



Tuloksellisuustarkastuskertomus 230/2011

## **Työsuojeluvalvonta**



Valtiontalouden tarkastusviraston  
tarkastuskertomus 10/2011



Tuloksellisuustarkastuskertomus 230/2011  
**Työsuojeluvalvonta**

Tämä kertomus julkaistaan sarjassa  
Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset numerolla 10/2011

ISSN-L 1799-8093  
ISSN 1799-8093 (nid.)  
ISSN 1799-8107 (PDF)  
ISBN 978-952-499-197-1 (nid.)  
ISBN 978-952-499-198-8 (PDF)

Edita Prima Oy  
Helsinki 2011

# Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus

Dnro 360/54/09

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen Työsuojeluhallinnon työsuojeluvalvontaa koskeneen tarkastuksen.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään Työsuojeluhallintoon ja sosiaali- ja terveysministeriölle sekä tiedoksi valtiovarainministeriölle.

Tarkastus on toteutettu ja tulokset esitetty tarkastusvirastossa kehitetyn tarkastusmallin mukaisena. Tarkastuksen keskeiset tulokset on esitetty kertomuksen alussa jaksossa Yhteenveto ja kannanotot. Tuloksiin johtanut dokumentaatio on kuvattu osiossa Tarkastushavainnot.

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

Helsingissä, 28. päivänä kesäkuuta 2011

Ylijohtaja Vesa Jatkola

Ylitarkastaja Nina Martikka

Tarkastuksen tekijä:

Ylitarkastaja Nina Martikka

Tarkastuksen ohjaus ja laadunvarmistus:

Tuloksellisuustarkastuspäällikkö Armi Jämsä

Tuloksellisuustarkastusjohtaja Jarmo Soukainen

Tarkastetusta toiminnasta vastuullinen hallinnonala:

sosiaali- ja terveysministeriö

Asiasanat:

Sosiaali- ja terveysministeriö, työsuojeluhallinto, työsuojeluvalvonta, tuloksellisuus, toimintaprosessi, hallintomenettely, toiminnan laatu ja toiminnan arviointi

# Sisällys

<b>Yhteenveto ja kannanotot</b>	<b>7</b>
<b>Sammanfattning och ställningstaganden</b>	<b>12</b>
<b>1 Johdanto</b>	<b>17</b>
<b>2 Tarkastusasetelma</b>	<b>21</b>
2.1 Työsuojeluhallinnon tehtävät, organisaatio ja ohjaus	21
2.2 Työsuojeluhallinnon resurssit	24
2.3 Työsuojeluhallinnon maksut	28
2.4 Työsuojeluvalvonta	28
2.4.1 Valvonnan kohteet	28
2.4.2 Työsuojelun viranomaisvalvonta ja asiakasaloitteinen valvonta	29
2.4.3 Työsuojelutarkastus	31
2.5 Tarkastuksen tavoite, menetelmät, rajaukset ja aineisto	35
<b>3 Tarkastushavainnot</b>	<b>38</b>
3.1 Työsuojeluvalvonta tuloksellisuuden näkökulmasta	38
3.1.1 Työsuojeluvalvonnan tavoiteketju, ohjaus ja tulossopimusten sisältö	38
3.1.2 Työsuojeluvalvonnan vaikuttavuus	42
3.1.3 Työsuojeluvalvonnan rahoituksen suunnittelu	46
3.2 Työsuojeluvalvonta toimeenpanoprosessin näkökulmasta	48
3.2.1 Työsuojeluvalvonnan suunnittelu	49
3.2.2 Työsuojeluvalvonnan organisointi	52
3.2.3 Työsuojeluvalvonnan henkilöstöresurssien hyödyntäminen	54
3.2.4 Toimeenpano	57
3.2.5 Työsuojeluvalvonnan dokumentointi	58
3.2.6 Työsuojeluvalvonnan seuranta, raportointi, valvonta ja arviointi	60
3.3 Työsuojeluvalvonta asianmukaisen hallintomenettelyn näkökulmasta	62
3.3.1 Toimeenpanon lainmukaisuus	62
3.3.2 Talousarvion noudattaminen	63
3.3.3 Läpinäkyvyys	64
<b>Lähteet</b>	<b>69</b>





