin perehdyttäminen vaati kehittämistä, joskin tarkempaa perehdytystä annettiin etenkin henkilön siirtyessä varsinaisiin turvallisuustehtäviin.

Turvallisuusviestintää tapahtui vaihtelevasti eri yhteyksissä, kuten sähköpostitse sekä erilaisissa kokoonpanoissa olevissa palavereissa ja kokouksissa. Organisaatioturvallisuutta koskevalta viestinnältä puuttuivat selkeät ja systemaattiset kanavat, vaikkakin työsuojelupainotteisia työturvallisuuden ja -terveellisyyden edistämistä koskevia asioita käsiteltiin tietyin väliajoin kokoontuvan yhteistyöfoorumin laajennetussa kokoonpanossa. Turvallisuusviestintää oli mahdollista toteuttaa myös sisäisen intranetin kautta. Turvallisuusasiakirjojen hallinta edellytti kehittämistä. Myös vastuu turvallisuusasiakirjojen päivittämisestä vaati tarkennuksia.

Johto sai tietoa organisaatioturvallisuutta koskevista asioista eri yhteyksissä yksittäisinä asioina sekä palavereista ja kokouksista, joissa näitä asioita käsiteltiin. Tarvittaessa organisaatioturvallisuusasioita käsiteltiin myös yhteistoimintamenettelyssä sekä johtoryhmässä. Esimiehillä katsottiin olevan turvallisuusviestinnän toteuttamisessa keskeinen rooli. Turvallisuusviestinnän todettiin myös parantuneen viime vuosina.

Organisaatioturvallisuuden seuranta edellytti kehittämistä. Seuranta perustui pitkälti käytännön työssä tehtäviin havaintoihin sekä epäkohtiin puuttumisena. Varsinaisia turvallisuusmittareita ei käytetty. Tiettyjä seurantatietoja saatiin organisaatio B:n kanssa pidettävästä vuosittaisesta henkilöturvallisuutta koskevasta seurantapalaverista.

5.1.2 Organisaatio B:n organisaatioturvallisuuden hallinta

Sisäinen toimintaympäristö

Organisaatio B:ssä ei ollut laadittu omaa turvallisuuspolitiikkaa, joskin tämän suuntaisia ilmaisuja oli kirjattu pelastussuunnitelmassa ja yksittäisissä turvallisuutta ohjaavissa asiakirjoissa. Organisaatioturvallisuusasioita ei ollut kytketty suoranaisesti organisaatio B:n visioon tai sitä koskeviin strategioihin. Luonteeltaan organisaatioturvallisuustyö oli reagoivaa eli ongelmiin puututtiin niiden ilmetessä. Organisaatioturvallisuustyötä tehtiin sillä ajalla, mitä muilta töiltä jäi. Osa organisaatioturvallisuuteen liittyvistä tehtävistä oli luonteeltaan myös sellaisia, mitkä oli välttämätöntä hoitaa mahdollisimman nopeasti.

Organisaatioturvallisuustehtäviin oli nimetty vastuuhenkilöitä, mutta heille ei ollut nimetty, eikä koulutettu sijaisia. Vastuuhenkilön ollessa poissa ei välttämättä tiedetty miten akuutteja toimenpiteitä edellyttävä vastuutehtävä olisi hoidettu, koska osaamista ei ollut kartoitettu,

eikä jaettu vastuuhenkilöitä laajemmalle. Organisaatioturvallisuutta koskevia henkilöresursseja pidettiin riittävinä, eikä näihin tehtäviin oltu lisäämässä henkilöstöä. Muun toimen ohella hoidettuna organisaatioturvallisuustehtävät saattoivat kuitenkin viivästyä ja aiheuttaa tunnetta tekemättömistä töistä.

Sitoutumista ilmensivät johdon hyväksymät ja allekirjoittamat organisaatioturvallisuutta ohjaavat asiakirjat. Organisaatioturvallisuutta parantaviin järjestelyihin suhtauduttiin myönteisesti, mitä osoitti muun muassa työpaikan siisteyttä parantavien asianmukaisten säilytystilojen järjestäminen. Sitoutumista osoitti myös johdon koko henkilöstölle edellyttämä kuvallisen tunnistekortin käyttäminen kiinteistössä.

Suunnitteluvaihe

Organisaatio B:n organisaatioturvallisuuden todettiin tarvitsevan jatkossa johdetumpaa, hallitumpaa ja suunnitelmallisempaa toimintaa, johon hallintorakenneuudistuksilla voitaisiin vaikuttaa. Vaikka työtä organisaatioturvallisuudessa tehtiin, toiminnalta puuttuivat selkeät päämäärät ja tavoitteet, jotka heijastuivat koko organisaatioturvallisuustyöhön. Organisaatioturvallisuustyötä tehtiin pitkälti turvallisuuslainsäädännön sekä hallinnonalan ylemmän ohjauksen mukaisesti. Ministeriölähtöinen ohjaus koettiin tehokkaaksi menettelyksi saada organisaatioturvallisuusasioita vietyä konkreettisesti eteenpäin, koska omalle organisaatioturvallisuuden suunnittelulle ei välttämättä jäänyt riittävästi aikaa.

Organisaatioturvallisuutta koskeva koulutus painottui lähinnä pelastussuunnitelmassa nimettyjen vastuuhenkilöiden kouluttamiseen. Muun henkilöstön turvallisuuskoulutus- ja harjoitusjärjestelyt vaativat kehittämistä. Vaikka hallinnonala järjesti keskitetysti tiettyjä koulutuksia, saattoivat työntekijöiden organisaatioturvallisuutta koskevat koulutustilaisuudet jäädä yksittäisiin seminaareihin tai pelastussuunnitelman kertaustilaisuuksiin. Pelastussuunnitelman sisältöä ei ollut käyty läpi kiinteistön muiden toimijoiden kanssa. Tästä huolimatta häiriö- ja hätätilanteiden uskottiin hoituvan normaaleiden toimintamenettelyjen kautta. Toisaalta tarkempaa tietoa ei ollut siitä miten esimerkiksi organisaatio A toimisi näissä tilanteissa, koska menettelytavoista ei ollut sovittu, eikä niistä ollut keskusteltu.

Toteutus- ja seurantavaihe

Organisaatio B:ssä oli tehty riskienarviointia sekä työsuojelu- että organisaatioturvallisuuspainotteisesti. Työsuojelupainotteisessa riskienarvioinnissa käsiteltiin hallinnonalalla käytössä olevien arviointilomakkeiden kautta erilaisia työntekijöiden työssä kohtaamia riskejä sekä niiden merkittävyyttä. Organisaatioturvallisuuden osalta oli tehty riskienarviointia käyttämäl-

lä muun muassa RiskiArvi -menetelmää, mutta menetelmän käyttö oli todettu liian raskaaksi toteutettavaksi vuosittain.

RiskiArvi -menetelmän tilalle oli otettu turvallisuushenkilöstön yhteistyössä suorittama osastokohtainen arviointi, jossa selvitettiin vuosittain tiettyjen kriittisenä pidettyjen toimintojen turvallisuutta. Lisäksi organisaatio B:n toimitiloissa tehtiin muutamien vuosien välein järjestelmällinen turvallisuustason arviointi. Organisaatio B:ssä ei kuitenkaan suoritettu systemaattista riskien priorisointia, eikä laadittu erillisiä organisaatioturvallisuuden kehittämis- tai painopisteohjelmia seuraaville vuosille. Riskeihin vastaaminen tapahtui kiireellisyysjärjestyksessä. Ensisijaisina keinoina käytettiin korjaavia riskienhallintakeinoja, joskin suoritetuilla toimenpiteillä oli todettu olevan myös ennaltaehkäisevää vaikutusta.

Organisaatio B:n johto teki päätökset etenkin kaikista niistä riskienhallintatoimenpiteistä, joilla oli kustannusvaikutuksia. Kehittämistoimenpiteiden omaehtoiseen käynnistämiseen vaikuttivat pitkälti tästä seuraavat kustannukset. Organisaatioturvallisuusosaamisen kehittämiseen suhtauduttiin myönteisesti, vaikka kyse olisi laajemmistakin organisaatioturvallisuutta koskevista opinnoista. Työntekijöiden organisaatioturvallisuusosaamista ei ollut kuitenkaan kartoitettu, eikä osaamisalueita priorisoitu tarkemmin.

Turvallisuusviestintää toteutettiin satunnaisesti ja vaihtelevasti yksittäisinä sähköposteina sekä erilaisten ohjaus- ja muiden palavereiden yhteydessä. Johto sai tietoa organisaatioturvallisuudesta yksittäisinä asioina eri yhteyksissä, vuosittaisten organisaatioturvallisuusraportointien sekä turvallisuustasoarviointiraporttien kautta. Organisaatioturvallisuusasioiden systemaattinen käsittely ja tiedonkulku vaativat kehittämistä. Henkilöstöllä ei ollut selkeää kanavaa saada organisaatioturvallisuutta koskevista asioista tietoa. Turvallisuusviestinnän ensisijaisena toteutustapana pidettiin esimiesten välityksellä tapahtuvaa viestintää.

Organisaatio B:lle ei ollut muodostunut erityistä dokumentointiperinnettä, mistä johtuen erilaisia turvallisuusohjeistuksia oli laadittu vain niukasti. Virallisten turvallisuusasiakirjojen hallinnassa todettiin olevan kehitettävää etenkin asiakirjojen yksilöinnin ja niiden sijoittelun kannalta. Asiakirjat pyrittiin kirjoittaman mahdollisimman yksinkertaiseen ja käytännönläheiseen muotoon, jotta niillä olisi saavutettu mahdollisimman hyvä ymmärrettävyys. Yleisenä pidettiin myös turvallisuusasiakirjoihin laitettavia viittauksia tarkentaviin ohjeistuksiin.

Organisaatio B:ssä ei ollut käytössä varsinaisia organisaatioturvallisuutta seuraavia mittareita. Seurantaa tehtiin lähinnä sen suhteen, olivatko sovitut tehtävät tulleet tehdyiksi. Tiettyjä seurantatietoja saatiin kiinteistön vuosittaisesta palotarkastuksesta, jossa oli mukana turvallisuushenkilöstöä. Seurantaa tehtiin normaalina esimiestyönä, jonka toimivuus perustui pitkälti esimiehen aktiivisuuteen ja tietoisuuteen organisaatioturvallisuutta koskevista asioista. Epä-

kohtiin puututtiin normaalien työnjohdollisten toimenpiteiden kautta. Organisaatioturvallisuutta tarkasteltiin käytännössä vuoden periodilla. Kokonaisuudessaan seurannan todettiin olevan satunnaista mikä johtui ainakin osaksi siitä, että organisaatioturvallisuudelle ei ollut asetettu varsinaisia päämääriä ja tavoitteita.

5.2 Turvallisuusyhteistyö

Organisaatio A ja B eivät tehneet varsinaisesti yhteistyötä monitoimijakiinteistön turvallisuuden hallinnassa. Turvallisuusyhteistyö koski lähinnä vuosittaista henkilöturvallisuutta koskevaa seurantapalaveria. Ellei mitään erityistä olisi tullut ilmi, ei seurantapalaverin lisäksi tehty käytännössä muuta yhteistyötä. Organisaatio A ja B eivät olleet asettaneet monitoimijakiinteistön turvallisuuden hallinnan osalta yhteisiä tavoitteita, eikä niistä ollut keskusteltu. Toimijoiden välillä ei ollut myöskään yhteisiä turvallisuuskoulutus- ja harjoitustilaisuuksia. Samoin yhteiset kiinteistön turvallisuutta koskevat ohjeet ja menettelytavat puuttuivat. Organisaatio A ja B olivat myös tehneet linjaratkaisun siitä, että molemmat toimijat laativat toimintaansa koskevan oman pelastussuunnitelman.

Turvallisuusyhteistyö organisaatio A:n ja B:n kesken oli jäänyt lähinnä pinnalliseksi. Vaikka organisaatio A ja B toimivat samassa kiinteistössä, ei toisten menettelyistä tai toiminnoista ollut yhteisen turvallisuuden hallinnan kannalta riittävää ja tarpeellista tietoa. Yhteisen turvallisuuden hallinnan ei voitu katsoa olevan riittävän kattavaa, järjestelmällistä ja toimivaa, mikä olisi edellyttänyt käytännön yhteistyötä ja organisaatioiden keskinäisiä toimenpiteitä. Vaikka yhteistyötä ei ollut tehty aktiivisesti, yhteistyötä pidettiin monitoimijakiinteistön yhteisen turvallisuuden hallinnan kannalta tärkeänä tekijänä.

Yhteistyötarvetta nähtiin olevan etenkin johdon välisessä tietojenvaihdossa, eikä yhteistyölle nähty olevan estettä. Keskeisenä yhteistyössä tehtävänä toimenpiteenä pidettiin myös yhteisen riskikartoituksen tekemistä, jotta tiedettäisiin kattavasti mitä turvallisuusriskejä monitoimijakiinteistöön ja sen toimijoihin kohdistuu ja miten niihin voitaisiin yhteisesti varautua paremmin. Toisaalta tätä tarkemmin ei osattu kertoa, minkälaista yhteistyötä yhteisen turvallisuuden hallinnassa tulisi tehdä.

6 Pohdinta

6.1 Monitoimijakiinteistön yhteisen turvallisuuden hallinnan tila

Luvussa esitetään tulosten teemakohtaista tarkastelua. Edellisessä tutkimuksen tuloksia esittävässä luvussa verrattiin organisaatio A:n ja B:n organisaatioturvallisuutta turvallisuuden hallinnan tavoitetekijöihin. Tässä luvussa organisaatio A:n ja B:n organisaatioturvallisuuden

hallinnasta saatuja tuloksia verrataan keskenään, mitä kautta voidaan muodostaa kokonaisvaltainen käsitys monitoimijakiinteistön yhteisen turvallisuuden hallinnan tilasta. Luvun keskeisenä tarkoituksena on vastata teemoittain tutkimuskysymyksen muodossa esitettyyn tutkimusongelmaan eli miten turvallisuutta hallitaan kiinteistössä, jossa on toimijoina eri hallinnonaloille sijoittuvia organisaatioita. Tarkastelu etenee luvussa loogisesti samalla tavalla kuin se on esitetty tutkimustulosten yhteydessä.

6.1.1 Sisäinen toimintaympäristö

Organisaatio A:ssa ja B:ssä organisaatioturvallisuuden ymmärrettiin muodostuvan lähtökohtaisesti samanlaista osa-alueista, joita olivat etenkin henkilö-, toimitila- ja tietoturvallisuus. Osa-alueiden sisältöjen mieltämisessä oli kuitenkin hallinnonalakohtaisia eroja. Turvallisuuden hallinnan voitiin todeta olevan pitkälti riippuvainen toimijoiden suhtautumisesta ja tietoisuudesta turvallisuuden hallintaan kuuluviksi katsottavia tekijöitä kohtaan.

Organisaatio A:n ja B:n kesken ei ollut muodostunut yhteistä näkemystä monitoimijakiinteistön turvallisuuden hallinnasta. Turvallisuuden hallintaa toteutettiin hallinnonaloittain niiden omien vastuu- ja ohjausmenettelyjen kautta. Organisaatio A:n ja B:n turvallisuutta hallittiin tiiviisti johdon ohjauksessa, koska johto vastasi myös osoitettujen määrärahojen käytöstä. Turvallisuushenkilöillä oli paljon myös muita kuin turvallisuuden hallintaan liittyviä tehtäviä, minkä voitiin todeta vähentäneen turvallisuuden hallintaan käytettyä työpanosta. Johto katsoi olevansa sitoutunut turvallisuuden hallintaan. Ilmenneisiin epäkohtiin puututtiin nopeasti. Turvallisuuden hallinta nähtiin ydintoimintoja varmistavaksi keskeiseksi tukitoiminnoksi, johon liittyvät tehtävät tuli suorittaa asianmukaisesti muiden tehtävien salliessa.

