



Työturvallisuus valtion työpaikoilla

Valtiontalouden tarkastusviraston
tuloksellisuustarkastuskertomus 202/2010



Työturvallisuus valtion työpaikoilla

ISSN-L 1798-2219
ISSN 1798-2219 (nid.)
ISSN 1798-2227 (PDF)
ISBN 978-952-499-123-0 (nid.)
ISBN 978-952-499-124-7 (PDF)

Edita Prima Oy
Helsinki 2010

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus

Dnro 340/54/06

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen työturvallisuutta valtion työpaikoilla koskeneen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston voimassa olevien tarkastusohjeiden mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään puolustusministeriölle, Pääesikunnalle, sisäasiainministeriölle, sosiaali- ja terveysministeriölle, Valtiokonttorille ja valtiovarainministeriölle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen huomautusten johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2013.

Helsingissä 25. päivänä marraskuuta 2009

Ylijohtaja Vesa Jatkola

Johtava tuloksellisuustarkastaja Erja Paukkala

Asiasanat:

työsuojelu, työpaikkatapaturma, työtaturma, työturvallisuus

Sisällys

Tiivistelmä	7
Resumé	10
1 Johdanto	13
2 Tarkastusasetelma	15
2.1 Tarkastuskohteen kuvaus	15
2.1.1 Työturvallisuuteen liittyviä peruskäsitteitä	15
2.1.2 Työturvallisuuden taustalla oleva ajattelu	17
2.1.3 Työturvallisuuden taustalla oleva lainsäädäntö	23
2.1.4 Työsuojelun kehitys	26
2.1.5 Työturvallisuusasioiden hallinto	28
2.1.6 Työturvallisuuden valtiontaloudellinen merkitys	29
2.2 Tarkastuksen pääkysymys ja konkreettiset tarkastuskysymykset	33
2.3 Tarkastuskriteerit	33
2.4 Tarkastuksen aineistot ja analyysimenetelmät	34
3 Tarkastushavainnot	36
3.1 Työturvallisuuden johtaminen	36
3.1.1 Työturvallisuuden johtaminen valtion tasolla	36
3.1.2 Työturvallisuuden johtaminen hallinnonala- ja virastotasolla	37
3.1.3 Työturvallisuudesta tiedottaminen	40
3.1.4 Yhteenveto työturvallisuuden johtamisesta ja työturvallisuusasioiden tiedottamisesta	41
3.2 Työturvallisuuden mittaaminen	41
3.2.1 Ennakoivat mittarit	42
3.2.2 Reagoivat mittarit	46
3.2.3 Työsuojeluviranomaisen toimintaan puuttuminen	47
3.2.4 Työturvallisuuspalkinnot	50
3.2.5 Yhteenveto työturvallisuuden mittaamisesta	50
3.3 Työmenetelmien hallinta työturvallisuuden näkökulmasta	51
3.3.1 Vaaratilanteiden hallinta	51
3.3.2 Työajo	56
3.3.3 Yhteenveto työmenetelmien hallinnasta	57
3.4 Työsuojelun toimintaohjelmat	57
3.4.1 Velvoite toimintaohjelman laatimiseen	57
3.4.2 Toimintaohjelmien ajantasaisuus ja käyttökelpoisuus	58
3.4.3 Yhteenveto työsuojelun toimintaohjelmista	59
3.5 Työturvallisuuskoulutus	60

3.5.1	Yleistä työturvallisuuskoulutuksesta	60
3.5.2	Yhteenveto työturvallisuuskoulutuksesta	62
3.6	Yhteiseen työpaikkaan liittyvät ongelmat	62
3.6.1	Yhteenveto työturvallisuudesta yhteisillä työpaikoilla	65
3.7	Eriyistapauksia epäkohdista	65
3.8	Yhteistyö	67
3.9	Tulevaisuuden haasteet työturvallisuudelle	68
4	Tarkastusviraston kannanotot	71
	Lähteet	75
	Liitteet	78

Työturvallisuus valtion työpaikoilla

Työtapaturma- ja ammattitautikorvauksia maksettiin valtionhallinnossa vuonna 2008 yhteensä 26 163 000 euroa. Vuoteen 2003 saakka tapaturmien määrä väheni, mutta on alkanut sen jälkeen hienoisesti nousta.

Työtapaturmariski ei valtion työpaikoilla yleisesti ottaen ole keskimääräistä suurempi, mutta valtiolla on joitakin sellaisia työtehtäviä, joissa tapaturman riski voi ajoittain kasvaa. Yhteiskunnan muuttumisen myötä jotkin tehtävät ovat tulleet aiempaa riskialttiimmiksi ja työturvallisuuteen liittyviä uhkia on olemassa. Valtion tulisi olla esimerkillinen työnantaja, joka huolehtii hyvin myös työturvallisuudesta.

Tarkastuksen pääkysymyksenä oli, onko työturvallisuus hoidettu valtionhallinnossa asianmukaisesti. Kysymystä lähestyttiin johtamisen, tiedottamisen, työturvallisuuden mittaamisen ja työmenetelmien hallinnan näkökulmasta. Lisäksi tarkasteltiin työsuojelun toimintaohjelmien käyttekelpoisuutta ja ajantasaisuutta, työturvallisuuskoulutusta ja työturvallisuuteen liittyvää yhteistyötä. Tarkastelun kohteena olivat myös yhteisiin työpaikkoihin liittyvät ongelmat.

On arvioitu, että 90 prosenttia työtapaturmista johtuu ei-turvallisista työskentelytavoista ja vain 10 prosenttia ei-turvallisista olosuhteista. Vaikka lainsäädännöllinen perusta on kunnossa, on valtiolla sattunut melko paljon työtapaturmia. Valtiontalouden kannalta on ollut tarpeellista selvittää, onko valtion tasolla sekä virasto- ja laitostasolla tehty oikeita ja riittäviä toimenpiteitä työtapaturmien ehkäisemiseksi ja ovatko virastot pyrkineet kehittämään omaa työturvallisuuskulttuuriaan. Tapaturma on monitahoinen ilmiö, eikä kyse ole vain yhdestä tapahtumasta vaan sarjasta tapahtumia. Tällä ajattelutavalla on paljon merkitystä tapaturmien ehkäisyn kannalta.

Tarkastuksen kohderyhmä poimittiin koko valtionhallinnosta painottaen työvirastoja sekä sellaisia organisaatioita, joiden tehtävät koostuvat paljolti asiakaspalvelusta. Aineisto kerättiin kirjallisen kyselyn avulla työsuojelupääälliköiltä ja työsuojeluvaltuutetuilta käyttäen tukena henkilökohtaisia haastatteluja.

Tarkastuksen perusteella työturvallisuus valtionhallinnossa on hoidettu pääosin asianmukaisesti. Tarkastuksessa tehdyn kyselyn vastauksissa puutteina koettiin ohjauksen ja tiedotuksen vähäisyys. Eräissä virastoissa työturvallisuusasiat olivat jääneet muusta toiminnasta irrallisiksi. Osassa virastoja johto oli tietoinen työturvallisuuteen liittyvästä vastuustaan, mutta joissakin tapauksissa tieto tapaturmista tai "läheltä piti" -tilanteista ei

ollut saavuttanut esimiehiä ja organisaatioiden johtoa. Varsin monet virastot olivat laiminlyöneet velvollisuutensa ilmoittaa työsuojelupäälliköiden ja työsuojeluvaltuutettujen muutoksista Valtiokonttorille.

Monissa valtion organisaatioissa työturvallisuusasiat olivat hallinnassa. Kuitenkin oli myös sellaisia organisaatioita, joilta puuttui sekä koulutusta että osaamista työturvallisuusasioissa ja jotka tarvitsisivat toimintaansa enemmän ohjausta ja tukea. Kokonaisvastuun ottamista valtion työsuojeluasioista tulisi parantaa ja samalla kehittää työturvallisuusasioita koskevaa tiedotusta ja ohjausta.

Työturvallisuusriskien arviointi valtion työpaikoilla oli osin hajanaista, ja ministeriöiltä asiassa saatu ohjeistus oli koettu vähäiseksi. Riskienarviointi oli usein kertaluontoista eikä jatkuvaa. Tietojen kerääminen turvallisuuspoikkeamista vaihteli. Pisimmälle turvallisuuspoikkeamatiedon keräämisessä oli edennyt Rajavartiolaitos, jossa kerättyä tietoa käytettiin hyväksi myös koulutuksessa ja ohjeistuksessa.

On monia aloja, joilla henkilöstö on työssään joutunut kokemaan väkivaltaa tai sen uhkaa. Näillä aloilla henkilöstölle tulisi tarjota nykyistä enemmän sellaista koulutusta ja harjoitusta, joka auttaisi kohtaamaan ja hallitsemaan uhkaavia tilanteita. Työntekijöiden tietämystä aggressiivisuudesta ja sen syistä ja hallinnasta sekä tilanteesta huomioon otettavista asioista tulisi lisätä. Myös työpaikkojen hälytysjärjestelmien tulisi olla asianmukaisia. Vaikeita ja uhkaavia asiakastilanteita pidettiin myös tulevaisuuden haasteina.

Tarkastus osoitti, että työpaikalla, jossa työskentelee myös muun kuin varsinaisen työnantajan työntekijöitä eli yhteisellä työpaikalla, tiedettiin muun työnantajan työntekijöiden työturvallisuudesta melko vähän. Asiaan liittyviä ongelmia oli kuitenkin havaittu, ja useissa työpaikoissa oli jo ryhdytty asiantilan korjaamiseen tai ainakin suunniteltu korjaustoimenpiteitä. Valtion organisaatioiden tulisi kantaa vastuuta yhteisistä työpaikoista ja olla tietoinen kaikkien työpaikalla työskentelevien työturvallisuudesta.

Työsuojelukoulutukseen hakeutumisen esteinä olivat tietämättömyys koulutustarjonnasta ja ajan puute. Aina ei myöskään koulutustarvetta ollut tunnistettu. Erityisesti työsuojelupäälliköiden katsottiin tarvitsevan nykyistä enemmän koulutusta samoin kuin työsuojeluorganisaatioiden uusien jäsenten. Myös linjajohdossa toimivien esimiesten koulutustarve tuli esille ja heidän tietämystään työturvallisuudesta tulisi lisätä. Työsuojeluhenkilöstön koulutusta tulisi kehittää siten, että tarjolla olisi peruskoulutuksen lisäksi jatkokoulutusta, jota voitaisiin toteuttaa verkko-opetuksena.

Työturvallisuuteen liittyvä tiedonvaihto omalla alalla ja työturvallisuusaiheen käsittely lähialojen kesken nähtiin hyödyllisenä. Olisi hyvä, että yhteistyön ja vertaisoppimisen mahdollisuuksia edelleen lisättäisiin ja että virastot voisivat hyödyntää toinen toistensa kokemuksia. Työturvallisuus-

johtamisessa voitaisiin tehdä aiempaa enemmän yhteistyötä myös työterveyshuollon kanssa.

Virastojen tulisi nykyistä enemmän kiinnittää huomiota työturvallisuuden johtamiseen ja ottaa se osaksi kokonaisjohtamista. Työturvallisuus tulee ymmärtää osaksi kokonaisturvallisuutta.

Säkerheten i arbetet på de statliga arbetsplatserna

I statsförvaltningen betalades år 2008 totalt 26 163 000 euro i ersättningar för olycksfall i arbetet och yrkessjukdomar. Fram till år 2003 minskade antalet olycksfall, men det har därefter åter börjat stiga något.

Risken för arbetsolycksfall i arbetet är på det hela taget inte större än i genomsnitt på de statliga arbetsplatserna, men staten har en del sådana arbetsuppgifter, där risken för olycksfall tidvis kan öka. I och med förändringarna i samhället har vissa uppgifter blivit mera riskutsatta än tidigare och hot förknippade med säkerheten i arbetet existerar. Staten borde vara en exemplarisk arbetsgivare, som sörjer väl också för säkerheten i arbetet.

Huvudfrågan vid revisionen var, om säkerheten i arbetet har skötts på ett adekvat sätt i statsförvaltningen. Frågan granskades ut synvinklarna för ledning, information, mätande av säkerheten i arbetet samt behärskande av arbetsmetoderna. Dessutom granskades hur användbara och a jour handlingsprogrammen för arbetarskyddet är, arbetarskyddsutbildningen och det samarbete som anknyter till säkerheten i arbetet. Föremål för granskning var också de problem som är förknippade med gemensamma arbetsplatser.

Man har gjort bedömningen, att 90 procent av arbetsolycksfallen beror på otrygga arbetssätt och endast 10 procent på otrygga förhållanden. Trots att den lagstiftningsmässiga grunden är i skick, har hos staten inträffat ett rätt stort antal olycksfall i arbetet. Från statsfinansiell synpunkt har det varit angeläget att utreda, om man på statlig nivå samt vid ämbetsverken och inrättningarna har vidtagit rätta och tillräckliga åtgärder för att förhindra arbetsolycksfallen, och om ämbetsverken har gått in för att utveckla sin egen säkerhetskultur i arbetet. Ett olycksfall är en mångfasetterad händelse, och det är inte endast fråga om en enda händelse utan om en serie händelser. Detta tänkesätt är av stor betydelse med tanke på förhindrandet av olycksfall.

Målgrupperna för revisionen valdes ut ur hela statsförvaltningen så, att tyngdpunkten låg vid arbetsämbetsverk och sådana organisationer, vilkas åligganden i stor utsträckning består av kundservice. Materialet insamlades med en skriftlig enkät riktad till arbetarskyddscheferna och arbetarskyddsfullmäktige och som stöd användes personliga intervjuer.

På basis av revisionen har säkerheten i arbetet i statsförvaltningen i huvudsak skötts på ett adekvat sätt. Enligt de svar som man fick genom enkäten vid revisionen upplevdes den ringa styrningen och informationen som brister. Vid en del ämbetsverk hade arbetarskyddsfrågorna blivit åt-

skilda från den övriga verksamheten. Vid en del ämbetsverk var ledningen medveten om sitt till arbetarskyddet anknutna ansvar, men i vissa fall hade informationen om olycksfall eller "nära ögat" -situationer inte nått fram till förmännen och organisationernas ledning. Synnerligen många ämbetsverk hade försummat sin skyldighet att meddela om förändringar av arbetarskyddschefer och arbetarskyddsfullmäktige till Statskontoret.

I många statliga organisationer var arbetarskyddsfrågorna under kontroll. Det fanns emellertid också organisationer som saknade både utbildning och kunskaper i arbetarskyddsfrågor och som skulle behöva mera styrning och stöd för sin verksamhet. Det allomfattande ansvarstagandet beträffande statens arbetarskyddsangelägenheter borde förbättras och samtidigt borde man utveckla den information och styrning som berör arbetarskyddsfrågorna.

Bedömningen av riskerna för säkerheten i arbetet på de statliga arbetsplatserna var delvis splittrad och de instruktioner som man hade fått av ministerierna om saken betraktades som ringa. Riskbedömningen var ofta en engångsföreteelse och inte kontinuerlig. Hur information inhämtades om avvikelser i säkerheten varierade. Längst med att inhämta information om avvikelser i säkerheten hade man nått vid Gränsbevakningsväsendet, och där utnyttjades den inhämtade informationen också i utbildningen och instruktionerna.

Det finns många branscher, där personalen i sitt arbete har råkat ut för våld eller hot om våld. På de här branscherna borde åt personalen erbjudas mera än för närvarande av sådan utbildning och träning som hjälper till att möta och behärska hotfulla situationer. De anställdas kunskaper om aggressivitet och dess orsaker och behärskande samt om de omständigheter som skall beaktas i en sådan situation borde ökas. Också larmsystemen på arbetsplatserna borde vara a jour. Besvärliga och hotande kundsituationer betraktades också som en framtida utmaning.

Revisionen visade, att på en arbetsplats där det också arbetar andra arbetstagare än de som är anställda av den egentliga arbetsgivaren, dvs. på en gemensam arbetsplats, visste man tämligen litet om säkerheten i arbetet vad gäller den andra arbetsgivarens arbetstagare. De problem som är förknippade med detta hade emellertid varseblivits, och på många arbetsplatser hade man redan börjat lägga saken till rätta eller åtminstone planerat korrigerande åtgärder. De statliga organisationerna borde bära ansvar för de gemensamma arbetsplatserna och vara medvetna om säkerheten i arbetet för alla dem som arbetar på arbetsplatsen.

Hinder för att söka sig till arbetarskyddsutbildning var ovetskap om utbudet på utbildning och tidsbrist. Man hade inte heller alltid noterat behovet av utbildning. Särskilt arbetarskyddscheferna ansågs behöva mera utbildning än för närvarande och detta gällde även för de nya medlemmarna

av arbetarskyddsorganisationerna. Också behovet av utbildning för de för-
män som fungerar i linjeledningen lyftes fram och deras kunskaper om
säkerheten i arbetet borde stärkas. Utbildningen av arbetarskyddsper-
sonalen borde utvecklas så, att förutom grundutbildning skulle erbjudas
också kompletterande utbildning, som kunde ges som undervisning på nä-
tet.

Utbyte av information gällande arbetarskyddet på den egna branschen
och behandling av arbetarskyddstemat tillsammans med närbesläktade
branscher betraktades som nyttigt. Det vore bra om möjligheterna till sa-
marbete och inhämtande av kunskaper från referensbranscher alltjämt
kunde ökas och att ämbetsverken kan dra nytta av varandras erfarenheter.
I ledningen av arbetarskyddsfrågorna kunde man också bedriva mera sa-
marbete än tidigare med företagshälsovården.

Ämbetsverken borde mera än för närvarande ägna uppmärksamhet åt
ledningen av säkerheten i arbetet och göra den till en del av ledningen
som helhet. Säkerheten i arbetet bör ses som en del av den övergripande
säkerheten.

1 Johdanto

Tämän tarkastuksen motto on Veikko Huovisen Havukka-ahon ajattelijalta: *"Kaukoviisaus...Mitä se on? Se on sitä, että asiat harkitaan etukäteen ja kuvitellaan tapaus sikseenkin elävästi, että kun se kerran tapahtuu, on reitit selvät..."*

Tarkastuksen aiheena oli työturvallisuus valtionhallinnossa, ja tarkastuksen avulla pyrittiin luomaan yleissilmäys työturvallisuuden nykytilaan sekä siinä esiintyviin puutteisiin ja myönteisiin seikkoihin. Erityisesti tavoitteena oli selvittää työturvallisuuden johtamisen tilannetta valtion työpaikoilla.

Työtapaturma- ja ammattitautikorvauksia maksettiin valtionhallinnossa vuonna 2008 yhteensä 26 163 000 euroa. Vuoteen 2003 saakka työtapaturmien kokonaismäärä valtiolla oli vähenemässä, mutta tämän jälkeen määrä alkoi hienoisesti kasvaa, kuten muillakin työpaikoilla Suomessa.¹

Työtapaturmiin on kiinnitetty huomiota koko Euroopan alueella, ja Euroopan komission vuosiksi 2007–2012 laatiman työsuojelustrategian tavoitteena on työtapaturmien ja ammattitautien jatkuva, kestävä ja tasainen vähentäminen siten, että työtapaturmat vähenisivät strategiakauden aikana 25 prosenttia. Tämä edellyttää, että yhteisön direktiivit otetaan huomioon kunkin maan kansallisessa lainsäädännössä ja että jäsenvaltiosalla huolehditaan lainsäädännön toteuttamisesta. Sellaisia toimenpiteitä, joilla tämä voidaan tehdä, ovat esimerkiksi koulutus, tiedotuksen ja ohjeistuksen selkeys ja saatavuus, hyvien toimintatapojen levittäminen ja riskien arvioinnin kehittäminen sekä työsuojelutarkastusten hyödyntäminen. Euroopan komission keskeisenä huolenaiheena ovat olleet erityisesti pieni- ja keskisuuri yritystoiminta sekä riskialttiit toimialat.

Suomen kansallista työturvallisuuslainsäädäntöä on kehitetty paljon 2000-luvulla ja lisäksi sitä on pyritty pitämään ajan tasalla kiinnittämällä huomiota uudistamistarpeisiin ja tekemällä tarvittaessa korjauksia. Sosiaali- ja terveysministeriön työsuojelustrategian päätavoitteena on pitää yllä ja edistää työntekijöiden terveyttä, turvallisuutta ja työkykyä sekä vähentää työtapaturmia, ammattitauteja ja muita työperäisiä terveyden menetyksiä. Työskentely tapahtuu yhteistyössä työmarkkinaosapuolten kanssa.²

Työtapaturmariski ei valtion työpaikoilla yleisesti ottaen ole keskimääräistä suurempi, mutta valtiolla on joitakin sellaisia työtehtäviä, joissa se

¹ Taulukko 3, luku 2.1.6.

² Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan työsuojelustrategia 1998. s. 5.

voi ajoittain kasvaa suureksi. Yhteiskunnan muuttumisen myötä jotkin tehtävät ovat myös tulleet aiempaa riskialttiimmiksi ja työturvallisuuteen liittyviä uhkatekijöitä on olemassa.

Työturvallisuus valittiin tarkastusaiheeksi kahdesta syystä: toisaalta siksi, että aihetta ei ole aikaisemmin tarkastettu, ja toisaalta siksi, että valtion tulisi olla esimerkillinen työnantaja, joka huolehtii hyvin myös työntekijöidensä työturvallisuudesta.

Tarkastuksessa käsiteltiin osittain niitä samoja teemoja, jotka on mainittu Euroopan unionin työsuojelustrategiassa. Lisäksi keskeisenä tarkastelun kohteena ja tarkastuksen keskeisenä kysymyksenä oli työturvallisuuden johtaminen valtionhallinnossa niin konsernitason kuin virasto- ja laitostasollakin.

2 Tarkastusasetelma

2.1 Tarkastuskohteen kuvaus

Vuoden 2007 aikana Suomessa sattui hieman yli 147 000 työtaturmaa, joista yli 140 000 palkansaajille. Valtaosa tapaturmista oli työpaikkatapaturmia³. Työmatkaliikenteen⁴ osuus kaikkien palkansaajien tapaturmista oli 15 prosenttia.⁵

Valtion budjettisidonnaisissa virastoissa ja laitoksissa sattuneiden työtaturmien jakaantuminen erilaisiin vahinkoluokkiin vuonna 2008 on esitetty taulukossa 1. Siitä havaitaan, että valtionhallinnossa työtaturmista valtaosa on ollut työpaikkatapaturmia.

TAULUKKO 1. Valtion budjettisidonnaisissa virastoissa ja laitoksissa vuonna 2008 sattuneiden työtaturmien määrä vahinkoluokittain.⁶

Työtaturmien vahinkoluokat	Lukumäärä	Prosentuaalinen osuus
Ammattitaudit	152	2,8
Työmatkatapaturmat	1 592	29,2
Työpaikkatapaturmat	3 536	64,8
Vireillä olevat	180	3,3
Yhteensä	5 460	100,1

2.1.1 Työturvallisuuteen liittyviä peruskäsitteitä

Seuraavassa esitellään joitakin tarkastusaiheeseen liittyviä peruskäsitteitä, jotka esiintyvät alan kirjallisuudessa ja joita käytettiin tässä tarkastuskerptomuksessa.

³ *Työpaikkatapaturma on työpaikalla, työpaikkaan kuuluvalla alueella tai työpaikan kahden toimipisteen välisellä matkalla sattunut tapaturma.*

⁴ *Työmatkatapaturma on tapaturma, joka sattuu matkalla asunnosta työpaikalle tai työpaikalta asunnolle.*

⁵ *Työtaturmat ja ammattitaudit 2009. s. 16–17.*

⁶ *Valtiokonttorin vakuustilastot.*

Työturvallisuus

Työturvallisuus on työsuojelun keinoin ja toimenpitein toteutettu työympäristön tavoitetilä, jolloin töissä ja työympäristössä ei ole työntekijöiden terveyttä ja turvallisuutta uhkaavia vaara- ja haittatekijöitä.⁷

Työturvallisuus on myös tietoa ja taitoa työperäisten terveystahitojen ennalta ehkäisemiseksi.⁸

Esimerkiksi Puolustusvoimissa työturvallisuustoiminnalla tarkoitetaan turvallisuuden hallinnan osa-alueita, joka sisältää ne organisaatiossa tehtävät toimenpiteet ja prosessit, jotka tarvitaan työn sisältämistä vaaroista aiheutuvien, henkilöstön terveyttä ja turvallisuutta vaarantavien riskien tunnistamiseksi ja poistamiseksi tai saattamiseksi hyväksyttävälle tasolle. Työpaikoilla tällaisia organisoitavia prosesseja ovat seuraavat:

- työympäristön tilan jatkuva tarkkailu
- vaara- ja haittatekijöiden järjestelmällinen tunnistaminen
- tunnistettujen vaarojen poistaminen
- jäljelle jäävien vaarojen merkityksen arvioiminen
- yleisten työsuojeluperiaatteiden huomioon ottaminen parantamistomista päätettäessä.

Työsuojelu

Työsuojelu on toimintaa, jonka tavoitteena on työpaikan oma-aloitteinen turvallisuuden hallinta. Työsuojelu järjestetään kuten muukin tulokseen tähtäävä toiminto. Vastuu työsuojelusta on aina työnantajalla ja sitä kautta linjaorganisaation esimiestehtävissä olevilla henkilöillä.

Työsuojelun yhteistoimintaa varten työnantajan on nimettävä edustajansa eli työsuojelupäällikkö, jonka tehtävänä on avustaa työantajaa ja esimiehiä työsuojeluun liittyvissä asioissa sekä ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin työnantajan ja työntekijöiden välisen yhteistoiminnan järjestämiseksi ja ylläpitämiseksi.⁹

Työpaikalla, jossa työskentelee säännöllisesti vähintään kymmenen työntekijää, on työntekijöiden valittava keskuudestaan työsuojeluvaltuutettu ja kaksi varavaltuutettua edustajikseen yhteistoimintaan ja yhteydenpitoa varten.¹⁰

⁷ Työsuojelun perusteet 2006. s. 11.

⁸ Työturvallisuuskeskuksen Internet-sivut.

⁹ Työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain (44/2006, jäljempänä myös työsuojelun valvontalaki) 28 §:n 1 momentti.

¹⁰ Työsuojelun valvontalain (44/2006) 29 §:n 1 momentti.

Työtapaturma

Tapaturma on äkillinen, toiminnan normaaliin kulkuun kuulumaton, ei-toivottu tapahtuma. Tapaturmia aiheuttavat poikkeamat normaalitoiminnasta, ympäristön tai teknisten laitteiden puutteet sekä viat tai ihmisen virheellinen taikka tilanteeseen sopimaton toiminta. Työtapaturman seurauksena on ihmisen vammautuminen ja usein myös aineellisia vahinkoja ja tuotannon häiriöitä.¹¹

Tapaturmavakuutuslaissa (681/2005) työtapaturmalla tarkoitetaan selaista tapaturmaa, joka aiheuttaa vamman tai sairauden ja on kohdannut työntekijää työssä tai työstä johtuvissa olosuhteissa.

Poikkeama

Poikkeama on alun perin laadunhallintaan liittyvä termi, ja sillä tarkoitetaan prosessissa esiintyvää häiriötä, katkosta, ongelmaa, tuotannonmenetystä, vahinkoa tai onnettomuutta. Toimintatavoissa poikkeama tarkoittaa laiminlyöntiä tai huolimattomuutta taikka sitä, ettei tehdä sovitun mukaisesti. Poikkeaman käsitettä käytetään myös työturvallisuudesta puhuttaessa, ja tällöin sillä tarkoitetaan viimeisintä tapaturmaan johtanutta poikkeavaa tapahtumaa ennen vahingoittumista.

2.1.2 Työturvallisuuden taustalla oleva ajattelu

Työturvallisuudesta puhuttaessa nousevat keskeisiksi asioiksi turvallisuusjohtaminen, turvallisuuskulttuuri ja riskienhallinta. Työturvallisuus liittyy läheisesti myös laatuun ja talouteen ja on niiden osatekijä.