### Työsuojeluvalvonta

#### *Tarkastusasetelma*

Työsuojeluhallinnosta ja sen tehtävistä säädetään laissa.<sup>1</sup> Suomen työsuojeluhallinto muodostuu sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosastosta ja viidestä työsuojelun vastuualueesta (entisistä työsuojelupiireistä). Ministeriö johtaa työsuojeluhallinnon toimintaa, kehittää työsuojelua ja valmisteleo lainsäädäntöä. Työsuojelun vastuualueet valvovat, että lakeja ja määräyksiä noudatetaan. Työsuojelun vastuualueet antavat myös ohjeita ja neuvoja työsuojeluun liittyvissä kysymyksissä. Valvontatehtävää suorittaessaan työsuojeluhallinto on riippumaton.

Valtion talousarviossa osoitetaan joka vuosi tarvittavat varat työsuojeluviranomaisten toimintaan. Työsuojeluhallinto on sosiaali- ja terveysministeriön alainen nettobudjetoitiperiaatteella toimiva organisaatio. Valtion talousarviossa vuodelle 2010 osoitettiin työsuojeluhallinnolle toimintamäärärahaa yhteensä 21,4 miljoonaa euroa ja 24,9 vuodelle 2011 (momentti 33.70.01).

Valtiontalouden tarkastusviraston suorittama työsuojeluhallinnon tarkastus on rajattu koskemaan työsuojeluvalvontaa. Tarkastus on toteutettu valtiontalouden tarkastusvirastossa kehitetyn strukturoidun tarkastusmallin mukaisesti. Tarkastusaiheen valinta ei ole perustunut työsuojeluvalvonnan valtiontaloudelliseen merkitykseen eikä ennakkokäsitykseen toimintoihin liittyvistä taloudellisista riskeistä. Tarkastusmalli soveltuu erityisesti niihin tilanteisiin, joissa tavoitteena on varmistaa tarkastustoiminnan kattavuus pitkällä aikavälillä. Tarkastushavainnot ja niistä tehdyt päätelmät on raportoitu kertomuksessa siitä riippumatta, onko tarkastetussa osiossa havaittu huomautettavaa.

Tarkastusmallin mukaiseen tarkastukseen kuuluu kolme osa-aluetta: tarkastuksen tavoitteena on varmistua työsuojeluvalvonnan tuloksellisuudesta, toimeenpanon tarkoituksenmukaisuudesta ja hyvän hallinnon periaatteiden noudattamisesta.

Työsuojeluhallinnon tuloksellisuutta on tarkastuksessa arvioitu tavoiteketjun sekä sosiaali- ja terveysministeriön ja työsuojeluhallinnon välisen tulossopimuksen sisällön suhteen. Tämän jälkeen on tarkastettu asetettujen tavoitteiden saavuttamista ja vaikuttavuuden edellytystekijöitä.

---

<sup>1</sup> L 16/1993.

Työsuojeluvalvonnan toimeenpanoprosessin tarkastuksen teemat ovat työsuojeluvalvonnan suunnittelu, organisointi, henkilöstöresurssien hyödyntäminen, varsinainen toimeenpano, toimeenpanon dokumentointi sekä seuranta, raportointi, sisäinen valvonta ja arviointi.

Työsuojeluvalvontaan liittyvän hallintomenettelyn moitteettomuus sisältää kolme tarkastusteemaa: toiminnan lakisidonnaisuus, valtion talousarvion noudattaminen ja toiminnan läpinäkyvyys.