6.1.2 Suunnittelu-, toteutus- ja seurantavaiheet

Turvallisuuden hallinnalle ei ollut asetettu erityisiä päämääriä tai tavoitteita, minkä katsottiin olevan enemmän hallinnonalaa ohjaavan ministeriön tehtävä. Turvallisuusriskien hallinta oli pääsääntöisesti reagoivaa toimintaa, joskin tehdyillä toimenpiteillä oli todettu olevan myös ennaltaehkäisevää vaikutusta. Toimenpiteisiin ryhdyttiin yleisesti joko turvallisuuslainsäädännön velvoitteiden, hallinnonalan ylemmän ohjauksen tai käytännön työssä tehtyjen havaintojen kautta.

Osaltaan turvallisuuden hallintaan vaikutti se, ettei kiinteistön turvallisuusriskejä ollut kartoitettu ja arvioitu kattavasti toimijoiden kesken yhteisesti eikä yhtäläisillä menetelmillä, vaikka molemmilla hallinnonaloilla tehtiin riskienarviointia. Monitoimijakiinteistön turvallisuuden hallintaa ei ollut pidettävä suunnitelmallisena ja järjestelmällisenä toimintana, mihin vaikutti etenkin se, ettei toimijoiden välille ollut luotu yhteisiä menettelyjä ja käytänteitä.

Monitoimijakiinteistön turvallisuushenkilöstöllä voitiin todeta olevan runsaasti omaa toimintaansa koskevaa turvallisuusosaamista, mikä oli karttunut lähinnä kokemuksen kautta. Turvallisuuden hallinnassa tarvittava osaaminen keskittyi pitkälti yksittäisten työntekijöiden varaan, eikä osaamista ollut jaettu tätä laajemmalle. Muun henkilöstön osalta osaamista ei ollut kattavasti kartoitettu, eikä priorisoitu yksityiskohtaisemmin.

Organisaatioturvallisuutta koskevien turvallisuuskoulutusten ja -harjoitusten toteuttamisessa oli puutteita. Turvallisuuskoulutukset olivat koskeneet lähinnä vain yksittäisiä turvallisuustehtävissä toimivia henkilöitä. Lisäksi tarpeellisena pidettävät säännölliset harjoitukset olivat jääneet toteuttamatta kokonaan. Turvallisuuskoulutukset ja -harjoitukset koskevat yhtäläisesti koko monitoimijakiinteistön henkilöstöä, koska niiden tarkoituksena on varautua erilaisiin turvallisuusriskeihin, jotka ovat samassa kiinteistössä toimittaessa pitkälti yhteisiä.

Turvallisuuden hallintaa varmistavia ohjeita oli annettu sinällään samoista asioista hallinnonalakohtaisesti. Asiakirjoja ei ollut toimitettu toiselle osapuolelle, eikä niitä ollut käyty läpi tai harjoiteltu yhteisesti. Monitoimijakiinteistössä ei tiedetty miten toinen osapuoli toimisi häiriö- ja hätätilanteissa, koska yhteistyötä hallinnonalojen välillä ei tältä osin tehty, eikä siitä ollut tarkemmin sovittu. Näin ollen oli mahdollisesta, että yhteiseen turvallisuusriskiin oli varauduttu erilaisin ohjeistuksin ja menettelyin. Asiakirjojen perusteella voitiin myös todeta, että ohjeistusta olisi tarvittu tietyiltä osilta enemmän. Monitoimijakiinteistössä tehtiin turvallisuusasioissa seurantaa osana normaalia päivittäistyötä sekä erikseen sovittujen tehtävien toteutumisen seurannan kautta. Seurannalta puuttui suunnitelmallisuus ja järjestelmällisyys.

6.1.3 Yhteistyö

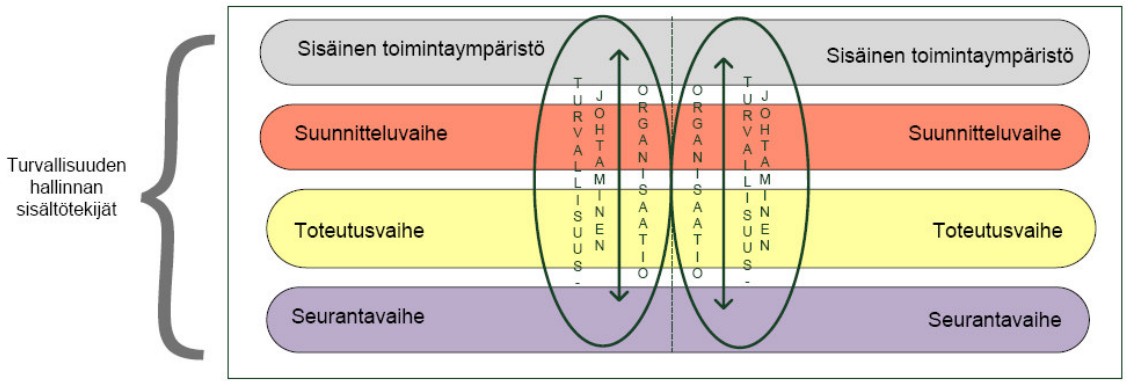
Monitoimijakiinteistössä turvallisuuden hallintaa toteutettiin hallinnonaloittain, eikä organisaatioiden välillä tehty käytännössä yhteistyötä. Tästä johtuen hallinnonaloilla ilmenneet heikkoudet saattoivat myös kertaantua yhteisen turvallisuuden hallinnan kannalta. Ellei konkreettisia toimenpiteitä ollut tehty kummallakaan hallinnonalalla tämä osoitti, ettei kyseistä turvallisuuden hallinnan tekijää ollut otettu huomioon joko lainkaan tai ei ainakaan riittävästi. Tutkimustulosten perusteella havaittiin kehittämistä olevan niin organisaatioiden omissa kuin yhteisissäkin turvallisuuden hallinnan tekijöissä.

6.2 Monitoimijakiinteistön yhteisen turvallisuuden hallinnan teoreettinen malli

Jokaisen organisaation turvallisuuden hallintaa voitaisiin tarkastella tässä tutkimuksessa esitettyjen turvallisuuden hallinnan sisältö- ja tavoitetekijöiden perusteella. Tutkija pitää tutkimustulosten mukaan perusteltuna tarkastella yleisesti monitoimijakiinteistöihin sijoittuvien

organisaatioiden turvallisuuden hallintaa yhtenä kokonaisuutena. Menettely mahdollistaisi yksistään hallinnonala- ja organisaatiolähtöistä tarkastelua järjestelmällisemmän, kattavamman ja toimivamman kaikkiin kiinteistön toimijoihin vaikuttavan yhteisen turvallisuuden hallinnan ja sen kehittämisen.

Kuviossa 13 on kuvattu tilannetta, jossa monitoimijakiinteistössä toimivien organisaatioiden turvallisuutta hallitaan hallinnonala- ja organisaatiokohtaisesti tulosohjaukseen kuuluvalla turvallisuusjohtamisella ilman mainittavaa organisaatioiden välistä yhteistyötä. Organisaatioita yhdistäisi toisiinsa turvallisuuden hallinnassa lähinnä vain toiminta samassa kiinteistössä, mikä voisi aiheuttaa tutkimustulosten perusteella heikkouksia organisaatioiden rajapinnoille ja tätä kautta mahdollisia vakaviakin hallitsemattomia turvallisuusriskejä kaikille kiinteistössä toimiville. Tilannetta on havainnollistettu kuvaamalla organisaatioita ellipsimuodolla, joka osoittaa organisaatioiden välillä tiettyjä turvallisuuden hallinnan sisältötekijöissä olevia yhtymäkohtia suurimaan osan rajapinnasta jäädessä kuitenkin toisistaan riippumattomiksi.

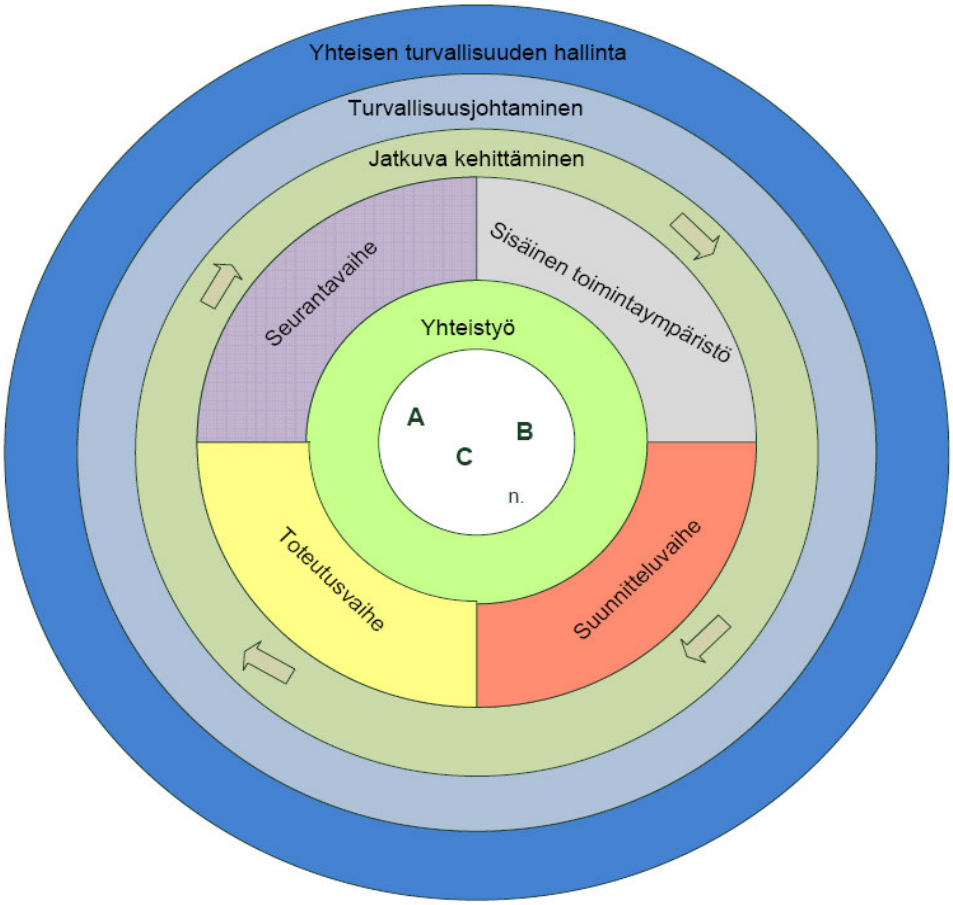


Kuvio 13. Monitoimijakiinteistön hallinnonalakohtainen turvallisuuden hallinta

Seuraavaksi esitetään tutkimusteorian ja tutkimuksessa syntyneen uuden tiedon perusteella kehitetty monitoimijakiinteistön yhteisen turvallisuuden hallinnan kokonaisuutta havainnollistava teoreettinen malli (kuvio 14). Mallissa on hyödynnetty aikaisempia yritysturvallisuuden kokonaisuutta kuvaavien mallien rakennetta (ks. mm. Yritysturvallisuus EK Oy 2009), millä pyrittiin lisäämään mallin ymmärrettävyyttä ja havainnollisuutta käyttämällä turvallisuusalalla yleisesti tunnetun kehämäisen mallin rakennetta ja logiikkaa.

Monitoimijakiinteistön yhteisen turvallisuuden hallinnan mallissa kiinteistössä toimivat organisaatiot on sijoitettu mallin keskustaan. Turvallisuuden hallintaa tarkastellaan kokonaisuutena kaikkien kiinteistössä toimivien organisaatioiden kautta. Yksittäiset organisaatiot muodostavat ikään kuin yhden ison organisaation, joka varautuu yhtenäisin menetelmin torjumaan monitoimijakiinteistössä yhteiseksi muodostuvia turvallisuusriskejä. Organisaatiot toteuttavat kiinteistön turvallisuuden hallintaa tekemällä tiivistä poikkihallinnollista yhteistyötä, jota kuvas-

taa organisaatioita ympäröivä sisin kehä. Mallissa organisaatioita ympäröivät turvallisuuden hallinnan sisältötekijät, jotka on selvyyden vuoksi merkitty omiksi kokonaisuuksiksi. Sisältötekijöiden toimivuus edellyttää jatkuvaa kehittämistä, mitä kuvaa sisältötekijöitä ympäröivä ulompi kehä. Turvallisuusjohtamista pidetään mallissa keinona toteuttaa käytännössä tulosohjauksella niitä toimenpiteitä, joilla kokonaisuus pidetään hallinnassa. Uloimpana kehänä toimii yhteisen turvallisuuden hallinta, joka muodostuu kaikkien muiden kuvattujen osatekijöiden yhteisvaikutuksen perusteella.



Kuvio 14. Monitoimijakiinteistön yhteisen turvallisuuden hallinnan malli

Mallin keskeinen sanoma on siinä, että organisaatiot tarkastelevat monitoimijakiinteistön turvallisuuden hallintaa samoista lähtökohdista hallinnonalasta riippumatta kehittämällä kokonaisuutta yhteistyössä. Tästä huolimatta malli ei rajoita mitenkään organisaatioita ottamasta huomioon omia erityispiirteitään tai ottamasta kiinteistössä laajemmin käyttöön jossakin organisaatiossa aikaisemmin hyviksi todettuja käytänteitä. Malli tarjoaa monitoimijakiinteistön turvallisuuden hallintaan uuden tarkastelutavan, jonka kautta voidaan poistaa mahdolliset organisaatioiden rajapinnoille muodostuvat heikkoudet ja lisätä kaikkien kiinteistössä toimivien organisaatioiden turvallisuutta. Mallissa on käytetty selvyyden vuoksi värivalintoja, jotka esiintyvät loogisesti samoissa asiayhteyksissä kuin tutkimuksessa kehitetyssä monitoimijakiinteistön yhteisen turvallisuuden hallinnan tilan arviointitaulukossa (ks. liite 7).

6.3 Tutkimustulosten luotettavuus ja tutkimuksen onnistuminen

Kvalitatiivisessa tutkimuksessa reliabiliteetilla eli luotettavuudella tarkoitetaan aineiston käsittelyn ja analyysin luotettavuutta, mikä korostuu etenkin siirryttäessä empiriasta teoriaan eli empiirisestä aineistosta analyysin kautta tulkintaan. Reliabiliteetin säilymisen kannalta tulee tutkimusaineisto muokata sellaiseksi, että se on tutkimuksen kommentoijien saatavilla ja tarkastettavissa. Tutkimusraportin kirjoittamisen kannalta ovat keskeisiä reliabiliteettikriteerejä analyysin arvioitavuus ja uskottavuus. (Pyörälä 1995, 15-16; ks. Grönfors 1982, 175.)

Tutkimuksen neljännessä luvussa (4.3) on kuvattu yksityiskohtaisesti tutkimuksessa käytetyt analyysimenetelmät. Teorialähtöisen sisällönanalyysin analyysirungoksi kehitetty arviointitaulukko osoittautui soveltuvaksi menetelmäksi tehdä vertailua organisaatio A:n ja B:n kesken. Vertailut osoittivat selkeästi turvallisuuden hallinnan järjestämistä koskevia organisaatioiden välisiä yhtäläisyyksiä ja eroavaisuuksia sekä tätä koskevia ongelmakohtia ja puutteita. Ohjaavan vertailun kautta voitiin sekä muodostaa kokonaiskäsitys yhteisen turvallisuuden hallinnan tilasta tutkimuskohteeksi valitussa monitoimijakiinteistössä että tehdä päätelmiä ja antaa toimenpidesuosituksia siitä, miten monitoimijakiinteistön yhteisen turvallisuuden hallintaa voitaisiin jatkossa kehittää.

Tutkimustulosten luotettavuutta lisättiin käyttämällä organisaatio A:n ja B:n organisaatioturvallisuuden hallinnan vertailutietona laaja-alaisen tutkimustiedon, ammattikirjallisuuden sekä erilaisten turvallisuusjohtamisjärjestelmien perusteella onnistuneeseen turvallisuuden hallintaan kuuluviksi katsottavia tekijöitä. Lisäksi tutkimuksessa käytetyt viralliset turvallisuutta ohjaavat dokumentit olivat monitoimijakiinteistössä voimassa olleita ja johdon hyväksymiä asiakirjoja. Tutkimuksessa haastatellut edustivat organisaatiotasolla ylimpiä organisaatioturvallisuudesta vastaavia virkamiehiä. Haastattelut olivat kestoltaan yhdestä lähes kolmeen tuntia kestäviä ja niissä käytiin läpi noin 150 kysymystä yhtä haastattelukertaa kohden. Tutkimustulokset toimitettiin myös arvioitaviksi oikeellisuuden varmistamiseksi organisaatio A:n ja B:n johdolle. Tuloksia pidettiin pieniä poikkeuksia lukuun ottamatta oikein kirjattuina.