Turvallisuusjohtaminen

Turvallisuusjohtaminen on kokonaisvaltaista sekä lakisääteistä että omaehtoista turvallisuuden hallintaa. Siinä yhdistyvät menetelmien ja toimintatapojen sekä ihmisten johtaminen. Turvallisuusjohtaminen sisältää turvallisuuden, terveellisyyden ja työhyvinvoinnin edistämisen työpaikalla. Sen menetelmiä ovat suunnittelu, toiminta ja seuranta sekä parannusten mahdollistaminen. Organisaation johdon tehtävänä on määritellä turvallisuuden hallintaa koskevat tehtävät, toimivallat ja vastuut organisaatiossa.

Turvallisuusjohtamisen malli on tuotu työpaikoille toiminnan lähtökohdaksi työturvallisuuslain (738/2002) myötä. Turvallisuusjohtamisen perus-

¹¹ *Työolot ja taloudellinen ajattelu 1998. s. 46.*

tana on työpaikan oma-aloitteinen, järjestelmällinen ja pitkäjänteinen turvallisuuden hallinta. Turvallisuuden parantaminen ja hallinta muodostavat jatkuvan prosessin.

Vaarojen tunnistaminen ja riskien arviointi ovat turvallisuusjohtamisen keskeisiä työkaluja. Niiden avulla arvioidaan työolojen kehittämistarpeet ja työympäristötekijöiden vaikutukset.

Turvallisuusjohtaminen on tärkeä osa ennakoivaa työsuojelua. Työturvallisuuslaki edellyttää käytännössä työpaikan turvallisuusjohtamista.¹²

Aiemmin pidettiin turvallisuustoiminnan tavoitteena yksinomaan parantunutta turvallisuutta ja terveyttä. Viime aikoina on päädytty ajatukseen, jonka mukaan turvallisuutta edistävän toiminnan hyödyt näkyvät myös tuottavuudessa ja laadussa.¹³

Turvallisuuskulttuuri

Käsitettä turvallisuuskulttuuri käytettiin ensi kerran vuonna 1986 järjestyssä, Tšernobylin ydinonnettomuutta koskevassa kokouksessa. Turvallisuuskulttuuriaihetta on jo pitkään tutkittu myös ilmailussa.

Turvallisuuskulttuurin käsitettä käytetään nykyisin yleisesti etsittäessä ratkaisua tapaturmien ja onnettomuuksien torjuntatyöhön. Nähdään, että teknisten keinojen mahdollisuudet sekä säädöksiin ja normeihin ohjaaminen eivät riitä.¹⁴

Organisaation turvallisuuskulttuuri voidaan määritellä monin eri tavoin. Useat määritelmistä painottavat yhteisesti jaettuja arvoja ja uskomuksia, vaarojen havaitsemista ja riskin hahmottamista sekä käyttäytymisnormeja.¹⁵

Erään määritelmän mukaan organisaation turvallisuuskulttuuri muodostuu niistä yksilöiden ja ryhmien arvoista, asenteista, havainnoista, taidoista ja käyttäytymisestä, jotka määräävät, miten turvallisuuden johtamiseen sitoudutaan sekä millä tavoin ja kuinka menestyksekkäästi sitä toteutetaan organisaatiossa. Hyvän turvallisuuskulttuurin ominaispiirteitä ovat keskinäiseen luottamukseen perustuva viestintä, yleinen käsitys turvallisuuden merkityksestä ja luottamus ennalta ehkäisevien toimien tehokkuuteen.¹⁶

¹² Työsuojelupiirien Internet-sivut.

¹³ Ruuhilehto & Kuusisto 1998. s. 31.

¹⁴ Ruuhilehto & Kuusisto 1998. s. 13.

¹⁵ Ruuhilehto & Kuusisto 1998. s. 15.

¹⁶ Advisory Committee on the Safety of Nuclear Installations (ACSNI) -komitean määritelmä.

Lähtökohtana ovat ylimmän johdon sitoutuminen työturvallisuuteen ja tämän sitoutumisen pohjalta muodostetut johtamiskäytännöt, jotka painotavat turvallisuuden huomioon ottamista päivittäisessä toiminnassa. Kulttuurin luojina ja kehittäjinä johtajilla on siten suuri merkitys.^{17, 18}

Se, miten työturvallisuuteen suhtaudutaan työpaikalla, on osa kyseisen organisaation kulttuuria. Työturvallisuuden suurimpana ongelmana eivät ole tahalliset virheet ja turvallisuuden tietoinen laiminlyönti vaan se, että ihminen ei aina käytäydy rationaalisesti.¹⁹

Jotta työturvallisuuteen liittyviä toimintaohjeita voitaisiin soveltaa käytäntöön, on edellytyksenä, että työpaikalle on luotu hyvä turvallisuuskulttuuri ja että koko henkilöstö sitoutuu sovituihin menettelytapoihin. Turvallisuuskulttuuri koostuu kahdesta osasta: siitä, mitä tehdään, ja siitä, miten asennoidutaan.²⁰

Työpaikalla omaksuttu hyvä turvallisuuskulttuuri vaikuttaa myös vapaa-ajan turvallisuuteen ja vapaa-ajan tapaturmien vähentäminen pienentää työpaikan kustannuksia.

Riskienhallinta

Riskienhallinnalla tarkoitetaan sellaista toimintaa, jonka avulla riskit saadaan pidettyä hyväksyttävällä tasolla. Riskienhallintaan sisältyy järjestelmällinen vaarojen tunnistaminen sekä niiden suuruuden ja merkityksen arvioiminen. Lisäksi siihen kuuluu torjuntatoimien suunnittelu, toteuttaminen ja vaikutusten seuraaminen.²¹

Riskienhallinnalla tarkoitetaan siten niitä toimintatapoja, prosesseja ja rakenteita, joilla tunnistetaan, arvioidaan ja hallitaan sellaisia uhkia, jotka heikentävät tavoitteiden saavuttamista.

Onnettomuusriskejä koskeva ajattelu on vuosien varrella muuttunut paljon. Varhaisimmat onnettomuusteoriat tarkastelivat yksinkertaisia tapahtumaketjuja. Ajateltiin, että onnettomuus oli seurausta peräkkäisistä tapahtumista, jotka olivat toistensa syytä ja seurauksia. Tapaturmien ja onnettomuuksien estämiseen tarvittiin ketjun katkaisemista, jolloin merkityksellisimmäksi nousi välittömästi onnettomuutta edeltänyt tapahtuma. Tapa-

¹⁷ Ruuhilehto & Kuusisto 1998. s. 11.

¹⁸ Reiman 1999. s. 26.

¹⁹ Reiman 1999. s. 42.

²⁰ Ruuhilehto & Kuusisto 1998. s. 15.

²¹ Työsuojelun perusteet 2006. s. 27.

turmia torjuttiin säätelemällä ihmisten käyttäytymistä tai tekemällä ympäristöön ja olosuhteisiin teknisiä parannuksia.²²

Seuraavana kehitysvaiheena voidaan nähdä pyrkimys vaikuttaa tapahtumien kulkuun jo varhaisemmassa vaiheessa. Tässä mallissa alkusyy nähtiin liittyvän johtamiseen sekä olosuhteiden ja käyttäytymisen valvontaan.²³

Viimeisimpänä kehitysvaiheena on ollut se, että onnettomuuksille on ryhdytty etsimään useita syitä, ja on ymmärretty, että nämä syyt muodostavat loogisen rakenteen. Tämä ajattelutapa on johtanut tutkintamenetelmään, jossa kutakin onnettomuuteen johtavaa syytä seurataan taaksepäin sen alkujuurille saakka.²⁴

Monen eri tutkijan työn tuloksena onnettomuusteorioihin on vallitsevaksi tullut järjestelmäajattelu. Tässä ajattelussa todelliset onnettomuuksien alkusyyt liittyvät organisaation toimintaan: turvallisuuden johtamiseen ja siinä piileviin virheisiin.

Valtionhallinnossa riskienhallinta-ajattelun lähtökohtana on se, että riskienhallinta on osa johtamista ja arkipäivän työtä ja että se auttaa organisaatiota saavuttamaan perustavoitteensa.²⁵ Riskienhallinta on jatkuva prosessi, johon kuuluu riskienarviointi, tunnistettujen riskien poistamis- ja pienentämistoimenpiteiden suunnittelu ja toteuttaminen sekä toimenpiteiden vaikutusten seuranta.²⁶

Riskien arviointi on riskienhallintaprosessin ensimmäinen vaihe ja avain vähentää tapaturmia ja työperäisiä sairauksia. Sen avulla työnantajat voivat todeta, mitä toimia heidän on toteutettava, jotta työterveys ja työturvallisuus sekä sitä kautta tuottavuus paranisivat.

Työtapaturmien ja työperäisten sairauksien vähentäminen riskienarviointia kehittämällä on Euroopan unionin tiedotuskampanjan keskeisenä tavoitteena. Kampanjan on suunnitellut Euroopan työterveys- ja työturvallisuusvirasto, ja sen erityisenä kohderyhmänä ovat riskialttiit alat sekä pienet ja keskisuuret yritykset. Kampanjan aikana tarjotaan tietoa riskienarvioinnin työkaluista, arvioinnin toteutuksesta ja aiheeseen liittyvistä hyvistä käytänteistä. Lisäksi tavoitteena on madaltaa kynnystä aloittaa ris-

²² Ruuhilehto & Vippola 2000. s. 7.

²³ Ruuhilehto & Vippola 2000. s. 8.

²⁴ Ruuhilehto & Vippola 2000. s. 9.

²⁵ Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa puolustusministeriö painottaa sitä, että turvallisuusorganisaatioiden erityiskysymykset tulisi ratkaista yleistä riskienhallintaa kehittämällä ja ottaen huomioon toiminnan erityisluonne ja siihen liittyvät organisointitarpeet. Palautteen mukaan tämä koskee myös Puolustusvoimia.

²⁶ Valtiokonttorin Internet-sivut.

kien arviointi sekä juurruttaa arviointi osaksi työpaikan normaalia toimintaa.²⁷

Työturvallisuus ja laatu

Turvalliset työskentelytavat ja riskienhallinta voidaan katsoa osaksi organisaation laadunhallintaa. Hyvä laatu lopputuotteessa ei yksin riitä, vaan myös työprosessin on oltava turvallinen ja laadukas. Tämän vuoksi työterveys- ja työturvallisuuskysymykset ovat tulleet kiinteäksi osaksi johtamisjärjestelmiä.^{28, 29}

Jos työpaikalla sattuu paljon tapaturmia, on erittäin todennäköistä, että toiminnan puutteet johtavat myös laatuvirheisiin ja tuotannon häiriöihin. Toisaalta myös tapaturman riski on suuri, jos tuotannon hallinnassa on puutteita ja virhetilanteita esiintyy usein.³⁰

Tapaturman torjunnassa tulisi huomio kiinnittää työpaikan prosesseihin ja organisaation toimintatapoihin. Tällöin vaikutetaan myös onnettomuuksien, laatuvirheiden ja häiriöiden määrään. Laatuvirheitä ja häiriöitä esiintyy huomattavasti useammin kuin varsinaisia työtapaturmia, ja niiden merkitys kannattavuuteen on moninkertainen varsinaisiin tapaturmakustannuksiin verrattuna.³¹

Työsuojelu on siten myös työpaikkojen laadun kehittämistä. Toiminnan suunnittelemattomuudesta ja laatuvirheistä syntyy työsuojeluongelmia, joita voidaan estää laatujärjestelmää hyväksi käyttäen. Kun havaitaan työtapaturmia tai työperäisiä sairauksia, voidaan kysyä, mikä toiminnassa on väärin. Työtapaturmat ovat tuotannon haitallisia sivuvaikutuksia. Työolojen kokonaisvaltaisuuden vuoksi on usein vaikea osoittaa yksittäistä tekijää, joka aiheuttaa tapaturman. Työtapaturman taustalla on kuitenkin aina jokin häiriö tai virhe. Työpaikoilla sattuu huomattavasti myös sellaisia onnettomuuksia, jotka eivät johda terveyden menetyksiin.

Tilannetta kuvaa pyramiditeoria (kuvio 1), jonka mukaan yhtä työkyvyttömyyden aiheuttavaa tapaturmaa kohden sattuu lukuisia pienempiä tapaturmia ja häiriöitä. Samat tuotannon hallinnan ongelmat, jotka saavat aikaan esimerkiksi laatuvirheitä tai tuotannon keskeytyksiä, aiheuttavat toisinaan myös terveyden menetyksiä.³²

²⁷ <http://osha.europa.eu/fi>

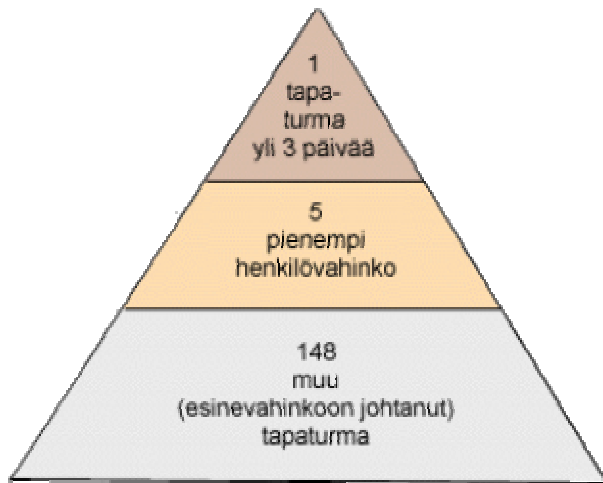
²⁸ *Työturvallisuusindeksi 2004*. s. 6.

²⁹ "Työturvallisuus kohti maailman kärkeä" -työtapaturmaohjelma 2000–2005.

³⁰ *Työolot ja taloudellinen ajattelu 1998*. s. 48.

³¹ <http://www.tyosuojelu.fi/fi/tapaturma-sairauskustannukset>

³² <http://www.tyosuojelu.fi/fi/tapaturma-sairauskustannukset>



KUVIO 1. Pyramiditeoria.³³

Onnettomuuksien torjunnassa korostuvat samanlaiset prosessit ja keinot kuin laadun varmistamisessa, ja siksi turvallisuutta on johdettava ja sitä varten on luotava toimiva järjestelmä. Järjestelmässä piileviä systemaattisia virheitä on pystyttävä kontrolloimaan ja eliminoimaan.³⁴

Työturvallisuus ja talous

Eräs peruste työsuojelulle on sen taloudellinen merkitys. Työtapaturmat, työperäiset sairaudet ja ammattitaudit rasittavat työpaikan taloutta poissaolopäivinä, suoranaisina tapaturmista aiheutuvina kustannuksina sekä muina työn keskeytyksinä.

Sairauspoissaoloista aiheutuvat kustannukset ovat erilaisia eri toimialoilla, ja ne voidaan jakaa suoriin ja epäsuoriin kustannuksiin. Suoria kustannuksia ovat sairausajan palkat sivukuluineen. Epäsuoriin kustannuksiin sisältyvät puolestaan sijaisten käytöstä ja ylitöistä aiheutuvat kustannukset sekä sellaiset hallinnon ja työnjohdon kustannukset, jotka aiheutuvat töiden järjestelystä ja sijaisten hankinnasta. Myös tuotannossa syntyy lisäkustannuksia, joiden aiheuttajana ovat laatuongelmat ja menetetty

³³ Työsuojelupiirien Internet-sivut. www.tyosuojelu.fi/fi/tulosta/114.

³⁴ Ruuhilehto & Vilppola 2000. s. 7–9.

tuotanto. Epäsuorien kustannusten erot voivat vaihdella työpaikoittain, mutta sairauspoissaolo on aina työnantajalle kustannusrasite.³⁵

Työsuojelun merkitys on myös kansantaloudellinen, koska työkyvyn liian varhaisesta menettämisestä, tapaturmista ja työperäisistä sairauksista aiheutuu kustannuksia koko kansantaloudelle. Panostaminen työturvallisuuteen tulisi siten nähdä pikemminkin investointina kuin kustannustekijänä.^{36, 37}

2.1.3 Työturvallisuuden taustalla oleva lainsäädäntö

Työturvallisuuden lainsäädännöllisen perustan muodostavat seuraavat kolme lakia:

- työturvallisuuslaki (738/2002)
- työterveyshuoltolaki (1383/2001)
- laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta (44/2006).

Euroopan unionin työsuojelulainsäädäntö on varsin kattava. Direktiivin kansallinen täytäntöönpano on Suomessa toteutettu siten, että työsuojelun puitedirektiivin sisältämät asiat on pääsääntöisesti sisällytetty työturvallisuuslakiin ja joiltakin osin työterveyshuoltolainsäädäntöön.³⁸

Työturvallisuuslaki

Työturvallisuuslain keskeisenä tavoitteena on työpaikan oma-aloitteinen työturvallisuuden hallinta. Laki painottaa ennakoivan työturvallisuuden merkitystä muun muassa järjestelmällisen vaarojen arvioinnin avulla. Ajattelutapa on yhdensuuntainen Euroopan työsuojelustrategian kanssa.

Työturvallisuuslaki on lähes kaikkeen työhön sovellettava yleislaki, ja sen tavoitteena on suojella työntekijöitä terveyden menettämisen ja tapaturman vaaroilta työssä. Lain säännökset ovat velvoittavaa oikeutta, ja siitä seuraa, ettei laissa säädeltyä minimitasoa voi alittaa sopimuksin.

Valtioneuvostolle on työturvallisuuslaissa annettu valtuutus antaa lain täytäntöönpanosta tarkempia säännöksiä. Valtioneuvosto puolestaan on voinut siirtää menettelysäännösten tai tarkempia teknisiä yksityiskohtia

³⁵ *Työolot ja taloudellinen ajattelu 1998. s. 47.*

³⁶ *Työsuojelun perusteet 2006. s. 31.*

³⁷ *Työolot ja taloudellinen ajattelu 1998. s. 35.*

³⁸ *Hallituksen esitys eduskunnalle työturvallisuuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.*

koskevien säännösten antamisen asianomaiselle ministeriölle. Työturvallisuusasioissa onkin ominaista runsas sääntely lakia alemmanasteisilla säädöksillä (ks. liite 1).

Työturvallisuuslain soveltamisen lähtökohtana on työ- tai virkasuhteessa tehtävä työ. Lain soveltamisalaa on laajennettu myös erilaisiin harjoittelutyyppeihin töihin sekä laitoksissa hoidettavien tai pidettävien henkilöiden työhön.³⁹ Virka- ja muussa julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa lakia sovelletaan siten, että käytännöllisesti katsoen kaikki julkisen sektorin työt ja työntekijät kuuluvat lain soveltamisen piiriin. Ainoastaan Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen palveluksessa olevien henkilöiden työ sotilaallisten harjoitusten yhteydessä jää lain ulkopuolelle.⁴⁰

Työturvallisuuslain velvoitteet koskevat lisäksi yhteisiä työpaikkoja.⁴¹ Laki velvoittaa yhteisen työpaikan pääasiallista määräysvaltaa käyttävää työnantajaa tiedottamaan ulkopuolisille työnantajille työpaikan vaaratekijöistä.⁴² Euroopan unionin tasolla on tullut esille suuria terveys- ja turvallisuuslainsäädännön soveltamisongelmia näissä nk. alihankintatilanteissa. Koska työnantajilla on usein taipumus rajoittaa ennaltaehkäisytoimensa ainoastaan omiin työntekijöihinsä, komission tavoitteena on ollut tarkastella yhdessä työterveyden ja työturvallisuuden neuvoa antavan komitean kanssa työnantajien välisiä yhteistyötapoja. Lisäksi se on aikonut tutkia mahdollisuuksia antaa asiasta suosituksia.⁴³

Työturvallisuuslain velvoitteet kohdistuvat keskeisesti työnantajaan, mutta myös työntekijä itse on toimijana turvallisen ja terveellisen työpaikan aikaansaamisessa. Työturvallisuuslaki edellyttää, että työnantaja omasta aloitteestaan tunnistaa työstä ja työolosuhteista aiheutuvat vaarat ja riskitekijät sekä vähentää niitä tai poistaa ne kokonaan. Laissa on mainintoja työnantajan yleisistä velvollisuuksista. Lisäksi laki painottaa työnantajan ja työntekijöiden yhteistyötä. Tämä ei kuitenkaan vähennä tai poista työnantajan velvollisuutta huolehtia työn turvallisuus- ja terveellisyysvaatimuksista. Työterveyshuoltolaki edellyttää työpaikkaselvityksen laatimista, ja tämä osaltaan tukee työturvallisuuslain edellyttämää riskienarviointia.⁴⁴

³⁹ Työturvallisuuslain 4 §.

⁴⁰ Työturvallisuuslain 6 §.

⁴¹ Yhteisellä työpaikalla tarkoitetaan työpaikkaa, jossa samanaikaisesti tai peräkkäin toimii kaksi tai useampia työnantajia tai itsenäisiä työnsuorittajia. Yhteiseen työpaikkaan liittyviä ongelmia käsitellään luvussa 3.6.

⁴² Työturvallisuuslain 50 §:n 1 momentti.

⁴³ Euroopan työsuojelustrategia 2007–2012. s. 21–22.

⁴⁴ Työterveyshuoltolain 12 §:n 1 momentti.

Laki edellyttää, että työpaikalle on laadittu työsuojelun toimintaohjelma. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että työpaikalla on työturvallisuuspolitiikka. Työsuojelun toimintaohjelmaan tulee kirjata muun muassa tiedot työpaikan vaaroista ja niiden välttämistä sekä siitä, miten työturvallisuus on organisoitu ja miten vastuut on jaettu. Toimintaohjelman laatimista tukee työpaikan riskienarviointi, ja sen tarkoituksena on tunnistaa työstä aiheutuvat vaarat ja siten helpottaa työnantajan toimia työntekijöiden terveyden ja turvallisuuden suojelemiseksi.

Myös työsuojelun yhteistoiminnalta edellytetään organisoitumista.

Työsuojeluun liittyy läheisesti työkykyä ylläpitävä toiminta. Kun työpaikan työsuojelu- ja työkykytoiminnan tarkoituksena on ylläpitää ja edistää työntekijöiden terveyttä ja työkykyä, ovat ne myös käsitteiltään hyvin läheisiä. Eri tahot voivat antaa niille jonkin verran erilaisia merkityksiä.

Työterveyshuoltolaki

Työterveyshuoltolain tarkoituksena on edistää työhön liittyvien sairauksien ja tapaturmien ehkäisyä sekä työn ja työympäristön terveellisyyttä ja turvallisuutta. Lisäksi lain tarkoituksena on edistää työntekijöiden terveyttä ja työ- ja toimintakykyä sekä työyhteisön toimintaa.

Laki velvoittaa työnantajan järjestämään työterveyshuoltoa, ja siinä korostuu se, että työterveyshuollolla on myös ennaltaehkäisevä merkitys.

Lain tavoitteena on varmistaa, että työn ja työympäristön turvallisuuden sekä terveellisyyden edistämiseksi toteutetaan ne toimenpiteet, joiden avulla voidaan havaita työssä ilmeneviä vaaroja ja poistaa niitä. Lisäksi laki edellyttää, että työntekijöiden terveyttä ja turvallisuutta suojellaan.

Työturvallisuuslain tavoin myös työterveyshuoltolaki korostaa yhteistoimintaa työnantajan, työntekijän ja työterveyshuollon kesken.

Työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annettu laki

Työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetun lain tavoitteena on varmistaa työsuojelusäännösten noudattaminen sekä parantaa työympäristöä ja työolosuhteita viranomaisvalvonnan sekä työnantajan ja työntekijöiden yhteistoiminnan avulla.

Laki antaa työsuojeluviranomaiselle mahdollisuuden käyttää toimivaltaansa, jos työsuojelusäädösten velvollisuuksia ei ole noudatettu. Toimivallan käyttö on eriasteista sen mukaan, miten suuresta vaarasta tai haitasta on kysymys. Työsuojeluviranomaisen käytettävissä olevat keinot on selostettu luvussa 3.2.3.

Lain vaikuttavuutta ja toimivuutta on päätetty tutkia ja asiaa varten on asetettu tutkimushanke keväällä 2009.⁴⁵

Muu työturvallisuus- ja työsuojelulainsäädäntö

Työturvallisuussäännöstö käsittää lukuisia lakeja, jotka lähes aina valmistellaan sosiaali- ja terveystieteiden työsuojeluosastolla. Lisäksi on olemassa alakohtaisia säädöksiä sekä sellaisia säädöksiä, jotka koskevat koneita ja laitteita ja niiden käyttöä sekä melua, tärinää ja kemikaaleja.⁴⁶

2.1.4 Työsuojelun kehitys

Työsuojelu on saanut alkunsa työväensuojelusta, jonka tavoitteena oli puuttua tehdastyön aiheuttamiin epäkohtiin ja jonka lähtökohdat olivat sosiaalipoliittisia ja filantrooppisia. Työsuojelun ensisijaisena tavoitteena oli tuolloin suojella naisia ja lapsia teollisuustyön aiheuttamilta vaaroilta. Työsuojelun alku ajoittuu vuosiin 1889–1917.

Työsuojelu on ollut osaltaan myös muokkaamassa suomalaista hallintoa, kun sosiaali- ja terveystieteiden esivaiheena ollut työväen asiain toimikunta aloitti toimintansa vuonna 1919.

Alkuvaiheessa työsuojelu perustui vapaaehtoisuuteen. Suomalainen teollisuus sai siihen mallin USA:sta, missä oli tehty havaintoja tapaturmantorjunnan hyödyistä häiriöttömän tuotannon aikaansaamiseksi. USA:n mallin mukaan työpaikoille perustettiin työturvallisuuselimiä, ja turvallisuustyössä oli mukana sekä työnjohtoa että työntekijöitä.

Työturvallisuuslaki (104/1930) oli alun perin suuntautunut tapaturmantorjuntaan ja teollisuusympäristöön. Systemaattinen työturvallisuustyö alkoi Suomessa vuonna 1936, jolloin perustettiin Tapaturmantorjuntayhdistys ja alettiin laajemmin hyödyntää suurteollisuudesta saatuja kokemuksia.

Kemiallisten aineiden voimakas lisääntyminen työpaikoilla synnytti 1940-luvulla uusia työturvallisuusongelmia, ja niihin vastattiin muun muassa perustamalla ammattilääketieteen poliklinikka ja ammattilääketieteen tutkimussäätiö sekä Työterveyslaitos. Syntyi myös uusia tieteenaloja: työlääketiede ja työpsykologia. Uusi työturvallisuuslaki (299/1958) tuli voimaan vuonna 1959.

Kun sosiaalipoliittikan eri lohkoja 1960-luvulla kehitettiin, jäi työolojen kehittäminen vähemmälle huomiolle. Tästä oli vakavia seurauksia, ja esi-

⁴⁵ Valtiovarainministeriön antama tieto.

⁴⁶ *Kyseiset säännökset (30.6.2009) on lueteltu liitteessä I.*

merkiksi kuolemaan johtaneiden työtapaturmien määrä koko maassa lisääntyi ja oli vuositasolla jopa 250 kappaletta.⁴⁷

Työsuojelu koki uuden nousun vasta 1970-luvulla, jolloin siihen osoitettiin lisää resursseja eli rahaa, koulutusta ja arvostusta. Vuonna 1973 työsuojelu laajeni kaikille työpaikoille ja siitä tuli lakisääteistä. Se painottui tekniseen turvallisuuteen ja tapaturmantorjuntaan. Työsuojelu nousi samalla eturistiriitojen kohteeksi.

Muutaman vuoden ajan 1970–1980-lukujen vaihteessa työsuojeluasiat kuuluivat työvoimaministeriön hallinnonalalle, mutta ne siirrettiin uudelleen sosiaali- ja terveysministeriön toimialalle.

Vuonna 1978 tuli voimaan työterveyshuoltolaki, jonka avulla varmistettiin se, että työpaikoille saatiin ammattitaitoista työterveyshenkilöstöä.

Vuonna 1987 työturvallisuuslakiin tehtiin osittaisuudistus, ja tällöin noin puolet lain säännöksistä kirjoitettiin uudelleen. Lakiin lisättiin selkeää sääntelyä, joka korosti suunnitelmallisuutta ja ennakoivuutta. Lisäksi siinä otettiin huomioon henkinen työsuojelu.

Vuonna 1993 valmistauduttaessa Euroopan talousaluetta koskevaan sopimukseen tarkasteltiin sitä, täyttääkö Suomen lainsäädäntö Euroopan yhteisön työsuojelua koskevien direktiivien vaatimukset, ja tämän perusteella sekä työturvallisuuslakia että lakia työsuojelun valvonnasta muutettiin.