Tarkastuksen aineistona ovat olleet työsuojeluvalvonnan ja koko työsuojeluhallinnon toimintaa koskevat normit ja asiakirjat, kuten asiaa koskeva lainsäädäntö, ohjeet ja toiminnan arvioinnit, valtion talousarvioesitys, sosiaali- ja terveysministeriön ja työsuojeluhallinnon väliset tulosso-pimukset sekä ministeriön ja työsuojeluhallinnon strategia-asiakirjat, tilinpäätökset, toimintasuunnitelmat ja kertomukset. Asiakirja-aineisto on rajattu vuosiin 2006–2009. Strategisten kysymysten osalta tarkastelujakso on pidempi ja havainnot perustuvat 1998–2010 voimassa olleeseen strategiaan. Työsuojeluvalvonnan organisoimisen osalta on käsitelty vuonna 2010 voimaan tullutta aluehallintouudistusta, joka muutti työsuojeluhallinnon alueellista organisoitumista. Asiakirjojen lisäksi kokonaiskuvaa on syvennetty sosiaali- ja terveysministeriön ja työsuojeluhallinnon edustajien haastatteluilla.

Kokonaiskuvan saamiseksi työsuojeluvalvontaa tarkastellaan yksityiskohtaisemmin asiakasaloitteisen ja viranomaisaloitteisen valvonnan näkökulmasta.

Tarkastuksen ulkopuolelle on rajattu markkinavalvonta ja työsuojeluhallinnon työsuojeluvalvontaan liittyvä kansainvälinen toiminta: esimerkiksi Euroopan työterveys- ja työturvallisuusviraston toiminta ja työsuojeluvalvonnan ohjeistaminen.

### *Tarkastushavainnot ja tarkastusviraston kannanotot*

Tarkastuksen perusteella työsuojeluvalvonta on kokonaisuutena hoidettu hyvin. Tarkastuksessa on kuitenkin kiinnitetty huomiota toimintaympäristön rakenteellisiin muutoksiin ja siihen, että työsuojeluvalvonnan suunnitamisessa ei ole riittävästi hyödynnetty olemassa olevia tapaturma- ja rekisteritietoja. Myöskään sähköiseen palvelukanavaan liittyvät verkko- ja puhelinpalvelut eivät ole toimineet odotetulla tavalla.

Seuraavassa kuvataan tarkemmin keskeiset tarkastushavainnot ja päätelmät tuloksellisuuden, toimintaprosessin ja asianmukaisen hallintomenettelyn näkökulmista.

## *Tuloksellisuuden näkökulma*

Työsuojeluvalvonnan tavoiteketju on yhdenmukainen lainsäädännön tasolta työsuojeluvalvontaan ja konkretisoituu toiminnassa varsin hyvin.

Tarkastuksessa arvioitu sosiaali- ja terveysministeriön työsuojelustrategia valmistui vuonna 1998 ja siitä on tehty kolme erillistä seurantaraporttia. Sosiaali- ja terveysministeriön uusi strategia sisältäen myös työsuojelun on tullut voimaan vuoden 2010 lopussa, mutta tätä ei enää sisällytetty tarkastusaineistoon. Työsuojelustrategiassa tai sen seurantatyössä ei ole pyritty arvioimaan, ovatko hallinnonalan valitsemat keinot strategisten linjausten saavuttamiseksi olleet oikeita ja riittäviä. Jatkossa ministeriön tulisi kiinnittää huomiota keinojen perusteluun, konkretisointiin sekä riittäviin seurantaindikaattorien valintaan. Strategiatyössä tulisi olla valmiuksia muuttaa linjauksia strategiakauden kuluessa arviointien perusteella. Strategioiden seurannassa tulisi pyrkiä entistä tarkemmin erottamaan ne työsuojelutoiminnan tulokset ja vaikutukset, jotka ovat seurausta hallinnonalan omasta toiminnasta, jotta linjausten tarkoituksenmukaisuutta voitaisiin paremmin arvioida. Toisaalta hallinnonalan on myös tunnistettava ne työsuojelun kehittymiseen johtaneet tekijät, jotka ovat johtuneet työolosuhteiden muutoksen, taloudellisen toimintaympäristön tai muun yhteiskunnallisen muutoksen vaikutuksesta.

Sosiaali- ja terveysministeriön ja aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueiden välisten tulossopimuksen tavoitteet vastaavat talousarviossa esitettyjä.

Sosiaali- ja terveysministeriö seuraa työsuojeluhallinnolle asetettujen tavoitteiden saavuttamista ja antaa siitä vuosittain palautteen. Tulossopimusmenettely on asianmukainen.