Tutkimuksen tekemistä vaikeutti osaltaan organisaatio B:n johdon kiireistä johtuen haastatteluajankohdan löytyminen. Organisaatio B:ssä oli myös meneillään tiettyjä uudelleenorganisointeja. Näillä organisoinneilla olisi saattanut olla merkitystä myös tutkimuksen kannalta, jolloin tutkimustulokset olisivat saattaneet olla erilaisia myöhempänä ajankohtana. Toisaalta haastatteluissa nousi esille asioita, joita voitiin ottaa huomioon uudelleenorganisointien yhteydessä.

Toisena tutkimusta vaikeuttavana tekijänä voidaan pitää organisaatio B:n johdon vaihtumista, mikä oli tapahtunut käytännössä muutamia kuukausia aikaisemmin. Uusi johto ei ymmärrettä-

västi ollut tietoinen kaikista haastattelussa käsitellyistä asioista pidemmältä ajanjaksolta. Toisaalta parihaastattelussa toisena haastateltavana ollut turvallisuuspäällikkö oli toiminut useita vuosia organisaatio B:n turvallisuuspäällikkönä, joka tunsi hyvin monitoimijakiinteistön turvallisuuden hallintaan liittyvät asiat organisaatio B:n osalta. Tutkimusajankohdasta johtuen tutkimuksessa ei myöskään voitu tarkastella uudelleenorganisoinneissa suunnitteilla tai käynnistymässä olleiden toimenpiteiden vaikutuksia yhteisen turvallisuuden hallinnan kannalta.

Tutkimusta voidaan pitää kokonaisuutena onnistuneena. Tutkimuksessa selvitettiin samassa kiinteistössä toimivien, mutta eri hallinnonaloille sijoittuvien organisaatioiden yhteisen turvallisuuden hallinnan tilaa, mitä ei ollut aikaisemmin tutkittu. Tutkimus tarjoaa yksityiskohtaisempaa tietoa eri hallinnonaloilla toimivien organisaatioiden tulosohjaukseen kytkeytyvästä turvallisuuden hallinnasta sekä organisaatioiden välisestä yhteistyöstä yhteisen turvallisuuden hallinnassa.

6.4 Tutkimuksen teoreettinen anti ja tutkimustulosten hyödynnettävyys

Tutkimuksen teoreettisessa osuudessa yhdistettiin valtionhallinnon tulosohjaus selkeäksi kokonaisuudeksi turvallisuuden hallinnan teorian kanssa. Tutkimuksen teoreettisessa osuudessa kuvattiin turvallisuuden hallinnan tavoitetekijöinä toimivat sisältötekijät, joiden kautta voitiin selvittää yhteisen turvallisuuden hallinnan järjestelmällisyyttä, kattavuutta ja toimivuutta tutkimuksen kohteeksi valitussa monitoimijakiinteistössä.

Tutkimuksen merkittävimpänä teoreettisena antina voidaan pitää uuden tiedon syntymistä valtionhallinnossa vähän tutkitulta yhteisen turvallisuuden hallinnan alueelta. Tutkimus lisäsi samalla tietämystä kahden eri hallinnonalan organisaation turvallisuuden hallinnasta sen lisäksi, että selvitettiin organisaatioiden välistä yhteistyötä kiinteistön turvallisuuden hallinnassa. Tutkimus toimii kattavana kuvauksena erään valtionhallinnon monitoimijakiinteistön tilanteesta. Tutkimuksessa syntyneen uuden tiedon perusteella kehitettiin tutkimusteoriaan pohjautuva monitoimijakiinteistön yhteisen turvallisuuden hallinnan kokonaisuutta havainnollistava malli, jossa kiinteistössä toimivien organisaatioiden turvallisuutta hallitaan yhtenä kokonaisuutena. Mallissa kiteytyy keskeisesti koko tämän tutkimuksen teoreettinen anti.

Monitoimijakiinteistön yhteisen turvallisuuden hallinnan tilan selvittämiseen kehitetty tutkimusteoriaan perustuva arviointitaulukko laadittiin mahdollisimman ymmärrettävään ja selkeään muotoon, jotta sitä voitaisiin hyödyntää tehtäessä vastaavia tutkimuksia ja muita selvityksiä. Tämän varmistamiseksi arviointitaulukon yhteyteen kirjoitettiin tarkentavat ohjeet. Tutkimuksessa voitiin samalla testata arviointitaulukon soveltuvuutta tarkoitukseensa. Arviointitaulukko mahdollisti selkeän käsityksen muodostamisen sekä tutkimuskohteena olleiden organisaatioiden että koko monitoimijakiinteistön yhteisen turvallisuuden hallinnan tilasta.

Taulukon kautta voitiin osoittaa selkeitä sekä organisaatiokohtaisia että niiden välisiä turvallisuuden hallintaa koskevia kehittämiskohteita.

Tutkimuksessa annettiin tutkimusteoriaan ja -tuloksiin perustuvia keskeisiä toimenpidesuosituksia monitoimijakiinteistön yhteisen turvallisuuden hallinnan kehittämisen alkutoimenpiteiksi. Näitä toimenpiteitä voidaan tutkijalle muodostuneen käsityksen mukaan pitää myös muiden, etenkin valtionhallinnon monitoimikiinteistöjen yhteisen turvallisuuden hallinnan järjestelmällisen kehittämisen perustekijöinä. Tutkimuksessa ei otettu tavoiteasetannasta ja rajauksista johtuen yksityiskohtaisemmin kantaa monitoimijakiinteistössä toimivien organisaatioiden keskinäisen yhteistyön järjestämiseen.

Tutkimusteoriaa ja -tuloksia voidaan käyttää tieto- ja vertailuperustana etenkin valtionhallinnon monitoimijakiinteistöjen yhteisen turvallisuuden hallinnan tilan arvioinnissa ja kehittämisessä. Tutkimustuloksia voidaan hyödyntää osaltaan myös monitoimijakiinteistöjen suunnittelun ja uudisrakentamisen yhteydessä. Yksittäiseen monitoimijakiinteistöön kohdistetun tapaustutkimuksen perusteella ei voida kuitenkaan tehdä pidemmälle meneviä yleistyksiä muiden valtionhallinnon monitoimijakiinteistöjen yhteisen turvallisuuden hallinnan tilasta, vaikka tutkimustiedon perusteella voidaankin tehdä tiettyjä oletuksia yleisemmällä tasolla.

7 Loppupäätelmät ja toimenpidesuositukset

Tutkimuksen kohteena olleessa valtionhallinnon monitoimijakiinteistössä turvallisuutta hallittiin kiinteistön päätoimijoina olevien organisaatioiden osalta hallinnonalakohtaisesti. Organisaatioiden välillä ei käytännössä tehty turvallisuuden hallinnassa mainittavaa yhteistyötä. Yhteistyön puuttuminen ja organisaatiokohtaiset kehittämistarpeet muodostivat organisaatioiden rajapinnoille turvallisuuden hallinnan suhteen heikkouksia tai ainakin sellaisia puutteita, joilla saattaisi olla turvallisuusriskin konkretisoituessa vaikutuksia kaikkien kiinteistön toimijoiden turvallisuudelle. Monitoimijakiinteistön yhteisen turvallisuuden hallinnan järjestelmällisyydessä, kattavuudessa sekä toimivuudessa voitiin todeta olevan useita kehittämiskohteita.

Monitoimijakiinteistön turvallisuuden hallintaa tulisi kehittää tekemällä tiiviistä yhteistyötä kiinteistön toimijoiden kesken, millä samalla poistettaisiin organisaatioiden rajapinnoilla olevia heikkouksia ja vältyttäisiin useissa kohdin päällekkäiseltä työltä. Yhteistyö olisi myös valtionhallinnon tuottavuusohjelman mukaista toimintaa, jossa voitaisiin hyödyntää kunkin toimijan oman toimialan erityistuntemusta.

Yhteisen turvallisuuden hallinnan kehittämisen lähtökohtana on pidettävä kokonaiskäsityksen muodostamista monitoimijakiinteistön turvallisuusriskeistä. Tämä edellyttäisi kattavaa koko

kiinteistöä koskevaa turvallisuusriskien kartoittamista ja arviointia yhteismitallisilla menetelmillä, mistä voitaisiin muodostaa toimijoiden välille yhteinen näkemys kiinteistön todellisesta turvallisuustilanteesta. Yhteisen näkemyksen kautta voitaisiin laatia monitoimijakiinteistön yhteinen turvallisuuspoliittinen julkilausuma, jolla muodostettaisiin perusta kiinteistön yhteisen turvallisuuden hallinnalle sekä sille asetettaville päämäärille ja tavoitteille. Yhteisten päämäärien ja tavoitteiden kautta voitaisiin tehdä toimijoiden välille konkreettisia toimenpidesuunnitelmia siitä, mitä toimenpiteitä olisi tarpeellista tehdä, missä järjestyksessä ja kuka vastaisi mistäkin.

Monitoimijakiinteistön turvallisuutta ohjaavat asiakirjat ovat pääosin luonteeltaan sellaisia, että ne voitaisiin antaa koko monitoimijakiinteistön henkilöstölle yhteisesti. Myös yhteisillä pelastus- ja muilla turvallisuussuunnitelmilla ja niiden käytäntöön saattamisella voitaisiin parantaa osaltaan olennaisestikin yhteisen turvallisuuden hallintaa. Menettelyllä luotaisiin samalla monitoimijakiinteistön yhteisiä käytänteitä ja yhteistä turvallisuuskulttuuria, mikä edesauttaisi vaikeisiinkin häiriö- ja hätätilanteisiin varautumista ja niistä selviytymistä. Turvallisuusasiakirjojen yksilöitävyys ja käytettävyys edellyttäisivät tarkoituksenmukaista asiakirjahallintaa, missä asiakirjoille annettaisiin mahdollisen turvallisuusluokituksen lisäksi yksilöivä diaarinumero.

Yhtäläisiä menettelyjä turvallisuusasioiden huomioon ottamisesta tarvittaisiin jo rekrytoinneista ja uusien työntekijöiden perehdytyksestä alkaen. Erityisen keskeisenä tekijänä on pidettävä monitoimijakiinteistön henkilöstölle järjestettäviä organisaatioturvallisuutta koskevia yhteismitallisia ja säännöllisiä koulutus- ja harjoitustilaisuuksia. Yhteisesti huomioon otettavia asioita olisivat myös menettelyt ulkopuolisten sidosryhmien osalta. Lisäksi monitoimijakiinteistön toimijoiden väliselle turvallisuusviestinnälle ja säännölliselle tietojenvaihdolle tulisi luoda selkeämpiä ja toimivampia kanavia. Erityisen keskeistä olisi nimetä ja viestittää kiinteistön henkilöstölle selkeästi monitoimijakiinteistön turvallisuudesta vastaavat henkilöt sekä menettelyt, joilla turvallisuutta hallitaan.

Mainittujen kehittämistoimenpiteiden toteuttaminen edellyttäisi myös seurantaa mahdollistavia mittareita, tietyin väliajoin tehtäviä auditointeja sekä johdon katselmuksia, jotta voitaisiin todeta ovatko tehdyt toimenpiteet olleet riittäviä ja onko ne saavutettu. Yhteisen turvallisuuden hallinta tulisi nähdä jatkumona, jossa yhteistyössä ja yhtenäisin menetelmin voitaisiin edetä jatkuvasti kohti parempaa ja ajantasaista turvallisuuden hallintaa.

Järjestelmällinen, kattava ja toimiva yhteisen turvallisuuden hallinta edellyttäisi koko kiinteistön ja kaikki sen toimijat kattavan turvallisuuden hallintajärjestelmän olemassaoloa, mihin jokaisen kiinteistön toimijan sekä ulkopuolisten sidosryhmien tulisi sitoutua. Vaikka turvallisuuden hallintajärjestelmän ei tarvitse olla standardisoitu tai sertifioitu järjestelmä, siinä

tulisi ottaa kattavasti ja järjestelmällisesti huomioon koko kiinteistö ja kaikki sen toimijat sidosryhmät mukaan lukien. Tähän näkökulmaan perustuu myös tutkimuksessa kehitetty monitoimijakiinteistön yhteisen turvallisuuden hallinnan malli, jossa kiinteistössä toimivien organisaatioiden turvallisuuden hallintaa tarkastellaan ja kehitetään hallinnonalarajat ylittäen yhtenä kokonaisuutena.

Kokoavina loppupäätelminä todetaan yleisemmällä tasolla, että valtionhallinnon monitoimijakiinteistössä voi jokainen toimija lisätä toimintansa luonteesta johtuen jopa merkittävästi myös muiden kiinteistön toimijoiden turvallisuusriskejä. Näitä turvallisuusriskejä ei tulisi käsitellä muista kiinteistön toimijoista erillisinä hallinnonala- tai yksikkökohtaisina asioina. Myöskään toimitiloihin kohdistuvia suojausratkaisuja tai yksistään hallinnonaloittain toteutettavaa turvallisuuden hallintaa ei ole pidettävä kiinteistön yhteisen turvallisuuden hallinnan kannalta riittävinä keinoina, joskin ne antavat hyvän perustan yhteisen turvallisuuden hallinnalle.

Ilman yhteistyössä toteutettavaa turvallisuuden hallintaa saattaisi ääritapauksessa jäädä ainoaksi hallinnonalojen väliseksi yhteiseksi turvallisuusjärjestelyksi toimitiloja erottavat rakenteelliset ja tekniset ratkaisut. Tilanne voi olla myös se, että samassa kiinteistössä on lähtökohtaisesti erilaista suojausluokitusta edellyttäviä toimitiloja tai kiinteistöön sijoitetaan myöhemmin toimijoita, joilta edellytetty suojaustarve poikkeaisi kiinteistön nykyisistä toimijoista. Mahdollista on myös se, että kiinteistön toimitilojen käyttötarkoitusta muutettaisiin hallinnonalojen välillä siten, että suojausratkaisujen alkuperäinen tarkoitus menettäisi tältä osin merkitystä. Yhteisen turvallisuuden hallintaan liittyvät tekijät tulisi ottaa huomioon myös monitoimijakiinteistöä koskevissa suunnitelmissa ja uudisrakennushankkeissa, minkä tulisi koskea toimitilojen suojausratkaisujen lisäksi muitakin kiinteistöön tulevien toimijoiden turvallisuuteen vaikuttavia tekijöitä yhteisten periaatteiden mukaisesti.

Turvallisuuden hallinnan vaatimukset korostuvat monitoimijakiinteistöissä. Jokainen toimija tuo mukanaan turvallisuusriskejä, jotka samassa kiinteistössä toimittaessa ovat pitkälti yhteisiä. Myös vastatoimien on oltava yhteisiä. Kyse on yhteisen turvallisuuden hallinasta.

8 Yhteenveto

Tässä tutkimuksessa selvitettiin erään suomalaisen valtionhallinnon monitoimijakiinteistön yhteisen turvallisuuden hallinnan tilaa kiinteistössä eri hallinnonaloilla toimivien organisaatioiden kautta sekä kehitettiin tutkimusteorian ja tutkimuksessa syntyneen uuden tiedon perusteella monitoimijakiinteistön yhteisen turvallisuuden hallinnan malli. Tutkimuksessa kehitettiin myös arviointitaulukko, joka laadittiin yleisesti käytettäväksi tehtäessä vastaavia yhteisen turvallisuuden hallinnan tilaa koskevia tutkimuksia tai muita selvityksiä. Yhteisen turvallisuuden hallinta muodostui tutkimuksessa organisaatioiden joko itsenäisesti tai yhteistyössä suo-

rittamista organisaatioturvallisuutta varmistavista toimenpiteistä, jotka yhdessä muodostivat monitoimijakiinteistön yhteisen turvallisuuden hallinnan tilan.

Tämän tutkimuksen tekeminen on ollut haastava, mutta samalla hyvin antoisa kokemus. Eri valtionhallinnonaloilla toimivien organisaatioiden tarkastelu samassa tutkimuksessa, ei ollut helppo tehtävä. Tutkimuksen läpivienti vaati tutkijalta syvällistä ja perusteellista perehtymistä aihealueeseen sekä organisaatioissa tapahtuvien muutosten jatkuvaa huomioon ottamista. Tästä huolimatta tutkimus eteni suunnitellusti ja tutkimukselle asetetut tavoitteet saavutettiin.