Euroopan yhteisöjen komissio antoi Suomelle virallisen huomautuksen vuonna 1998. Huomautus johti työturvallisuuslain sekä valvontalain muuttamiseen. Virallinen huomautus oli myös yhtenä syynä siihen, että valmisteltiin kokonaan uusi työturvallisuuslaki (738/2002), jolla kumottiin vuoden 1958 laki.

Vuosituhanneen vaihteessa alkoi työsuojeluun liittyvässä ajattelussa tapahtua uusia muutoksia. Kun työsuojelussa aikaisemmin oli kiinnitetty pääosa huomiosta yksilöön ja hänelle sattuneisiin työtapaturmiin, alettiin 2000-luvulla kiinnittää yhä enemmän huomiota työsuojelun ja laadun sekä työsuojelun ja talouden välisiin yhteyksiin. Samalla tulivat korostuneesti esille turvallisuusjohtaminen, turvallisuuskulttuuri sekä riskienarviointi ja -hallinta.

Euroopan unionissa työsuojelu on ollut tärkeä asia, ja EU:n perustamis-sopimuksen⁴⁸ nojalla on annettu lukuisia työsuojelua koskevia direktiivejä. Euroopan komissio vahvisti ensimmäisen työsuojelustrategiansa vuonna 2002. Se perustui laaja-alaiseen lähestymistapaan tarkastella työhyvinvointia, ja sen voidaan katsoa toteutuneen kansallisina strategioina ja koh-

⁴⁷ Vuonna 2006 kuolemaan johtaneita työtapaturmia oli palkansaajilla 63 kappaletta (*Työtapaturmat ja ammattitaudit -tilasto 2009*, s. 24).

⁴⁸ EU:n perustamissopimus, artikla 137.

dennettuina toimintaohjelmina. Myös kuolemaan johtaneiden työtapaturmien määrät vähenivät samoin kuin yli kolmen päivän poissaoloon johtaneet työtapaturmat.

Euroopan komission uusi työsuojelustrategia on laadittu vuosiksi 2007–2012, ja siihen sisältyy selkeä tavoite vähentää työtapaturmia 25 prosenttia strategiakauden aikana. Keinoina ovat

- panna Euroopan unionin lainsäädäntö asianmukaisesti täytäntöön
- tukea pieniä ja keskisuuria yrityksiä niiden pannessa lainsäädäntöä täytäntöön
- sopeuttaa oikeudelliset puitteet työelämän muutokseen sekä yksinkertaistaa niitä
- suunnitella ja toteuttaa kansalliset strategiat
- rohkaista työnantajia muuttamaan käytöstään työntekijöihin nähden ja tukea työntekijöiden terveyttä suosivia toimintatapoja
- kehittää menetelmiä uusien potentiaalisten riskien tunnistamista ja arviointia varten
- parantaa edistymisen seurantaa
- edistää työterveyttä ja turvallisuutta kansainvälisesti.

Strategia on laadittu koko työelämää silmällä pitäen, ja se koskee sekä yksityistä että julkista sektoria. Suuri osa strategiasta on sovellettavissa myös valtionhallintoon.⁴⁹

Liitteessä 2 on lueteltu eräitä organisaatioita, jotka harjoittavat työtapaturmia ehkäisevää toimintaa, sekä lyhyesti kuvattu vuosina 2001–2005 toimeenpantua Työturvallisuus kohti maailman kärkeä -ohjelmaa.

2.1.5 Työturvallisuusasioiden hallinto

Hallinnollisesti työturvallisuusasiat kuuluvat sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön toimialalle. Ministeriön työsuojeluosasto vastaa työsuojelulainsäädännön ja työsuojelupolitiikan valmistelusta ja kehittämisestä sekä koordinoi työsuojelua ja huolehtii kansainvälisestä yhteistyöstä työsuojelun alalla. Työsuojeluosasto ohjaa työsuojelupiirejä, joita on kahdeksan. Piirijako on tehty maantieteellisin perustein. Piirien tehtävänä on antaa työsuojeluun liittyvää neuvontaa sekä valvoa työsuojelutarkastuksin säännösten noudattamista työpaikoilla. Valvonnan piiriin kuuluvat kaikki työpaikat,

⁴⁹ Euroopan työsuojelustrategia 2007–2012. s. 21–22.

myös valtion. Valvonta on jatkuvaa, ja myös sen käytännön toteutusta kehitetään jatkuvasti.⁵⁰

Työturvallisuusvalvontaa harjoittavat myös muut organisaatiot, esimerkiksi Turvatekniikan keskus (TUKES), Säteilyturvakeskus (STUK), Kuluttajavirasto⁵¹ sekä Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskus (STTV)⁵².

Nykyinen valvontajärjestelmä sekä käytössä oleva yhteistoimintamalli, jossa sekä työnantaja- että työntekijäpuoli ovat edustettuina, on kantanut hyvää hedelmää, ja sitä voidaan pitää voimavarana.⁵³

Työterveys ja työturvallisuus ovat tällä hetkellä eräs Euroopan unionin sosiaalipolitiikan tärkeimmistä alueista, ja osa työturvallisuuslainsäädännöstä pohjautuu Euroopan unionin parlamentin ja neuvoston direktiiveihin.

Suomea ei kaikilta osin voida pitää työturvallisuuden huippumaana, mutta pyrkimyksenä on ollut olla mukana kehityksessä. Kansainvälisten vertailujen tekeminen on myös vaikeaa, koska taustalla on hyvin erilaisia järjestelmiä ja tilastojen sisällöt saattavat olla erilaisia.⁵⁴

Euroopan unionin tasolla työturvallisuusasioita koordinoi Euroopan työterveys- ja turvallisuusvirasto, jonka toimipaikka on Bilbaossa, Espanjassa.

2.1.6 Työturvallisuuden valtiontaloudellinen merkitys

Vuonna 2008 maksettiin valtionhallinnossa työtaturma- ja ammattitautikorvauksia yhteensä 26 163 000 euroa. Tästä summasta 15 413 000 euroa aiheutui työpaikkatapaturmista.⁵⁵ Taulukossa 2 on esitetty työpaikkatapaturmista aiheutuneet valtion maksamat korvaukset maksuvuosittain.

⁵⁰ Sosiaali- ja terveysministeriön asettama työsuojelupiirien tuottavuusryhmä teki 31.12.2008 valmistuneessa raportissaan ehdotuksen työsuojelupiirien keskeisistä prosesseista sekä määritteli piirien keskeiset tuotokset. Työryhmä totesi raportoinnin kehittämisen erääksi työsuojeluhallinnon tärkeimmistä kehittämiskohteista. (Työsuojelupiirien tuottavuusryhmän loppuraportti 2009).

⁵¹ Kuluttajavirasto ja Turvatekniikan keskus toimivat työ- ja elinkeinoministeriön toimialalla.

⁵² STTV on yhdistynyt 1.1.2009 lukien Terveysturvakeskuksen kanssa Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirastoksi.

⁵³ Sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosaston antama tieto.

⁵⁴ Sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosaston antama tieto.

⁵⁵ Valtiokonttorin vakuustilastot. Korvausmeno kohdistuu koko valtion palvelukseen.

Osa kustannuksista perustuu aikaisempina vuosina sattuneisiin tapaturmiin.

Työtapaturmien kustannukset ovat kasvaneet vuodesta 2005 alkaen, mutta vertailu sitä aiempiin vuosiin tuottaa vaikeuksia kustannusvastuujärjestelmän muutosten takia.⁵⁶

TAULUKKO 2. Valtion maksamat työpaikkatapaturmien korvaukset maksuvuosittain.⁵⁷

Vuosi	Vakavien työpaikkatapaturmien kustannukset/vuosi	Ei vakavien työpaikkatapaturmien kustannukset/vuosi	Yhteensä/euroa
1999	2 880 000	8 227 000	11 107 000
2000	2 822 000	8 142 000	10 964 000
2001	2 826 000	8 414 000	11 240 000
2002	3 587 000	8 631 000	12 218 000
2003	3 206 000	8 971 000	12 177 000
2004	3 032 000	8 824 000	11 856 000
2005	4 430 000	8 866 000	13 296 000
2006	5 268 000	9 055 000	14 323 000
2007	5 111 000	9 444 000	14 555 000
2008	5 788 000	9 625 000	15 413 000

Vakavien eli yli 30 päivän sairauspoissaoloon johtaneiden työpaikkatapaturmien kustannusosuus kaikkien työpaikkatapaturmien kustannuksista on ollut alle 30 prosenttia vuosina 1999–2004 ja yli 30 prosenttia vuosina 2005–2008. Suurimmillaan tämä osuus oli vuonna 2008. (taulukko 2).

⁵⁶ Vuoden 2005 alussa on otettu käyttöön sairaanhoidon täyskustannusvastuujärjestelmä, jonka mukaan julkisen sektorin hoitolaitoksessa annetut hoitotoimenpiteet on hinnoiteltu todellisten kustannusten mukaisesti (1358/2004). Aiemmin toimenpiteistä perittiin pääsääntöisesti vain niin sanottu asiakasmaksu. Järjestelmän mukaisesti hoitolaitoksen täytyy aina tehdä ilmoitus tapaturmapotilaan hoidosta. Muutoksen takia aiempien vuosien tiedot eivät ole täysin vertailukelpoisia vuosien 2005–2007 tietojen kanssa. Muutokset julkisen sektorin laskutuskäytännöissä ovat tuoneet vakuutuslaitoksille ilmoitettujen vahinkojen piiriin uusia tapauksia. Muutoksen vaikutus sattumisvuodesta 2004 vuoteen 2005 on noin 10 prosenttia.

⁵⁷ Valtiokonttorin vakuutustilastot.

Todelliset työtapaturmista aiheutuvat kustannukset ovat kuitenkin paljon taulukossa 2 mainittua suuremmat. On arvioitu, että epäsuorat kustannukset voivat olla 2–4,5 -kertaiset tapaturman suoriin kustannuksiin verrattuna.⁵⁸ Varsinaisen työtapaturman lisäksi kustannuksia aiheuttavat

- poissaolot
- sijaisen palkkaaminen
- työn keskeytykset
- vaikutus muihin henkilöihin
- imago
- tuotanto.

Valtionhallinnon piirissä Valtiokonttori vastaa vakuutuslaitoksen ominaisuudessa sattuneiden työtapaturmien ja ammattitautien aiheuttamista kustannuksista. Vakuutusjärjestelmä takaa sen, että uhri saa korvauksen tapaturman aiheuttamista kustannuksista, ja vakuutus tasaa tapaturmasta työntantajalle aiheutuneita kustannuksia jakamalla riskiä ajallisesti usealle vuodelle eri riskiryhmien kesken.

Valtiokonttorin korvausvelvollisuuden piiriin kuuluvia tapaturmia ovat

- valtion työpaikoilla sattuneet työtapaturmat
- valtion oppilaitoksissa opiskeleville sattuneet tapaturmat
- varusmies- ja YK-palveluksessa sattuneet sotilastapaturmat.

Valtion oppilaitoksissa ja varusmies- sekä YK-palveluksessa sattuneet tapaturmat eivät kuitenkaan sisälly valtion työtapaturmatilastoihin. Tapaturma korvataan työtapaturmana, jos se aiheuttaa työntekijälle vamman ja sattuu jossakin seuraavista olosuhteista:

- työssä
- työstä johtuvissa olosuhteissa työpaikalla tai työpaikkaan kuuluvalla alueella, matkalla asunnosta työpaikalle tai päinvastoin tai työntantajan asialla oltaessa
- työntantajan omaisuutta tai työtoiminnan yhteydessä ihmishenkeä pelastettaessa.

Ammattitaudiksi puolestaan katsotaan ammattitautilain mukaan sellainen sairaus, joka todennäköisesti on aiheutunut pääasiallisesti fyysikaalisesta, kemiallisesta tai biologisesta tekijästä työssä.

Työtapaturmista ja ammattitaudeista aiheutuu suoranaisia kustannuksia työntantajalle seuraavista asioista:

- tapaturman aiheuttama työstä poissaoloajan palkkaus

⁵⁸ *Työolot ja taloudellinen ajattelu 1998. s. 49.*

- tapaturman vaatimat hoitokustannukset
- palkkaus lyhyiltä poissaoloilta ja työnkeskeytyksistä (jotka eivät näy tilastoissa)
- tapaturman perusteella maksettavat eläkkeet.

Tapaturmakustannusten kattamiseksi valtion virastot ja laitokset maksavat tapaturmamaksun, jonka suuruutta määrättäessä otetaan huomioon työn vaarallisuus ja työstä aiheutuva tapaturma- ja ammattitautiriski. Riskien luokittelu perustuu tapaturmatilastoihin.

Valtiokonttorin pyrkimyksenä on ollut lisätä työpaikkojen tietoisuutta tapaturmien aiheuttamista vahingoista ja niiden aiheuttamista kustannuksista ja samalla kiinnittää huomiota tapaturmien ehkäisyyn. Sen vuoksi maksujen määräytymistä on muutettu siten, että nykyisin maksut kohdistetaan suoraan maksajavirastoille, kun ne aiemmin kohdistettiin ensisijaisesti tilivirastoille.

Tarkastuksessa saadun tiedon mukaan eniten ovat lisääntyneet alle neljän päivän poissaoloa vaatineet työtapaturmat. Kun otetaan huomioon vuonna 2008 vireillä olleiden ammattitauti- ja työtapaturma-asioiden määrä, vaikuttaa siltä, että työpaikkatapaturmien lukumäärä ei ole vähentynyt vuodesta 1999 (taulukko 3), vaikka valtion henkilöstömäärä on pienentynyt.

TAULUKKO 3. Työtapaturmataajuus valtiolla. Koskee koko valtion palvelusta.⁵⁹

Vuosi	Työtapaturmataajuus	Työpaikkatapaturmataajuus ⁶⁰
1999	24	18
2000	23	18
2001	25	19
2002	24	18
2003	22	16
2004	23	16
2005	24	17
2006	23	17
2007	24	18
2008	25 ⁶¹	17 ⁶²

⁵⁹ Valtiokonttorin vakuutustilastot.

⁶⁰ Tapaturmataajuusluku ilmoitetaan miljoonaa työtuntia kohti. Se on tapaturmasuhdetta tarkempi mittari, koska tapaturmat on suhteutettu aikaan.

⁶¹ Luku ei sisällä vireillä olevia tapauksia.

2.2 Tarkastuksen pääkysymys ja konkreettiset tarkastuskysymykset

Tarkastuksen tavoitteena oli saada tietoa työturvallisuuden johtamisesta valtionhallinnossa. Aihetta tarkasteltiin sekä koko valtiokonsernin tasolla että esimerkkitapauksien avulla myös virasto- ja laitostasolla.

Valtiontasolla tarkasteltiin sitä, onko virastojen ja laitosten työturvallisuutta ohjattu riittävästi vai esiintyikö siinä puutteita ja minkälaisia mahdolliset puutteet olivat.

Virasto- ja laitostasolla tarkasteltiin sitä, onko johto ollut tietoinen johtamansa viraston tai laitoksen työturvallisuuden tavoitteista ja tasosta sekä sitä, onko johto mieltänyt työturvallisuuden johtamiseen kuuluvaksi asiaksi.

Tarkastuksen pääkysymyksenä oli, *onko työturvallisuus hoidettu valtionhallinnossa asianmukaisesti.*

Tätä pääkysymystä tarkasteltiin seuraavien konkreettisten teemojen avulla:

1. työturvallisuuden johtaminen koko valtion tasolla ja virastotasolla
2. työturvallisuusasioita koskeva tiedottaminen
3. ennakoivien mittareiden käyttö työturvallisuuden mittaamisessa
4. reagoivien työturvallisuusmittareiden käyttö työturvallisuuden mittaamisessa
5. työmenetelmien hallinta työturvallisuuden näkökulmasta
6. työsuojelun toimintaohjelmien käyttökelpoisuus ja ajantasaisuus
7. työturvallisuuskoulutuksen laatu, kohdentuminen ja riittävyys
8. yhteiseen työpaikkaan liittyvät ongelmat valtion organisaatioissa
9. työturvallisuuteen liittyvä yhteistyö.

2.3 Tarkastuskriteerit

Tarkastuksen kriteereinä olivat työturvallisuuslainsäädäntö, johon kuuluu kolme peruslakia sekä suuri joukko yksityiskohtaisempia työturvallisuutta sääteleviä lakeja ja asetuksia.⁶²

Tarkastusaihetta lähestyttiin laatuajattelun mallia hyväksi käyttäen, jolloin laadun parantamisen toisiaan seuraavina vaiheina ovat suunnittelu, to-

⁶² Luku ei sisällä vireillä olevia tapauksia.

⁶³ Liite 1.

teutus, tarkistukset ja tarvittavat korjaukset. Korjausten jälkeen siirrytään uudelleen suunnitteluvaiheeseen ja jatketaan etenemistä laatuypyrällä. Työturvallisuuden kehittäminen on tässä tarkastuksessa ajateltu jatkuvaksi prosessiksi, jossa jokaisen vaiheen jälkeen ollaan lähempänä tavoitetta ja toisaalta lopullista tavoitetta voidaan tarkistaa.

2.4 Tarkastuksen aineistot ja analyysimenetelmät

Tarkastuksen kohderyhmä poimittiin koko valtionhallinnon alalta, kuitenkin painottaen sellaisia organisaatioita, joiden tehtävät koostuvat suurelta osin konkreettisesta työstä tai asiakaspalvelusta. Tällaisia organisaatioita ovat esimerkiksi poliisi, rajavartiolaitos, puolustusvoimat ja tulli. Liitteessä 4 on lueteltu kyselyn kohteena olleet organisaatiot. Tarkastuksen tausta-aineistona käytettiin tilastollista materiaalia sekä aihetta käsittelevää asiakirja-aineistoa. Osallistuminen valtionhallinnon työturvallisuuskoulutukseen on syventänyt tarkastajan tietoja työturvallisuuslainsäädännön soveltamisesta, samoin osallistuminen joihinkin työturvallisuutta käsitteleviin seminaareihin.

Varsinainen tarkastusaineisto kerättiin henkilökohtaisten haastattelujen sekä kirjallisen kyselyn avulla.

Tilastollinen aineisto koostui Valtiokonttorin vuosien 1999–2008 työtapaturma-tietokantaan perustuvista vakuutuslustoista sekä Tapaturmavakuutuslaitosten liiton tilastoista.

Kirjallisena tausta-aineistona käytettiin valtiovarainministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön, Valtiokonttorin sekä Työterveyslaitoksen aihetta koskevia julkaisuja sekä muuta työturvallisuusalan kirjallisuutta.

Aineiston keruun ensimmäisessä vaiheessa tehtiin asiantuntijahaastatteluja, jolloin muutamilta valtion organisaatioiden työturvallisuuden asiantuntijoilta saatiin informaatiota aiheesta. Haastattelumenetelmänä käytettiin teemahaastattelua, jolloin kysymykset muotoutuivat käsiteltävän teeman pohjalta haastattelun kuluessa. Tavoitteena oli kerätä haastattelujen avulla sellaista informaatiota, jota voitaisiin käyttää apuna kyselyn laatimisessa.

Aineiston keruun toisessa vaiheessa suoritettiin kysely, joka toteutettiin Webropol-kyselytyökalulla. Alun perin lähetettiin kyselylomake sadalle valtion viraston työsuojelupäällikölle sekä sadalle työsuojeluvaltuutetulle. Heidän nimensä poimittiin Valtiokonttorin valmiina olleista nimilistoista. Kyselyn kuluessa ilmeni kuitenkin, että nimilistat eivät olleet kaikilta osin ajan tasalla, minkä vuoksi nimiä jouduttiin poimimaan lisää siten, että saa-

tiin riittävästi vastaajia. Tästä syystä ei vastausprosenttia ole voitu laskea.⁶⁴

Vastaajat valittiin hyvin erityyppisistä virastoista ja laitoksista, kuitenkin siten, että enemmistö vastaajista työskenteli sellaisissa organisaatioissa, joissa työn voidaan olettaa sisältävän keskimääräistä enemmän vaarallisia tilanteita ja vaarallisia olosuhteita tai asiakastyötä.⁶⁵ Tällaisia organisaatioita ovat esimerkiksi puolustusvoimat, rajavartiolaitos, tulli, poliisi sekä Vankeinhoitolaitos. Vastaajaryhmää ei kuitenkaan ole rajattu näihin, vaan vastaajia pyrittiin löytämään laajasti valtion erilaisista organisaatioista. Vastaajina oli myös valtion liikelaitoksien edustajia.⁶⁶

Tarkastuksen aineisto oli siten pääosin työturvallisuuden asiantuntijoilta eli työsuojelun yhteistoimintahenkilöiltä kerättyä tietoa. Asiakasnäkökulma eli työturvallisuustoimenpiteitten kohderyhmän näkökulma jätettiin kokonaan tämän tarkastuksen ulkopuolelle. Kyselyvastaukset voivat aina olla subjektiivisia.

Kyselyyn saatiin vastauksia yhteensä 143 kappaletta. Vastaajista 73 henkilöä (noin 51 prosenttia) edusti työsuojelupäälliköiden ryhmää ja 70 henkilöä (noin 49 prosenttia) työsuojeluvaltuutettujen ryhmää. Vastaajien edustamien organisaatioiden koko vaihteli alle 50 henkilöstä yli 500 henkilöön, ja erikokoisten organisaatioiden edustus oli melko tasainen. Selostettaessa kyselyvastauksia on asianomaisen kysymyksen numero merkitty sulkuihin.

Tarkastuksesta pyydettiin palaute puolustusministeriöltä, sisäasiainministeriöltä, sosiaali- ja terveysministeriöltä, Valtiokonttorilta ja valtiovarainministeriöltä. Palautteet on otettu huomioon laadittaessa tarkastuskertomus.

Tarkastuksen on tehnyt johtava tuloksellisuustarkastaja Erja Paukkala, ja sitä on ohjannut tuloksellisuustarkastuspäällikkö Esa Pirilä.

⁶⁴ Luku 3.1.1.

⁶⁵ *Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa puolustusministeriö huomauttaa, että olisi ollut hyödyllistä kuulla myös Puolustushallinnon rakennuslaitoksen henkilöitä, koska laitoksen toiminnassa työturvallisuusasiat ovat erittäin tärkeitä ja heillä on myös kokemuksia ratkaisuksista.*

⁶⁶ *Kyselylomake on liitteenä 3 ja luettelo vastanneista organisaatioista liitteenä 4.*

3 Tarkastushavainnot

3.1 Työturvallisuuden johtaminen

3.1.1 Työturvallisuuden johtaminen valtion tasolla

Työturvallisuuslaki korostaa työpaikan oma-aloitteista turvallisuuden hallintaa. Valtionhallinnossa tämä toteutuu käytännössä siten, että jokainen virasto huolehtii omasta työturvallisuudestaan ja laatii sitä koskevan työsuojelun toimintaohjelman sekä vastaa oman työturvallisuutensa ylläpidosta ja kehittämisestä.

Työturvallisuuden ohjaamisesta valtion tasolla vastaa valtiovarainministeriö. Sitä avustaa valtion työterveys- ja työturvallisuusneuvottelukunta, jossa ovat edustettuina työmarkkinaosapuolet. Neuvottelukunta toimii samalla Valtion työsuojelurahastona, joka on jakanut vuosittain määrärahoja muun muassa työturvallisuushankkeisiin. Kokonaisvastuun eli omistajavastuun ottaminen työturvallisuudesta on kuitenkin jäänyt valtion tasolla melko vähäiseksi, ja samalla työturvallisuuden hallinto on muodostunut sirpaleiseksi.

Laki työsuojeluhenkilörekisteristä (1039/2001) edellyttää, että työnantaja ilmoittaa rekisterinpitäjälle määrätyistä työsuojelun järjestämiseen liittyvistä asioista kirjallisesti. Tällaisiin asioihin kuuluvat tiedot organisaation työsuojelupäälliköstä ja työsuojeluvaltuutetuista. Valtiolla rekisterinpitäjänä on Valtiokonttori.

Tarkastuksen yhteydessä lähetettiin organisaatioiden työturvallisuuspäälliköille ja työsuojeluvaltuutetuille kyselylomake Valtiokonttorista saatujen tietojen perusteella. Tällöin havaittiin, että tieto virastojen työsuojelupäälliköiden ja työsuojeluvaltuutettujen vaihdoksista oli edennyt Valtiokonttoriin vain satunnaisesti. Hyvä työturvallisuuden johtaminen kuitenkin edellyttäisi, että tiedot vastuullisista henkilöistä olisivat ajan tasalla. Tämä olisi tärkeää, jotta sekä normaali tiedotus että kriisitiedotus voivat onnistua. Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Valtiokonttori ilmoittaa, että se tulee tehostamaan toimenpiteitä, joiden avulla työsuojeluhenkilöstön rekisteri voidaan pitää ajan tasalla.

Virastoille tehdyn kyselyn yhteydessä kartoitettiin valtionhallinnon tasolla tapahtuvaa työturvallisuuden ohjausta. Kohderyhmältä tiedusteltiin, onko ohjaus ollut riittävää ja minkälaisia epäkohtia tai puutteita siinä on ollut havaittavissa. Lisäksi kysyttiin, minkälaisissa asioissa ohjausta tar-

vittaisiin lisää. Vastauksia selostettaessa mainitaan suluissa kysymysten numerot.

Vastaajista 52 prosenttia katsoi, että ohjaus on ollut hieman liian vähäistä tai aivan liian vähäistä, ja 48 prosenttia oli sitä meiltä, että työturvallisuutta on ohjattu valtion tasolla riittävästi. Ohjauksessa ilmenneinä puutteina mainittiin muun muassa seuraavia seikkoja (59, 60):

- Valtionhallinnon ylätason ohjeistus on annettu myöhäisessä vaiheessa, ja se on ollut niukkaa.
- Tiedotus on ollut heikkoa.
- Selkeät ohjeet ovat puuttuneet.
- Ohjaus ja palvelut ovat olleet niukkoja yksityissektoriin verrattuna.
- Valtionhallinnon taholta annettu ohjaus on vuosikausia ollut olematonta, mutta se on parantunut viime aikoina.

Käytännön toimenpiteinä vastaajat toivoivat esimerkiksi seuraavanlaisia parannuksia (61):

- helppoa ja nopeaa kanavaa, josta saisi tietoa ajankohtaisista työturvallisuuskysymyksistä
- organisaatioiden johdolle enemmän koulutusta työsuojeluasioista
- työturvallisuusohjeiden konkreettisuutta
- enemmän myös ruotsinkielisiä ohjeita
- organisaatioiden välisen tiedonvaihdon lisäämistä.

Kysely osoitti lisäksi, että työsuojelupiireiltä toivottiin nykyistä konsulttivampaa roolia sekä sellaista toimintaa, joka paremmin tukisi prosessi- ja toimintamallien kehittämistä. Lisäksi työsuojelupiireiltä toivottiin suurempaa aktiivisuutta.

3.1.2 Työturvallisuuden johtaminen hallinnonala- ja virastotasolla

Työturvallisuuslain tavoitteena on, että työpaikoilla kiinnitetään huomiota siihen, että järjestelmällisesti ja jatkuvasti arvioidaan ja parannetaan työympäristöä ja työolosuhteita. Tämä edellyttää, että työnantaja on tietoinen työpaikan ja harjoittamansa toiminnan fyysisistä ja psyykkisistä haitta- ja vaaratekijöistä. Työpaikan turvallisuus syntyy johtamisen kautta; johdon tehtävänä on tunnistaa vaarallisten toimintatapojen ja olosuhteiden taustatekijät. Vaarojen tunnistaminen, riskien arviointi ja turvallisuutta tukevat toimenpiteet ovat johdon tärkeimmät keinot ylläpitää turvallisuutta. On-

nettomuuksiin johtaneiden tapahtumaketjujen kuvaukset osoittavat usein heikkouksia itse organisaatiossa ja sen toiminnassa.⁶⁷

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Pääesikunta painottaa sitä, että Puolustusvoimissa työturvallisuuden johtaminen on käsketty hallinnon sisäisellä määräyksellä osaksi ammattimaista esimiestyötä. Työturvallisuutta johdetaan siten kuten kaikkea muutakin toimintaa.