Ministeriöllä on myös sisällöllistä osaamista ohjattavaan toimintaan. Ministeriöllä ja työsuojeluhallinnolla on hyvä keskusteluyhteys virallisissa ja säännöllisissä työsuojelun vastuualueiden johtajien kokouksissa.

## *Toimintaprosessin näkökulma*

Työsuojeluvalvonta on määritelty lainsäädännössä. Työsuojeluvalvonnan toimeenpano on ollut normien mukaista. Työsuojeluhallinto on kehittänyt asiakas- ja viranomaisaloitteista valvontaa sekä yhteistyötä alueellisten työmarkkinajärjestöjen kanssa.

Työsuojeluhallinnon toiminta- ja taloussuunnittelun toimintalinja on yhdenmukaista tulossopimusten kanssa. Työsuojeluhallinto on noudattanut tätä linjaa myös henkilöstöressurssien suunnittelussa. Työsuojeluvalvonnan yksityiskohtainen valvontaprosessi on määritelty valvontaohjeessa, ja työsuojeluvalvonnan toimeenpanon suunnittelu on asianmukaista.

Työsuojeluvalvonnan toimeenpanon organisointi on järjestelmällistä ja ydinprosessit on määritelty ja dokumentoitu. Toiminnan organisoinnin vastuusuhteet ovat selvät. Työsuojeluhallinnossa omaksutut suunnittelu- ja järjestelmät ja toimeenpanon organisointi turvaavat toimeenpanon jatkuvuuden.

Työsuojeluhallinto on kehittänyt työsuojeluvalvontaan liittyvää dokumentointi- ja arkistointijärjestelmää. Uuteen VALTIMO-tietojärjestelmään on tarkoitus luoda oma työsuojeluvalvonnan seurantajärjestelmä. Tämän on tarkoitus tehostaa työsuojeluvalvonnan tarkastusten suuntaamista ja dokumentointia. Työsuojeluvalvonnan seuranta, raportointi, sisäinen valvonta ja arviointi on järjestetty tarkoituksenmukaisella tavalla.

Työsuojeluhallinnon henkilöstöresurssien kehittäminen on suunnitelmallista. Työsuojeluhallinnolla on yhteinen koulutusyksikkö TUPA, joka kouluttaa työsuojeluviranomaisia. Tarkastuksessa ei ole tullut esiin havaintoja siitä, että työsuojeluhallinnon henkilöstöresurssit olisi mitoitettu tai kohdennettu epätarkoituksenmukaisesti.

Työsuojeluhallinnon toimintaympäristössä tapahtuneet samanaikaiset muutokset, esimerkiksi aluehallintouudistuksen tuomat organisaatiomuutokset, tuottavuusohjelman henkilöstövähennykset ja työsuojeluhallinnon henkilöstön eläköityminen ovat nostaneet kuitenkin esille kysymyksen, kykeneekö työsuojeluhallinto suoriutumaan laadukkaasti sille asetetuista tehtävistä. Sen lisäksi työelämän rakenteelliset muutokset ovat tuoneet työsuojeluvalvontaan uusia haasteita. Vuokratyövoiman ja ulkomaalaisen työvoiman käyttö sekä määräaikaiset työsuhteet ovat tuoneet uusia ongelmia tiedon välittämiseen ja henkilöstön perehdyttämiseen. Siten puutteellinen osaaminen turvallisuusasioiden hallinnassa voi lisätä työtapaturmia.

Tarkastuksessa havaittiin, että työsuojeluvalvonnan vaikuttavuuden osoittaminen ja mittaaminen on ollut haastavaa: Millaisilla mittareilla ja indikaattoreilla valvonnan vaikuttavuutta voidaan mitata ja arvioida luotettavasti? Mikä on yksistään työsuojeluvalvonnan aikaan saamaa vaikuttavuutta ja mikä johtuu muista toimenpiteistä tai ulkoisista tekijöistä? Esimerkiksi pelkästään sairauspoissaolotilastoista johdetut päätelmät työpaikan hyvinvoinnista ei anna luotettavaa kuvaa työsuojeluvalvonnan vaikuttavuudesta. Työsuojeluhallinto onkin kehittänyt ja on edelleen kehittämässä omia työsuojelun hallintajärjestelmiä ja olosuhteita koskevia mittausmenetelmiä työsuojelun vaikuttavuuden selvittämiseksi.