Tutkimus vastasi hyvin tutkimuskysymykseen: ”Miten turvallisuutta hallitaan eräässä suomalaisessa valtionhallinnon monitoimijakiinteistössä, jossa on toimijoina eri hallinnonaloille sijoittuvia organisaatioita.” Tutkimuksen kautta voitiin muodostaa selkeä käsitys monitoimijakiinteistön yhteisen turvallisuuden hallinnan tilasta, jossa voitiin todeta olevan useita sekä organisaatiokohtaisia että niiden välisiä kehittämiskohteita. Tutkimuksessa annettiin tutkimustietoon perustuvia keskeisiä toimenpidesuosituksia monitoimijakiinteistön yhteisen turvallisuuden hallinnan järjestelmällisen kehittämisen alkutoimenpiteiksi, joita voidaan pitää tämän tutkimuksen mukaan perusteltuina. Tutkija pitää näitä toimenpiteitä soveltuvina perustekijöinä myös muiden, etenkin valtionhallinnon monitoimikiinteistöjen yhteisen turvallisuuden hallinnan kehittämisessä. Tätä näkemystä tukee myös tutkimuksessa kehitetty monitoimijakiinteistön yhteisen turvallisuuden hallinnan malli, joka tarjoaa uuden kokonaisvaltaisen tarkastelutavan lähestyä samassa kiinteistössä eri hallinnonaloilla toimivien organisaatioiden turvallisuuden hallintaa ja sen kehittämistä.

Myös tutkijan henkilökohtaiset tutkimukselle asettamat tavoitteet saavutettiin. Tutkimus syvensi merkittävästi tutkijan tietämystä valtionhallinnon ohjausvaikutuksesta organisaatioiden turvallisuuden hallinnassa eri hallinnonaloilta. Tutkimus antaa konkreettista tietoa tulosohjauksesta ja sen vaikutuksista organisaatioturvallisuuden hallintaan. Tätä tietoa voidaan hyödyntää etenkin suunniteltaessa poikkihallinnollisia yhteistyömuotoja ja haettaessa synergiaetuja eri valtionhallinnonalojen välille. Tutkimustulosten perusteella valtionhallinnon monitoimijakiinteistössä poikkihallinnollisen yhteistyön kehittämiselle olisi perusteita.

Tutkija piti tutkimuksen aihevalintaa valtionhallinnon hallintorakenneuudistusten aikana ajankohtaisena sekä saatuja tutkimustuloksia merkittävänä tietoperustana samoissa kiinteistöissä toimivien valtionhallinnon organisaatioiden laajemmalle yhteisen turvallisuuden hallinnan kehittämiselle. Tutkija pitää valtionhallinnon organisaatioita valtiokonsernin osina, joiden turvallisuuden hallintaa voidaan kehittää pitkälti samanlaisin menetelmin. Kyse ei ole myöskään esimerkiksi kilpailutilanteesta organisaatioiden välillä toisin kuin kyse voi olla yksityisellä sektorilla.

Erityisen positiivisena asiana tutkija pitää sitä, että tutkimuskohteeksi valitussa monitoimijakiinteistössä tehtyjen teemahaastattelujen jälkeen organisaatioissa ryhdyttiin toimenpiteisiin yhteisen turvallisuuden hallinnan kehittämiseksi. Tutkimuksen todettiin antavan organisaatioiden turvallisuuden hallinnasta merkittävää tietoa ja edesauttavan keskeisesti kiinteistön yhteisen turvallisuuden hallinnan kehittämistä. Kokonaisuudessaan tutkija pitää tutkimusmatkaansa onnistuneena, missä edesauttoi huolellinen ja pidemmällä ajanjaksolla kypsynyt aihevalinta. Jäljestäpäin mietittynä en tulisi tekemään tutkimuksessa juuri mitään toisin.

Tutkimus nosti esiin myös uusia tutkimusaiheita. Vastaavia vertailevia tutkimuksia voitaisiin tehdä lisää yleistettävämmän kuvan saamiseksi valtionhallinnon monitoimijakiinteistöjen yhteisen turvallisuuden hallinnan tilasta. Selvitysten perusteella saataisiin lisää tietoa eri hallinnonaloilla olevista käytänteistä ja voitaisiin kehittää tältä pohjalta hyviksi todetuista toimintatavoista ja teoriasta johdettuja uusia yhteisen turvallisuuden hallinnan malleja. Samanlaisia selvityksiä voitaisiin tehdä vertailutiedon saamiseksi myös muista Pohjoismaista tai kansainvälisesti tätä laajemmin, mikä toisi lisätietoa mahdolliselle kansalliselle laajemmalle hallinnonalojen väliseen yhteistyöhön perustuvalle yhteisen turvallisuuden hallinnan kehittämiselle.

Lähteet

Aaltonen, M., Anttonen, H., Grönqvist, R., Liuhamo, M., Saari, J., Vauhkonen, T. & Vorne, J. 2006. Työturvallisuus liiketoimintana. Esiselvitys. Viitattu 4.11.2008. http://akseli.tekes.fi/opencms/opencms/OhjelmaPortaali/ohjelmat/Turva/fi/Dokumenttiarkisto/Viestinta_ja_aktivointi/Julkaisut/Tyoturvallisuus_liiketoimintana.pdf

Autero, V. 2006. Sisäinen valvonta ja riskienhallinta valtionhallinnossa - Erityisesti keskusrikospoliisissa. Tampereen yliopisto. Oikeustieteiden laitos. Tampere: Pro gradu -tutkielma.

Bamfield, J. 2006. Management. Edited by Gill. M. The Handbook of Security. Great Britain: Palgrave Macmillan, 485-508.

Berg, K. 1994. Yrityksen riskienhallinta. 2. painos. Helsinki: Suomen vakuutusalan koulutus ja kustannus.

Blumme, N., Karhu, P., Kontula, L., Laitakari, J., Linna, M., Nordin, J., Sovasto, J., Tarvainen, J., Tikkanen, R., Turukainen, O., Urrila, A. & Vesa, J. 2005. Corporate Governance sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan näkökulmasta. Helsinki: Edita Prima.

BS 8800:fi. 1997. Ohje työterveys- ja -turvallisuusjohtamisjärjestelmistä. Helsinki: Suomen Standardisoimisliitto SFS.

Burns-Howell, T., Cordier, P. & Eriksson, T. 2003. Security Risk Assessment and Control. UK: Perpetuity Press.

Challinger, D. 2003. Corporate Security: A Cost or Contibutor to the Bottom Line? Edited by Gill. M. The Handbook of Security. Great Britain: Palgrave Macmillan, 586-609.

Eriksson, P & Koistinen, K. 2005. Monenlainen tapaustutkimus. Kuluttajatutkimuskeskuksen julkaisuja 4:2005. Helsinki: Kuluttajatutkimuskeskus.

Eskola, J. & Vastamäki, J. 2001. Teemahaastattelu: Opit ja opetukset. Teoksessa Aalto, J. & Valli, R. (toim.) Ikkunoita tutkimusmetodeihin I. Metodin valinta ja aineistonkeruu: Virikkeitä aloittelevalle tutkijalle. Jyväskylä: PS-kustannus, 24-42.

Eskola, J. 2007. 6-8? (Teema)haastattelututkimuksen toteuttamisesta. Teoksessa Viinamäki, L. & Saari, E. (toim.) Polkuja soveltavaan yhteiskuntatieteelliseen tutkimukseen. Helsinki: Tammi, 32 - 45.

Frick, K. 2007. Occupational Health & Safety Management Systems – When are they good for your health? Viitattu 10.9.2008. http://209.85.129.132/ search?q=cache:PFv7D3M TtUwJ:www.latec.com.br/LinkClick.aspx%3Ffileticket%3DIVUkG7c%252B%252BnA%253D%26tabid%3D236%26mid%3D831+frick+centro+kaj&hl=fi&ct=clnk&cd=1

Garcia, M. 2006. Risk Management. Edited by Gill. M. The Handbook of Security. Great Britain: Palgrave Macmillan, 509-531.

Grönfors, M. 1982. Kvalitatiiviset kenttätyömenetelmät. Porvoo: Helsinki: Juva: WSOY.

Halme, K. 2009. Työsuojelutoimikunnan merkitys työpaikan turvallisuusjohtamisessa. Tampereen yliopisto. Johtamistieteiden laitos. Pro gradu -tutkielma.

Henttonen, T. 2000. Turvallisuuden mittaaminen. Tampereen teknillinen korkeakoulu. Ympäristötekniikan osasto. Tampere: Diplomityö.

Herrainsilta, J. 2006. Riskienhallinta valtionhallinnossa ja valtiokonttorin riskienhallintamenetelmän käyttöönotto. Tampereen yliopisto. Oikeustieteiden laitos. Tampere: Pro gradu -tutkielma.

Hirsjärvi, S. & Hurme, H. 2001. Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Yliopistopaino.

Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2003. Tutki ja kirjoita. 6-9. painos. Helsinki: Tammi.

Hämäläinen, P. & Anttila, S. 2007. Onnistuneen työterveys- ja työturvallisuusjohtamisen sisältö ja käytännöt. Tampere: Seurantatutkimus.

Hämäläinen, P. & Lanne, M. 2001. Onnistuneen turvallisuusjohtamisen sisältö ja käytännöt. Tampereen teknillinen korkeakoulu. Turvallisuustekniikka. Työsuojelujulkaisuja 54. Tampere: Sosiaali- ja terveysministeriö.

ILO-OSH 2001. 2003. Työterveys- ja työturvallisuusjärjestelmiä koskevia ohjeita. Tampere: Sosiaali- ja terveysministeriö.

ILO-OSH 2001. 2001. Guidelines on Occupational Safety and Health Management Systems. Viitattu 19.12.2008. http://www.ilo.org/public/english/protection/safework/managmnt /download/guide_en.pdf

IMO. 2002. Maritime security. Viitattu 14.2.2009. http://www.imo.org/TCD/mainframe.asp? topic _id=551

Inspecta. Auditointien kohdentaminen, mitä kaikkea se voisi olla käytännössä? Inspecta Sertifioinnin kokemuksia. Viitattu 13.1.2009. http://www.inspecta.fi/sfs/julkaisut/docs /Auditointien%20kohdentaminen.pdf

ISO. 2007a. Standards. Viitattu. 14.2.2009. http://www.iso.org/iso/catalogue_detail? csnumber=44641

ISO. 2007b. New suite of ISO supply chain management standards to reduce risks of terrorism, piracy and fraud. Viitattu 14.2.2009. http://www.iso.org/iso/pressrelease.htm?refid=Ref1086

Jokinen, A. & Kuronen, M. 2007. Tapaustutkimus. Sosiaalityön ammatillinen lisensiaatinkoulutus. Tutkimusmenetelmäopinnot. Viitattu 4.11.2008. http://www.valt.helsinki.fi /sosnet/tapaustut.htm

Jørgensen, T., Mellado, M. & Remmen, A. 2004. Integrated management systems. Viitattu 10.9.2008. http://www.plan.aau.dk/GetAsset.action?contentId=3592310&assetId=3614788

Joustie, H. 2007. Tulosohjaus Suomen valtionhallinnossa. Tulosohjausmallin käyttöönotto Suomessa. Puhe säätytalolla 2.5.2007. Viitattu 19.9.2008. http://www.vm.fi/vm/fi/04_ julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/Tulosohjaus_valtionhallinnossa_Joustie_2007 .pdf

Kehä, H., Lahti-Kotilainen, L., Määttä, S. & Ojala, T. 1994. Ammatiltaan johtaja. Johtamisen kehittämishanke. Loppuraportti. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Kerko, P. 2001. Turvallisuusjohtaminen. Jyväskylä: PS-kustannus.

Kiikka, J. 2002. Tulosjohtamisen ja tulospalkkauksen vaikutus henkilöstön työmotivaatioon. Tutkimuskohteina Poliisi ja Puolustusvoimat. Lapin yliopisto. Yhteiskuntatieteiden tiedekunta. Rovaniemi. Väitöskirja.

Korhonen, S. 2007. Inhimillisen turvallisuuden käsitteestä. Muistio eri toimijoiden näkemyksistä. Viitattu 11.10.2008. http://www.katunet.fi/files/Taustamuistio%20inhimillisen%20 turvallisuuden%20k%C3%A4sitteest%C3%A4%200106.pdf

Koskela, M. 2002. Turvallisuuden hallintajärjestelmä korkeakoululla. Tampereen teknillinen korkeakoulu. Ympäristötekniikan osasto. Tampere: Diplomityö.

Koski, H., Lehto, E., Lillrank, P. & Raivio, K. 2001. Tulosohjauksen tuiverruksessa. Helsinki: Edita.

Koskinen, I., Alasuutari, P. & Peltonen, T. 2005. Laadulliset menetelmät kauppatieteissä. Tampere: Vastapaino.

Kujala, J. & Kuvaja, S. 2002. Välittävä johtaminen. Sidosryhmät eettisen liiketoiminnan kirittäjinä. Helsinki: Talentum.

Kurppa, J. 2008. Kirkkohallituksen ohjeet seurakuntien sisäiseen valvontaan ja riskienhallintaan - vertailu COSO -viitekehikoihin. Tampereen yliopisto. Taloustieteiden laitos. Tampere: Pro gradu-tutkielma.

Kuusisto, A. & Heikkilä, J. 2000. Teollisuusyrityksen turvallisuuden hallinta. Työkaluja kehittämisen eri vaiheisiin. VTT Automaatio. Tampere: VTT.

Lahtinen, K. & Moisio, J. 1998. Laatu, turvallisuus ja ympäristöjohtaminen - suuntaviivat ja järjestelmämallit. Sosiaali- ja terveysministeriö. Tampere: Työsuojeluosasto.

Lanne, M. 2001. Yliopistojen ja korkeakoulujen turvallisuusjohtaminen. Tampereen teknillinen korkeakoulu. Ympäristötekniikan osasto. Tampere: Diplomityö.

Lanne, M. 2002. Turvallisuustoiminnan kehittämistarpeet yliopistoissa ja korkeakouluissa. Työ ja ihminen 16:4, 297-307.

Lanne, M. 2007. Yhteistyö yritysturvallisuuden hallinnassa. Tutkimus sisäisen yhteistyön tarpeesta ja roolista suurten organisaatioiden turvallisuustoiminnassa. Tampereen teknillinen yliopisto. Tuotantotalouden osasto. Väitöskirja. Helsinki: Edita Prima.

Lanne, M., Koskela, M., Tytykoski, K. & Nenonen, S. 2004. Kokonaisturvallisuuden edistäminen yrityksessä. Tampereen teknillinen yliopisto. Turvallisuustekniikka. Tampere. Tutkimusraportti.

Lappalainen, J., Sauni, S., Piispanen, P. & Nurmi, S. 1997. Hyvä turvallisuusjohtaminen yhteisellä rakennustyömaalla. Toimintaopas. Työsuojeluosasto. Tampere: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Leppänen, J. 2006. Yritysturvallisuus käytännössä. Turvallisuusjohtamisen portfolio. Helsinki: Talentum.

Levä, K. 2003. Turvallisuusjohtamisjärjestelmien toimivuus: vahvuudet ja kehityshaasteet suuronnettomuusvaarallisissa laitoksissa. Tukes -julkaisu 1/2003. Helsinki: Väitöskirja.

Lindroos, J. & Pakarinen, T. 2008. Tutkimus johdon asenteista liikematkustuksen hiilijalanjälkeä kohtaan. Jyväskylän yliopisto. Taloustieteiden tiedekunta. Jyväskylä: Gather Group.

Lonka, H., Hjelt, M., Vanhanen, J., Raivio, T., Vaahtoranta, T., Visuri, P., Väyrynen, M., Frinking, E., O'Brien, K. & Sitra. 2002. Riskien hallinta Suomessa. Esiselvitys. Sitran raportteja 23. Helsinki: Edita Prima.