Ideaalitapauksessa työturvallisuusasioiden tulisi linkittyä organisaation kaikkeen toimintaan ja samalla laatuun. Kaikki työpaikalla sattuneet tapaturmat tulisi saattaa esimiehen ja ylimmän johdon tietoon, jolloin saavutettaisiin myös se tavoite, että organisaatiot voivat raportoida vuosittain työturvallisuusasioista henkilöstöraportointinsa yhteydessä.

Käytännössä työtapaturmailmoitus ei kuitenkaan aina ole tullut esimiehen ja ylimmän johdon tietoon, vaan se on edennyt muuta reittiä. Usein tämä on tapahtunut siten, että työpaikalle nimetty tapaturma-asiamies on huolehtinut tapaturmavakuutuslain ja sen täytäntöönpanosta annetun asetuksen mukaisista työnantajalle kuuluvista tehtävistä ja ottanut vastaan tapaturmailmoitukset sekä toimittanut ne edelleen ainoastaan maksavalle viranomaiselle eli Valtiokonttorille.⁶⁸

Valtiokonttori on pitänyt tapaturma-asiamiesjärjestelmää jossain määrin ongelmallisena, ja joissakin organisaatioissa tästä järjestelmästä onkin kokonaan luovuttu.

Suuressa osassa organisaatioita on huolehdittu siitä, että myös esimiehet ovat saaneet tiedon sattuneista tapaturmista ja varsinkin tieto vakavimmista työtapaturmista on edennyt ylimpään johtoon saakka (33).

Tarkastuskyselyn vastausten mukaan työturvallisuusasioiden mukaanotto organisaation strategiaan vaihteli virastoittain. Useissa organisaatioissa työturvallisuusasiat sisältyivät strategiaan, ja siinä esitettyjä tavoitteita toteutettiin myös käytännössä. Muutamissa organisaatioissa työturvallisuuden merkitys tiedostettiin, mutta strategiassa asiasta ei ollut mainintaa. Jotkin organisaatiot taas olivat määritelleet strategiassaan työturvallisuuden hyvin, mutta eivät käytännössä toimineet strategiansa mukaisesti. Osassa virastoja työturvallisuutta ei ollut huomioitu strategiassa lainkaan.

Yli 60 prosenttia vastaajista arveli organisaation johdon olevan täysin tietoinen työturvallisuuteen liittyvästä vastuustaan, ja noin kolmasosa ar-

⁶⁷ Lepistö 2004. s. 19.

⁶⁸ Valtioneuvoston päätöksen (853/1948) mukaan niissä valtion laitoksissa ja muissa työpaikoissa, joissa on tapaturmavakuutuslain mukaan korvaukseen oikeutettuja työntekijöitä ja joissa valtio vastaa työtapaturman johdosta suoritettavasta korvauksesta, tulee olla valtion tapaturma-asiamies.

veli johdon olevan jossain määrin siitä tietoinen. Vastuunottaminen oli ilmennyt esimerkiksi seuraavissa asioissa (11, 12):

- Työturvallisuusasioita oli käsitelty johtoryhmässä.
- Johto oli sitoutunut korjaamaan työsuojelupiirin esittämät epäkohdat.
- Johto oli osallistunut kokonaisturvallisuuden suunnitteluun.
- Työturvallisuusasioista oli keskusteltu yhteisesti.
- Johto halusi saada tiedon tapaturmista ja vaaratilanteista heti niiden tapahduttua.
- Ohjeistus oli tarkkaa.
- Johto oli pitänyt huolen siitä, että aina ennen harjoituksia korostettiin turvallisuuden tärkeyttä.
- Organisaation huipulle oli nimitetty turvallisuusjohtaja.
- Koulutukset olivat ajan tasalla, ja projekteille oli laadittu turvallisuus-suunnitelmat.

Työturvallisuuden johtamisessa ilmeneviä puutteita vastaajat kuvasivat seuraavasti:

- Johtaja olisi saanut olla aiemminkin kiinnostuneempi työsuojeluasioista.
- Onnettomuuksien ja tapaturmien vaikutus imagoon oli ohjannut toimintaa enemmän kuin huoli henkilöstön turvallisuudesta.
- Asiat olivat vain paperilla; todellisuudessa ne olivat toisin.
- Usein työturvallisuusasioiden hoitamista oli pidetty toisarvoisena tehtävänä.
- Kustannuksia aiheuttavia työturvallisuusparannuksia oli ollut vaikea toteuttaa.
- Toimintamahdollisuus yksikkötasolla oli ollut vaikeaa, koska päätösvalta työsuojeluasioista oli ollut ministeriötasolla.

Vastausten mukaan noin 52 prosenttia vastaajista arveli, että organisaation johto oli täysin tietoinen työtapaturmien aiheuttamista kustannuksista, ja 45 prosenttia arveli, että se oli jossain määrin tietoinen. Vain 3,6 prosenttia vastaajista arveli, ettei johto todennäköisesti ollut tietoinen näistä kustannuksista (13).

Tarkastuskyselyn vastaajista hieman yli puolet ilmoitti, että työturvallisuusasioita oli käsitelty viraston johtoryhmässä säännöllisesti tai melko usein. Lähes puolet vastaajista katsoi, että työsuojeluasioita käsiteltiin johtoryhmässä vain toisinaan tai ei lainkaan (taulukko 4). Johtoryhmäkäsittelyn säännöllisyys ei näyttänyt riippuvan siitä, mikä hallinnonala oli kyseessä (10).

TAULUKKO 4. Työturvallisuusasioiden käsittely johtoryhmässä.

Työturvallisuusasioiden käsittely johtoryhmässä	Prosenttia
Säännöllisesti	19,1
Melko usein	33,3
Toisinaan	44,7
Ei koskaan	2,8
Yhteensä	99,9

Vastauksissa tuli esille erilaisia keinoja, joiden avulla organisaation johto on osallistunut työturvallisuuden kehittämiseen. Resurssien antamisen ja seurannan lisäksi keinoina olivat esimerkiksi seuraavat (15):

- työturvallisuuden nostaminen keskustelunaiheeksi
- koulutukseen kannustaminen sekä myönteinen suhtautuminen työturvallisuutta parantaviin ehdotuksiin
- työtapaturmien ja "läheltä piti" -tilanteiden käsittely johtoryhmätasolla
- asiantuntijoiden käyttö uusien toimitilojen suunnittelussa
- johdon tuki työturvallisuutta parantavalle järjestelmälle
- riskikartoituksen tekeminen.

3.1.3 Työturvallisuudesta tiedottaminen

Vastaukset osoittivat, että tiedon kulku vaihteli viestittävän asian mukaan. Tiedottaminen työsuojelutoimikunnan käsittelemistä asioista hoidettiin yleensä sähköisesti tai kirjallisesti koko henkilökunnalle. Useissa organisaatioissa oli käytössä tiedotteita, ilmoitustauluja ja henkilöstölehtiä. Työturvallisuusasioista tiedotettiin lisäksi kokousten yhteydessä ja esimiesten välityksellä (16).

Tapaturman tai "läheltä piti" -tilanteen sattuessa osoittautuivat tiedotuskäytännöt eri virastoissa varsin erilaisiksi. Tarkastuksessa tuli esille myös sellaisia organisaatioita, joissa on päätetty, että tapaturmien ja vahinkojen sattuessa tiedotus etenee organisaation kriisiviestintäohjeen mukaisesti.

Useissa vastauksissa todettiin kuitenkin, että tiedottaminen työturvallisuusasioista on satunnaista ja että siinä olisi parantamisen tarvetta (35).

Puolustusvoimien sisäiseen intranet-järjestelmään on työturvallisuusasioiden tiedottamiseksi luotu työturvallisuutta käsittelevät toimialakohtaiset sivut. Niillä annetaan sekä työturvallisuuden perustietoa että käsitellään sekä ajankohtaisia että alakohtaisia kysymyksiä. Puolustushaaraa koskevia

työturvallisuuskysymyksiä käsitellään vuosittain järjestettävissä työsuojelupäälliköiden työkokouksissa.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Valtiokonttori ilmoittaa, että työturvallisuuteen liittyvää tiedotusta tullaan painottamaan Valtiokonttorin ja valtion työterveys- ja työturvallisuusneuvottelukunnan yhteisesti julkaisemassa Hyvä Työympäristö -lehdessä.

3.1.4 Yhteenveto työturvallisuuden johtamisesta ja työturvallisuusasioiden tiedottamisesta

Tarkastuksessa tehty havainto oli, että valtionhallinnossa ohjauksen ja tiedotuksen vähäisyys koettiin erääksi puutteeksi työturvallisuuden johtamisessa.

Työturvallisuusasioiden esille ottaminen organisaatioiden strategioissa vaihteli. Useissa virastoissa aihe oli mukana strategiassa, ja strategiaa oli myös noudatettu käytännössä. Osassa virastoja työturvallisuusasioita taas ei ollut otettu strategiaan, ja eräissä virastoissa työturvallisuus oli määritelty strategiassa, mutta sitä ei noudatettu.

Joissakin virastoissa työturvallisuusasiat olivat jääneet irrallisiksi muusta toiminnasta, eikä tieto tapaturmista tai "läheltä piti" -tilanteista ollut saavuttanut esimiehiä ja organisaatioiden johtoa. Toisaalta osassa virastoja johto oli tietoinen työturvallisuuteen liittyvästä vastuustaan.

Tiedonkulku työturvallisuusasioissa vaihteli asian mukaan. Tiedottamisessa ilmeni kuitenkin satunnaisuutta, ja usein siinä katsottiin olevan parantamisen tarvetta.

Suuressa osassa organisaatioita esimiehet saivat tiedon sattuneista tapaturmista ja tieto vakavimmista tapaturmista eteni ylimpään johtoon saakka. Joissakin virastoissa työtaturmailmoitukset tulivat kuitenkin vain tapaturma-asiamiehen tietoon.

Varsin monet virastot olivat laiminlyöneet velvollisuutensa ilmoittaa työsuojelupäälliköiden ja työsuojeluvaltuutettujen muutoksista Valtiokonttorille.

Vastaajat arvioivat, että johdon kustannustietoisuus tapaturmista oli hyvä.

3.2 Työturvallisuuden mittaaminen

Työturvallisuutta on mahdollista mitata käyttäen apuna erilaisia mittareita, jotka voivat olla joko ennakoivia tai reagoivia. Ennakoivia mittareita ovat

esimerkiksi riskien arviointi ja tiedot työturvallisuuspoikkeamista, ja reagoivia mittareita puolestaan ovat sairauspoissaolojen määrä ja pituus, tapaturmataajuus, tapaturmatyypit ja niiden määrä sekä työkyvyttömyyseläkkeet.

Vaikka työturvallisuuden mittaaminen reagoivilla mittareilla on tärkeää, se ei kuitenkaan sellaisenaan riitä kehittyneen organisaation tarpeisiin, koska näillä mittareilla tiedot työtapaturmista saadaan viiveellä. Kun otetaan käyttöön myös ennakoivat mittarit, muodostuu lisäksi kattavampi kuva työturvallisuuden tasosta. Tietoa mahdollisista ongelmista saadaan jo ennen kuin onnettomuuksia sattuu.⁶⁹

Tässä tarkastuksessa otettiin työturvallisuusmittariksi myös työsuojeluviranomaisen työpaikan toimintaan puuttuminen sekä organisaation edustajiin kohdistuneet syytteet ja tuomiot työsuojelurikoksista tai -rikkomuksista. Lisäksi mittareihin luettiin työpaikan palkitseminen tai halu tulla palkituksi työturvallisuuden perusteella.

Työturvallisuuslaki ja Euroopan työsuojelustrategia vuodelta 2002 painottavat ennakoivan turvallisuustyön ja toimintakulttuurin tärkeyttä. Myös monet tutkijat ovat sitä mieltä, että turvallisuuskulttuuria kehitettäessä tulisi asteittain siirtyä reaktiivisesta toimintatavasta kohti ennakoivia menetelmiä.⁷⁰

3.2.1 Ennakoivat mittarit

Tässä tarkastuksessa käsiteltiin kahta ennakoivaa työturvallisuusmittaria, jotka olivat riskienhallinta ja tiedon kerääminen työturvallisuuspoikkeamista. Tarkastuksessa haluttiin selvittää näillä mittareilla kerättävän tiedon käyttöä ja käytön laajuutta valtion organisaatioissa.

Riskien arviointi

Riskien arvioinnissa voidaan käyttää apuna erilaisia mittareita, jotka perustuvat tarkistuslistojen ja havaintolomakkeiden käyttöön. Kyselyn mukaan yli 80 prosentilla organisaatioista oli käytössään riskien arviointimenetelmä. Lisäksi sellainen oli suunnitteilla 12,5 prosentilla. Vastanneista noin kuusi prosenttia ilmoitti, ettei riskien arviointimenetelmän käyttöön-otto vielä ole ollut ajankohtaista heidän organisaatioissaan (19).

⁶⁹ Ruuhilehto & Vilppola 2000. s. 23.

⁷⁰ Sinisammal Janne 2004. s. 17.

Yleisimmin käytössä oli "Riski-Arvi"-niminen, Työturvallisuuskeskuksen markkinoima, sähköinen riskien arviointisovellus. Jotkin organisaatiot käyttivät yhdistelmää, jossa "Riski-Arvi"-sovellus oli liitetty organisaation itse kehittämään riskienhallintamalliin. Eräillä organisaatioilla, joissa työtehtäviin liittyy erityisiä fyysisiä vaaratilanteita, oli käytössä kokonaan itse kehitetty riskien arviointimalli (20).

Riskienhallinnassa esiintyvänä puutteina virastot mainitsivat muun muassa seuraavanlaisia asioita (24):

- "Läheltä piti" -tilanteiden kirjaamista vaikeuttaa pelko syyllisten etsimisestä.
- Kaikki tilanteet eivät aina kirjaudu, eikä suunnittelussa aina osata käyttää saatua tietoa hyväksi.
- On olemassa vanhoja asenteita, joissa on korjaamistarvetta, mutta parempaan suuntaan ollaan menossa.
- Riskien arviointia ei ole tehty tarpeeksi kattavasti; on olemassa uhkakuvi, joita vielä pitäisi käsitellä.
- Voimakas siirtyminen alihankintoihin vähentämällä omaa työvoimaa lisää riskejä.
- Vaikka riskienhallinnan pitäisi olla ennakoivaa, parannuksia tapahtuu vasta, kun jotakin on jo tapahtunut, eikä riskien arviointi aina takaa epäkohtien poistamista.
- Organisaation ja työympäristön muutokset vaikeuttavat riskienhallintaa.

Lisäksi ongelmina mainittiin yksiköiden väliset erot, sillä joissakin organisaatioissa ne vaikeuttivat riskienhallinnan yhtenäistämistä koko organisaation tasolla. Riskienhallintaa ei myöskään kaikkialla ollut mielletty jatkuvaksi toiminnaksi, vaan toisinaan se oli ymmärretty erityistehtäväksi, joka suoritetaan ajoittain.

Joillakin hallinnonaloilla ongelmaksi koettiin ministeriön antaman ohjauksen vähäisyys, minkä seurauksena hallinnonalalla oli kehitetty useita, erilaisia riskienhallintajärjestelmiä. Riskienhallinnan yhtenäistämistä pidettiin näissä tilanteissa tarpeellisenä, joskin vaikeana (25).

Oman organisaation riskienhallinnan hyvinä puolina korostuivat käytännönläheisyys ja se, että riskienhallintamallin rakentamiseen oli osallistunut koko henkilöstö. Tärkeänä pidettiin myös sitä, että aiheetta ylipäättään oli mietitty ja uhkia pohdittu etukäteen. Seuraavassa on esitetty suoria launauksia muutamista vastauksista (26).

- Riskien arviointeihin osallistuu yleensä koko henkilöstö, jolloin se on myös oppimistilanne. Samalla oppii arvioimaan työympäristöään terveys- ja turvallisuusriskien kannalta.

- Kenttätyön turvallisuuteen on jo koulutuksessa kiinnitetty erityistä huomiota ja lisäksi on otettu käyttöön hyvät ja turvalliset toimintamallit sekä niiden jatkuva analysointi ja kehittäminen.
- Olemme pyrkineet siihen, että työyksiköt melko itsenäisesti pyrkisivät arvioimaan riskit ja sitä kautta vaikuttamaan niiden hallintaan joko poistamalla niitä tai kehittämällä muun muassa työmenetelmiä pitämään ne hallinnassa.

Hieman yli puolet vastaajista piti oman organisaationsa riskienhallintaa samantasoisena kuin se oli muissakin vastaavanlaisissa valtion organisaatioissa, ja noin 40 prosenttia arvioi oman organisaationsa riskienhallinnan tasoltaan paljon tai hieman paremmaksi kuin muiden vastaavanlaisten organisaatioiden (23).

Tiedot työturvallisuuspoikkeamista

Noin 67 prosenttia kyselyn kohteena olleista organisaatioista ilmoitti keräävänsä tietoja turvallisuuspoikkeamista. Tällaisten tietojen kerääminen näytti vaihtelevan organisaatioiden välillä jopa siten, että samaa hallinnonala ja tehtävää edustava organisaatio oli toisaalla maassa kerännyt poikkeamatietoa ja toisaalla ei. Säännöllistä tiedon kerääminen on vastausten mukaan ollut Rajavartiolaitoksessa (34).

Poikkeamatiedon ovat yleisimmin saaneet työsuojelupäällikkö ja muu työsuojeluorganisaatio. Useissa organisaatioissa tämä tieto on välitetty lisäksi linjaorganisaation kautta, jolloin se on saavuttanut myös organisaation johdon. Tiedon etenemismalli ei kuitenkaan kaikkialla ole ollut selkeää vaan melko sattumanvarainen. Etenemisessä on toisinaan esiintynyt viivästyksiä (35).

Vastaajista 77 prosenttia ilmoitti, että organisaation johto on saanut tiedon sekä vakavista että lievistä "läheltä piti" -tilanteista. Pieni osa organisaatioista (3,6 prosenttia) ilmoitti, että johto ei yleensä ole saanut tietoa työtapaturmista tai "läheltä piti" -tilanteista (14).

Useat virastot olivat hyödyntäneet tapaturmista tai "läheltä piti" -tilanteista saamiaan kokemuksia esimerkiksi siten, että niiden perusteella oli järjestetty koulutusta, uusittu ohjeistusta tai kiinnitetty huomiota kaluston kuntoon. Joissakin organisaatioissa tapaturmista saatua tietoa oli käytetty hyödyksi myös kehitettäessä malleja uusien työntekijöiden opastamiseen.

Eräässä virastossa oli suunnitteilla, että merkittävistä työtapaturmista ja "läheltä piti" -tapauksista tehdään vuosittain kooste ja siinä käsitellyistä epäkohdista tiedotetaan koko henkilöstölle. Tätä tietoa on tarkoitus hyödyntää myös koulutuksessa.

Turvallisuusjohtamisen tietojärjestelmä

Rajavartiolaitos on halunnut parantaa työturvallisuutta ottamalla käyttöön turvallisuusjohtamisen tietojärjestelmän nimeltä TURVA. Sen avulla on mahdollisuus raportoida ja tutkia turvallisuuspoikkeamia kahdeksalta turvallisuuden osa-alueelta, joita ovat tapaturmat, vapaa-ajan tapaturmat, vesi- ja meriturvallisuuden poikkeamat, lentoturvallisuuden häiriöilmoitukset, ympäristöasioiden poikkeamat, voimankäytön poikkeamat sekä vaaratilanteet. Järjestelmä on ollut käytössä vuodesta 2005 lähtien.⁷¹

Järjestelmän ydinajatus on, että kaikilla Rajavartiolaitoksessa työskentelevillä on mahdollisuus tallentaa poikkeamatietoja sisäiseen tietoverkkoon. Tavoitteena on, että kynnys raportoinnille olisi mahdollisimman alhainen. Siksi poikkeamailmoituksen on voinut jättää myös nimettömänä. Näin on välttytty syyllistämislta, sillä se on koettu riskiksi. Järjestelmään tallennettua tietoa ei myöskään ole voinut myöhemmin poistaa tai muokata. Kirjauksen jälkeen poikkeamasta on mennyt ilmoitus vastuullisille henkilöille, ja kaikki tapaukset tutkitaan. Kun tapaus on tutkittu, kaikille poikkeaman asianosaisille on annettu palaute. Kaikista poikkeamista laaditaan riskiarvio ja sen perusteella tehdään korjaavat toimenpiteet.

Rajavartiolaitoksessa on havaittu, että vahinkokustannuksia voidaan pienentää huomattavasti ilman suuria investointeja kouluttamalla henkilöstö ja ohjeistamalla toimintatavat selkeästi ja että pienilläkin suojausinvestoinneilla on mahdollista vaikuttaa vahinkokustannuksiin. Valtaosa poikkeamailmoituksen vaatimista toimenpiteistä voidaan hoitaa välittömästi.

Tavoitteena on ollut, että koko henkilöstö voisi oppia tapahtuneesta. Samalla vastuullisten henkilöiden tehtävänä on ollut pohtia sitä, miten vastaavanlaiset tapahtumat voitaisiin ehkäistä vastaisuudessa. Järjestelmän laajentamista on suunniteltu ja sen on todettu olevan mahdollista.

Vaikka tavoitteena on ollut, että kaikki poikkeamatilanteet kirjataan, tavoite ei aina ole toteutunut. Pyrkimyksenä on ollut se, että kirjausten määrä lisääntyy huomattavasti ja että siirrytään raportoivaan kulttuuriin. Vaikka järjestelmä on ollut käytössä jo muutaman vuoden, ei sitä vielä tunneta riittävän hyvin. Usein tieto onkin tullut työpaikalle uusien, äskettäin koulutettujen työntekijöiden mukana.

⁷¹ *Työturvallisuutta on korostettu myös Rajavartiolaitoksen toimintamenomomentin (26.20.01) perustelujen selvitysosassa valtion vuoden 2009 talousarvioesityksessä, jossa on muun ohella maininta "Henkilöstön työympäristö on työturvallista." (s. 162.)*

Rajavartiolaitoksen meri- ja lentotoiminnassa asenne kirjata poikkeamat on ollut myönteisempi kuin maalla tapahtuvassa toiminnassa. Selityksenä tähän arveltiin olevan sen, että meri- ja lentotoiminnassa on jo pitkään ollut vallalla kulttuuri, johon kuuluu tapahtumien selvittäminen.

Poliisihallinnon edustajat pitivät tärkeänä, että myös poliisin käyttöön saataisiin toimiva turvallisuusjohtamisen tietojärjestelmä, jonne kaikki tiedot turvallisuuspoikkeamista kirjattaisiin. Näiden tietojen perusteella olisi mahdollisuus tehdä korjaavia toimenpiteitä sekä järjestää koulutusta.

Poliisilta saadun tiedon mukaan asiaa koskeva hanke on meneillään, mutta se on edennyt erittäin hitaasti.

Myös Puolustusvoimat aikoo käynnistää hankkeen, jonka tavoitteena on henkilöturvallisuuden laadukas johtaminen sekä järjestelmällisen riskienhallinnan kehittäminen. Hankkeen on suunniteltu ajoittuvan vuosiin 2010–2014.

3.2.2 Reagoivat mittarit

Keskeisiä reagoivia mittareita ovat tiedot työtapaturmien määrästä, laadusta ja kustannuksista. Suomessa on vuoden 2003 alusta lähtien ollut käytössä luokittelu, jossa tätä tietoa on käytetty pohjana. Kysymyksessä on työpaikatapaturmien luokittelumenetelmä ESAW, jonka on laatinut Euroopan unionin tilastotoimisto Eurostat.⁷² Menetelmä on melko uusi, ja se on tarkoitus ottaa käyttöön kaikissa yhteisön jäsenmaissa. Luokittelun tavoitteena on tehostaa tapaturmien torjuntatyötä, kohdistaa se entistä paremmin ongelma-alueille sekä myös parantaa tilastoinnin luotettavuutta.

Suomessa Valtiokonttori huolehtii valtiolla sattuneiden työtapaturmien tilastoinnista sekä ylläpitää verkkopalvelua, jossa virastoasiakkaat voivat tarkastella omia työtapaturmiin liittyviä tilastotietojaan ja verrata niitä laajempaan tilastoaineistoon. Tavoitteena on, että Valtiokonttorin vakuutustilastot antaisivat tällaiseen vertailuun mahdollisuuden. Oman viraston työtapaturmatilastojen vertailun valtionhallinnon yleiseen tasoon on katsottu tuovan lisäinformaatiota työtapaturmakehityksen seurantaan.

Tilastoaineistoon tutustuminen ei kuitenkaan ole ollut kovin yleistä. Vain noin 18 prosenttia vastaajista ilmoitti käyttäneensä tätä mahdollisuutta, vaikka lähes puolet vastaajista ilmoitti, että virastolla oli käyttöoikeus kyseisiin tilastoihin. Vähäisen käytön selittää osittain se, että järjestelmän käyttäminen on jossain määrin hankalaa. Käyttömahdollisuus ei myöskään ole välttämättä ollut kaikkien asianosaisten tiedossa tai saatavilla. Tietojen

⁷² *ESAW on lyhenne ilmaisusta "European Statistics on Accidents at Work".*

katsottiin myös tulevan viiveellä. Myös Valtiokonttori on ilmoittanut, että järjestelmän toiminnassa on puutteellisuuksia ja että pyrkimyksenä on saada tiedot nykyistä ajantasaisemmiksi (54).

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Valtiokonttori ilmoittaa, että se valmistautuu parhaillaan Vakuutusilastot-järjestelmän markkinointiin. Se on vuodesta 2002 lähtien toimittanut vuosittain kuviosarjan niille virastoille, joilla on suurimmat tapaturmariskit. Kuviosarjasta käyvät ilmi viraston omat tapaturmat ja niistä aiheutuneet kustannukset. Kuviosarjan ovat saaneet muun muassa valtion liikelaitokset, Rajavartiolaitos, Tulli, poliisitoimi, Puolustusvoimat ja vankeinhoitolaitos.

Työtapaturmakustannusten seuranta on vaihdellut organisaatioittain. Osa organisaatioista oli seurannut tapaturmia ja niistä aiheutuvia kustannuksia tarkkaan ja raportoinut tapaturmista työsuojelutoimikunnalle, ja tämän jälkeen oli tarvittaessa laadittu suunnitelmat asiantilan parantamiseksi. Osassa virastoja seuranta oli jätetty työterveyshuollon tehtäväksi, ja se oli rajoittunut pelkästään tapaturmailmoitusten seurantaan tai vuosittain tapahtuvaan seurantaan. Joissakin organisaatioissa oli seurattu lisäksi tapaturmien projektikohtaisia kustannusvaikutuksia. Seurannan aktiivisuuteen näyttivät vaikuttaneen organisaatiossa tehtävän työn luonne ja se, missä määrin kyseinen työ altistaa tapaturmille (55).

Tapaturmakustannusten katsottiin pysyneen vuositasolla lähes samansuuruisina, joskin muutamissa organisaatioissa kustannukset olivat laskeutuneet. Vastauksissa todettiin lisäksi, että yksikin vaikeampi tapaturma lisää kustannuksia huomattavasti, koska se edellyttää yleensä sijaistajajärjestelyjä ja kuormittaa muuta henkilöstöä. Tämä oli tullut esille erityisesti ulkoilla työskentelyn yhteydessä.

3.2.3 Työsuojeluviranomaisen toimintaan puuttuminen

Työsuojelun valvontalaki edellyttää, että työsuojeluviranomainen puuttuu työpaikan toimintaan, mikäli työpaikka ei ole noudattanut lain velvoitteita. Työsuojeluviranomaisen eli käytännössä työsuojelupiirin puuttumista työpaikan toimintaan voidaan siten tarkastella eräänlaisena työturvallisuuden mittarina.

Työsuojelupiirien valvonta on perustunut toisaalta asiakasaloitteisiin ja toisaalta työsuojelupiirin laatimaan valvontasuunnitelmaan. Asiakasaloitteiseen valvontaan on käytetty 20–25 prosenttia resursseista ja viranomaisaloitteiseen valvontaan noin 60 prosenttia.⁷³

⁷³ Työsuojelupiirin antama tieto.