Työsuojelun hallintajärjestelmien kehittämisen rinnalla olisi tärkeitä nykyistä enemmän suunnata työsuojeluvalvontaa niille toimialoille, joilla esiintyy työtapaturmia ja runsaita sairauspoissaoloja. Työsuojeluneuvotte-lukunnan tulisi myös edistää mahdollisuutta saada Y-tunnuksilla olevien työpaikkojen tapaturmatiedot työsuojelun valvontaviranomaisten käyt-

töön. Tällöin tarkastuksia voitaisiin suunnata myös sellaisille työpaikoille, joilla sattuu useasti työtaturmia ja joista aiheutuu paljon lyhyitä sairauspoissaoloja. Tarkastusvirasto on katsonut, että työsuojeluvalvonnan suuntaamisessa tulisi edelleen kehittää ennakoivaa työtettä niin, että olemassa olevia työsuojeluhallinnon omia ja muita (kuten esimerkiksi sairauspoissaolo-, eläke- ja tapaturma) tilasto- ja rekisteritietoja tulisi hyödyntää entistä tehokkaammin.

#### *Asianmukaisen hallintomenettelyn näkökulma*

Työsuojeluhallinnon työsuojeluvalvonta on toimeenpantu ja ohjeistettu vallitsevan lainsäädännön puitteissa. Tarkastuksessa ei ole tullut esille työsuojeluvalvontaan liittyvää muuta toimintaa, joka ei olisi ollut lainmukaista.

Työsuojeluvalvonta on järjestetty sekä sisäisesti että ulkoisesti läpinäkyväksi. Työsuojeluvalvonta seuraa ulkoisen kuvan kehittymistä hyvin ja toteuttaa asiakaslähtöisyyttä toimintansa kehittämisessä riittävästi.

Aluehallinnon uudistamisen tavoitteena on ollut järjestää asiakkaiden palvelut entistä tehokkaammin. Uudistuksen tavoitteet eivät ole kuitenkaan toteutuneet kaikilta osin odotetulla tavalla. Sähköiseen palvelukanaavaan liittyvät verkko- ja puhelinpalvelut eivät ole toimineet esteettömästi.

### Arbetarskyddstillsynen

#### *Revisionsupplägget*

Om arbetarskyddsförvaltningen och dess uppgifter föreskrivs i lagen<sup>2</sup>. Finlands arbetarskyddsförvaltning består av social- och hälsovårdsministeriets arbetarskyddsavdelning och fem ansvarsområden för arbetarskyddet (tidigare arbetarskyddsdistrikt). Ministeriet leder arbetarskyddsförvaltningens verksamhet, utvecklar arbetarskyddet och bereder lagstiftningen. Ansvarsområdena för arbetarskyddet övervakar att lagar och föreskrifter iakttas. Ansvarsområdena för arbetarskyddet ger också instruktioner och råd i frågor som anknyter till arbetarskyddet. I utförandet av sin tillsynsuppgift är arbetarskyddsförvaltningen oavhängig.

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

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

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

Arbetarskyddsförvaltningens resultat har vid revisionen utvärderats med hänsyn till målsättningskedjan samt innehållet i resultatavtalet mellan so-

---

<sup>2</sup> L 16/1993.

cial- och hälsovårdsministeriet och arbetarskyddsförvaltningen. Därefter har granskats hur de uppställda målsättningarna har uppnåtts och vilka förutsättningarna för verkningar är.

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

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

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

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

Utänför revisionen har avgränsats marknadsövervakningen och internationell verksamhet som anknyter till arbetarskyddsförvaltningens arbetarskyddstillsyn; exempelvis verksamheten vid och instruktioner från Europeiska arbetsmiljöbyrån.