Luhtajärvi, T. 2008. Perusta johdon arviointi- ja vahvistuslausumalle sisäisestä valvonnasta ja riskienhallinnasta. CASE ministeriöt ja puolustusvoimat. Tampereen yliopisto. Taloustieteiden laitos. Tampere: Pro gradu-tutkielma.

Lämsä, A. & Hautala, T. 2005. Organisaatiokäyttäytymisen perusteet. 2-3. painos. Helsinki: Edita.

Lönnqvist, J. 2002. Johtajan ja johtamisen psykologiasta: kohti parempaa ihmisten johtamista. Helsinki: Edita.

Malmen, Y. & Wessberg, N. 2001. Mitä tarkoitetaan riskillä, riskianalyysillä, riskin arvioinnilla ja riskienhallinnalla? Viitattu 2.1.2009. http://www.nbcsec.fi/spt/artikkeleita/art-01.pdf

Merenkulkulaitos. 2006. Merenkulun turvallisuuden hallinta. Merenkulkulaitoksen julkaisusarja 6/2006. Helsinki: Raportti.

Moisio, J. 2006. OHSAS 18002 TTT-järjestelmän rakentajan tukena. Viitattu 16.12.2008. http://www.ims.fi/upload/media-4989a7151fce1.pdf

Molarius, R., Kotikunnas, E., Lanne, M., Murtonen, M. & Nissilä, M. 2005. Valtiokonttorin riskienhallintamenetelmän ja -sovelluksen kehittäminen. Tutkimusraportti nro BTUO44-051395. Tampere: VTT Tuotteet ja tuotanto.

Myrsky, M. 1994. Tuloskulttuurista valtionhallinnossa – mistä on kysymys? Lakimies 4/1994, 452-463.

Mäkinen, K. 2005. Strategic Security. A Constructivist Investigation of Critical Security and Strategic Organisational Learning Issues: Towards a Theory of Security Development. Finnish National Defence College. Department of Education. Helsinki: Doctoral thesis.

Mäkinen, K. 2007. Organisaation strateginen kokonaisturvallisuus. Helsinki: Edita Prima.

Mälkiä, M. 2008. Strateginen johtaminen. Viitattu 4.11.2008. http://www.valt.helsinki.fi/vol/opiskelu/opas/0809/jos2/0sa3.pdf

Nenonen, S. 2003. Turvallisuusilmapiiriselvitys yliopistolla. Tampereen teknillinen yliopisto. Materiaalitekniikan osasto. Tampere: Diplomityö.

Netra. 2005. Valtion tulosohjaus. Viitattu 7.11.2008. http://www.netra.fi/nc/viewarticle_new.asp?node= 863&type=1&language=FI.

NSAI. 2008. Certification. Viitattu 15.2.2009. http://www.nsai.ie/index.cfm/area/page/information/certificationservices

OHSAS 18001:fi. 2000. Työterveys- ja työturvallisuusjohtamisjärjestelmät. Spesifikaatio. 2. painos. Helsinki: Suomen Standardisoimisliitto SFS.

OHSAS 18001:fi. 2003. Työterveys- ja työturvallisuusjohtamisjärjestelmät. Spesifikaatio. 2. painos. Helsinki: Suomen Standardisoimisliitto SFS.

OHSAS 18002:fi. 2003. Työterveys- ja työturvallisuusjohtamisjärjestelmät. Ohjeita OHSAS 18001:n soveltamiseksi. 2.painos. Helsinki: Suomen Standardisoimisliitto SFS.

Pesonen, M. 1993. Yrityksen turvallisuusjärjestelyt. Teknillinen korkeakoulu. Helsinki. Väitöskirja.

POA Publishing LLC. 2003. Asset Protection and Security Management Handbook. The United States of America: Auerbach Publications.

Puolustusvoimat. 2003. Puolustusvoimien turvallisuustoiminnan strategia. Helsinki: Puolustusvoimien turvallisuusosasto.

Pyörälä, E. 1995. Kvalitatiivisen tutkimuksen metodologiaa. Teoksessa Leskinen, J. (toim.) Laadullisen tutkimuksen risteysasemalla. Helsinki: Kuluttajatutkimuskeskus.

Pääkkönen, R., Rantanen, S. & Uitti, J. 2005. Työn terveysvaarojen tunnistaminen. Työterveyslaitos. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Rasimus, M. 2002. Turvattomuus työtoverina. Turvattomuus ja väkivalta sairaalan päivystyspoliklinikalla. Kuopion yliopisto. Terveyshallinnon ja -talouden laitos. Kuopion yliopiston julkaisuja E. Yhteiskuntatieteet 98. Kuopio: Väitöskirja.

Rautavaara, A. 1978. Yhteistyö ja luottamus. Johtamisen perusteita. 13. painos. Tampere: Tietomies.

Reiman, T. & Oedewald, P. 2008. Turvallisuuskriittiset organisaatiot. Onnettomuudet, kulttuuri ja johtaminen. Helsinki: Edita Prima.

Rissa, K. 1999. Riskit hallintaan. Jyväskylä: Työturvallisuuskeskus.

Routio, P. 2004. Ohjaava vertailu. Viitattu 10.11.2008. http://membres.lycos.fr/routio/072.htm#norm

Ruohomäki, I. & Karlund, J. 2001. Verkottuneen toiminnan turvallisuuskäytännöt. Raportti TUR B026. Tampere: VTT Automaatio.

Ruuhilehto, K. & Vilppola, K. 2000. Turvallisuuskulttuuri ja turvallisuuden edistäminen yrityksessä. TUKES-julkaisu 1/2000. Helsinki: Turvatekniikan keskus.

Räikkönen, T. 2002. Riskienhallinnan kehityskaari ja vaikuttavuusarviointi. Turvallisuus- ja ympäristöriskit. VTT tiedotteita 2156. Espoo: VTT.

Räikkönen, T. & Rouhiainen, V. 2003. Riskienhallinnan muutosvoimat. Kirjallisuuskatsaus. VTT tiedotteita 2208: Espoo: VTT.

Saarela-Kinnunen, M. & Eskola, J. 2001. Tapaus ja tutkimus = tapaustutkimus? Teoksessa Aaltola, J. & Valli, R. (toim.) Ikkunoita tutkimusmetodeihin I. Jyväskylä: PS-kustannus.
Salminen, J. 2001. Johtamisviestintä. Mekanistinen maailmankuva murroksessa. Jyväskylä: Talentum Media.

Saastamoinen, M. 1999. Turvallisuuskulttuuri kuluttajatutkimuksen näkökulmasta. TUKES-julkaisu 6/1999. Helsinki: Turvatekniikan keskus.

Salminen, J. 2001. Johtamisviestintä. Mekanistinen maailmankuva murroksessa. Jyväskylä: Talentum Media.

Santalainen, T., Voutilainen, E. & Porenne, P. 1987. Tulosjohtaminen uudistuu ja uudistaa. Espoo: Amer Yhtymä Oy Weilin+Göösin kirjapaino.

Sauni, S., Lappalainen, J. & Piispanen, P. 2001. Hyvä turvallisuusjohtaminen teollisuuden yhteisillä työpaikoilla. Tilaaja-toimittajasuhteen pelisäännöt. Helsinki: Työturvallisuuskeskus.

SFS EN-ISO 9001:2008. Laadunhallintajärjestelmät. Vaatimukset. Helsinki: Suomen Standardisoimisliitto SFS.

SFS EN-ISO 14001:2004. Ympäristöjärjestelmät. Vaatimukset ja opastusta niiden soveltamisesta. Helsinki: Suomen Standardisoimisliitto SFS.

SFS-IEC 60300-3-9. Luotettavuusjohtaminen. Osa 3: Käyttöopas. Luku 9: Teknisten järjestelmien riskianalyysi. Helsinki: Suomen Standardisoimisliitto SFS.

Simola, A. 2005. Turvallisuuden johtaminen esimiestyönä. Tapaustutkimus pitkäkestoisen kehittämishankkeen läpiviennistä teräksen jatkojalostustehtaassa. Oulun yliopisto. Teknillinen tiedekunta. Oulu: Väitöskirja.

Sisäasiainministeriö. 2006. Työryhmän asettaminen kokonaisselvityksen tekemiseksi poliisin hallintorakenteen, johtamisjärjestelmän ja yhteistoiminnan kehittämistarpeista eri hallinnon tasoilla. Viitattu 3.12.2008. http://www.intermin.fi/intermin/images.nsf/files/0b3cbee077ebef3ec22571db00448b26/$file/poliisin_organisaatiotyoryhma_asettaminen18082006.pdf

Sisäasiainministeriö. 2008. Poliisin hallintorakenteen kehittämishanke PORA-hanke. I-vaiheen valtakunnallinen työsuunnitelma. Poliisin sisäinen julkaisusarja. Helsinki: Sisäasiainministeriö.

Sisäiset tarkastajat. 2004. Enterprise Risk Management - Framework (Kokonaisvaltainen ajatusmalli organisaation riskienhallintaan). Viitattu 20.9.2008. http://www.theiia.fi/?sc=5299&sc2=6319

Sosiaali- ja terveysministeriö. 2000. Kohti 0-tapaturmaa - Työtapaturmien torjunnan toimintapoliittinen muistio. Työsuojelujulkaisuja 36. Tampere: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Sosiaali- ja terveysministeriö. 2002. Turvallisuusjohtaminen. Työsuojeluoppaita ja -ohjeita 35. Tampere: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Sosiaali- ja terveysministeriö. 2003. Riskin arviointi. Työsuojeluoppaita ja -ohjeita 14. Tampere: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Sosiaali- ja terveysministeriö. 2004. Työsuojelu Suomessa. Sosiaali- ja terveysministeriön esitteitä 2004:5. Tampere: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Sulasalmi, M., Latva-Ranta, J. & Ylijoutsijärvi, P. 2002. Turvallisuusjohtamisen kehittämiskokeilu teollisuuden toimittajayrityksessä (TUTTO-hanke). Viitattu 2.11.2008. http://www.mol.fi/mol/fi/99_pdf/fi/03_tutkimus_ja_kehittaminen/02_tykes/05_aineistopankki/julkaisut/raportti26.pdf

Suomen Kauppakeskusyhdistys ry. 2005. Kauppakeskusten turvallisuusjohtaminen. Kauppakeskusten turvallisuusjohtaminen -projekti 2004-2005. Jyväskylä: Suomen Kauppakeskusyhdistys ry.

Temmes, M. 2008. Suomen poliittinen järjestelmä - verkkokirja. Valtionhallinto - jatkuvuutta ja muutosta. Viitattu 2.9.2008. Viitattu 12.10.2008. http://blogs.helsinki.fi/vol-spj/ valtionhallinto/jatkuvuutta-ja-muutosta/

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. 2002. Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Tammi.

Työturvallisuuskeskus. 2006. Työhön perehdyttäminen ja opastus - ennakoivaa työsuojelua. Viitattu 3.12.2008. http://www.tyoturva.fi/julkaisut/ekirjat/tyohon_perehdyttaminen_ja_opastus.pdf

Työturvallisuuslakitoimikunnan mietintö. 2001. Komiteamietintö 2001:13. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.

Valovirta, V. 2000. Kokemuksia valtion virastojen ja laitosten arvioinnista. Valtiovarainministeriö. Tutkimukset ja selvitykset 9/2000. Helsinki: Edita.

Valtioneuvosto. 2007. Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma 19.4.2007. Helsinki: Edita Prima.

Valtiovarainministeriö. 1998. Suositus toimitilaturvallisuuden huomioonottamisesta valtionhallinnossa 30.12.1998. VM 1/01/99. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Valtiovarainministeriö. 2004a. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunnan pöytäkirja 30.11.2004. VM042:00/2004. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Valtiovarainministeriö. 2004b. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunnan pöytäkirja 15.12.2004. VM042:00/2004. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Valtiovarainministeriö. 2005a. Valtion toimitilastrategia. Helsinki: Valtiovaranministeriö.

Valtiovarainministeriö. 2005b. Tulosohjauksen käsikirja. Valtiovarainministeriön hallinnon kehittämisosaston julkaisuja 2/2005. Helsinki: Edita Prima.

Valtiovarainministeriö. 2005c. Valtion viraston ja laitoksen sekä rahaston sisäinen valvonta ja riskienhallinta. Valtionhallinnon hyvä käytäntö ja sen toteutumisen arviointi. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Valtiovarainministeriö. 2005d. Sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan neuvottelukunnan pöytäkirja 21.2.2005. VM042:00/2004. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Valtiovarainministeriö. 2005e. Komission tiedonanto - suunnitelma yhdennetyn sisäisen valvonnan viitekehyksen kehittämiseksi. EU/2005/1108. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Valtiovarainministeriö. 2006. Valtion konsernirakenteen kuvauksen malli sekä talous- ja henkilöstöhallinto-organisaation uudistaminen. Raportti VM 46/09/2005. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Valtiovarainministeriö. 2007. Valtiovarainhallinnon toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 2008-2011. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Valtiovarainministeriö. 2008. Tuottavuusohjelma. Viitattu 16.9.2008. http://www.vm.fi/vm/fi/05_hankkeet/02_tuottavuusohjelma/index.jsp

Varonen, U. 2002. Turvallisuuskulttuuri ja turvallisuusilmapiiri sahalaitoksessa. Tampereen teknillinen korkeakoulu. Turvallisuustekniikka. Tampere: Raportti.

Viinamäki, L. 2007. Triangulatiivisen tutkimusasetelman soveltamismahdollisuudet. Teoksessa Viinamäki, L. & Saari, E. (toim.) Polkuja soveltavaan yhteiskuntatieteelliseen tutkimukseen. Helsinki: Tammi, 173-196.

Viitala, L. & Jylhä, E. 2006. Liiketoimintaosaaminen. 2. painos. Helsinki: Edita.

Viitala, R. 2004. Henkilöstöjohtaminen. Helsinki: Edita.

Virtanen, P. & Wennberg, M. 2005. Prosessijohtaminen julkishallinnossa. Helsinki: Edita.

Virtanen, T. 2002. Four views on security. Teknillinen korkeakoulu. Tietotekniikan osasto. Helsinki. Väitöskirja.

Voutilainen, P., Ritola, O. & Moisio, J. 2001. IMS - Johtamisjärjestelmä - laatu, ympäristö ja turvallisuus liiketoiminnan kehittämisessä. Helsinki: Edita.

Väyrynen, S. 2003. Vahinkoriskien hallinta, turvallisuuskulttuuri ja johtaminen: Katsaus lähtökohtiin. Viitattu 20.10.2008. http://www.mol.fi/mol/fi/99_pdf/fi/03_tutkimus_ja_ kehittaminen/02_tykes/05_aineistopankki/julkaisut/raportti26.pdf

Yin, R. 2003. Case study research. Design and methods. Third edition. United States of America: Sage Publications.

Yritysturvallisuus EK Oy. Yritysturvallisuuden osa-alueet. Turvallisuusjohtaminen ohjaa kaikkea yritysturvallisuustyötä. Turvallisuusjohtaminen. Viitattu 20.1.2009. http://www.ek.fi/ytnk08/fi/yritysturvallisuus.php

Åberg, L. 1993. Esimiehen viestintäopas: riemua johtamiseen. Helsinki: Tietopaketti.

JULKAISEMATTOMAT LÄHTEET

Suoninen, J. Riskienhallintapäälliköltä saatu materiaali sekä hänen kanssaan käydyt keskustelut 2008-2009. Valtiokonttori. Helsinki.

VIRALLISLÄHTEET

Asetus vaarallisten kemikaalien teollisesta käsittelystä ja varastoinnista 29.1.1999/59.

Asetus valtion talousarviosta 11.12.1992/1243.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus yhteisistä siviili-ilmailun turvaamista koskevista säännöistä (EY2320/2002).

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2004/49/EY yhteisön rautateiden turvallisuudesta sekä rautatieyritysten toimiluvista annetun direktiivin 95/18/EY ja rautateiden infrastruktuurikapasiteetin käyttöoikeuden myöntämisestä ja rautateiden infrastruktuurin käyttömaksujen perimisestä sekä turvallisuustodistusten antamisesta annetun direktiivin 2001/14/EY muuttamisesta.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (69/2001 vp).

Hallituksen esitys eduskunnalle työturvallisuuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 59/2002 vp).

Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta, kemikaalilain muuttamisesta sekä rikoslain 44 luvun 11 ja 12 §:n muuttamisesta (HE 279/2004 vp).