Vuosien 2008–2011 Uudenmaan työsuojelupiirin runkosopimuksessa ovat valvonnan painopistealueina

- asiakasväkivallan uhan hallinta
- haitallinen häirintä
- käsin tehtävät nostot ja siirrot
- toistotyö
- työtapaturmat
- kemikaaliriskit
- työelämän yleisten pelisääntöjen valvonta.⁷⁴

Työsuojeluviranomaisella on erilaisia keinoja puuttua havaitsemiinsa epäkohtiin.⁷⁵ Mikäli vaara tai haitta on vähäinen, se antaa kirjallisen toimitaohjeen. Jos vaara tai haitta on ollut vähäistä suurempi, seurauksena on kirjallinen kehotus.

Työsuojeluviranomainen voi myös velvoittaa työnantajaa tai muita asianosaisia poistamaan säännösten vastaisen olotilan, jolloin toimenpiteelle asetetaan määräaika. Päätöksen tehosteeksi työsuojeluviranomainen voi asettaa uhkasakon taikka teettämis- tai keskeyttämisuhan.

Työsuojeluviranomainen voi myös tehdä päätöksen, jolla kielletään vaaraa aiheuttavan koneen, työvälineen, laitteen tai työmenetelmän käyttäminen, jos tästä aiheutuisi hengen tai terveyden menettämisen vaara. Tarkastuksessa kysyttiin näiden keinojen käyttämisestä (taulukko 5).

TAULUKKO 5. Työsuojeluviranomaisen puuttuminen organisaatioiden toimintaan.

Toimivallan käyttömuoto	Toimivallan käytöstä ilmoittaneiden prosentuaalinen osuus
Toimintaohje	77,4
Kehotus	40,5
Työsuojelua koskeva velvoite (uhkasakko, teettämisuhka tai keskeyttämisuhka)	10,5

Pääsääntöisesti puuttuminen on ollut lievempiasteista eli toimintaohjeen antamisia ja kehotuksia. Sen sijaan vakavammanasteisen keinon käyttö eli velvoitteiden asettaminen on ollut melko vähäistä. Yhteen virastoon on myös saattanut kohdistua useita erilaisia toimivallan käyttömuotoja. Ne virastot ja laitokset, joiden toimintaan työsuojeluviranomainen oli puuttu-

⁷⁴ Työsuojelupiirin antama tieto.

⁷⁵ Työsuojelun valvontalain 13 §.

nut, olivat erityyppisiä ja edustivat useita hallinnonaloja ja kokoluokkia (58).

Työturvallisuusrikkomukset ja -rikokset

Työturvallisuusrikkomuksista on säädetty työturvallisuuslaissa (63 §). Maksimirangaistuksena on sakkorangaistus. Vakavammanasteisesta eli työturvallisuusrikoksesta on puolestaan säädetty rikoslain (39/1889) 47 luvun 1 §:ssä (578/1995), ja rangaistuksena on sakko tai enintään vuoden vankeus.⁷⁶ Työturvallisuuden rangaistussäännökset siirrettiin vuonna 1995 rikoslakiin, ja samalla korotettiin työturvallisuusrikosten rangaistusasteikkoa.⁷⁷

Koska ylin johto vastaa työturvallisuuslain mukaisten velvoitteiden täyttämisestä, työturvallisuusrikokseen voi syyllistyä vain työnantaja tai tämän edustaja. Tunnusmerkistöt sen sijaan koskevat kaikkia, ja myös työntekijä voi syyllistyä työsuojelurikkomukseen. Eräissä tapauksissa rikkomukseen voi syyllistyä myös ulkopuolinen.

Kyselyssä tiedusteltiin, oliko haastateltavien edustamiin organisaatioihin kohdistunut työturvallisuutta koskevia syytteitä tai tuomioita vuoden 2002 jälkeen, jolloin työturvallisuuslakia uudistettiin.

Noin seitsemän prosenttia vastaajista ilmoitti, että tällaisia syytteitä tai tuomioita oli ollut. Kyseiset vastaukset edustivat viittä eri hallinnonalaa. Syytteiden ja tuomioiden seurauksena osassa organisaatioista oli pyritty saamaan aikaan korjauksia. Joissakin organisaatioissa oli alettu kiinnittää aiempaa enemmän huomiota ohjeisiin. Niitä oli tarkistettu ja selkiinnytetty. Työturvallisuusasiat oli myös nostettu aiempaa enemmän esille. Lisäksi oli kiinnitetty huomiota työntekijöiden ammattitaitoon ja siinä ilmeneviin puutteisiin (56, 57).

Tutkintapyyntö työturvallisuusrikkomuksista tai -rikoksista on lähtenyt useimmiten liikkeelle työsuojelupiirin aloitteesta. Koska näitä asioita käsitellään tuomioistuimissa melko harvoin, niiden käsittelyssä on ilmennyt oikeusistuinten välisiä eroja, ja tavoitteeksi onkin asetettu käsittelyn ja tuomioiden yhdenmukaisuus eri puolilla maata. Keinona asiantilan parantamiseen on ollut työsuojelupiirin, poliisin ja syyttäjän välinen yhteistyö. Lisäksi on nimetty avainsyyttäjät, joilta muut syyttäjät voivat saada tukea sitä tarvitessaan.⁷⁸

⁷⁶ *Rangaistuksesta kuolemantuottamukseen, vammantuottamukseen ja vaaranaiheuttamiseen on säädetty erikseen.*

⁷⁷ *Alvesalo & Nuutila 2006. s. 9.*

⁷⁸ *Työsuojelupiirin antama tieto.*

3.2.4 Työturvallisuuspalkinnot

Eräs tapa mitata työturvallisuuden tasoa on tarkastella viraston halua ja kykyä tulla palkituksi esimerkiksi kansallisissa työturvallisuuskilpailuissa. Voidaan olettaa, että sellainen virasto, joka aikoo tulla palkituksi työturvallisuuden alueella, myös panostaa työturvallisuuden kehittämiseen ja että kyseisen viraston palveluksessa on sellaisia henkilöitä, jotka ovat asiaansa innostuneita. Kilpailu on hyvä kehityksen vauhdittaja, mutta sen käyttäminen työturvallisuudessa edellyttää käyttökelpoisia ja luotettavia mittareita.⁷⁹

Vastaajista 12 prosenttia ilmoitti, että organisaatio oli saanut jonkin työturvallisuuteen liittyvän palkinnon. Kaksi virastoa oli hakenut palkintoa, mutta ei ollut sellaista saanut. Valtaosa vastaajista ilmoitti, että palkintoa ei ollut haettu, ja kolme vastaajaa ilmoitti, että virastolla oli aikomus hakea palkintoa vastaisuudessa. Pääosa palkinnon saaneista ja myös sen hakemista suunnittelevista edusti "työvirastoja" (17, 18).

Keskeinen työturvallisuuspalkintojen myöntäjä valtionhallinnossa on Valtiokonttori. Se on jakanut hyvin työturvallisuusasioistaan huolehtineelle ja työturvallisuuttaan kehittäneelle virastolle Kaiku-työturvallisuuspalkinnon. Lisäksi eräät hallinnonalat ja toimialat ovat jakaneet palkintoja oman erikoisalansa edustajille.

3.2.5 Yhteenveto työturvallisuuden mittaamisesta

Useimmilla haastatelluista virastoista oli käytössään jokin riskien arviointimenetelmä tai sellainen oli suunnitteilla. Riskien arvioinnin puutteina olivat kuitenkin sen hajanaisuus hallinnonalan mutta myös organisaation sisällä. Ministeriön antama ohjeistus oli koettu usein melko vähäiseksi. Riskienhallinta ei myöskään kaikissa organisaatioissa ollut jatkuvaa vaan kertaluontoista.

Riskienhallinnan hyvinä puolina oli joissakin organisaatioissa pidetty käytännönläheisyyttä ja sitä, että mallin rakentamiseen oli osallistunut koko henkilöstö.

Tietojen kerääminen turvallisuuspoikkeamista vaihteli eri organisaatiossa. Sellaiset organisaatiot, jotka keräsivät tietoa työtapaturmista ja "läheltä piti" -tilanteista, käyttivät saatua tietoa hyväksi koulutuksessa ja ohjeistuksessa.

⁷⁹ *Laitinen – Vuorinen – Simola 2009. s. 336.*

Tarkastushavaintojen perusteella Rajavartiolaitos on edennyt pisimmälle turvallisuuspoikkeamatiedon keräämisessä ja sitä kautta myös työturvallisuusriskien hallinnassa.

Osa organisaatioista seurasi tapaturmia ja niistä aiheutuvia kustannuksia, ja saatua tietoa käytettiin hyväksi suunniteltaessa parannuksia. Tapaturmakustannusten seuranta vaihteli organisaatioittain. Valtiokonttorin vakuutusilastojen käyttö oli melko vähäistä.

Työsuojeluviranomaisen puuttuminen organisaatioiden toimintaan näyttää olleen aktiivista.

Oikeusistuinten välillä on ilmennyt eroja työturvallisuusrikkomusten ja rikosten käsittelyssä, mutta asiantilaa on pyritty korjaamaan.

3.3 Työmenetelmien hallinta työturvallisuuden näkökulmasta

Useimpien työtehtävien hoito edellyttää hyvää ammattitaitoa ja hyvää työmenetelmien hallintaa, ja puutteet niissä saattavat aiheuttaa vaaratilanteita. Tästä voi syntyä uhka organisaation työntekijöiden tai ulkopuolisten henkilöiden terveydelle tai turvallisuudelle. Hyvä ammattitaito ja oikeat työmenetelmät kehittyvät useimmiten koulutuksessa ja työssä oppimisen myötä, mutta niiden säilyttäminen ja edelleen kehittäminen edellyttävät jatkuvaa päivittämistä.

Seuraavassa on otettu tarkastelun kohteeksi työssä esiin tulevien vaaratilanteiden hallinta. Lisäksi on tarkasteltu ajotaitoa. Varsinainen työmatkaliikenne on rajattu tarkastuksen ulkopuolelle, mutta työn aikana tapahtuva ajo on otettu tarkastelun kohteeksi, koska moneen työhön sisältyy työtehtävän yhteydessä auton tai muun ajoneuvon kuljettamista.

3.3.1 Vaaratilanteiden hallinta

Joihinkin valtionhallinnon tehtäviin liittyy erityisiä vaaratilanteita tai väkivallan uhkaa. Riski joutua vaaratilanteisiin riippuu monista eri tekijöistä, esimerkiksi siitä, minkälaisessa organisaatiossa henkilö työskentelee. Tavanomaisessa toimistotyössä riski on hyvin vähäinen. Riski kasvaa, jos henkilö joutuu työssään liikkumaan ja oleskelemaan maastossa, liikenteessä, merellä tai muualla ulkotiloissa. Toisinaan myös asiakkaiden parissa tehtävä työ lisää riskiä, samoin kemikaalien, fysikaalisten tai biologisten ilmiöiden tai räjähteiden parissa työskentely. Myös ulkomaantyöskentely saattaa sisältää erityisiä vaaratilanteita.

Useissa tarkastuskyselyn vastauksissa uhkana mainittiin aggressiivisesti tai väkivaltaisesti käyttäytyvä asiakas. Tällaisia mainintoja antoivat vastaajat, jotka edustivat Maanmittauslaitosta, oikeusaputoimistoja, oikeuslaitosta, poliisia, Rajavartiolaitosta, TE-keskuksia, tullilaitosta, ulosottolaitosta, Vankeinhoitolaitosta, verohallintoa ja ympäristöhallintoa. Hätäkeskusten edustajien vastauksissa tulivat esille puhelimitse tehdyt uhkaukset. Kaatuminen, liukastuminen, puristuminen ja putoaminen⁸⁰ sekä kemikaalien aiheuttamat vauriot mainittiin usein uhkatekijöinä. Poliisin ja Rajavartiolaitoksen vastauksissa mainittiin uhkana myös asiakkaista saatavat tarttuvat taudit, esimerkiksi veren välityksellä tapahtuva tartunta.⁸¹ (37, 39)

Seuraavassa on esimerkkejä uhkaavista tilanteista:

- liikenneonnettomuus, tapaturma maastotöissä sekä uhkaava asiakas kiinteistötoimituksessa (Maanmittauslaitos)
- väkivalta, heikot jäät, karhun kohtaaminen, liukkaus maastossa sekä liikenneonnettomuudet (Rajavartiolaitos)
- asiakkaiden uhkaukset ja eläinvalvonnoissa eläinten aiheuttamat vaaratilanteet (TE-keskus)
- istuntosaleissa: koska ei ole turvaportteja, asiakkailta voi olla aseistusta, ja asiakkaat voivat ruveta riehumaan siellä (oikeuslaitos)
- voimankäyttötilanteet, kolarit, asiakasväkivalta, liukastumiset, lihas- ja nivelvammat (poliisi).

TAULUKKO 6. Ohjeistuksen ja koulutuksen riittävyys vaaratilanteiden varalta.

Ohjeistuksen ja koulutuksen riittävyys	Prosenttia
Täysin riittävä	13,5
Melko riittävä	60,3
Ei aivan riittävä	25,5
Täysin riittämätön	0,7
Yhteensä	100

⁸⁰ Kaatuminen, liukastuminen tai putoaminen mainitaan yleisimpinä syinä myös Tilastokeskuksen vuoden 2006 kaikkien palkansaajien työpaikkatapaturmia koskevassa raportissa sekä Valtiokonttorin vuoden 2007 tapaturmaraporteissa.

⁸¹ Myös Valtion työsuojelurahaston ja Työterveyslaitoksen teettämässä tutkimuksessa on tullut esille verikontaktiin liittyvä uhka. Tutkimuksen mukaan ohjeistus tällaisten tilanteiden varalta ei ole ollut riittävä. Ohjeistuksen saanti vaihteli sen mukaan, missä päin Suomea asianomainen työskenteli. (Eskola & Leino 2008 s. 79.)

Noin neljäsosa vastaajista ilmoitti, että ohjeistus ja koulutus eivät ole aivan riittäviä. Nämä vastaajat edustivat useaa eri hallinnonalaa (37, 38, 39).

Vaaratilanteissa korostuivat vastausten mukaan huolellisuuden puutteesta, kiireestä ja väsymyksestä johtuvat virhetoiminnot sekä se, ettei vaaratilanteiden varalta ollut harjoiteltu riittävästi. Toisinaan oli ilmennyt myös asenteellisia ongelmia, esimerkiksi riskialttiita työskentelytapoja ja suojavaelineiden tahallista pois jättämistä. Toisaalta ohjeetkaan eivät aina ole olleet tarpeeksi yksiselitteisiä eikä kaikkia esille tulevia tilanteita ole osattu kuvitella etukäteen. Joissakin tapauksissa turvallisuussuunnitelmat ovat olleet ylimalkaisia, eikä niitä aina ollut saatettu työntekijöiden tietoon.

Vastauksissa tuotiin esille se, että sellainen onnettomuus, johon ei ole varauduttu, voi tapahtua myös siitä syystä, ettei kaikkia "läheltä piti"-tilanteita ollut dokumentoitu ja raportoitu. Näitä puutteita esiintyi siitäkkin huolimatta, että asiaa oli ohjeistettu. On myös olemassa sellaisia työtehtäviä, jotka osuvat kohdalle vain harvoin, jolloin vaaran mahdollisuuksien huomioon ottaminen kattavasti on vaikeaa.

Vastauksissa tuli esille myös se, että työtehtäviin perehdyttämisen taso oli vaihdellut paljon eikä tiedonvälitys aina ollut toiminut riittävän hyvin. Puutteellisen koulutuksen ja riittämättömän perehdytyksen katsottiin olevan eräänä syynä vaaratilanteisiin. Myös väliaikaiset toimitilat olivat joissakin tapauksissa ongelmallisia, mikäli niiden turvajärjestelyihin ei ollut kiinnitetty huomiota.

Tarkastusta varten tehty kysely osoitti, että myös uhkaavissa asiakastilanteissa oli osaamisvajetta. Työterveyslaitoksen aiemmin tekemässä poliiseja koskevassa tutkimuksessa on todettu, että poliisien tietämystä aggressiivisuuden syistä ja hallinnasta sekä mielenterveydeltään järkkyyneen ihmisen kohtaamisesta ja tilanteessa huomioon otettavista asioista tulisi lisätä, samoin tietämystä erilaisista kulttuureista tulevien asiakkaiden kohtaamisesta.⁸²

Poliiseille erään ongelman on muodostanut yksintyöskentely kuulustelutilanteissa. Kuulustelun edessä väkivallan uhka on saattanut joissakin tapauksissa lisääntyä huomattavasti eikä avunhälytysmahdollisuutta ole aina ollut. Suunnitelmana on ollut, että asia ratkaistaisiin tietotekniikkaa hyväksi käyttäen siten, että kuulusteluissa käytettäviin tietokoneisiin asennettaisiin hälytysmahdollisuus. Hanke ei kuitenkaan ole edennyt riittävän nopeasti.⁸³

Ulkomailla työskentelyn todettiin synnyttävän erityisongelmia, koska kattavia vaarojen hallintaohjeita oli vaikea laatia, kun maat ovat niin eri-

⁸² Selin, Risto & Leino, Tuula 2005. s. 57–58.

⁸³ Poliisin edustajalta saatu tieto.

laisia eikä voi etukäteen tietää, mitä kaikkea voi sattua aivan toisenlaisessa ympäristössä (39).

Työturvallisuuslaki velvoittaa ennaltaehkäisyyn ja suojeluun ja edellyttää, että sellaisessa työssä, johon liittyy ilmeinen väkivallan uhka, työ ja työolot on järjestettävä siten, että väkivaltilanteet ehkäistään mahdollisuuksien mukaan ennakolta. Työpaikalla on lisäksi oltava väkivallan torjumiseen tai rajoittamiseen tarvittavat asianmukaiset turvallisuusjärjestelyt tai -laitteet sekä mahdollisuus avun hälyttämiseen.⁸⁴

Työsuojelun asiantuntijat ovat todenneet, että työväkivaltariskien hallinnassa on tärkeää se, että organisaatiolla on selkeät toimintaperiaatteet, jotka ovat kaikkien työntekijöiden tiedossa, sekä riittävän hyvät tekniset ratkaisut perusturvallisuuden varmistamiseksi. Lisäksi organisaatioilla tulisi olla valmiina erilaisiin vaaratilanteisiin soveltuvia toimintaohjeita. Niiden olisi myös järjestettävä ohjeita ja niiden soveltamista tukevaa koulutusta. Myös vaaratilanteisiin joutuneiden tuki- ja jälkihoito on katsottu tärkeäksi.^{85,86}

Työtehtävissä kohdatun väkivallan syyt ja ehkäisy poikkeavat vapaaajalla kohdatun väkivallan syistä ja ehkäisystä, eikä työväkivalta-käsitteelle ole olemassa tällä hetkellä yhtä yleisesti käytettyä määritelmää. Myös empiirisissä tutkimuksissa työväkivaltaa on määritelty ja mitattu eri tavoin. Tämä aiheuttaa ongelmia tutkimukselle, tutkimustulosten vertaamiselle, työsuojeluohjeiden tekemiselle ja käytännön työsuojelulle. Tutkijat ovatkin ehdottaneet, että työväkivallalle tulisi luoda oma kansallinen tai kansainvälinen käsitteellinen ja empiirinen standardi.

Poliisi, rajavartija ja tullivartija työskentelevät kaikki asiakaspalvelutehtävissä. Niissä on eräänä osa-alueena ei-halutun käyttäytymisen kontrollointi, mikä lisää työväkivallan riskiä. Työterveyslaitos on tehnyt näissä ammateissa kohdattavasta väkivallasta tutkimuksen, ja sen mukaan noin 19 prosenttia tullitarkastajista ja 22 prosenttia rajavartijoista on joutunut fyysisen väkivallan kohteeksi vähintään kerran kyselyä edeltäneiden 12 kuukauden aikana. Tutkimuksessa painotettiin sitä, että tilanteisiin on syytä varautua, vaikka väkivalta ei olekaan työssä jatkuvasti esillä ja vaikka se on suurimmaksi osaksi lievää. Varautumista varten tulisi kehittää työmenetelmiä, työympäristöä ja työyhteisöä sekä tarjota asianmukaista koulutusta. Lisäksi tutkimuksessa todettiin, että johdon ja työsuojelusta vastaavien tulisi tiedostaa asiakasväkivallan todennäköisyys. Myös uhka- ja väkivaltilanteiden mallintamisia sekä työväkivaltatilanteiden hallinnan

⁸⁴ *Työturvallisuuslain 27 §.*

⁸⁵ *Työsuojelun perusteet 2006. s. 62–63.*

⁸⁶ *Selin, Risto & Leino, Tuula 2005. s. 1.*

sisällyttämistä koulutukseen pidettiin tärkeänä. Tärkeänä pidettiin myös sitä, että laaditaan opas työssä kohdattujen uhka- ja väkivaltatilanteiden analysointia varten sekä kehitetään sisäistä raportointijärjestelmää väkivaltatilanteiden seuraamiseksi. Tutkimuksen mukaan parhaan opastuksen uhka- ja väkivaltatilanteissa toimimiselle antaa systemaattinen tositilanteiden analysointi.⁸⁷

Valtiokonttorin tapaturmatilastoihin vuosilta 2003–2008 kirjatut väkivaltaiset tai järkyttävät⁸⁸ tilanteet koskettivat samantyyppisiä organisaatioita. Poliisille väkivaltaisia tilanteita oli kirjattu eniten.

Koska joillakin aloilla työtehtävä asettaa erityisiä haasteita työturvallisuudelle työn vaarallisuuden tai muun erityisluonteen takia, on näiden alojen henkilöstölle useissa tapauksissa järjestetty omaa työturvallisuuskoulutusta yhteisen koulutuksen lisäksi (43).

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosasto tuo esille sen, että väkivallan uhka on paitsi tapaturmavaara, myös huomattava kuormitustekijä. Työsuojelupiirien tarkastuskokemusten mukaan väkivallan uhan hallinta julkisen hallinnon työpaikoilla on ollut kirjavaa. Asiakasväkivallan uhka yleensä tiedostetaan, mutta kaikilla työpaikoilla ei ole vielä selkeitä toimivia käytäntöjä väkivallan uhan hallitsemiseksi. Useissa työsuojelupiirien valvontakohteissa väkivallan uhan ei katsottu olevan ilmeinen joko työn luonteesta tai toteutettujen turvallisuusjärjestelyjen vuoksi, eikä väkivallan uhkaa siksi ollut arvioitu riittävän järjestelmällisesti ja kattavasti. Tyypillistä oli se, että väkivallan uhka oli tiedostettu niissä kohteissa, joissa se oli selkeästi ilmeinen. Toimenpiteissä oli kuitenkin puutteita joko taloudellisista syistä tai sen takia, että väkivallan uhan koettiin olevan sellainen osa työtä, johon ei pystytä vaikuttamaan.

Työturvallisuussäännöksiä valmistelevan neuvottelukunnan (TTN) asettama "Väkivallan uhka" -jaosto on tarkastellut työturvallisuuslain valtuutussäännöksiä uhkatilanteissa. Jaoston tarkastelun mukaan työturvallisuuslain eri valtuutussäännökset ovat kattavia ja antavat tarvittaessa mahdollisuuden tarkentaa nykyistä lainsäädäntöä uhkatilanteisiin varautumiseksi. Uuden lainsäädännön tarpeesta jaosto ei päässyt yksimielisyyteen. Jaosto sopi kuitenkin useista jatkotoimenpiteistä, kuten siitä, että väkivallan uhka otetaan huomioon tulevissa työsuojelun piirihallinnon tulossopimuksissa. Samoin päästiin yksimielisyyteen väkivallan uhkaa koskevan valvontaohjeen laatimisesta työsuojelupiireille sekä työsuojeluhallinnon johdolla ja yhdessä työmarkkinaosapuolten kanssa tehtävästä aluekierroksesta. Alue-

⁸⁷ Selin & Leino 2006. s. 1.

⁸⁸ Tapaturmatilastoissa käytettävä ilmaisu.

kierroksen tarkoituksena on voimassa olevan lainsäädännön, sen oikean täytäntöönpanon sekä hyvien käytänteiden levittäminen työpaikoille. Toimenpiteiden ja olemassa olevan lainsäädännön vaikuttavuutta tullaan arvioimaan työturvallisuussäännöksiä valmisteleavassa neuvottelukunnassa ja arvion perusteella tullaan tarkastelemaan mahdollisia säännösten kumoamis-, muuttamis- tai lisäämistarpeita.⁸⁹

3.3.2 Työajo

Valtion budjettisidonnaisissa virastoissa on vuonna 2008 sattunut työajossa⁹⁰ 162 työtapaturmaa. Lukumäärä on ollut vähenevä vuodesta 2005, jolloin sattui 205 tapaturmaa, mutta nousi taas vuonna 2008. Suurin työajotapaturmariski näyttää Valtiokonttorin vakuutusilastojen mukaan olleen Puolustusvoimissa ja poliisihallinnossa. Niissä molemmissa perussyynä tapaturmien suureen määrään on ajosuoritteiden suuri määrä. Puolustusvoimien arvion mukaan kuljetuspanssariajoneuvon (Pasi) iso koko ja ajoreitin leveyden hahmottaminen ovat eräitä syitä tieltä suistumisiin.

Poliisin edustajien käsityksen mukaan joissakin tapauksissa työajossa sattuneen tapaturman syynä on saattanut olla virhearvio tilanteen vaatimasta kiireestä ja siitä, että tilannenopeus on kasvanut liian suureksi.

Hälytysajoneuvo-onnettomuuksien vähentämiseksi on pelastuslaitoksille, poliisille, Puolustusvoimille, Rajavartiolaitokselle ja tullille laadittu hälytysajoneuvokurssit verkko-opetuksena opiskeltaviksi. Kaikki kurssit ovat periaatteessa samansisältöisiä. Niiden pohjana on poliisille suunniteltu kurssi, josta on pienin muutoksin, lainsäädännölliset erot huomioon ottaen, kehitetty omat versiot muille. Verkkokurssit sisältävät videoita ja kirjallista tietoa vaaratilanteista. Lisäksi tarjolla on lainsäädännöllistä tietoa sekä pohdintatehtäviä. Kurssit ovat valmistuneet vuoden 2008 aikana.

Hälytysajo-onnettomuuksien, kuten usein muittenkin onnettomuuksien, syynä on usein liian suuri tilannenopeus tai liikenteeseen liittyvä arviointivirhe. Verkkokurssien tavoitteena on ollut vaikuttaa asenteisiin, jotta näitä virheitä voitaisiin välttää. Kurssit on valmistanut Tapaturva Oy.⁹¹

Poliisin edustajien käsityksen mukaan myös ajoneuvokalustossa ja sen varustelussa on puutteellisuuksia. Ajoneuvot eivät aina kestä kovaa ajoa, kun kuljetettavana on raskasrakenteista laitteistoa henkilöiden lisäksi.

⁸⁹ *Julkaisematon "Väkivallan uhka" -jaoston muistio.*

⁹⁰ *ESAW-luokituksen mukaan "Kulkuneuvon tai siirtolavan ohjaus tai niillä matkustaminen".*

⁹¹ *www.tapaturva.fi*

Ääritilanteiden hallinnassa ongelmana on lisäksi ollut se, että poliisin suojarustus ei aina vastaa eteen tulevaa tehtävää. Lähimpänä olevan poliisipartion edellytetään nimittäin osallistuvan läheisyydessä olevan ääritilanteen hallintaan. Ajoneuvossa mukana oleva normaali suojarustus ei kuitenkaan aina ole tällaiseen tilanteeseen riittävä, vaikka se normaalia valvontatilannetta ajatellen olisikin kunnossa. Suojarustuskysymystä olisi tärkeää pohtia poliisin työturvallisuuden kannalta, jotta riskejä voitaisiin vähentää mahdollisimman tehokkaasti.

3.3.3 Yhteenveto työmenetelmien hallinnasta

Riittämättömän koulutuksen, liian niukan perehdytyksen ja ohjeistuksen puutteen katsottiin olevan eräitä vaaratilanteiden syitä. Dokumentoinnin puute voi lisäksi saada aikaan sen, että voi tapahtua työtapaturmia, joihin ei ole varauduttu.

Aggressiivisesti tai väkivaltaisesti käyttäytyvät asiakkaat muodostavat joillakin aloilla uhkan työntekijälle. Heidän kohtaamiseensa tarvitaan osaamista. Yksintyöskentely saattaa olla ongelmallista, mikäli ei ole huolehdittu toimivista hälytysjärjestelmistä.

Huolellisuuden puute, kiire ja väsymys sekä asenteelliset ongelmat ovat toisinaan olleet syinä työtapaturmiin ja vaaratilanteisiin.

Toimintaohjeet eivät aina ole olleet riittävän selkeitä ja yksiselitteisiä, ja toisinaan turvallisuussuunnitelmissa on ilmennyt ylimalkaisuutta eivätkä ne aina ole olleet työntekijän tiedossa. Myös puutteellisen koulutuksen ja riittämättömän perehdytyksen katsottiin olevan eräänä syynä vaaratilanteisiin.

Ulkomaantyöskentely voi joissakin tapauksissa synnyttää erityisongelmia, koska kattavia uhkien hallintaohjeita on vaikea laatia ennalta arvaamattomiin tilanteisiin.

3.4 Työsuojelun toimintaohjelmat

3.4.1 Velvoite toimintaohjelman laatimiseen

Työturvallisuuslaki edellyttää, että työnantaja laatii työsuojelun toimintaohjelman, jonka tavoitteena on tehostaa ennakoivaa työsuojelua ja parantaa työoloja suunnitelmallisesti. Toimintaohjelman perusteella laaditut tavoitteet on otettava huomioon työpaikan kehittämistoiminnassa ja suunnittelussa, ja niitä tulee käsitellä yhdessä työntekijöiden edustajan kanssa.

Toimintaohjelmien muotoa, laajuutta ja sisältöä ei ole määritelty laissa, vaan ne määräytyvät organisaation koon, toimialan, tuotantotavan ja työsuojelutarpeiden mukaan. Työsuojelun toimintaohjelman laatimisesta vastaa työnantaja, ja ohjelma laaditaan yhteistyössä työsuojelupäällikön ja työsuojeluvaltuutettujen kanssa. Toimintaohjelma voidaan laatia omana asiakirjanaan, tai se voi sisältyä organisaation muihin ohjelmiin. Se voi esimerkiksi olla osana laatu- tai turvallisuusjärjestelmää tai henkilöstöpoliittista ohjelmaa. Toimintaohjelma on tärkeä osa työpaikan turvallisuusjohtamista, ja se liittyy kiinteästi virastojen ja laitosten strategioihin. Toimintaohjelmaa laadittaessa tulisi käyttää apuna riskien arviointimenetelmää.

Toimintaohjelma on ohjaava työkalu, ja sitä on seurattava ja uudistettava muuttuvia olosuhteita vastaavaksi. On tärkeää, että toimintaohjelmaan esitettyihin päämääriin, tavoitteisiin ja toimenpiteisiin sitoudutaan organisaation kaikilla tasoilla.⁹²

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa sosiaali- ja terveysministeriö arvioi, että työsuojelun toimintaohjelmaa ei ehkä työpaikoilla osata käyttää perusteena työterveyshuollon toimintasuunnitelman laadinnassa, eikä työpaikkaselvitystä hyödynnetä riskienarvioinnissa. Myös työterveyshuollon osana järjestetystä sairaanhoidosta saadun tiedon sekä kuntoutus- ja työkyvyttömyyseläketietojen käytön arvioitiin olevan puutteellista.

3.4.2 Toimintaohjelmien ajantasaisuus ja käyttökelpoisuus

Vastaajista valtaosa eli 72 prosenttia ilmoitti, että toimintaohjelma oli ajan tasalla ja että se oli päivitetty äskettäin. Vastaajista 24 prosenttia ilmoitti, että ohjelma oli vanhentunut. Tällaisia vastauksia tuli useilta hallinnonaloilta. Kyseisten vastaajien organisaatioista useat aikoiivat uudistaa ohjelmaansa. Kolme prosenttia vastaajista ilmoitti, ettei organisaatiossa ollut lainkaan työsuojelun toimintaohjelmaa. (27, 31, 32).

Vastausten mukaan eräänä puutteena oli myös se, että toimintaohjelmat kaipasivat lisää konkreettisuutta. Lisäksi ne olivat vastaajien mielestä usein liian yleisellä tasolla. Toimintaohjelma ei myöskään aina ollut tavoittanut henkilöstöä riittävästi. Useilla työpaikoilla työsuojelun toimintaohjelma oli organisaatiomuutoksien seurauksena vanhentunut. Jotkut vas-

⁹² Työturvallisuuskeskuksen Internet-sivut.

taajista toivoivat ohjelman liittyvän nykyistä kiinteämmin organisaation riskienhallintaan.

Ohjelmien katsottiin kuitenkin muuttuneen aiempaa käytännöllisemmiksi ja toteuttamiskelpoisemmiksi, mutta samalla todettiin, että niiden hyödynnettävyyttä pitäisi edelleen lisätä ja ymmärtää ne työkaluiksi (29).

E erityisen hyvänä organisaation työsuojeluohjelmassa vastaajat pitivät muun muassa seuraavanlaisia asioita (30):

- Ohjelmassa on ohjeistettu hyvän ja perusteellisen valmistelutyön asioista kaikki oleelliset työsuojeluun liittyvät asiat.
- Toimintaohjelma on lyhyt, selkeä ja riittävän konkreettinen.
- Ohjelmassa on esitetty selkeät vuosittaiset tavoitteet ja toteuttamiskelpoiset toimenpiteet.
- Toiminta ja vastuut on hyvin kuvattu.
- Ohjelma pohjautuu riskienkartoitukseen, ja siinä on lueteltu keskeiset riskit.
- Ohjelmasta löytyy vastaukset melkein kaikkiin työsuojelullisiin tilanteisiin ja myös siihen, miten toimitaan "läheltä piti" -tilanteissa.
- Ohjelma päivitetään vuosittain, ja se on ajan tasalla.
- Ohjelma toimii seuranta-asiakirjana esimerkiksi työsuojelukokouksissa.

Vastaajista 62 prosenttia ilmoitti, että ohjelmaa toteutettiin myös käytännössä, mutta 36 prosenttia puolestaan ilmoitti, että ohjelmaa ei toteutettu tai että sen toteuttaminen oli vain osittaista. Vastauksen sisältöön ei näyttänyt vaikuttaneen se, mitä hallinnonala vastaa edusti, eikä myöskään se, oliko vastaajana työsuojelupäällikkö tai työsuojeluvaltuutettu (28).

3.4.3 Yhteenveto työsuojelun toimintaohjelmista

Suuressa osassa virastoja työsuojelun toimintaohjelmat olivat vastausten mukaan ajan tasalla, huolellisesti laadittuja ja niitä oli toteutettu myös käytännössä. Usein toimintaohjelmat oli kuitenkin laadittu liian yleiselle tasolle ja niistä oli puuttunut konkreettisuus. Jotkin ohjelmista olivat vanhentuneita. Joissakin virastoissa lain edellyttämä työsuojelun toimintaohjelma puuttui kokonaan.

3.5 Työturvallisuuskoulutus

3.5.1 Yleistä työturvallisuuskoulutuksesta

Valtionhallinnon keskeisenä työsuojelukoulutuksen järjestäjänä on toiminut Työterveyslaitos. Koulutukset on järjestetty joko yleisinä valtionhallinnon kaikille yksiköille suunnattuina työsuojelukursseina tai jollekin hallinnonalalle räätälöityinä.

Työsuojelukursseja on järjestetty sekä työsuojelupäälliköille että työsuojeluvaltuutetuille. Työsuojelupäälliköille tarkoitettu koulutus on ollut pituudeltaan kaksiviikkoinen ja työsuojeluvaltuutetuille tarkoitettu kurssi kolmipäiväinen. Valtion työsuojelupäällikkökurseille on vuosittain osallistunut 25 henkilöä ja työsuojeluvaltuutettujen ja varavaltuutettujen kursseille 80–100 henkilöä.

Virastojen koulutusaktiivisuus hallinnonaloittain on ollut melko tasaista. Se, ettei koulutukseen hakeutujia ole ollut enempää, on todennäköisesti johtunut siitä, ettei koulutustarjontaa ole kaikkialla tunnettu tai siihen ei ole voinut käyttää aikaa, koska työturvallisuustyöskentely tapahtuu yleensä muun työn ohella. Aina ei työpaikalla ole myöskään pystytty tunnistamaan olemassa olevaa koulutustarvetta. Työterveyslaitoksen käsityksen mukaan erityisesti työsuojelupäälliköiden tulisi osallistua nykyistä enemmän koulutukseen.

Työterveyslaitoksessa on pohdittu eri toimialoille tarjottavan koulutuksen lisäämistä siten, että järjestettäisiin suunnattua koulutusta esimerkiksi muutamille sellaisille ammattialoille, joiden henkilöstö saattaa joutua väkivallan kohteeksi.

Haastattelujen ja kyselyn perusteella näyttää siltä, että linja-organisaatio ei aina miellä vastuutaan työturvallisuuskysymyksissä ja että asiantilaan olisi mahdollista saada kohennusta tuomalla työturvallisuuskoulutusta myös muiden kuin varsinaisen työturvallisuushenkilöstön ulottuville. Esimiehen vastuun tulisi painottua, ja työturvallisuuteen liittyvää koulutusta esitettiin tarjottavaksi myös linjajohdolle.

Jotkin organisaatiot, joissa työturvallisuus nousee keskeiseksi asiaksi, järjestävät omaa työturvallisuuskoulutusta. Esimerkiksi Poliisiammattikorkeakoulu järjestää sitä poliisihallinnossa työskenteleville työsuojelupäälliköille ja työsuojeluvaltuutetuille.

Myös jotkin ammattiliitot tarjoavat työsuojelukoulutusta omille jäsenilleen.

EU-lainsäädännön myötä on työturvallisuusnormien määrä lisääntynyt, ja tämä edellyttää työsuojelun yhteistoimintahenkilöiltä aiempaa syvällisempää perehtymistä.

Yksittäinen työntekijä voi saada työturvallisuussertifiointin hankkimalla turvallisuuskortin⁹³. Tällaisen kortin on Suomessa hankkinut yli 550 000 henkilöä. Työturvallisuuskortteja ovat hankkineet myös jotkut valtionhallinnon yksiköissä työskentelevät henkilöt. Kortin hankkiminen on mahdollista jo opiskelun yhteydessä. Odotettavissa on, että vaatimukset sertifiointista edelleen kasvavat turvallisuusnormien lisääntymisen myötä.⁹⁴

Tarkastuskyselyn vastaukset osoittivat, että vain kolmasosassa organisaatioista kaikki työsuojaajapäälliköt ja -valtuutetut ovat osallistuneet työsuojaajeluhenkilöstölle tarkoitettuun koulutukseen. Vastaajista 65 prosenttia ilmoitti, että osa työsuojaajeluorganisaation edustajista oli osallistunut siihen ja osa ei. Useimmiten koulutus oli hankittu äskettäin (41).

Toteutettu työturvallisuuskoulutus sai vastauksissa melko myönteisen palautteen, mutta vastausten mukaan koulutusta tarvittaisiin nykyistä enemmän ja sen tulisi olla nykyistä säännöllisempää. Vastaajien mielestä koulutusta tulisi tarjota erityisesti uusille työsuojaajeluorganisaation jäsenille. Lähiopetuksen lisäksi toivottiin myös verkko-opetusta (44).

Osa vastaajista piti tärkeänä myös työturvallisuustietojen vaihtoa omalla alalla ja työturvallisuusaiheen käsittelyä oman hallinnonalan tapaamisissa. Myös yhteisiä koulutuksia esimerkiksi turvallisuusalojen edustajille pidettiin tärkeinä.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Pääesikunta ilmoittaa, että Puolustusvoimissa työpaikkakohtaiset työsuojaajeluapäälliköt muodostavat kattavan työturvallisuuden asiantuntijaohjausjärjestelmän, joka tuottaa puolustusvoimien johtajille ja esimiehille työturvallisuuden varmistamiseen tarvittavan asiantuntija-avun kaikissa valmiustiloissa. Työturvallisuusasiantuntijat ovat keskeisimmissä sotilaskoulutusta antavissa joukoissa koulutettuja ja kokeneita ammattisotilaita, joilla on Työterveyslaitoksen antama laajin työsuojaajeluapäällikkökoulutus. Tällä menetelyllä Puolustusvoimat on pyrkinyt yhdistämään työturvallisuuden erityisosaamisen vaatimukset sotilasorganisaation toimintakulttuuriin.

Edelleen palautteen mukaan valtion ja puolustushallinnon tasolla työturvallisuuden keskitetty ohjaus on käytännössä käsittänyt vain henkilöstöjärjestöjen kanssa solmittu työsuojaajeluun yhteistoimintasopimukset. Puolustusministeriön ja henkilöstöjärjestöjen välillä voimassa olevan työsuojaajeluun yhteistoimintasopimuksen perusteella puolustushallinnossa tulisi

⁹³ *Työturvallisuuskortti on todistus työsuojaajeluun perustietoja koskevasta koulutuksesta, ja se on kehitetty yhteisten työpaikkojen turvallisuuden parantamiseksi. Työturvallisuuskorttien myöntämistä hallinnoi Työturvallisuuskeskus.*

⁹⁴ *Työterveyslaitoksen edustajan antama tieto.*

toimia työsuojelun keskustoimikunta, jonka tehtävinä ovat työturvallisuuden ja työsuojelun yhteistoiminnan kehittäminen. Keskustoimikunnan työ on kuitenkin ollut lähes kaksi vuotta keskeytyksissä, koska puolustusministeriö ei ole nimittänyt sopimuksen mukaista toimikuntaa.

3.5.2 Yhteenveto työturvallisuuskoulutuksesta

Olemassa olevaa koulutustarvetta ei ole kaikilla työpaikoilla tunnistettu, eikä koulutustarjonta aina ole ollut kaikille tuttua. Myös ajan puute on toisinaan estänyt koulutukseen hakeutumisen.

Erityisesti työsuojelupäälliköiden katsottiin tarvitsevan nykyistä enemmän koulutusta, samoin uusien työsuojeluorganisaatioiden jäsenten. Myös linjajohdossa toimivien esimiesten katsottiin tarvitsevan työturvallisuuskoulutusta.

Lähiopetuksen lisäksi toivottiin, että koulutukseen olisi saatavissa täydennystä verkko-opetuksena.

Työturvallisuuteen liittyvä tiedonvaihto omalla alalla ja työturvallisuusaiheen käsittely lähialojen kesken nähtiin hyödyllisenä.

3.6 Yhteiseen työpaikkaan liittyvät ongelmat

Yhteiseksi työpaikaksi määritellään työturvallisuuslaissa sellainen työpaikka, jolla yksi työnantaja käyttää pääasiallista määräysvaltaa ja jolla samanaikaisesti tai peräkkäin toimii useampi kuin yksi työnantaja tai korvausta vastaan työskentelevä itsenäinen työnsuorittaja siten, että työ voi vaikuttaa toisten työntekijöiden turvallisuuteen tai terveyteen.

Työturvallisuudelle seuraa uudenlaisia haasteita, kun samalla työpaikalla työskentelee muitakin toimijoita kuin kyseisen viraston tai laitoksen omia työntekijöitä. Työturvallisuuslaissa on melko tarkkaan säännelty työnantajan ja työntekijän välisistä suhteista ja velvoitteista. Sen sijaan vastuukysymykset yhteisellä työpaikalla eri työnantajien välillä on laissa määriteltä melko yleisellä tasolla. Johtamisjärjestelmässä on kuitenkin otettava huomioon kaikki yhteisellä työpaikalla työskentelevät henkilöt, myös itsenäiset työnsuorittajat.⁹⁵

Yhden työnantajista edellytetään olevan sellaisessa asemassa, että sen voidaan katsoa käyttävän pääasiallista määräysvaltaa työpaikalla. Kyseinen työnantaja on velvollinen antamaan työturvallisuusinformaatiota

⁹⁵ Lepistö, Jukka 2004. s. 14.

muille työpaikalla työskenteleville työnantajille ja varmistamaan, että riittävät tiedot on annettu myös näiden työntekijöille. Pääasiallista määräysvaltaa käyttävä työnantaja kantaa vastuun töiden yhteen sovittamisesta, ja siten vain se voi vastata työpaikan yleisestä järjestyksestä, siisteydestä sekä olosuhteiden ja työympäristön turvallisuudesta ja terveellisyydestä.

Noin 60 prosenttia tarkastuskyselyyn vastanneista ilmoitti, että heidän edustamissaan organisaatioissa työskenteli myös muun kuin oman työnantajan työntekijöitä (45). Kyselyssä tehdyn työturvallisuuden tasovertailun tulokset käyvät ilmi taulukosta 7.

TAULUKKO 7. Työturvallisuuden tasojen vertailu oman ja muun työnantajan välillä.

Muun työnantajan paremmuus verrattuna omaan työnantajaan	Prosenttia
Parempi	3
Yhtä hyvä	50
Huonompi	16
Ei tietoa	31
Yhteensä	100

Puolet vastaajista ilmoitti, että oman ja muun työnantajan työturvallisuuden taso oli yhtä hyvä. Lähes kolmannes oli sitä mieltä, ettei heillä ollut asiasta tietoa. Näin vastanneet olivat sekä työsuojeluvaltuutettuja että työsuojelupäälliköitä (47). Todettakoon, että lähes kolmannes jätti kokonaan vastaamatta kysymykseen eli tosiasiaassa ei tietoa -osuus lienee korkeampi kuin taulukossa 7 on esitetty.

Vastaukset osoittavat, että yhteisellä työpaikalla työskentelevien muun työnantajan työntekijöiden työturvallisuudesta tiedettiin melko vähän. Asiaa voidaan pitää huolestuttavana, koska vastaajat olivat työsuojelupäälliköitä tai työsuojeluvaltuutettuja ja siten sellaisessa asemassa, että heidän tulisi olla tietoisia kaikkien työpaikalla työskentelevien työturvallisuuden tasosta ja tilasta.

Seuraavassa on lueteltu eräitä vastaajien mainitsemia yhteiseen työpaikkaan liittyviä työturvallisuusongelmia (48):

- puutteet turvallisuusohjeiden taustojen ymmärtämisessä ja ohjeiden noudattamatta jättäminen
- epävarmuus oikeista esimiehistä
- alihankkijat, jotka eivät välitä henkilöstönsä työturvallisuudesta
- ongelmat tiedonkulussa sekä tapaturmista ja "läheltä piti" -tilanteista saatavan tiedon hitaus ja heikkous

- ongelmat vaaratilanteiden ennakoinnissa ja puutteellinen tieto työpaikan vaaroista sekä puutteet erityistilanteiden hallinnassa
- ensiapukoulutuksen ja työturvallisuuskoulutuksen puute tai vähäisyys
- opastuksen puutteellisuus, esimerkiksi osaamisen puute kaluston käytössä
- puutteet työterveyshuollon järjestelyissä
- toimintakulttuurien erilaisuus.

Joissakin organisaatioissa ongelmia on pyritty ratkaisemaan siten, että on lisätty päätyönantajan ja muiden työnantajien (aliurakoitsijoiden) välistä yhteistyötä esimerkiksi järjestämällä yhteisiä koulutuksia ja harjoituksia. Lisäksi on ollut yhteistyökokouksia ja työnjohdon välisiä palavereita. Tärkeiksi toimenpiteiksi on myös koettu perehdytys, koulutus ja valvonta sekä sanktiot rikkomuksista. Lisäksi on muistutettu ulkopuolisen työnantajan johtoa työturvallisuuteen vaikuttavista asioista. Ratkaisuja on myös haettu perustamalla ilmoitustauluja ja valitsemalla yhteyshenkilö (49).

Eräässä esimerkkitapauksessa oli perustettu turvallisuusfoorumi, johon kutsuttiin mukaan kaikkien työpaikalla työskentelevien työnantajien edustajat.

Toisessa esimerkkitapauksessa hallinnonalalle oli valmisteltu oma työnhajauslomake, ja sitä hyväksi käyttäen lupa- ja turvallisuusasiat sekä vastuut ja velvollisuudet käytiin läpi ulkopuolisen urakoitsijan jokaisen työntekijän kanssa. Lomake myös allekirjoitettiin.

Kolmannessa esimerkkitapauksessa oli suunnitteilla, että kaikilta ulkopuolisen työnantajan työntekijöiltä edellytettäisiin työturvallisuuskortti vuodesta 2010 alkaen. Ennen sitä edellytetään, että oman työpaikan koko henkilöstö on hankkinut kyseisen kortin.

Neljännessä esimerkkitapauksessa organisaation ulkopuolisen työnantajan työntekijöitä koskeva maininta oli kirjattu työsuojelun toimintaohjelmaan.

Helsinki-Vantaan lentoasemalla toteutetaan vuosina 2008–2009 hanke, jossa kartoitetaan työturvallisuutta ja työturvallisuusriskejä. Hankkeessa selvitetään eri yritysten töiden yhteen sovittamiseen liittyvät työskentelyturvallisuutta ja työturvallisuutta vaarantavat tekijät. Tavoitteeksi on asetettu, ettei jonkin yksittäisen yrityksen työ aiheuttaisi vaaraa muille toimijoille. Valtiovarainministeriö on myöntänyt hankkeeseen varoja.⁹⁶

Kun yhteispalvelupisteiden määrää lisätään, on myös niiden työturvallisuutta pohdittava yhteisen työpaikan määritelmän pohjalta.

⁹⁶ VM 1/37/2009.

Suomessa yhteisten työpaikkojen työturvallisuus on yleisempikin ongelma, eikä valtionhallinto näytä tässä suhteessa tekevän poikkeusta. Sosiaali- ja terveystieteiden työturvallisuuslain toimeenpanoa koskevan selvityksen mukaan huomattavasti alle puolet työpaikoista oli varmistanut, että myös muut yhteisen työpaikan työnantajat olivat antaneet riittävän perehdytyksen erityyppisiin työpaikan turvallisuusasioihin, esimerkiksi ensiapuun, evakuointiin, haitta- ja vaaratekijöihin, järjestykseen, palontorjuntaan ja siisteyteen. Suuret yritykset olivat varmistaneet isäntäyrityksen velvollisuudet paremmin kuin pienet ja yksityinen sektori puolestaan paremmin kuin julkishallinto.⁹⁷

3.6.1 Yhteenveto työturvallisuudesta yhteisillä työpaikoilla

Yhteisten työpaikkojen työturvallisuus on eräs työelämän ongelmista, eikä valtionhallintokaan näytä tekevän tässä suhteessa poikkeusta. Tarkastus osoitti, että yhteisellä työpaikalla työskentelevien muun työnantajan työntekijöiden työturvallisuudesta tiedettiin melko vähän. Asiaan liittyviä ongelmia oli havaittu ja useissa työpaikoissa oli jo ryhdytty asiantilan korjaamiseen tai ainakin suunniteltu korjaustoimenpiteitä.

Usein vaihtuvien yhteistyökumppaneiden ja aliurakoitsijoiden työturvallisuustaso ja määräysten noudattamatta jättäminen koettiin muutamissa vastauksissa erääksi tulevaisuuden haasteeksi.

Aina ei päätoimija ole saanut tietoa alihankkijoiden työtapaturmista ohjeistuksesta huolimatta. (Luku 3.3.1.)

3.7 Erityistapauksia epäkohdista

Puolustusvoimat

Työturvallisuuslakia ei sovelleta sotilaalliseen harjoitukseen ja koulutukseen sekä siihen välittömästi liittyvään työhön, jonka pääasiallinen tarkoitus on sotilaallisessa toiminnassa tarvittavien erityisien valmiuksien harjoittaminen⁹⁸. Tällaisissa tapauksissa kyse on palvelusturvallisuudesta, jolloin toiminnan turvallisuus perustuu Puolustusvoimien omiin määräyksiin

⁹⁷ Työturvallisuuslain toimeenpano työpaikoilla 2007. s. 39–41.

⁹⁸ Työturvallisuuslain 6 §.

ja ohjeisiin. Käytännössä voi kuitenkin olla tulkinnanvaraista, milloin on kysymys työturvallisuuslain 6 §:ssä tarkoitettusta toiminnasta.

Onnettomuustutkintakeskus on todennut Rovajärven ampuma-alueen kranaatinheitinonnettomuustutkinnan tehtyään⁹⁹, että turvallisuustoiminta on organisaatiossa hajallaan ja voi siten aiheuttaa päällekkäisyyksiä, harmaita alueita ja kokonaisvaltaisuuden puutetta. Tutkintakeskus suosittelee, että puolustusvoimien tulisi muodostaa vahva kokonaisturvallisuudesta vastaava osasto ja siihen kytkeytyvä turvallisuusorganisaatio, jolla olisi edellytyksiä huolehtia riittävästä turvallisuusasioiden huomioon ottamisesta kaikessa Puolustusvoimien toiminnassa ja koko linjaorganisaatiossa. Vastuu turvallisesta toiminnasta tulisi säilyttää linjaorganisaatiolla.

Onnettomuustutkintakeskus katsoi lisäksi, että onnettomuuksien ja vaaratilanteiden tarkastelu on tärkeää turvallisuustyötä ja että vakavien onnettomuuksien tarkka tutkinta on perusteltua, koska samanlaiset tapaukset pitäisi estää. Onnettomuustutkintakeskuksen raportin mukaan Puolustusvoimissa voitaisiin kehittää onnettomuuksien ja vaaratilanteiden käsittelyä ja tilastointia. Vähäisten onnettomuuksien, tapaturmien ja "läheltä piti"-tilanteiden selvittäminen ja tilastointi puolestaan antaa viitteitä siitä, millä toiminnan osa-alueilla on onnettomuusriskejä.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa Pääesikunta toteaa, että työturvallisuuslaki ei sisällä säädöstä, jonka perusteella sotilaskoulutuksen turvallisuus olisi turvattu jollakin muulla menettelyllä. Myöskään asevelvollisuuslaissa tai kriisinhallintalaissa ei ole säädöksiä sotilaskoulutuksen turvallisuuden järjestämismenettelyistä. Säästöjen puuttuessa Puolustusvoimat ohjaa sotilaskoulutuksen turvallisuutta pitämällä yllä sotilaskäskyinä julkaistujen varomääräysten kokoelmaa ja laite- tai asejärjestelmäkohtaista käyttöturvallisuuden ohjeistusta. Pääosa varomääräyksistä käsittelee ammuntojen tai muun Puolustusvoimille ominaisen toiminnan vaaratekijöitä.

Edelleen palautteen mukaan sotilaskoulutuksen riskienhallinta ei myöskään ole sisällynyt Puolustusvoimissa työturvallisuuslain perusteella toteutettuun riskienhallintaan, vaan riskienhallintatyö on kohdistunut vain toimintaan, johon sovelletaan työturvallisuuslakia. Puolustusvoimissa on kuitenkin kesällä 2009 tehty päätös käynnistää työ- ja palvelusturvallisuuden parantamiseen tähtäävä "Henkilöturvallisuuden kehittämishanke". Hankeorganisaatio aloittaa työskentelynsä vuonna 2010. Hankkeen osaprojekteina tullaan kehittämään sekä sotilaskoulutuksen riskienhallintaan soveltuvia menetelmiä ja työkaluja että työ- ja palvelusturvallisuuden parantamiseksi tarvittavan taustatiedon keräämistä ja käyttöä.

⁹⁹ *Onnettomuus tapahtui Rovajärvellä 2.12.2005.*

Pääesikunta ilmoittaa lisäksi, että se on ryhtynyt useisiin toimenpiteisiin Rovajärven kranaatinheitinonnettomuuden vuoksi. Kesällä 2009 se on päättänyt käynnistää hankkeen, jonka keskeisenä tavoitteena on ottaa käyttöön järjestely, jossa henkilöturvallisuuden varmistamiseksi tehtävää työtä johdetaan, ohjataan ja koordinoidaan kokonaisvaltaisesti Puolustusvoimien organisaation eri tasoilla ja toimialoilla. Pääesikunta ilmoittaa tulevaisuudensa myös kehittämään sekä sotilaskoulutuksen riskienhallintaan soveltuvia menetelmiä ja työkaluja että palvelusturvallisuuden parantamiseksi tarvittavan tiedon keräämistä ja käyttöä. Kranaatinheitinonnettomuuden takia on myös käsketty toteuttaa useita kranaatinheitinammuntojen turvallisuutta parantavia toimia, joista viimeisimmät ovat uusi kranaatinheitinopas ja siihen liittyvä opetuspaketti.