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ydinenergialain muuttamisesta (HE 117/2007 vp).

Ilmailulaki 29.12.2005/1242.

Laki eräiden alusten ja niitä palvelevien satamien turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta 11.6.2004/485.

Laki merenkululaitoksesta 21.11.2003/939.

Laki puolustusvoimista 11.5.2007/551.

Laki turvatarkastuksista tuomioistuimissa 3.12.1999/1121.

Laki turvatoimista eduskunnassa 30.5.2008/364.

Laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta 20.1.2006/44.

Laki vaarallisten aineiden kuljetuksesta 2.8.1994/719.

Laki vaarallisten kemikaalien ja räjähteiden käsittelyn turvallisuudesta 3.6.2005/390.

Laki valtion talousarviosta 13.5.1988/423.

Neuvoston direktiivi vaarallisista aineista aiheutuvien suuronnettomuusvaarojen torjunnasta 9.12.1996/82/EY.

Pelastuslaki 13.6.2003/468.

Poliisilaki 7.4.1995/493.

Rajavartiolaki 15.7.2005/578.

Rautatielaki 29.6.2006/555

Suomen perustuslaki 11.6.1999/731.

Työturvallisuuslaki 23.8.2002/738.

Valmiuslaki 22.7.1991/1080.

Valtioneuvoston asetus pelastustoimesta 4.9.2003/787.

Valtioneuvoston asetus valtion kiinteistövarallisuuden hankinnasta, hallinnasta ja hoitamisesta 11.12.2002/1070.

Valtioneuvoston asetus valtiovarainministeriöstä 26.6.2003/610.

Valtioneuvoston päätös työntekijöille aiheutuvan suuronnettomuusvaaran torjunnasta 23.9.1999/922.

Valtiovarainvaliokunnan mietintö. Hallituksen esitys valtion talousarvioksi vuodelle 2007, Hallituksen esitys vuoden 2007 talousarviota koskevan hallituksen esityksen (HE 122/2006 vp) täydentämisestä (VaVM 41/2006 vp).

Ydinenergialaki 11.12.1987/990.

Kuviot

Kuvio 1. Tutkimuksen etenemisen kuvaaminen. 16
Kuvio 2. Valtion riskityyppien liittyminen tulosohjaukseen ja tilivelvollisuuteen..... 22
Kuvio 3. COSO-ERM viitekehystä kuvaava kuutio. 26
Kuvio 4. Turvallisuuden hallintaan liittyviä keskeisiä käsitteitä..... 35
Kuvio 5. Yritysturvallisuuden kokonaisuus ja sillä suojattavia etuja. 37
Kuvio 6. Neljän sektorin malli. 38
Kuvio 7. Strategisen kokonaisturvallisuuden malli. 39
Kuvio 8. Turvallisuusjohtamisen ja riskienhallinnan yhteys yritysturvallisuuden hallinnassa. . 41
Kuvio 9. Turvallisuusjohtamisen elementit. 45
Kuvio 10. Johtamisjärjestelmien kattavuusalueet ja yhtymäkohdat. 46
Kuvio 11. Riskienhallinnan sisältö ja ammattisanastoa. 58
Kuvio 12. ILO OSH 2001 mukaiset turvallisjohtamisjärjestelmän keskeiset elementit. 63
Kuvio 13. Monitoimijakiinteistön hallinnonalakohtainen turvallisuuden hallinta..... 83
Kuvio 14. Monitoimijakiinteistön yhteisen turvallisuuden hallinnan malli..... 84

Liitteet

Liite 1. Valtionhallinnossa yleisesti käytettyjä määritelmiä. 103
Liite 2. Yritysturvallisuuden osa-alueiden sisältötekijät. 105
Liite 3. Laatu- ja ympäristöjärjestelmästandardien sekä OHSAS 18001-turvallisuusspesifikaation yhtäläisyyksiä ja eroavaisuuksia. 106
Liite 4. Yritysturvallisuuden organisointi ja johtaminen. 107
Liite 5. Turvallisuus(johtamis-)järjestelmän perussuunnittelu. 108
Liite 6. Teemahaastattelujen teemat. 109
Liite 7. Monitoimijakiinteistön yhteisen turvallisuuden hallinnan tilan arviointi- ja toimenpidetaulukot sekä alkutoimenpideluettelo 110

Liite 1. Valtionhallinnossa yleisesti käytettyjä määritelmiä (valtiovarainministeriö 2005c, liitteessä 1).

Termi	Määritelmä
Eettiset arvot	Oikeusvaltioperiaatteesta ja hyvän hallinnon periaatteista johdetut toimintaperiaatteet, jotka määrittelevät yhteiskunnassa ja hallinnossa yleisesti hyväksyttävänä pidettävän toimintatavan.
Jäännösriski	Riskien hallinnan jälkeen jäljelle jäävä riski
Kohtuullinen varmuus	Arvioituihin kustannuksiin ja hyötyihin suhteutettu tarkoituksenmukainen varmuuden taso tavoitteiden saavuttamisesta. Sisäisen valvonnan ja riskienhallintaan orgaanisesti liittyvästä epävarmuudesta johtuen täyttä varmuutta tavoitteiden saavuttamisesta ei voi saavuttaa.
Kontrolli	Ks. valvontatoimenpide
Laillisuus	Säädösten ja oikeudellisesti velvoittavien määräysten ja oikeusperiaatteiden noudattamista
Mahdollisuus	Tapahtuma tai tekijä, jolla on myönteinen vaikutus tavoitteiden saavuttamiseen.
Riski	Tapahtuma tai tekijä, jolla on kielteinen vaikutus tavoitteiden saavuttamiseen.
Riskien arviointi	Riskien toteutumisen todennäköisyyden ja toteutumisen vaikutuksen arviointi
Riskien tunnistaminen	Prosessi, jonka avulla saadaan esille mitä, missä, milloin, miksi ja miten jotain voi tapahtua
Riskienhallinta	Toimintatapa, prosessit ja rakenteet, joilla tunnistetaan, arvioidaan ja hallitaan tavoitteita uhkaavia riskejä.
Riskienhallintapolitiikka	Organisaation riskienhallinnan tavoitteita, periaatteita, toimintatapoja ja rooleja määrittelevä dokumentti.
Riskienhallintaprosessi	Riskienhallintaan liittyvien toimenpiteiden systemaattinen kokonaisuus
Riskin hyväksyminen (kantaminen)	Riskin pitäminen omalla vastuulla hyväksymällä siihen liittyvät mahdolliset voitot ja tappiot
Riskin pienentäminen	Toimenpiteet, joilla vähennetään riskin todennäköisyyttä ja/tai vaikutusta
Riskin siirtäminen	Riskin myyminen tai luovuttaminen kokonaan tai osittain toisen kannettavaksi esim. sopimuksellisin keinoin (myös riskin jakaminen)
Riskin välttäminen	Päätös olla osallistumatta tilanteeseen, johon liittyy riski
Seuranta	Valvonnan tai muutoksen mittaamisen tai tarkastusten avulla tapahtuva tavoitetason poikkeamien arviointi.
Sidosryhmä	Ihmiset ja organisaatiot, joihin toimenpiteillä, päätöksillä tai riskeillä voi olla vaikutus tai joihin nämä voivat vaikuttaa.
Sisäinen tarkastus	Riippumatonta ja objektiivista arviointi- ja varmistus- sekä konsultointitoimintaa, joka on luotu tuottamaan lisäarvoa organisaatiolle ja parantamaan sen toimintaa. Sisäinen tarkastus tukee organisaatiota sen tavoitteiden saavuttamisessa tarjoamalla järjestelmällisen lähestymistavan organisaation riskienhallinta-, valvonta- sekä johtamis- ja hallintoprosessien tehokkuuden arviointiin ja kehittämiseen.

Sisäinen valvonta	Toimintayksikön ohjaus- toimintaprosesseihin sisältyviä menettelyitä, organisaatioratkaisuja ja toimintatapoja, joiden avulla voidaan saada kohtuullinen varmuus toiminnan ja talouden lainmukaisuudesta, talousarvion noudattamisesta ja varojen turvaamisesta, toiminnan tuloksellisuudesta sekä taloutta ja tuloksellisuutta koskevien oikeiden ja riittävien tietojen tuottamisesta.
Tapahtuma	Ilmiö tai muutos, joka on peräisin organisaation sisäisistä tai ulkoisista lähteistä ja jolla voi olla vaikutus organisaation strategian toteuttamiseen tai tavoitteiden saavuttamiseen.
Tavoite	Organisaation toiminnan odotetut myönteiset tulokset ja vaikutukset.
Vaikutus	Seurauksen suuruus (esim. euromääräisenä menetyksenä; terveysvaikutuksina; kielteisenä julkisuutena;)
Valvontatoimenpide	Prosessi, menettely, laite tai rakenne, jolla organisaatio hallitsee riskejä. Valvontatoimenpiteet voivat olla ennakoivia, joilla estetään riskin toteutuminen tai jälkikäteistoimenpiteitä, joilla pienennetään riskin aiheuttamia kielteisiä vaikutuksia. Valvontatoimenpiteet voivat olla esim. teknisiä kontrolleja, tehtävien eriyttämistä, tarkistuksia, fyysisiä rakennelmia, tiedon keräämistä ja jakamista, sopimusjärjestelyitä ja varajärjestelyitä.

Liite 2. Yritysturvallisuuden osa-alueiden sisältötekijät (ks. Lanne 2007, 21).

YRITYSTURVALLISUUDEN OSA-ALUEET: keskeisiä sisältöjä	
Työ-turvallisuus	– varmistetaan työntekijöiden turvallisuus ja terveys, ylläpidetään ja tarvittaessa parannetaan aktiivisesti henkilöstön työkykyä – runsaasti lainsäädäntöä – tavoitteet ja toiminta kootaan organisaation työsuojelun toimintaohjelmaan – johtamisjärjestelmästandardeja ja -ohjeita esim. BS 8800:fi 1997; OHSAS 18002:fi 2000; ILO-OHS 2001
Henkilö-turvallisuus	– pyritään vähentämään ihmisten aiheuttamia tahattomia ja tahallisia riskejä organisaation toiminnalle – asiakkaiden, vierailijoiden, avainhenkilöiden, perheen turvallisuus; matkustusturvallisuus, henkilösuojaus erikoistapauksissa, tavoitettavuus- ja hälytysjärjestelmät, varamiesjärjestelyt, luotettavuusmenettelyt jne.
Kiinteistö- ja toimitila-turvallisuus	– rakenteellinen turvallisuus (mm. aidat ja portit, lukitukset, murtosuojaus, turvallisuusrakenteet ja kiinteistötekniikka) – turvallisuusvalvonta (mm. tekninen valvonta, kulunvalvonta, rikosilmoitusjärjestelmät, vartiointi ja valvomotoiminta)
Rikos-turvallisuus	– organisaation sisä- ja ulkopuolelta uhkaavan rikollisen toiminnan ennaltaehkäisy ja torjunta – suojattavia kohteita ovat henkilöstö, omaisuus, toiminta ja tiedot – yhteistoiminta viranomaisten kanssa, rikosriskien hallintakeinot ja toiminta rikostapauksessa – rakenteellinen turvallisuus ja turvallisuusvalvonta perustana
Tieto-turvallisuus	– tietojenkäsittelyn ja tiedonsiirron luottamuksellisuuden, eheyden ja saatavuuden ylläpito, varmistaminen ja kehittäminen – hallinnollinen ja tekninen tietoturvallisuus, tietoaineistoturvallisuus, salassapitosopimukset, tiedonsiirron suojaus, laitteisto- ja ohjelmistoturvallisuus, fyysinen turvallisuus, käyttötoiminnan turvallisuus jne. – standardeja ja ohjeita esim. Ohje riskien... 2003; ISO/IEC 17799 2005
Tuotannon ja toiminnan turvallisuus	– tuotannon häiriöttömyyden ja häiriöistä toipumisen varmistaminen – mm. varastointiin ja kuljetuksiin, arvo-omaisuuden säilyttämiseen, logistiikkaan, maksuliikenteeseen ja tuoteturvallisuuteen liittyviä turvatoimia
Ympäristö-turvallisuus	– ekologinen kestävyys, ympäristöodotusten ennakointi, prosessien kehitys, ympäristövaikutusten arviointi, ilmoitus- ja lupamenettelyt, ilman, vesistön ja maaperän suojelu, meluntorjunta, jätehuolto, vaaralliset aineet jne. – runsaasti lainsäädäntöä – johtamisjärjestelmästandardi esim. SFS-EN ISO 14001 2004
Pelastus-toiminta	– pyritään hallitsemaan onnettomuusriskejä (esim. tulipalot, vuodot, räjähdykset, päästöt, ympäristövahingot, rikokset) – pelastussuunnittelu, rakenteellinen palontorjunta, sammutuskalusto ja -järjestelmät, paloilmoitinlaitteistot, koulutukset ja tulitöiden valvonta jne.
Valmius-suunnittelu	– varmistetaan toiminnan jatkuminen poikkeusoloissa, väestönsuojelu
Ulkomaan toimintojen turvallisuus	– henkilöstön turvallisuustason takaaminen ulkomailla: otetaan huomioon kohdemaan lainsäädäntö, kulttuuri, kieli, uskonto, toimintaympäristö jne.

Liite 3. Laatu- ja ympäristöjärjestelmästandardien sekä OHSAS 18001-turvallisuusspesifikaation yhtäläisyyksiä ja eroavaisuuksia (Simola 2005, 250, mukaillen Voutilaista ym. 2001, 21-22).

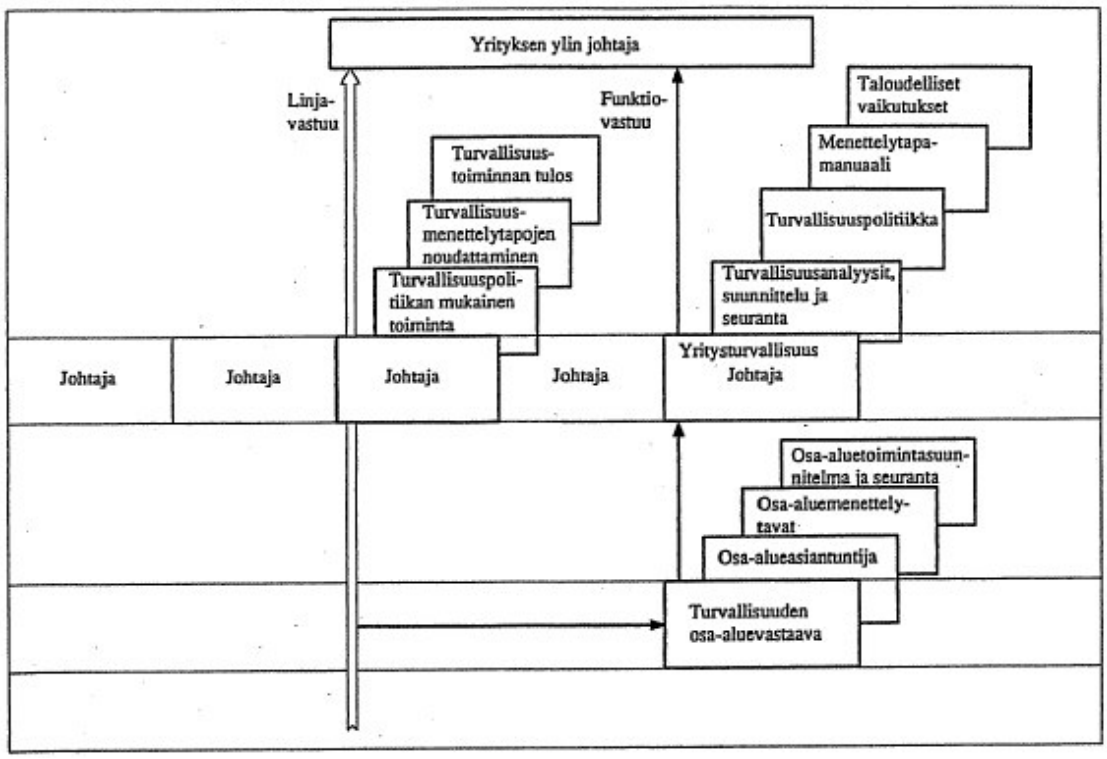
Laatu- ja ympäristöjärjestelmästandardien sekä OHSAS 18001-turvallisuusspesifikaation yhtäläisyyksiä.