Poliisi

Poliisihallinnossa vakavien työtapaturmien ilmoitusmenettely ei aina toimi siten, kuin laki edellyttää. Työsuojelun valvontalain 46 §:n mukaan työnantajan on ilmoitettava viipymättä työsuojeluviranomaiselle kuoleman tai vaikean vamman aiheuttaneesta työtapaturmasta. Tapaturmavaakuutuslaki (208/1948) edellyttää, että tapahtumapaikalla suoritetaan poliisitutkinta.

Poliisihallinnossa työtapaturmien tutkimisen tekee ongelmalliseksi se, että ilmoitus työtapaturmasta ei aina ole edennyt työsuojelupiiriin eikä myöskään tule ilmoituksena poliisiin tutkittavaksi. Lain edellyttämä työtapaturmatutkimuksen velvoite ei siten aina täyty. Työsuojelupiirin ilmoituksen mukaan tapaturmatutkinnassa ei yleensä ole ollut ongelmia.

Poliisiin edustajien mukaan parannusta voitaisiin saada aikaan esimerkiksi siten, että tapaturma määrättäisiin tutkittavaksi toisessa poliisipiirissä. Myös työsuojelupiiri piti tällaista menettelyä tärkeänä.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa sisäasiainministeriön poliisiosasto huomauttaa, että vaikka luvun 3.7 havainnot sinänsä ovatkin varmasti oikeita, ne tuntuvat tarkastuskertomusluonnoksen muuhun rakenteeseen verrattuna kovin kevyesti käsitellyiltä ja irrallisilta ja antavat kuvan, että ne olisivat ainoat esiin nousseet erityistapaukset valtionhallinnossa.

3.8 Yhteistyö

Työturvallisuus on asia, jota organisaatio voi kehittää vuorovaikutuksessa toisten organisaatioiden kanssa. Keskustelu esille tulleista ongelmallisista

kysymyksistä saattaa avata uusia näkökulmia ja tuoda esille kehittämismahdollisuuksia.

Tarkastuskyselyssä 64 prosenttia vastanneista ilmoitti, että organisaatiolla on työturvallisuusasioissa yhteistyötä jonkin muun organisaation kanssa. Joissakin vastauksissa todettiin, että yhteistyöpalavereita on ollut liian vähän tai että työturvallisuusasiat ovat jääneet liian vähälle huomiolle (62, 63, 64).

Yhteistyötä tehtiin useimmiten hallinnonalan sisällä, esimerkiksi hallinnonalan tai sektorin työsuojelupäälliköiden ja työsuojeluvaltuutettujen tapaamisen yhteydessä, mutta sitä toteutettiin myös hallinnonalojen välillä, mikäli työturvallisuuteen liittyvät intressit olivat samansuuntaisia ja työskentelyssä oli muitakin yhteisiä elementtejä.

Yhteistyömuotoina tulivat esille yhteiset koulutukset, symposiumit, esitelyt, opintokäynnit ja tietojen vaihto sekä vertaisarviointi. Lisäksi yhteistyömuotoina mainittiin jäsenyydet erilaisissa yhteisöissä ja sitä kautta luodut kontaktit. Joillakin toimialoilla oli pidetty yhteisiä harjoituksia, joiden aikana oli mahdollisuus oppia yhteistyötä käytännön tilanteissa ja myötävaikuttaa siten yhteistyön sujumiseen vaativissa todellisissa tilanteissa. Yhteisissä tapaamisissa oli toisinaan vaihdettu koulutus- ja menettelytapadeitoita sekä tietoja välineistön käytöstä ja esiin tulleista ongelmista.

Tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan palautteessa sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen työsuojeluosasto painottaa sitä, että on tärkeää, että työturvallisuusjohtamisen kehittämisessä huomioitaisiin aikaisempaa enemmän yhteistyö työterveyshuollon kanssa. Työsuojelua tehdään edelleen liian erillisenä ja päällekkäisenä. Esimerkiksi työterveyshuollon työpaikkaselvitysten ja työpaikan riskinarviointien koordinoitua voisi parantaa.

3.9 Tulevaisuuden haasteet työturvallisuudelle

Nykyaikainen tapaturmakäsitys perustuu monisyysteoriaan, jossa työtapa-turmalla on aina monia myötävaikuttavia ja välillisiä tekijöitä. Tapaturma voidaan nähdä psykologisesta näkökulmasta inhimillisenä virheenä, turvallisuusteknisestä näkökulmasta laitteen tai koneen puutteellisuutena ja juridisesta näkökulmasta turvallisuusmääräysten rikkomisena. Tapaturma on monitahoinen ilmiö, eikä kyse ole vain yhdestä tapahtumasta vaan sar-

jasta tapahtumia. Ajattelutavalla on paljon merkitystä tapaturmien ehkäisyn kannalta.¹⁰⁰

Laatuajattelun mallia hyväksi käyttäen voidaan ajatella työturvallisuuden olevan jatkuvaa parantamista kaikilla näillä kolmella osa-alueella. Työturvallisuutta kehittäessään organisaatiot joutuvat jatkuvasti uusien haasteiden eteen.

Tarkastuskyselyn vastauksissa tuli esiin erilaisia tulevaisuuden haasteita, ja ne voidaan ryhmitellä seuraavasti (65, 66):

- kouluttaminen ja osaamisen ylläpito työturvallisuusasioissa sekä henkilöstön kouluttaminen kohtaamaan vaikeita tilanteita
- henkilöstön jaksamiseen ja motivaatioon liittyvät haasteet
- vaikeisiin ja uhkaaviin asiakastilanteisiin liittyvät haasteet
- organisaation toimintaan liittyvät haasteet, joita synnyttävät suuret organisaatiomuutokset niihin sisältyvine toimintakulttuurin muutoksineen
- työturvallisuuden ymmärtäminen osaksi kokonaisturvallisuutta
- ulkomaantyöskentelyssä erityishaasteina muun muassa terrorismin ja terveyden menetyksen uhka
- työturvallisuusorganisaation kehittämiseen liittyvät haasteet
- riskienarviointiin liittyvät haasteet
- vaarallisissa olosuhteissa ja vaarallisten aineiden, esimerkiksi räjähteiden, kanssa työskentelyyn liittyvät haasteet
- hyvän turvallisuuskulttuurin merkitystä ja tavoitteen asettamista siten, että työtapaturmia ei olisi lainkaan
- työturvallisuuteen liittyvän yhteistyön lisääminen tilaaja-tuottajasuhteissa ja yhteisillä työpaikoilla
- työturvallisuuden tason nostaminen.

On arvioitu, että 90 prosenttia työtapaturmista johtuu ei-turvallisista työskentelytavoista ja vain 10 prosenttia ei-turvallisista olosuhteista. Vaikka lainsäädännöllinen perusta on kunnossa, on valtiolla sattunut melko paljon työtapaturmia.

Valtiontalouden kannalta on ollut tarpeellista selvittää, onko sekä koko valtion tasolla että virasto- ja laitostasolla tehty oikeita ja riittäviä toimenpiteitä työtapaturmien ehkäisemiseksi ja ovatko virastot pyrkineet kehittämään omaa työturvallisuuskulttuuriaan.

Tarkastus osoitti, että osassa virastoja työturvallisuuteen on kiinnitetty paljon huomiota ja organisaation työturvallisuuskulttuuria on pyritty ke-

¹⁰⁰ Työsuojelun perusteet 2006. s. 38–40.

hittämään systemaattisesti ja samalla on ymmärretty, että työturvallisuus on eräs niitä asioita, joita tulee kehittää jatkuvasti.

Osassa virastoja työturvallisuus ja siihen liittyvä ajattelu kaipaavat edelleen kehittämistä ja sen ymmärtämistä, että työturvallisuus ei ole joukko toimenpiteitä vaan ajattelutapa.

4 Tarkastusviraston kannanotot

Tarkastuksen tavoitteena oli selvittää, miten työturvallisuutta on johdettu valtionhallinnossa ja minkälaisia puutteita siinä on ilmennyt. Tarkastuksessa kiinnitettiin erityisesti huomiota työturvallisuuden mittaamiseen, työmenetelmien hallintaan työturvallisuuden näkökulmasta ja työturvallisuuskoulutukseen. Lisäksi tarkasteltiin työsuojelun toimintaohjelmien käyttökelpoisuutta sekä yhteiseen työpaikkaan liittyviä ongelmia.

Suoritetun tarkastuksen perusteella voidaan todeta, että työturvallisuus on valtionhallinnossa hoidettu pääosin asianmukaisesti. Tämän päätuloksen ohella tarkastusvirasto esittää seuraavat johtopäätökset ja suositukset huomioonotettaviksi työturvallisuutta kehitettäessä:

Yhteisten työpaikkojen ongelmat

Valtion organisaatioiden tulisi nykyistä enemmän kiinnittää huomiota työpaikalla työskentelevien muun työnantajan työntekijöiden työturvallisuuteen. Pääasiallista määräysvaltaa käyttävän työnantajan tulisi olla tietoinen muun työnantajan työturvallisuuden tasosta sekä tiedottaa ulkopuoliselle työnantajalle työpaikan vaaratekijöistä. Tilaja-tuottajamallin sopimuksiin tulisi sisällyttää toimijoille kuuluvat työturvallisuuteen liittyvät tehtävät, vastuut ja valvonta. (Luku 3.6.)

Organisaatioiden tulisi kantaa vastuuta yhteisistä työpaikoista, siten että muun työnantajan työturvallisuuden tasoa kohennetaan esimerkiksi koulutuksen ja yhteistyön avulla. (Luku 3.6.)

Organisaatioiden tulisi harkita nykyistä laajempaa työturvallisuuskortti-vaatimusta, mikäli työpaikalla työskentelee myös muun työnantajan työntekijöitä. (Luku 3.3.)

Työturvallisuuden ohjaus valtion tasolla

Kokonaisvastuun ottamista valtion työsuojeluasioista olisi tarpeen parantaa sekä koko valtionhallinnon tasolla että ministeriötasolla. (Luku 3.1.)

Valtion tasolla tulisi kehittää työturvallisuusasioita koskevaa tiedotusta ja ohjausta. Vaikka monissa valtion organisaatioissa työturvallisuusasiat ovat hallinnassa, on kuitenkin olemassa sellaisiakin organisaatioita, joilta puuttuu sekä koulutusta että osaamista työturvallisuusasioissa, ja näiden organisaatioiden tulisi saada toimintaansa nykyistä enemmän ohjausta ja tukea. (Luku 3.1.)

Organisaatioiden tulisi ilmoittaa rekisterinpitäjälle eli Valtiokonttorille välittömästi, kun työpaikan työsuojeluorganisaatiossa on tapahtunut henkilövaihdoksia. Valtiokonttorin tulisi aika ajoin varmistaa luetteloiden ajantasaisuus. (Luku 3.1.)

Työturvallisuuden johtaminen virastotasolla

Virastojen tuli nykyistä enemmän kiinnittää huomiota työturvallisuuden johtamiseen ja ottaa se osaksi viraston kokonaisjohtamista. (Luku 3.1.)

Työsuojelun toimintaohjelma suositellaan päivitettäväksi sopivin väliajoin. Toimintaohjelman tulisi olla asiakirja, jota voidaan käyttää organisaation työturvallisuuden perustana, ja siihen tulisi sisällyttää myös organisaatiossa työskentelevien muiden työnantajien työturvallisuuden ylläpito ja kehittäminen. Toimintaohjelmaan tulisi kuulua vaarojen kartoitus kattavasti. Lisäksi tulisi määritellä työnjohdon vastuut ja valvonta. Kartoitusta olisi hyvä käyttää myös perehdyttämisen ja koulutuksen pohjana. (Luku 3.4.)

Työmenetelmien hallinta turvallisuuden näkökulmasta

Tarkastus osoitti, että on monia sellaisia aloja, joilla henkilöstö on työsään joutunut kokemaan väkivaltaa tai sen uhkaa. Tarkastusvirasto suosittelee, että näiden alojen henkilöstölle suunniteltaisiin ja tarjottaisiin nykyistä enemmän sellaista koulutusta ja harjoitusta, joka auttaisi uhkaavien tilanteiden kohtaamisessa ja hallinnassa. Työntekijöiden tietämystä aggressiivisuudesta ja sen syistä ja hallinnasta sekä tilanteessa huomioon otettavista asioista tulisi lisätä. (Luku 3.3.)

Hälytysajokurssien järjestämistä eri viranomaisten käyttöön tarkastusvirasto pitää myönteisenä asiana ja suosittelee, että hälytysajoneuvojen kuljettajille varattaisiin mahdollisuus osallistua kyseisiin verkkokursseihin (Luku 3.3.).

Tarkastusvirasto suosittelee, että työpaikan hälytysjärjestelmät rakennetaan asianmukaisiksi. Tämä koskee erityisesti niitä tilanteita, joissa työntekijä joutuu työskentelemään yksin. Myös yksintyöskentelyn edellytykset tulisi määritellä tapauskohtaisesti. (Luku 3.3.)

Työturvallisuuteen liittyvä tiedotus

Virastojen olisi hyvä ottaa osaksi tiedotussuunnitelmaansa myös työturvallisuusasioita koskeva tiedotus. (Luku 3.1.)

Tarkastusvirasto suosittelee nopean ja helppokäyttöisen, koko valtionhallintoa palvelevan, ajan tasalla olevan tiedotuskanavan kehittämistä työturvallisuusasioiden neuvontaa ja tiedonvaihtoa varten. (Luku 3.5.)

Työturvallisuuteen liittyvä mittaaminen

Tarkastusvirasto pitää myönteisenä asiana sitä, että useimmat organisaatiot olivat ottaneet käyttöönsä riskien arviointimenetelmän. Joissakin tapauksissa virastojen tulisi tarkistaa riskienhallintaansa siten, että siitä tulisi nykyistä kattavampaa. Riskienhallinnan avulla saatua tietoa tulisi myös käyttää asiantilan korjaamiseen. (Luku 3.2.)

Tarkastusvirasto pitää myönteisenä sitä, että kokemuksia tapaturmista ja "läheltä piti" -tilanteista oli joissakin organisaatioissa hyödynnetty ottamalla niistä materiaalia koulutukseen ja uusimalla ohjeita. (Luku 3.2.)

Tarkastusvirasto suosittelee, että organisaatiot seuraisivat omia työtapaturmakustannuksiaan. Niitä on mahdollista seurata esimerkiksi Valtiokonttorin sitä varten suunnitelluilla Internet-sivuilla, joiden käyttöön Valtiokonttori antaa luvan ja tarvittaessa opastusta. Myös menetelmiä epäsuorien kustannusten seurantaan olisi tarpeen kehittää. (Luku 3.2.)

Tarkastusvirasto pitää myönteisenä sitä, että Rajavartiolaitos on ottanut käyttöönsä turvallisuusjohtamisen tietojärjestelmän, jonka avulla voidaan raportoida ja tutkia turvallisuuspoikkeamia. Tarkastusvirasto suosittelee, että myös muut työtapaturmille alttiit alat, kuten poliisi ja Puolustusvoimat, kiirehtisivät turvallisuusjohtamisen tietojärjestelmän käyttöönottoa. (Luku 3.2.1.)

Työturvallisuuskoulutus

Työsuojeluhenkilöstön koulutusta tulisi kehittää siten, että peruskurssien lisäksi työsuojeluhenkilöstölle tarjottaisiin myös jatkokoulutusta, joka voitaisiin toteuttaa verkko-opetuksena tai verkko-opetuksen ja kontaktiopetuksen yhdistelmänä. Peruskurssit on edelleen hyvä toteuttaa kontaktiopetuksena, jotta osallistujille luodaan mahdollisuus vuorovaikutukseen ja ideoidenvaihtoon. Virastojen tulee huolehtia siitä, että työsuojeluhenkilöstöllä on mahdollisuus osallistua alan koulutukseen. Myös organisaatioiden linjajohdon tietämystä työturvallisuudesta olisi tarpeen lisätä. (Luku 3.5.)

Yhteistyö ja tiedon vaihto

On hyvä asia, että useassa virastossa on tehty hallinnonalojen sisäistä tai hallinnonalojen välistä yhteistyötä. Olisi suotavaa, että yhteistyön ja ver-

taisooppimisen mahdollisuuksia edelleen lisätään, jotta virastot voisivat hyödyntää toinen toistensa kokemuksia. (Luku 3.8)

Työturvallisuusjohtamisessa tulisi tehdä aiempaa enemmän yhteistyötä työterveyshuollon kanssa. (Luku 3.8.)

Lähteet

1. Lait

Laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta (44/2006).

Työterveyshuoltolaki (1383/2001).

Työturvallisuuslaki (738/2002).

2. Kirjalliset lähteet

Alvesalo, Anne & Nuutila, Ari-Matti. Rangaistava työn turvattomuus. Edita Prima Oy. Helsinki.

Eskola, Kaisa & Leino, Tuula. Väkivalta ja sen uhka poliisipartiotyössä. Seurantatutkimuksen loppuraportti. Helsinki 2008.

Euroopan työsuojelustrategia 2007–2012. Työn laadun ja tuottavuuden parantaminen: yhteisön työterveys- ja työturvallisuusstrategia. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki 2007.

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

Laitinen, Heikki – Vuorinen, Marko – Simola, Antti. Työturvallisuuden ja terveyden johtaminen. Tallinna 2009.

Lepistö, Jukka. Verkostoituneen organisaation riskitekijät onnettomuustutkinnan näkökulmasta. TUKES -julkaisu 2/2004.

Reiman, Teemu. Organisaatiokulttuuri ja turvallisuus. Kirjallisuuskatsaus. Valtion teknillinen tutkimuskeskus 1999.

Ruuhilehto, Kaarin & Kuusisto, Arto. Turvallisuuskulttuuri – mitä se on. TUKES -julkaisu 3/1998. Turvatekniikan keskus. Tampere 1998.

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

Selin Risto & Leino, Tuula. Väkivaltatilanteet ja niiden hallinta poliisiparatiotyössä. Loppuraportti. Työterveyslaitos 2005.

Selin, Risto & Leino, Tuula. Väkivalta ja sen uhka tullitarkastajan työssä. Loppuraportti. Työterveyslaitos 2006.

Sinisammal, Janne. Työturvallisuusindeksi. Oulun yliopisto. Loppuraportti Työsuojelurahastolle 28.4.2004.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan työsuojelustrategia. Sosiaali- ja terveysministeriö, työsuojeluosasto. Julkaisuja 1998:10. Helsinki.

Turvallisuus kohti maailman kärkeä. Työtaturmaohjelma 2001–2005. Tampere. Sosiaali- ja terveysministeriö.

Työolot ja taloudellinen ajattelu. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisu 1998. Tampere.

Työsuojelun perusteet. Työterveyslaitos. Helsinki 2006.

Työsuojelupiirien tuottavuusryhmän loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2009:19.

Työsuojelun valvontalaki. Sosiaali- ja terveysministeriön esitteitä 2/2006.

Työtaturmat ja ammattitaudit 2009. Tapaturmavakuutuslaitosten liitto. Helsinki.

Työturvallisuusindeksi. Loppuraportti Työsuojelurahastolle. 28.4.2004. Toimittanut Janne Sinisammal.

Työturvallisuuslain toimeenpano työpaikoilla. Sosiaali- ja terveysministeriö. Selvityksiä 4/2007. Yliopistopaino. Helsinki.

Työturvallisuussäännöksiä valmisteleavan neuvottelukunnan "Väkivallan uhka"- jaoston mietintö 24.3.2009, Helsinki (julkaisematon).

Valtiovarainministeriön rahoituspäätös VM/1/37/2009.

3. Haastattelut

Valtiovarainministeriön henkilöstöosaston edustajan haastattelu (1 henkilö).

Valtiokonttorin vakuutuksen edustajien haastattelut (5 henkilöä).

Sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosaston edustajan haastattelu (2 henkilö).

Uudenmaan työsuojelupiirin edustajien (3 henkilöä) ja Turun ja Porin työsuojelupiirin edustajien (1 henkilö) haastattelut.

Työterveyslaitoksen edustajan haastattelu työturvallisuuskoulutuksen järjestäjänä (1 henkilö).

Rajavartiolaitoksen edustajien haastattelut (7 henkilöä).

Sisäasiainministeriön poliisiosaston edustajien haastattelu (2 henkilöä).

Puolustusvoimien edustajan haastattelu (1 henkilö).

4. Internet-lähteet

www.valtiokonttori.fi Valtiokonttorin Internet-sivut

www.stm.fi Sosiaali- ja terveysministeriön Internet-sivut.

www.tyosuojelu.fi Työsuojelupiirien Internet-sivut.

<http://osha.europa.eu/fi> Euroopan työturvallisuus ja -työterveysviraston Internet-sivut.

www.tyoturva.fi Työturvallisuuskeskuksen Internet-sivut.

www.tilastokeskus.fi Tilastokeskuksen Internet-sivut.

Valtiokonttorin vakuutustilastot.

Liitteet

Liite 1. Voimassa oleva työsuojelulainsäädäntö 30.6.2009 (Työsuojelupiirien Internet-sivut)

- L työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta 44/2006 (1334/2007)
- L työsuojeluhallinnosta 16/1993 (55/2006)
- A työsuojeluhallinnosta 176/1993 (481/2004)
- VNa työsuojelulautakunnista 480/2004
- VNa työsuojelupiireistä 1035/2003
- L työneuvostosta ja eräistä työsuojelun poikkeusluvista 400/2004 (336/2007)
- A työsuojeluun liittyvien tarkastuslaitosten hyväksymisestä 18/2000
- VNp päätös viranomaisten yhteistoiminnasta räjähdysainetarkastusten suorittamisessa 280/1978
- STMa työsuojelun piirihallinnon maksullisista suoritteista
- Työturvallisuuslaki 738/2002 (709/2008)
- VNa työpaikkojen turvallisuus- ja terveysvaatimuksista 577/2003
- VNp työpaikkojen turvamerkeistä ja niiden käytöstä 976/1994
- Laki eräiden teknisten laitteiden vaatimustenmukaisuudesta 1016/2004 (45/2006)
- VNp työssä käytettävien ajoneuvojen peruutushälyttimestä 847/1994
- VNa työvälineiden turvallisesta käytöstä ja tarkastamisesta 403/2008
- VNp henkilönsuojaimista 1406/1993 (1209/1996)
- VNp henkilönsuojainten valinnasta ja käytöstä työssä 1407/1993
- VNp koneiden turvallisuudesta 1314/1994 (765/2000)
- Valtioneuvoston asetus traktoreiden, niiden perävaunujen ja traktoreilla vedettävien vaihdettavissa olevien koneiden EY -tyyppi hyväksynnästä 356/2005 (1051/2006)
- VNa henkilökuljetukseen tarkoitetuista köysiratalaitteistoista 253/2002 (406/2008)
- VNp työturvallisuuslain soveltamisesta pulttipistooleihin ja niiden tarkastukseen 862/1997 (1105/1999)
- VNp henkilökuljetuksiin käytettävistä rakennushisseistä ja niiden tarkastuksesta 982/1980 (919/1988)
- VNa laserlaitteista ja niiden tarkastuksesta 291/2008
- VNp suurtaajuuslaitteista ja niiden tarkastuksesta 473/1985

- VNp henkilönostoista nosturilla ja haarukkatrukilla 793/1999 (634/2004)
- VNa ulkona käytettävien laitteiden melupäästöistä 621/2001 (953/2006)
- VNa työntekijöiden suojelemisesta tärinästä aiheutuvilta vaaroilta 48/2005
- Ympäristönsuojelulaki 86/2000 (22 §) (137/2006)
- VNp näyttöpäätetyöstä 1405/1993
- Laki eräiden teknisten laitteiden vaatimustenmukaisuudesta 1016/2004 (45/2006)
- VNp työssä käytettävien ajoneuvojen peruutushälyttimestä 847/1994
- VNa työvälineiden turvallisesta käytöstä ja tarkastamisesta 403/2008
- VNp henkilösuojaimista 1406/1993 (1209/1996)
- VNp henkilösuojainten valinnasta ja käytöstä työssä 1407/1993
- VNp koneiden turvallisuudesta 1314/1994 (765/2000)
- Valtioneuvoston asetus traktoreiden, niiden perävaunujen ja traktoreilla vedettävien vaihdettavissa olevien koneiden EY-tyyppi-hyväksynnästä 356/2005 (1051/2006)
- VNa henkilökuljetukseen tarkoitetuista köysiratalaitteistoista 253/2002 (406/2008)
- VNp työturvallisuuslain soveltamisesta pulttipistooleihin ja niiden tarkastukseen 862/1997 (1105/1999)
- VNp henkilökuljetuksiin käytettävistä rakennushisseistä ja niiden tarkastuksesta 982/1980 (919/1988)
- VNa laserlaitteista ja niiden tarkastuksesta 291/2008
- VNp suurtaajuuslaitteista ja niiden tarkastuksesta 473/1985
- VNp henkilönostoista nosturilla ja haarukkatrukilla 793/1999 (634/2004)
- VNa työntekijöiden suojelemisesta melusta aiheutuvilta vaaroilta 85/2006
- VNa ulkona käytettävien laitteiden melupäästöistä 621/2001 (953/2006)
- VNa työntekijöiden suojelemisesta tärinästä aiheutuvilta vaaroilta 48/2005
- Ympäristönsuojelulaki 86/2000 (22 §) (137/2006)
- VNp näyttöpäätetyöstä 1405/1993
- VNp käsin tehtävistä nostoista ja siirroista työssä 1409/1993
- VNp asbestityöstä 1380/1994 (318/2006)
- TSHp hyväksyttävistä asbestipurkutyössä käytettävistä menetelmistä ja laitteista 231/1990 (176/1992)
- TSHp varautumisesta asbestityöhön aluksella 952/1989

- VNp asbestityöstä annetun valtioneuvoston päätöksen soveltamisesta laivatyöhön 536/1988
- VNp lyijytyöstä 1154/1993
- VNp vaarallisia aineita sisältävistä säiliöistä ja niiden merkinnöistä 421/1989
- VNp työntekijöille aiheutuvan suuronnettomuusvaaran torjunnasta 922/1999
- VNp kemiallisista tekijöistä työssä 715/2001
- STMa haitallisiksi tunnetuista pitoisuuksista 795/2007
- VNp työntekijöiden suojelemisesta työhön liittyvältä biologisten tekijöiden aiheuttamalta vaaralta 1155/1993
- STMp biologisten tekijöiden luokituksesta 229/1998
- Laki syöpäsairauden vaaraa aiheuttaville aineille ja menetelmille ammatissaan altistuvien rekisteristä 717/2001
- VNp työhön liittyvän syöpävaaran torjunnasta 716/2000 (245/2002)
- Tmp syöpäsairauden vaaraa aiheuttavista tekijöistä 838/1993 (1014/2003)
- VNp perimälle, sikiölle ja lisääntymiselle työssä aiheutuvan vaaran torjunnasta 1043/1991
- Tmp perimälle, sikiölle ja lisääntymiselle työssä vaaraa aiheuttavista tekijöistä 1044/1991
- STMp sikiön kehitykselle ja raskaudelle vaaraa aiheuttavista tekijöistä ja vaaran arvioimisesta 931/1991 (1155/1999)
- VNp työturvallisuuslain soveltamisesta torjunta-aineen käsittelyyn ja levitykseen metsätöissä 538/1989
- VNp ympäristön tupakansavusta ja siihen liittyvän syöpävaaran torjunnasta työssä 1153/1999
- STMa vaarallisen kemikaalin päällyksen turvasulkimesta ja näkövammaisille tarkoitettuun vaaratunnuksesta 430/2001
- Kemikaalilaki 744/1989 (408/2009)
- Kemikaaliasetus 675/1993 (514/2008)
- L vaarallisten aineiden kuljetuksesta 719/1994 (557/2006)
- VNp vaarallisten aineiden kuljetuksesta ja tilapäisestä säilytyksestä satama-alueella 251/2005
- STMa käyttöturvallisuustiedotteesta 1202/2001
- Sosiaali- ja terveysministeriön asetus kemikaaleja koskevien tietojen toimittamisesta 553/2008
- STMa vaarallisten aineiden luettelosta 509/2005
- STMa kemikaalien luokitusperusteista ja merkintöjen tekemisestä 807/2001 (655/2008)
- STMa vaarallisiksi luokiteltujen kemikaalien määrätietojen toimittamisesta 1233/2000

- L syöpäsairauden vaaraa aiheuttaville aineille ja menetelmille ammatissaan altistuvien rekisteristä 717/2001
- Työsopimuslaki 55/2001 (707/2008)
- L ammatillisesta koulutuksesta (18 ja 19 §) 630/1998 (1072/2005)
- A ammatillisesta koulutuksesta (5 §) 811/1998 (603/2005)
- L kotitaloustyöntekijän työsuhteesta 951/1977 (73/2001)
- Leipomotyölaki (5 §) 302/1961 (683/1995)
- L lähetetyistä työntekijöistä 1146/1999 (1198/2005)
- L tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä 1233/2006 (708/2008)
- L palvelukseen kutsutun asevelvollisen työ- ja virkasuhteen jatkumisesta 570/1961 (1460/2007)
- L yhteistoiminnasta yrityksissä 334/2007 (127/2009)
- L yhteistoiminnasta valtion virastoissa ja laitoksissa 651/1988 (128/2009)
- L yksityisyyden suojasta työelämässä 759/2004 (126/2009)
- Työaikalaki 605/1996 (164/2005)
- Laki itsenäisyyspäivän viettämisestä yleisenä juhla- ja vapaapäivänä 388/1937
- Laki vapunpäivän järjestämisestä työntekijäin vapaapäiväksi eräissä tapauksissa 272/1944
- Valtioneuvoston päätös yötyötä tekeväälle työntekijälle järjestettävästä kuljetuksesta 21.11.1996/869
- Merityöaikalaki 296/1976 (941/2004)
- L työajasta kotimaanliikenteen aluksissa 248/1982 (935/2002)
- Neuvoston asetus tieliikenteen sosiaalilainsäädännön yhdenmukaistamisesta (ETY) N:o 3820/85
- Opintovapaalaki 273/1979 (344/2007)
- Opintovapaa-asetus 864/1979 (478/1991)
- Vuorotteluvapaalaki 1305/2002 (1054/2008)
- Vuosilomalaki 162/2005 (1448/2007)
- Merimiesten vuosilomalaki 433/1984 (153/2001)
- L nuorista työntekijöistä 998/1993 (405/2004)
- TMp nuorille sopivista kevyistä töistä 1431/1993
- STMa nuorille työntekijöille vaarallisten töiden esimerkkiluettelosta 302/2007
- VNa nuorille työntekijöille erityisen haitallisista ja vaarallisista töistä 475/2006
- Merimieslaki 423/1978 (342/2007)
- A merimiehen lääkärintarkastuksista 476/1980 (120/1999)
- STMp lääkärin hyväksymisestä merimieslääkäriksi 1250/1997
- STM:n ilmoitus merimiehen lääkärintarkastusohjeista 701/1998

- STMp merimieheltä vaadittavasta näkö- ja kuulokyvystä 70/1985
- VNp laivatyössä noudatettavista järjestysohjeista 418/1981 (1329/1995)
- VNp työympäristöstä aluksessa 417/1981 (1328/1995)
- VNa aluksessa käytettävistä suojeluvälineistä ja mittauslaitteista 825/2001
- A laivaväen ruoanpidosta aluksissa 601/1985 (266/1997)
- A laivaväen asuintiloista aluksella 518/1976 (267/1997)
- Työterveyshuoltolaki 1383/2001 (1054/2008)
- VNp velvollisuudesta antaa tietoja työpaikan terveysvaaroista 210/1987
- VNa hyvän työterveyshuoltokäytännön periaatteista, työterveyshuollon sisällöstä sekä ammattihenkilöiden ja asiantuntijoiden koulutuksesta 1484/2001
- VNa terveystarkastuksista erityistä sairastumisen vaaraa aiheuttavissa töissä 1485/2001 (831/2005)
- VNa huumausainetestien tekemisestä 218/2005
- VNa työntekijöiden työterveyskortista rakennustyössä 1176/2006
- VNa räjähdyskelpoisten ilmaseosten työntekijöille aiheuttaman vaaran torjunnasta 576/2003
- L toimenpiteistä tupakoinnin vähentämiseksi 693/1976 (700/2006)
- A toimenpiteistä tupakoinnin vähentämiseksi 225/1977 (132/2009)
- STMa ravintolan ja muun ravitsemisliikkeen tupakointitilasta 964/2006
- Tapaturmavakuutuslaki 608/1948 (48/2006) (1 luku)
- Ammattitautilaki 1343/1988 (1360/2007)
- Ulkomaalaislaki 301/2004 (323/2009) Otteita
- Yhdenvertaisuuslaki 21/2004 (84/2009)
- TMa yhdenvertaisuuslaissa tarkoitetun hyvityksen enimmäismäärän tarkistamisesta 60/2007
- Tieliikennelaki (87 a §, 6 a luku, 103 §, 105 a §) 267/1981 (1321/2006)
- Tieliikenneasetus (1, 2 §:t) 182/1982 (856/2002)
- A. ajoneuvon käytöstä tiellä (7, 7 a, 7 b §:t) 1257/1992 (1221/2007)
- Rikoslaki, 47 luku 39/1889 (346/2007)

Liite 2. Työtaturmia koskevia ohjelmia ja organisaatioita

- Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnoiman "**Työturvallisuus kohti maailman kärkeä**" -ohjelma toteutettiin vuosina 2001–2005. Sen tavoitteena oli saada työtaturmien määrä ja vakavuus jatkuvaan laskuun Suomessa sekä edistää ihmisten terveyttä ja toimintakykyä, parantaa työpaikkojen toiminnan tuloksellisuutta, tuottavuutta ja laatua sekä lisätä kansallista hyvinvointia. Keinoina olivat hyvän turvallisuuskulttuurin edistäminen ja nolla tapaturmaa -ajattelun soveltaminen sekä yksityisellä että julkisella sektorilla. Ohjelman toimenpiteinä olivat valtakunnallisten organisaatioiden yhteistyö ja synergia sekä ohjelman tuki työpaikoille, työpaikkojen omat toimenpiteet ja sellaiset valtakunnallisten organisaatioiden omat toimenpiteet, jotka tukevat työpaikkoja.
- **Työsuojelurahaston** tarkoituksena on rahoittaa sellaista tutkimus-, kehitys- ja tiedotustoimintaa, joka parantaa työoloja ja edistää työyhteisöjen toiminnan turvallisuutta ja tuottavuutta. Rahaston tehtävät perustuvat työsuojelurahastolakiin. Rahasto edistää tapaturmavakuutusvelvollisten työnantajien ja näiden palveluksessa olevien työntekijöiden etua. Työsuojelurahaston toimintaa valvoo työsuojelusta ja sen valvonnasta vastaava ministeriö. Työsuojelurahasto on myöntänyt määrärahoja vuosittain yli 9 miljoonan euron verran. Internet-sivut: <http://www.tyosuojelurahasto.fi>
- **Työturvallisuuskeskus** on työmarkkinaosapuolten perustama toimija, joka tuottaa työyhteisöille ajankohtaiseen tietoon perustuvaa koulutusta, tiedotusta, julkaisuja ja kehittämispalveluja, jotta työolot sekä työn terveellisyys, turvallisuus ja tuloksellisuus paranisivat. Se kehittää yhteistyötä työturvallisuusalan yhteisöjen välillä toimimalla verkostoissa ja asiantuntijana. Internet-sivut: <http://www.tyoturva.fi>
- **Työterveyslaitos** on monitieteinen tutkimus- ja asiantuntijalaitos, joka edistää työn terveellisyttä ja turvallisuutta sekä työntekijöiden hyvinvointia. Ratkaisuja etsitään tutkimuksen, koulutuksen, asiantuntijapalveluiden ja tiedonvälityksen keinoin. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla toimiva laitos toimii kuudella paikkakunnalla, Helsingissä, Kuopiossa, Lappeenrannassa, Oulussa, Tampereella ja Turussa. Päätoimipiste on Helsingissä. Laitos on perustettu vuonna 1945. Vakinaisen henkilöstön määrä on noin 600, ja projekteissa työskentelee lisäksi noin 200 henkilöä. Internet-sivut: <http://www.ttl.fi>

- **Euroopan työterveys- ja turvallisuusvirasto** on Euroopan unionin organisaatio, jonka vastuulla on työterveyteen ja työturvallisuuteen liittyvän olennaisen tiedon kerääminen, erittely ja levittäminen asianosaisille. Virasto edistää työperäisten ongelmien ennakointi- ja ehkäisykulttuuria. Tavoitteena on, että Euroopan työpaikat ovat nyt ja tulevaisuudessa turvallisia, terveellisiä ja tuottavia. Internet-sivut <http://fi.osha.europa.eu/>

Liite 3. Kyselylomake

1. Vastaajan nimi
2. Vastaajan virka-asema
3. Vastaajan asema työsuojeluorganisaatiossa
4. Sähköpostiosoite
5. Viraston tai laitoksen nimi
6. Kuinka suuren henkilöstömäärän työsuojelupäällikkö tai työsuojeluvaltuutettu olette?
7. Arveletteko, että organisaation johto on tietoinen työturvallisuuteen liittyvästä vastuustaan?
8. Miten vastuunotto ilmenee?
9. Arveletteko, että organisaation johto on tietoinen työtaturmien aiheuttamista kustannuksista?
10. Minkälaisista työtaturmistai tai "läheltä piti" -tilanteista organisaation johto saa tiedon?
11. Millä tavoin organisaation johto osallistuu työturvallisuuden kehittämiseen?
12. Miten työturvallisuus on otettu huomioon organisaation strategiassa?
13. Millä tavoin työturvallisuus on otettu huomioon organisaationne johtamisjärjestelmässä?
14. Käsitelläänkö työturvallisuusasioita organisaationne johtoryhmässä?
15. Minkälaiseksi arvioitte organisaationne työturvallisuuden tason verrattuna muihin samantyyppisiin valtion organisaatioihin?
16. Millä tavoin organisaatiossanne tiedotetaan työturvallisuusasioista?
17. Onko virastonne hakenut jotakin työturvallisuuteen liittyvää palkintoa?
18. Minkä nimisen palkinnon olette saaneet ja minä vuonna?
19. Onko teillä käytössä riskienarviointimenetelmä?
20. Mikä on riskienarviointimenetelmän nimi jos sellainen on käytössä?
21. Kirjataanko teillä työtaturmat?
22. Kirjataanko teillä "läheltä piti" -tilanteet?
23. Onko riskienhallinnan taso omassa organisaatiossanne parempi vai huonompi kuin muissa vastaavanlaisissa valtion organisaatioissa?
24. Minkälaisia puutteita on organisaationne riskienhallinnassa?
25. Mikä on organisaationne riskienhallinnassa erityisen hyvää?
26. Onko organisaationne työsuojelun toimintaohjelma ajan tasalla?
27. Toteutetaanko ohjelmaa käytännössä?
28. Mitä puutteita ohjelmassa on?
29. Mitä erityisen hyvää ohjelmassa on?

30. Milloin nyt voimassa oleva työsuojelun toimintaohjelma on laadittu?
31. Onko nykyistä ohjelmaa edeltänyt aiempi
32. Kuvailkaa, miten tieto sattuneista työtapaturmista etenee organisaatiossanne?
33. Kerätäänkö työturvallisuuspoikkeamista tietoa?
34. ketkä organisaatiossanne saavat tapaturmia ja työturvallisuuspoikkeamia koskevan tiedon?
35. Miten työtapaturmia ja poikkeamia koskevaa tietoa hyödynnetään organisaatiossa?
36. Minkälaisiin vaaratilanteisiin henkilöstönne voi joutua?
37. Onko ohjeistus tai koulutus vaaratilanteiden varalta riittävä?
38. Minkälaisia puutteita vaaratilanteiden hallinnassa on ilmennyt?
39. Kuinka iso osa henkilöstöstä toimii tehtävissä, joissa vaaratilanteiden hallinta on erityisen tärkeää?
40. Ovatko organisaationne työsuojelun edustajat osallistuneet työsuojelukoulutukseen?
41. Milloin viimeksi on osallistuttu koulutukseen?
42. Onko alalla tarjolla osaa työturvallisuuskoulutusta?
43. Minkälaisia parantamistarpeita on mielestänne työsuojelukoulutuksessa?
44. Työskenteleekö organisaatiossanne muun kuin oman työnantajanne työntekijöitä?
45. Paljonko muun työnantajan työntekijöitä on?
46. Minkälainen on heidän työturvallisuustasonsa teidän organisaatioonne verrattuna?
47. Minkälaisia työturvallisuusongelmia on tullut esille tässä yhteydessä?
48. Miten ongelmia on pyritty ratkaisemaan?
49. Miten teillä seurataan työtapaturmakustannuksia?
50. Mitä havaintoja olette tehneet kustannusten kehittymisestä?
51. Tilastoidaanko teillä järjestelmällisesti työtapaturmat?
52. Onko virastollanne käyttöoikeus Valtiokonttorin vakuustilastoihin?
53. Oletteko tutustunut Valtiokonttorin vakuustilastoihin?
54. Jos olette tutustunut, niin mitä havaintoja olette tehneet?
55. Onko organisaationne edustajiin kohdistunut syytteitä tai tuomioita työsuojelurikkomuksista tai -rikoksista vuoden 2002 jälkeen?
56. Mitä toimenpiteitä syytteet tai tuomiot ovat aiheuttaneet organisaatiossanne?
57. Onko työsuojeluviranomainen antanut organisaatiollenne vuoden 2002 jälkeen jonkin tai joitakin seuraavista?
58. Mitä epäkohtia tai puutteita olette havainnut valtionhallinnon työturvallisuusasioissa?
59. Ohjataan työturvallisuutta mielestänne riittävästi valtion tasolla?

60. Minkälaisissa asioissa ohjausta tarvittaisiin lisää?
61. Onko teillä työturvallisuusasioissa yhteistyötä muiden organisaatioiden kanssa?
62. Nimetkää ne organisaatiot, joiden kanssa on yhteistyötä.
63. Mainitkaa esimerkkejä yhteistyömuodoista.
64. Mitkä ovat tulevaisuudessa suurimmat työturvallisuushaasteet teidän organisaatiossanne?
65. Mitkä ovat hallinnonalanne suurimmat työturvallisuushaasteet tulevaisuudessa?

Liite 4. Kyselylomakkeeseen vastanneiden edustamat organisaatiot

Liikenne- ja viestintäministeriön toimiala

- Merenkululaitos
- Merenkululaitos/Merenmittaustuotanto

Maa- ja metsätalousministeriön toimiala

- Maanmittauslaitos
- Metsähallitus
- Metsähallitus/Laatumaa tulosalue
- Metsähallitus, metsätalous
- Metsähallitus/Villi Pohjola
- Pohjois-Savon maanmittaustoimisto

Oikeusministeriön toimiala

- Kaakkois-Suomen aluevankila
- Kajaanin käräjäoikeus
- Kanta- Hämeen ulosottovirasto
- Konnunsuon vankila
- Konnunsuon vankila/Haminan työsiirtola
- Kouvolan hovioikeus
- Kouvolan oikeusapupiirin oikeusaputoimistot
- Kuopion hallinto-oikeus
- Kylmäkosken vankila
- Lahden oikeusaputoimisto
- Länsi-Suomen aluevankila
- oikeusministeriö
- Pyhäselän vankila
- Riihimäen vankila
- Rikosseuraamusalan koulutuskeskus
- Satakunnan ulosottovirasto
- Sukevan vankila
- Sulkavan vankila
- Vaasan hallinto-oikeus
- Vantaan vankila
- Vilppulan vankila

Opetusministeriön toimiala

- Helsingin yliopisto
- Kuvataideakatemia

- Lappeenrannan teknillinen yliopisto
- Oulun yliopisto
- Tampereen teknillinen yliopisto
- Teatterikorkeakoulu
- Teknillinen korkeakoulu

Puolustusministeriön toimiala

- Elektroniikkalaitos
- Ilmavoimien teknillinen koulu
- Jääkäriprikaati
- Kainuun prikaati
- Karjalan Lennosto
- Lapin sotilasläänin esikunta
- Lentotekniikkalaitos
- Länsi-Suomen huoltorykmentti
- Merivoimien esikunta ja saaristomeren meripelastus
- Puolustusvoimien teknillinen tutkimuslaitos
- Pääesikunta
- Räjähdelaitos Keuruun varikko
- Satakunnan lennosto
- Tykistöprikaati
- Viestirykmentti

Sisäasiainministeriön toimiala

- Espoon kihlakunnan poliisilaitos
- Helsingin hätäkeskus
- Helsingin kihlakunnan poliisilaitos
- Helsingin vartiolentue
- Hämeenlinnan kihlakunnan poliisilaitos
- Hätäkeskuslaitos
- Ilomantsin kihlakunnan poliisilaitos
- Joensuun kihlakunnan poliisilaitos
- Jämsän poliisilaitos
- Kaakkois-Suomen rajavartiosto
- Kauhajoen kihlakunnan poliisilaitos
- Keski-Suomen hätäkeskus
- Keskusrikospoliisi
- Kuusamon rajavartioalue
- Lapin rajavartiosto
- Länsi-Suomen merivartiosto
- Mikkelin kihlakunnan poliisilaitos

- Mäntän poliisilaitos
- Pelastusopisto
- Pohjanmaan hätäkeskus
- Pohjois-Karjalan Rajavartiosto
- Pohjois-Karjalan rajavartiosto, Lieksan rajavartioalue
- Pohjois-Pohjanmaan ja Kainuun hätäkeskus
- Poliisiammattikorkeakoulu
- Porin kihlakunnan poliisilaitos
- Raja- ja merivartiokoulu
- Rajavartiolaitoksen esikunta
- Rajavartiolaitos
- Saaristomeren meripelastusalue
- Savonlinnan kihlakunnan poliisilaitos
- Seinäjoen kihlakunnan poliisilaitos
- Suomenlahden merivartiosto
- Tampereen kihlakunnan poliisilaitos
- Tornion kihlakunnan poliisilaitos
- Turun kihlakunnan poliisilaitos
- Vaalimaan rajatarkastusasema
- Varsinais-Suomen hätäkeskus
- Äänekosken poliisilaitos

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön toimiala

- Säteilyturvakeskus

Työ- ja elinkeinoministeriön toimiala

- Geologian tutkimuskeskus
- Pohjois-Karjalan TE-keskus
- Pohjois-Pohjanmaan TE-keskus
- Pohjois-Savon TE-keskus
- Uudenmaan TE-keskus
- Valtion teknillinen tutkimuskeskus
- Varsinais-Suomen TE-keskus

Ulkoasiainministeriön toimiala

- ulkoasiainministeriö

Valtion liiketoiminta

- Destia Oy
- Destia Oy, hoito- ja lauttapalvelut
- Ilmailulaitos Finavia

- Ilmailulaitos Finavia/Helsinki-Vantaan lentoasema
- Luotsausliikelaitos
- Senaatti-kiinteistöt

Valtiovarainministeriön toimiala

- Eteläinen tullipiiri
- Itäinen tullipiiri
- Läntinen tullipiiri
- Oulun tulli
- Pohjanmaan verotoimisto
- Pohjoinen tullipiiri
- Pohjois-Pohjanmaan verotoimisto
- Satakunnan verotoimisto
- Tullilaboratorio

Ympäristöministeriön toimiala

- Hämeen ympäristökeskus
- Kaakkois-Suomen ympäristökeskus
- Uudenmaan ympäristökeskus

Tuloksellisuustarkastukset vuodesta 2005 lähtien

- 92/2005 EU:n jäsenvaltioiden tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahastojen jäljitysketjusta mukaan
lukien 5 %:n tarkastusvelvollisuus
- 93/2005 Kihlakunnanvirastojen ja poliisin erillisyyksiköiden toimitilahankkeet
- 94/2005 Nuorisotoiminnan tukeminen
- 95/2005 Senaatti-kiinteistöjen kiinteistöhoitopalvelujen hankinnat
– *puitesopimus*
- 96/2005 Asiantuntijapalveluiden käyttö puolustushallinnossa
- 97/2005 Työvoimakoulutuksen työllisyysvaikutukset
- 98/2005 Verosaatavien perinnän tehokkuus
- 99/2005 Korruption vastaisten mekanismien soveltamista käytännön kehitysyhteistyössä
- 100/2005 Hirvikannan säätelyjärjestelmä
- 101/2005 Yksityisten sosiaalipalvelujen valvonta
- 102/2005 Valtion asuntorahaston ulkoinen varainhankinta vuosina
1998 – 2003
- 103/2005 Ammatillisen koulutuksen kannustusraha
- 104/2005 Asuntomarkkinatiedon tuottaminen ja hyödyntäminen
– *kuntien asuntomarkkinaselvitykset asumisen tarjontatukien suuntaamisessa*
- 105/2005 Puolustusministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 106/2005 Keksintötoiminnan edistämiseen myönnettyjen valtionavustusten käyttö
- 107/2005 Ympäristöministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 108/2005 Terveystieteellisen tutkimuksen erityisvaltionosuus
- 109/2005 Työvoimatoimistojen tehtävät työttömyysetuuksien hallinnoinnissa ja valvonnassa
- 110/2005 Ulosoton tietojärjestelmähanke
- 111/2005 Suomen ja Venäjän välinen velkakonversio
- 112/2005 Työllistämistukien työllisyysvaikutukset
- 113/2005 Maatalouden ympäristötuen erityistuet
- 114/2005 Maanmittauslaitoksen maanmittaustoimitukset
- 115/2005 Kuntien harkinnanvaraisten rahoitusavustusten myöntäminen ja käyttö
- 116/2005 Työhyvinvointi valtionhallinnossa

- 117/2006 Raha-automaattiavustukset kansansairauksien ennaltaehkäisyyn
- 118/2006 Valtion televisio- ja radiorahasto
- 119/2006 Puolustusvoimien ennakkomaksut puolustusmateriaalihankinnoissa
- 120/2006 Sähköisten asiointipalvelujen kehittäminen julkishallinnossa
- 121/2006 Yritystukien vaikutusten pysyvyys
- 122/2006 EU-säädösehdotusten kansallinen käsittely
– *erityisesti taloudellisten vaikutusten arvioinnin kannalta*
- 123/2006 Kuntien yhdistymisavustukset
- 124/2006 Ammatilliset erikoisoppilaitokset ja niiden käyttökustannusten valtionosuusjärjestelmä
- 125/2006 Käräjäoikeuksien tulosohjaus ja johtaminen
- 126/2006 Teiden kunnossapito tielaitosuudistuksen jälkeen
- 127/2006 Verotuksen yhdenmukaisuuden edistäminen verohallinnossa
- 128/2006 Valtion osakkuusyhtiöt ja valtio vähemmistöomistajana
- 129/2006 Viranomaisten valvottavilta perimät valvontamaksut
- 130/2006 Sisäasiainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 131/2006 Työministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 132/2006 Suomen Kansallisteatterin peruskorjaus
- 133/2006 Kanatalouden tuotannonrajoitustoimet
- 134/2006 Maakunnan liittojen rooli
– *maakunnan kehittämisrahan sitomattoman osan käyttö*
- 135/2006 Ympäristöministeriön harkinnanvaraiset valtionavustukset Vapaa Vuotos -liikkeelle
- 136/2006 Kouluterveydenhuollon laatusuositus
– *suosituksen ohjausvaikutukset kuntien toimintaan*
- 137/2006 Budjettituki Tansanialle
- 138/2006 EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahastojen epäsäännönmukaisuuksien ilmoittamismenettelystä
- 139/2006 Turvapaikkamenettely
– *turvapaikkaprosessin, turvapaikanhakijoiden vastaanoton ja pakolaisten kotouttamisen toiminnallinen kokonaisuus*
- 140/2007 Natura 2000 -verkoston valmistelu
- 141/2007 Verotuet
– *tilivelvollisuuden toteutuminen*
- 142/2007 Paikallisen yhteistyön määrärahan tarkastus
- 143/2007 Virkamatkustaminen

- *ohjausjärjestelmät ja taloudellisuus*
- 144/2007 Jäluokat ja väylämaksut
- 145/2007 Poliisi-, tulli- ja rajavartiolaitosviranomaisten yhteistoiminta (PTR-yhteistyö)
– *erityisesti vakavan rikollisuuden torjunnassa*
- 146/2007 Nuorten syrjäytymisen ehkäisy
- 147/2007 Hankerahoitus ohjausvälineenä
- 148/2007 Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 149/2007 Ulkoasiainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 150/2007 Tulosohjauksen tila
– *Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastushavaintojen 2002–2006 perusteella*
- 151/2007 Finanssialan asiantuntijapalveluhankinnat
- 152/2007 Aluekeskusohjelman toteutus vuosina 2004–2006
- 153/2007 Sotu-kokeilun vaikutukset
- 154/2007 Valtio etsintä- ja kaivostoiminnan edistäjänä
- 155/2007 Kalatalouden kehittäminen
- 156/2007 Kuluttajahallinnon toimivuus
- 157/2008 T&k-arviointitoiminta
- 158/2008 Alueellisten tietoyhteiskuntahankkeiden toteutus
- 159/2008 Rataväylien kunnossapito
- 160/2008 Terveystieteiden edistämisen määrärahalta toteutettavat hankkeet
- 161/2008 Tunnistuspalveluiden kehittäminen ja käyttö julkisessa hallinnossa
- 162/2008 Metsähallitus
– *liikelaitoskonsernina ja ympäristöministeriön ohjaamana luonnonsuojelijana*
- 163/2008 Väärinkäytökset valtionhallinnossa
- 164/2008 Huoltovarmuuskeskus
- 165/2008 Valtion teknillisen tutkimuskeskuksen (VTT) aineettoman omaisuuden (Intellectual Property Rights IPR) kaupallinen hyödyntäminen
- 166/2008 EU:n tarkastusvirastojen rinnakkaistarkastus rakennerahasto-ohjelmien tuloksellisuudesta työllisyyden alueella
- 167/2008 Hoitotakuu
- 168/2008 Valtion kassanhallinta
- 169/2008 Hallinto-oikeudet
- 170/2008 Kehitysyhteistyön läpileikkaavat tavoitteet

- 171/2008 Koulutuksen määrällinen ennakointi, mitoitus ja kohdentaminen
– erityiskohteena nuorten ammatillinen peruskoulutus
- 172/2008 Alueellisten kehittämissuunnitelmien vaikutukset
- 173/2008 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 174/2008 Julkisen työlläytymisen asema ja painopisteet
- 175/2008 Maatalouden ravinnepäästöjen vähentäminen
- 176/2008 Valot päällä Pohjolassa
Pohjoismainen sähköhuollon valmiusyhteistyö
- 177/2008 Työterveyshuolto ja alkoholihaittojen ehkäisy
- 178/2008 Poliisin tietohallintokeskuksen alueellistaminen
- 179/2008 Valtion velanhallinta
- 180/2009 Asiantuntija- ja tutkimuspalvelujen hankinta ulkoasiainministeriössä
- 181/2009 Sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisen valtionosuusjärjestelmän läpinäkyvyys
- 182/2009 Vesiväylien kunnossapito
- 183/2009 Alueelliset ympäristökeskukset tavoite 2 -ohjelman toteuttajina
- 184/2009 Valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen ohjaus ja hallinto
- 185/2009 Ajoneuvohallintokeskuksen PALKO-hanke
- 186/2009 Taloushallinnon muutokset ministeriöissä, virastoissa ja laitoksissa
- 187/2009 Sisäasiainhallinnon palvelukeskus
- 188/2009 Ammattikorkeakoulutuksen työelämälähtöisyyden kehittäminen
- 189/2009 Yritysten liiketoiminnan sähköistämisen edistäminen
- 190/2009 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan harkinnanvaraiset tukijärjestelmät
- 191/2009 Puoluetuki
- 192/2009 Perusopetuksen ohjaus- ja rahoitusjärjestelmä
- 193/2009 Lääkinnällinen kuntoutus
- 194/2009 Mielenterveyspalveluja ohjaavan lainsäädännön toimivuus
- 195/2009 Autoverotus
- 196/2009 Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 197/2009 Oikeusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 198/2009 Merenkulkulaitoksen eräiden toimintojen liikelaitostaminen
- 199/2009 Maatalouden kannattavuuden laskenta
- 200/2009 Päästökauppa – Kioton joustomekanismit
- 201/2009 Kainuun hallintokokeilun tila
- 201/2010 Työturvallisuus valtion työpaikoilla



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO

Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki

Puh. 09 4321, faksi 09 432 5820, www.vtv.fi

ISBN 978-952-499-123-0 (nid.)