ISO 9001:2000	OHSAS 18001:2000	ISO 14001:1996
Yhteiset elementit	Yhteiset elementit	Yhteiset elementit
Laatupolitiikka	TTT -politiikka	Ympäristöpolitiikka
Laatutavoitteet	Päämäärät	Päämäärät ja tavoitteet
Laadun suunnitteleminen	TTT -asioiden hallintaohjelma	Ympäristöasioidenhallintaohjelma
Vastuut ja valtuudet	Organisaatio ja vastuut	Organisaatio ja vastuut
Johdon edustaja	Vastuuhenkilö ylimmästä johdosta	Johdonedustaja
Sisäinen tiedonkulku	Yhteistoiminta ja tiedonkulku	Tiedonkulku
Asiakirjojen valvonta	Asiakirjojen ja tietojen valvonta	Asiakirjojen valvonta
Johdon katselmukset	Katselmus	Johdon katselmukset
Laatutiedostot	Tiedostot ja tiedostojen hallinta	Tiedostot
Koulutus, tietoisuus ja pätevyys	Koulutus, tietoisuus ja pätevyys	Koulutus, tietoisuus ja pätevyys
Tuotteen toteuttamisprosessit	Toimintojenohjaus	Toimintojenohjaus
Prosessien mittaaminen ja seuranta	Toiminnan tasonmittaukset	Tarkkailu ja mittaukset
Poikkeamien valvonta, korjaavat ja ehkäisevät toimenpiteet	Onnettomuudet, vaaratilanteet, poikkeamat sekä korjaavat ja ehkäisevät toimet	Poikkeamat sekä korjaavat ja ehkäisevät toimenpiteet
Sisäiset auditoinnit	Auditointi	Ympäristöjärjestelmän auditointi

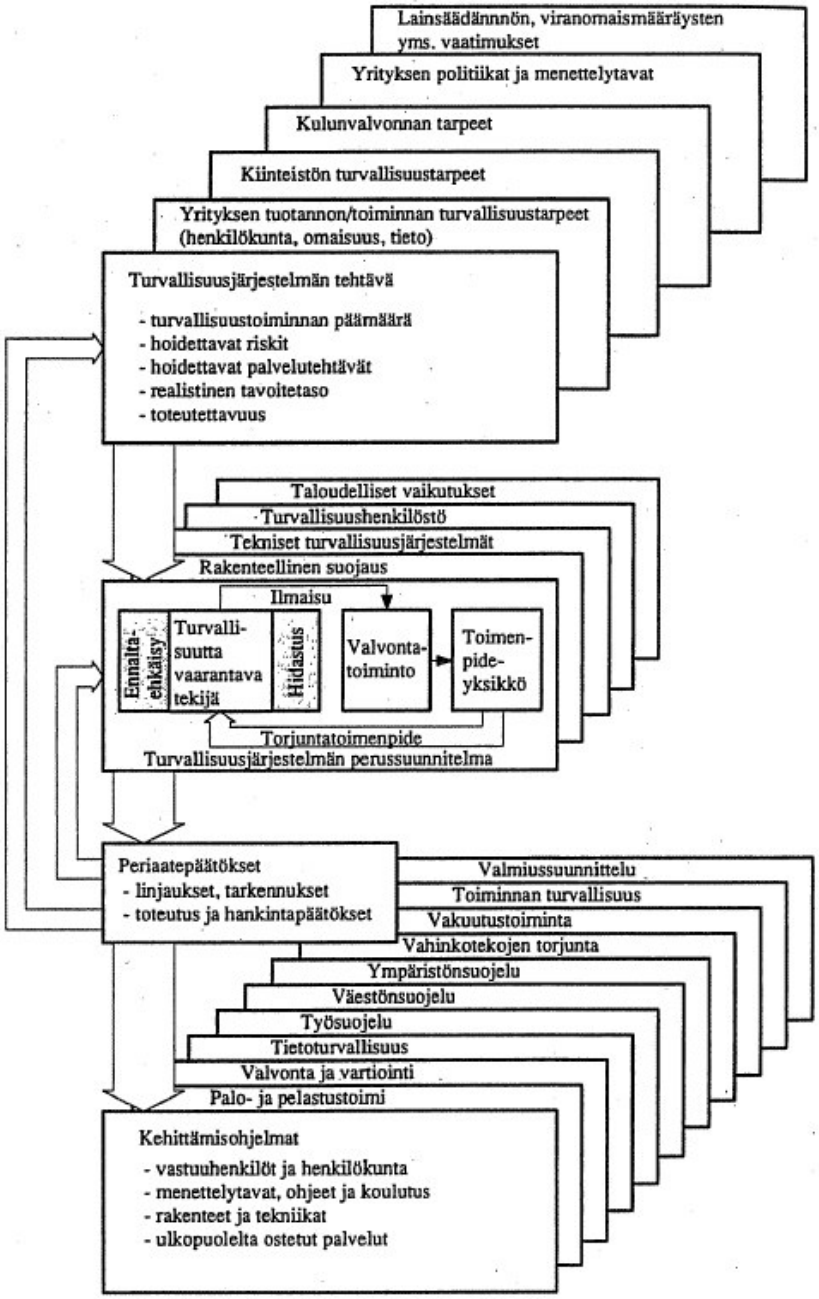
Laatu- ja ympäristöjärjestelmästandardien sekä OHSAS 18001-turvallisuusspesifikaation eroavaisuuksia.

ISO 9001:2000	OHSAS 18001:2000	ISO 14001:1996
Peruskatselmus: - asiakas- ja (sidosryhmä) odotusten ja tarpeiden tunnistaminen	Peruskatselmus: - vaarojen tunnistus ja riskien merkittävyyden arviointi	Peruskatselmus: - ympäristönäkökohtien tunnistus ja ympäristövaikutusten arviointi
Johdon tiedettävä lakisääteisten ja viranomaisvaatimusten täyttämisen tärkeys	Tunnistettava ja oltava selvillä laki- ja viranomaisvaatimuksista joihin organisaatio on sitoutunut päivitettävä tiedot tiedottaminen	Tunnistettava ja oltava selvillä laki- ja viranomaisvaatimuksista joihin organisaatio sitoutunut päivitettävä tiedot tiedottaminen
Laatukäsikirja kuvaa dokumenttien rakenteet	Toiminnalliset vaatimukset	Toiminnalliset vaatimukset
Prosessiajattelu ja prosessien mittaus, analysointi ja parantaminen	Toiminnalliset vaatimukset	Toiminnalliset vaatimukset
	Valmius ja toimiminen hätätilanteissa	Valmius ja toimiminenhätätilanteissa
	Yhteistoimintajärjestelyt ja työntekijöiden osallistuminen ja edustus TTT -toiminnassa	
Tietojen analysointi parannuskohteiden tunnistamiseksi	Ennakoivan toiminnan mittarit Vaikutuksista viestivät mittarit	

Liite 4. Yritysturvallisuuden organisointi ja johtaminen (Pesonen 1993, 283).



Liite 5. Turvallisuus(johtamis-)järjestelmän perussuunnittelu (Pesonen 1993, 284).



Liite 6. Teemahaastattelujen teemat.

TEEMA 1. Sisäinen toimintaympäristö (turvallisuuskulttuuri)
Turvallisuusperiaatteet ja -politiikka
Organisointi
Resurssit
Sitoutuminen
Pääkysymyksenä: Minkälaisessa toimintaympäristössä organisaation sisäistä turvallisuutta hallitaan?

TEEMA 2. Suunnitteluvaihe
Turvallisuuspäämäärät ja -tavoitteet
Turvallisuussuunnittelu
Pääkysymyksenä: Miten suunnitelmallista turvallisuuden hallintaan tähtäävä toiminta on?

TEEMA 3. Toteutusvaihe
Turvallisuusriskejä koskeva riskienhallinta (riskien tunnistaminen, arviointi, riskien hallintatoimenpiteiden valinta, seuranta)
Turvallisuusosaamisen varmistaminen
Perehdytys
Tiedonkulku
Jatkuva kehittäminen
Pääkysymyksenä: Miten turvallisuuden hallintaa toteutetaan käytännössä?

TEEMA 4. Seurantavaihe
Mittarit
Pääkysymyksenä: Minkälaisilla menetelmillä turvallisuuden hallintaa seurataan?

TEEMA 5. Yhteistyö muiden kiinteistön toimijoiden kanssa
Pääkysymyksenä: Minkälaista yhteistyötä kiinteistössä tehdään turvallisuuden hallinnan suhteen organisaatioiden välillä?

Liite 7. Monitoimijakiinteistön yhteisen turvallisuuden hallinnan tilan arviointi- ja toimenpidetaulukot sekä alkutoimenpideluettelo.

YHTEISEN TURVALLISUUDEN HALLINNAN TILAN ARVIOINTITAULUKKO

Yhteisen turvallisuuden hallinnalla tarkoitetaan valtionhallinnon monitoimijakiinteistöön sijoitettujen eri hallinnonaloilla toimivien organisaatioiden sekä itsenäisesti että yhteistyössä suorittamia organisaatioturvallisuutta varmistavia toimenpiteitä, jotka yhdessä muodostavat kiinteistössä vallitsevan yhteisen turvallisuuden hallinnan tilan.

*Tavoitetekijäkuvauksella tarkoitetaan organisaatioturvallisuuden hallintaan sisältyvää tavoitetekijää

Taulukon täyttöohje;

1. Vertaa tavoitetekijäkuvauksessa mainittua tekijää vertailussa mukana olevien organisaatioiden toteumaan ja kuvaa tieto organisaatiokohtaisesti organisaatiosarakkeisiin sanallisesti, numeroasteikolla tai muulla soveltuvalla tavalla.
2. Merkitse teemakohtainen yhteenvetotieto organisaatiosarakkeeseen kunkin teeman jälkeen sanallisesti, numeroasteikolla tai muulla soveltuvalla tavalla.
3. Vertaile seuraavaksi organisaatiokohtaisia tavoitetekijätietoja keskenään ja muodosta käsitys kunkin tavoitetekijän kohdalta erikseen. Merkitse analysoitu tieto tavoitetekijän toteutumisen arviointisarakkeeseen sanallisesti, numeroasteikolla tai muulla soveltuvalla tavalla.
4. Merkitse tavoitetekijä- ja teemakohtaiset keskeiset kehittämiskohteet muodostetun yhteiskäsityksen perusteella kehittämiskohdesarakkeeseen
5. Kehittämiskohteet listataan arviointitaulukon perään sijoitettuun toimenpidetaulukkoon toimenpiteitä varten.

TAVOITETEKIJÄKUVAUS*	ORGANISAATIO A	ORGANISAATIO B	TAVOITETEKIJÄN TOTEUTUMISEN ARVIOINTI (A+B)	KEHITTÄMISKOHDE
TEEMA 1. **Sisäinen toimintaympäristö (turvallisuuskulttuuri)**				
1.1 Turvallisuuspolitiikka				
Organisaatiolla on turvallisuuspolitiikka ja -periaatteet tai muu vastaava dokumentoitu julkilausuma, josta käy ilmi turvallisuuden merkitys organisaatiolle				
Organisaation turvallisuuspolitiikka on laadittu yksinkertaiseen ja konkreettiseen muotoon				

TAVOITETEKIJÄKUVAUS*	ORGANISAATIO A	ORGANISAATIO B	TAVOITETEKIJÄN TOTEUTUMISEN ARVIOINTI (A+B)	KEHITTÄMISKOHDE
Organisaation turvallisuuspolitiikka on kytketty organisaation toiminta-ajatukseen, visioon ja strategiaan				
Turvallisuuspolitiikka on viety osaksi jokapäiväistä työtä (mm. toimenkuvat)				
Organisaation turvallisuuspolitiikka on viestitetty; - henkilöstölle - kiinteistön muille toimijoille ja - sidosryhmille				
Henkilöstö on otettu mukaan turvallisuuspolitiikan laadintaan				
Turvallisuuspolitiikan ymmärtäminen on varmistettu henkilöstön keskuudessa (kyselyt, mittaukset, keskustelut)				
Johdolle viestitetään ja raportoidaan systemaattisesti organisaation turvallisuustoiminnasta				
1.2 Turvallisuustoiminnan organisointi				
Organisaation turvallisuustoiminta on organisoitua; - päivittäistoiminta (mm. kulunvalvonta, kameravalvonta, paloilmoitin-/rikosilmoitusjärjestelmä) - pelastautuminen (mm. tulipalo, vakavat uhkaukset) - ensiapu - työsuojelutoiminta, - väestönsuojelu, - erillinen turvallisuusorganisaatio, - linjavastuu				
Organisaatioturvallisuuden osa-alueet ovat organisoituja; - henkilö-, - henkilöstö-, - toimitila- ja - tietoturvallisuus				
Organisaation turvallisuustehtävät, vastuut ja valtuudet ovat dokumentoituja (toimenkuvat, ohjesääntö, työjärjestys)				
Organisaation turvallisuusvastuullisille on nimetty sijaiset				

TAVOITETEKIJÄKUVAUS*	ORGANISAATIO A	ORGANISAATIO B	TAVOITETEKIJÄN TOTEUTUMISEN ARVIOINTI (A+B)	KEHITTÄMISKOHDE
Sijaisten turvallisuustoimintaa koskevat tehtävät, vastuut ja valtuudet ovat dokumentoituja				
Organisaation turvallisuustoiminnan organisointi kattaa; - päätöksenteon - raportoinnin - tiedottamisen ja - seurannan				
Organisaation turvallisuusriskejä koskeva riskienhallinta on organisoitu				
1.3 Resurssit				
Organisaatio on varmistanut turvallisuustoimintaa koskevien resurssien riittävyyden; - henkilöstön - aineellisten ja - ajallisten edellytysten sekä - koulutusresurssien kannalta				
Linjaesimiehille on varattu turvallisuustoimintaan resursseja (aika-, koulutus- ja henkilöresurssit)				
Turvallisuuskoulutus kattaa; - johdon, - esimiesten - turvallisuushenkilöstön ja - henkilöstön kouluttamisen				
Turvallisuustoiminta on ennalta budjetoitua toimintaa				
1.4 Sitoutuminen				
Johto osoittaa sitoutumisensa turvallisuustoimintaan mm; - allekirjoittamalla turvallisuusasiakirjat, - esimerkkinä toimimisella, - vuorovaikutuksena työnjohdon ja henkilöstön kanssa, - palautteen antamisena, - jatkuvana turvallisuustoiminnan kehittämisenä - henkilö-, koulutus ja aikaresurssien varaamisena - osallistumisena turvallisuustilaisuuksiin, -				

TAVOITETEKIJÄKUVAUS*	ORGANISAATIO A	ORGANISAATIO B	TAVOITETEKIJÄN TOTEUTUMISEN ARVIOINTI (A+B)	KEHITTÄMISKOHDE
koulutuksiin ja -harjoituksiin, - tiedon jakamisena				
Henkilöstö osoittaa sitoutumisensa turvallisuustoimintaan mm. - turvallisuusohjeiden noudattamisena, - avoimena turvallisuusilmapiirinä, - rakentavana keskusteluna, - turvallisuusongelmien esille tuomisena, - kehittävänä työotteena				
Organisaation johto puuttuu systemaattisesti turvallisuudesta annettujen ohjeistusten vastaiseen toimintaan				
Teemakohtainen yhteenveto				
TEEMA 2. **Suunnitteluvaihe**				
2.1 Turvallisuuspäämäärät ja -tavoitteet				
Turvallisuustoiminnalle on asetettu perustehtävä (dokumentoituna)				
Turvallisuustoiminnan perustehtävä on linkitetty organisaation ydintehtävään, visioon ja strategiaan				
Turvallisuustoiminnan perustehtävä ja toimintaperiaatteet on viestitetty; - henkilöstölle, - muille kiinteistön toimijoille ja - tarvittaville sidosryhmille				
Organisaation turvallisuustoiminnalle on asetettu päämääriä (visio) ja tavoitteita (strategioita)				
Turvallisuuspäämäärien ja -tavoitteiden asettamisessa otetaan huomioon hallinnonalan ylemmän tason tavoitteet ja päämäärät (visio, strategia)				
Organisaation riskienhallinnassa otetaan huomioon turvallisuuspäämäärien ja -tavoitteiden asettaminen				
Turvallisuustoiminnalle asetetut tavoitteet ovat mitattavissa olevia				
Turvallisuustavoitteiden asettamisessa otetaan huo-				

TAVOITETEKIJÄKUVAUS*	ORGANISAATIO A	ORGANISAATIO B	TAVOITETEKIJÄN TOTEUTUMISEN ARVIOINTI (A+B)	KEHITTÄMISKOHDE
mioon riittävästi todelliseen tietoon perustuvia tausta- ja seurantatietoja				
Turvallisuuspäämäärät ja -tavoitteet; - priorisoidaan - aikataulutetaan ja - vastuutetaan				
Organisaatio on asettanut tavoitteita organisaatioturvallisuuden eri osa-alueille				
Organisaatioturvallisuudelle asetetut tavoitteet on kytketty; - mittareihin, - toimenpiteisiin ja - resursseihin				
Organisaatiossa laaditaan kehittämisohjelmia tai vastaavia asiakirjoja turvallisuustavoitteisiin pääsemiseksi				
Organisaatiossa arvioidaan turvallisuustavoitteiden ja niitä koskevien aikataulujen realistisuus				
Henkilöstöllä on mahdollisuus vaikuttaa turvallisuustavoitteiden asettamiseen				
Henkilöstöä koskevissa turvallisuustavoitteissa otetaan huomioon niiden toteutumisen mahdollisuudet (ymmärrettävyys, konkreettisuus)				
Turvallisuustavoitteiden toteutumisesta raportoidaan; - johdolle ja - hallinnonalan ylemmälle tasolle				
2.2 Suunnitteluvaihe				
Organisaatiossa toteutetaan systemaattista turvallisuussuunnittelua				
Turvallisuustoimintaa koskevaa eri tavoin saatua tietoa hyödynnetään suunnittelussa				
Suunnittelussa otetaan huomioon käytettävissä olevat resurssit ja toimintaympäristön muutokset				
Suunnittelussa otetaan huomioon organisaatioturvallisuuden eri osa-alueet				

TAVOITETEKIJÄKUVAUS*	ORGANISAATIO A	ORGANISAATIO B	TAVOITETEKIJÄN TOTEUTUMISEN ARVIOINTI (A+B)	KEHITTÄMISKOHDE
Turvallisuustoimintaa suunnitellaan ja seurataan organisaation eri tasoilla (järjestelmällisyys, dokumentointi)				
Organisaatio on laatinut; - suunnitelman kriittisiä toimintoja varten (jatkuvuussuunnittelu) - valmiussuunnitelman - pelastussuunnitelman - työsuojelun toimintaohjelman				
Suunnitelmien etenemistä seurataan ja niiden sisältöjä päivitetään				
Työn suunnittelussa otetaan huomioon työympäristötekijöitä (rakenteet, työvälineet, muut laitteet, aineet)				
Työ ja työolosuhteiden järjestelyissä otetaan huomioon uhka ja väkivaltatilanteiden mahdollisuus (ohjeet kaikista vaarallisista ja poikkeavista töistä, menettelytavat, turvallisuusjärjestelyt, mahdollisuus avun hälyttämiseen)				
Uhka- ja vaaratilannesuunnitelmista on viestitetty - henkilöstölle - muille kiinteistön toimijoille, - tarvittaville sidosryhmille				
Suunnitelmien mukainen toiminta on koulutettu henkilöstölle (säännöllisyys, teoria, harjoitukset)				
Organisaatio huolehtii systemaattisesti suunnitelmien päivityksestä				
Turvallisuudesta annetut asiakirjat on laadittu lyhyiksi, ymmärrettäviksi ja selkeiksi				
Teemakohtainen yhteenveto				

TAVOITETEKIJÄKUVAUS*	ORGANISAATIO A	ORGANISAATIO B	TAVOITETEKIJÄN TOTEUTUMISEN ARVIOINTI (A+B)	KEHITTÄMISKOHDE
TEEMA 3. **Toteutusvaihe**				
3.1 Turvallisuusriskejä koskeva riskienhallinta				
Turvallisuusriskejä koskeva riskienhallinta on toteutettu systemaattisesti				
Organisaatio tunnistaa, kartoitta ja selvittää työstä, työtilasta, työympäristöstä ja työolosuhteista aiheutuvat haitta- ja vaaratekijät (analyysimenetelmät)				
Turvallisuusriskien kartoitus kohdistetaan organisaatioturvallisuuden eri osa-alueille (henkilö-, henkilöstö-, toimitila- ja tietoturvallisuus)				
Turvallisuustoiminnan kriittiset toiminnot on tunnistettu ja analysoitu				
Tunnistetut riskit dokumentoidaan virallisiin asiakirjoihin				
Riskien merkittävyyttä arvioidaan analyysien jälkeen				
Riskejä arvioidaan organisaatiossa tapahtuvien muutosten yhteydessä				
Riskit priorisoidaan niiden merkittävyyden mukaiseen tärkeysjärjestykseen				
Arvioiduista riskeistä tehdään päätöksiä kehittämistoimenpiteiden käynnistämiseksi				
Riskienhallintakeinot asetetaan niiden merkittävyyden mukaiseen tärkeysjärjestykseen				
Kehittämistoimenpiteet vastuutetaan ja aikataulutetaan (linjajohto, henkilöstö)				
Kehittämistoimenpiteet viedään käytäntöön				
Organisaatiossa käytetään; - ennaltaehkäiseviä, - korjaavia ja - jatkuvaan parantamiseen tähtääviä riskienhallintakeinoja				
Kehittämistoimenpiteiden etenemistä seurataan systemaattisesti				
Kehittämistoimenpiteiden etenemisestä raportoidaan - johdolle,				

TAVOITETEKIJÄKUVAUS*	ORGANISAATIO A	ORGANISAATIO B	TAVOITETEKIJÄN TOTEUTUMISEN ARVIOINTI (A+B)	KEHITTÄMISKOHDE
- hallinnonalan ylemmälle taholle				
Riskien arviointi suoritetaan ammattitaitoisesti - oman henkilöstön toimesta, - ulkopuolisella asiantuntemuksella, - vertaisarvioinnilla (benchmarking)				
Kehittämistoimenpiteille on asetettu mittareita				
3.2 Turvallisuusosaamisen varmistaminen				
Organisaatio on varmistanut riittävän turvallisuus-osaamisensa				
Organisaatio järjestää turvallisuuskoulutusta ja -harjoituksia; - johdolle - esimiehille - turvallisuushenkilöstölle - turvallisuusorganisaatiolle - turvallisuushenkilöstön sijaisille - henkilöstölle - uusille työntekijöille				
Turvallisuuskoulutuksia ja -harjoituksia järjestetään systemaattisesti				
Tärkeimmät turvallisuuden osaamisalueet on määritelty				
Organisaatiossa tehdään turvallisuusosaamiskartoitusta				
Henkilökunnan pätevyys ja osaaminen vastaavat organisaation nykyisiä ja tulevia turvallisuusosaamistarpeita				
Turvallisuusosaamiskartoitukset ja kehittämistarpeet kytketään kehityskeskusteluihin ja erillisiin osaamiskartoituksiin				
Kehityskeskusteluissa esiin tulleet kehittämistarpeet toteutetaan systemaattisesti				
Henkilöstön pätevyys- ja koulutusrekisterit pidetään ajan tasalla				
Turvallisuuskoulutus on integroitu muuhun koulutukseen				
Uudet työntekijät perehdytetään turvallisuustoimintaan (perehdytysohjelma, erillinen perehdytys)				
Turvallisuusosaaminen otetaan huomioon myös joh-				

TAVOITETEKIJÄKUVAUS*	ORGANISAATIO A	ORGANISAATIO B	TAVOITETEKIJÄN TOTEUTUMISEN ARVIOINTI (A+B)	KEHITTÄMISKOHDE
don, esimiesten ja sidosryhmien työssä				
3.3 Turvallisuusviestintä				
Turvallisuusviestintää toteutetaan useilla eri tavoilla (tiedotteet, lehdet, sähköposti, verkkosivut)				
Turvallisuusviestintä on kytketty organisaation tiedottamispolitiikkaan ja -suunnitelmaan				
Turvallisuusviestinnässä keskitytään erityisesti ydinasioihin				
Turvallisuusviestinnän toimivuus on varmistettu myös häiriötilanteissa				
Turvallisuusviestintään kuuluu palautejärjestelmä				
Turvallisuutta koskevat ohjeistukset on annettu johdon allekirjoittamina ja diaariin laitettuina virallisina dokumentteina				
Turvallisuutta ohjaavista dokumenteista ja menettelyistä on viestitetty henkilöstölle eri tavoin (kirjallisesti, intranetissä, ilmoitustaululla, sähköpostilla)				
Turvallisuustoimintaa koskevat dokumentit ovat helposti saatavilla, ajan tasalla, ymmärrettäviä ja riittävän lyhyitä				
Organisaation turvallisuutta koskevista epäkohdista ilmoittaneelle annetaan palautetta (nopeus, asianmukaisuus)				
Turvallisuudesta annettuja ohjeita päivitetään systemaattisesti				
Turvallisuusviestintä ja tiedonkulku on toimivaa muiden kiinteistön toimijoiden kanssa				
Organisaatio tekee systemaattisesti yhteistyötä muiden kiinteistön toimijoiden kanssa? (palaverit, kokoukset, työryhmät)				
Tiedonkulku on varmistettu ja ohjeistettu muille kiinteistön toimijoille häiriö- ja erikoistilanteissa				
Turvallisuuden hallinnan kannalta ovat kaikki keskeiset toiminnot ja menettelytavat dokumentoituja				
Organisaation tiedonkulun on varmistettu eri organisaatio- ja toimintaryhmien välillä (avoimuus, keskustelukulttuuri)				
Johto ottaa työntekijöiden mielipiteet huomioon turvallisuustoiminnassa (keskustelut, johdon kierrokset)				
Turvallisuusasioita käsitellään keskeisissä ohjauspalavereissa				

TAVOITETEKIJÄKUVAUS*	ORGANISAATIO A	ORGANISAATIO B	TAVOITETEKIJÄN TOTEUTUMISEN ARVIOINTI (A+B)	KEHITTÄMISKOHDE
Teemakohtainen yhteenveto				
TEEMA 4. **Seurantavaihe**				
4.1 Mittarit				
Organisaation turvallisuuden hallinnan tilaa mitataan / seurataan; - jatkuvana toimintana, - määräaikaisseurantana, - näiden yhdistelmänä				
Organisaatiolla on käytössä erilaisia mittareita turvallisuustoiminnan (ennakoivaan toimintaan, reagoivaan toimintaan)				
Seurantaa tehdään; - itsearviointien kautta, - ulkopuolisten auditointien kautta, - benchmarkkauksella, - johdon katselmuksella				
Turvallisuustoiminnan mittaus koskee - lainsäädäntöä - organisaation toiminnan vaaroja ja uhkia, - organisaatioturvallisuuden osa-alueita, - turvallisuuden hallintajärjestelmää - turvallisuuspolitiikan toimivuutta, - työsuojelun toimintasuunnitelmaa, - turvallisuusriskien riskienhallintaa				
Mitattua tietoa analysoidaan systemaattisesti				
Mittaustulosten perusteella tehdään vertailuja ja johtopäätöksiä				
Mittaustiedoilla tuetaan turvallisuustoimintaa koskevaa päätöksentekoa				
Seurantaa käytetään apuna turvallisuussuunnittelussa				
Mittaus-/seurantatietoja varten on luotu tiedonhallintajärjestelmä (tiedostot, kansiot)				

TAVOITETEKIJÄKUVAUS*	ORGANISAATIO A	ORGANISAATIO B	TAVOITETEKIJÄN TOTEUTUMISEN ARVIOINTI (A+B)	KEHITTÄMISKOHDE
Seurantatiedoista ja toimenpiteistä viestitetään henkilöstölle				
Seurantatietojen perusteella suoritetaan raportointia - johdolle - hallinnonalan ylemmälle taholle				
Seuranta on integroitu johtamis- ja ohjausprosessiin				
Teemakohtainen yhteenveto				
TEEMA 5. **Yhteistyö muiden kiinteistön toimijoiden kanssa**				
Turvallisuustoiminnassa tehdään tiivistä yhteistyötä kiinteistön muiden toimijoiden kanssa				
Kiinteistön toimijoiden väliselle yhteistoiminnalle on asetettu yhteisiä turvallisuuspäämääriä ja -tavoitteita				
Kiinteistön toimijoiden välille on laadittu yhteisiä menettelytapoja ja -periaatteita (ohjeistukset, sopimukset)				
Yhteistyön perustehtävästä ja toimintaperiaatteista on viestitetty henkilöstölle				
Yhteistyö on saavuttanut vakiintuneita toimintatapoja (säännölliset palaverit, kokoukset, työryhmät, raportointi ym.)				
Yhteisessä turvallisuustavoitteiden asettamisessa on otettu huomioon erilaisia tausta- ja seurantatietoja (tutkimukset, seurantatiedot, kyselyt, tilastot)				
Yhteiset turvallisuustavoitteet ovat realistisia, aikataulutettuja ja vastuutettuja				
Tavoitteiden saavuttamiseksi laaditaan yhteisiä suunnitelmia (pelastussuunnitelma, valmiussuunnitelma, häiriötilannesuunnitelmat)				
Turvallisuuden hallintaan on laadittu yhteisiä dokumentoituja ohjausasiakirjoja (turvallisuusohjeet, -määräykset)				
Toimijat järjestävät yhteisiä koulutuksia ja harjoituksia				
Toimijat ovat asettaneet yhteisiä mitattavia tavoitteita organisaatioiden turvallisuuden osa-alueille				

TAVOITETEKIJÄKUVAUS*	ORGANISAATIO A	ORGANISAATIO B	TAVOITETEKIJÄN TOTEUTUMISEN ARVIOINTI (A+B)	KEHITTÄMISKOHDE
(henkilö-, henkilöstö-, toimitila- ja tietoturvallisuus)				
Yhteistyön päätöksentekoprosessi on määritelty				
Yhteistyötä on riittävästi				
Yhteistyö on käytännössä toimivaa				
Yhteistyötä kehitetään jatkuvasti				
Hallinnonalojen välillä voidaan puhua monitoimijakiinteistön yhteisen turvallisuuden hallinasta				
Teemakohtainen yhteenveto				

TOIMENPIDETAULUKKO

Toimenpidetaulukkoon listataan arviointitaulukossa esiinnousseet kehittämiskohteet, joille määritellään toimenpiteet, vastuut, aikataulu ja toteutumisen seuranta

KEHITTÄMISKOHDE	TOIMENPIDE	VASTUU	AIKATAULU	TOTEUTUMINEN

KESKEISET ALKUTOIMENPITEET

1. Monitoimijakiinteistössä suoritetaan kattava turvallisuusriskien kartoitus ja arviointi eri organisaatioturvallisuuden osa-alueille
2. Organisaatiot muodostavat yhteisen näkemyksen monitoimijakiinteistön turvallisuusriskeistä sekä turvallisuudelle asettavista päämääristä ja tavoitteista
3. Organisaatioturvallisuuden eri osa-alueille laaditaan yhteistyössä kehittämisohjelmat, joiden toteutumista seurataan (vrt. toimenpidetaulukko)
4. Organisaatiot laativat yhteistyössä monitoimijakiinteistön yhteisen turvallisuuspolitiikan
5. Monitoimijakiinteistöön nimetään turvallisuusvastuuhenkilöt ja heille sijaiset
6. Monitoimijakiinteistöön laaditaan yhteiset pelastus- ja muut keskeiset turvallisuussuunnitelmat
7. Monitoimijakiinteistöön laaditaan yhteiset keskeiset turvallisuusohjeet / -määräykset eri organisaatioturvallisuuden osa-alueille
8. Monitoimijakiinteistön henkilöstölle järjestetään säännöllisesti turvallisuuskoulutuksia ja -harjoituksia
9. Monitoimijakiinteistön turvallisuusviestinnälle ja -tiedonkululle luodaan yhteisiä toimivia kanavia
10. Monitoimijakiinteistön turvallisuusasioiden tiedonhallinta järjestetään yhteisten periaatteiden mukaisesti