### *Revisionsobservationer och revisionsverkets ställningstaganden*

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

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

### *Resultatperspektivet*

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

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

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

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

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



## *Verksamhetsprocessens perspektiv*

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

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

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

Arbetarskyddsförvaltningen har utvecklat det med arbetarskyddstillsynen förenade dokumenterings- och arkiveringssystemet. Avsikten är att ett eget uppföljningssystem för arbetarskyddstillsynen ska inrättas i det nya VALTIMO-informationssystemet. Syftet är att på så sätt effektivisera inriktningen och dokumenteringen av inspektionerna i arbetarskyddstillsynen. Uppföljningen av arbetarskyddstillsynen, rapporteringen, den interna kontrollen och utvärderingen har ordnats på ett ändamålsenligt sätt.

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

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

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

Vid sidan av utvecklandet av system för hantering av arbetarskyddet vore det viktigt att mer än för närvarande inrikta arbetarskyddstillsynen på branscher, där det förekommer arbetsolycksfall och rikligt med sjukfrånvaro. Arbetarskyddsdelegationen borde också främja möjligheten att från arbetsplatser med FO-nummer få uppgifter om olycksfall på arbetsplatsen till tillsynsmyndigheternas förfogande. Då kunde inspektionerna inriktas också på sådana arbetsplatser där det ofta inträffar arbetsolycksfall vilka leder till många kortvariga fall av sjukfrånvaro. Revisionsverket har ansett, att man i inriktningen av arbetarskyddstillsynen alltför borde utveckla ett föregripande grepp så, att arbetarskyddsförvaltningens egna statistik- och registerdata och även andras (om t.ex. sjukfrånvaro, pensioner och olycksfall) kunde utnyttjas effektivare än förut.

### *Perspektivet för en adekvat förvaltningspraxis*

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

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

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

# 1 Johdanto

Työsuojeluhallinto on työsuojelun asiantuntijaviranomainen, joka kuuluu sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalaan. Sen tehtävänä on huolehtia työsuojelun alueellisesta ohjauksesta ja valvonnasta<sup>3</sup>. Laissa työsuojelun valvonnasta todetaan, että lain tarkoituksena on varmistaa työsuojelun säännösten noudattaminen sekä parantaa työympäristöä ja työolosuhteita työsuojelun viranomaisvalvonnan sekä työnantajan ja työntekijöiden yhteistoiminnan avulla.<sup>4</sup>

Suomessa altistuu vuosittain 1,5 miljoonaa työntekijää melulle, tärinälle, kylmälle ja säteilylle. Noin miljoona ihmistä altistuu työssä vuoden mittaan kemikaaleille. Työtapaturmat ja puutteelliset työolot aiheuttivat Suomen kansantaloudelle vuonna 2000 noin 500 miljoonan euron kustannukset.<sup>5</sup> Suurin osa noin 468 miljoonaa euroa katetaan vakuutusmaksuilla, mutta osa sairauskustannuksista jää vakuutuksen ulkopuolelle.<sup>6</sup>

Vuonna 2009 palkansaajille sattui 32 kuolemaan johtanutta työtapaturmaa. Kuolemaan johtaneiden työtapaturmien määrät ovat muuttuneet kuitenkin suhteellisen vähän vuosina 2005–2009.<sup>7</sup> Kuolemaan johtaneiden työtapaturmien määrään vaikuttavat useat eri tekijät, esimerkiksi sääolot, yhteiskunnan taloustilanne, työntekijän ikä ja elintavat.

Myös tapaturmataajuus laski hieman. Vuonna 2009 sattui yhteensä 126 000 työtapaturmaa. Työtapaturmien määrään vaikuttavia tekijöitä ovat muun muassa työn määrä ja kiire. Taloudellisen taantumana aikana työmarkkinoilla on saatavissa aiempaa ammattitaitoisempaa työvoimaa. Toisaalta taloudellisen taantumana vaikutukset, kuten irtisanomiset, lomautukset ja työtehtävien uudelleenorganisoinnit, aiheuttavat työpaikoilla risiiriitoja ja kuormittumista. Tämä näkyy muun muassa yhteydenottoina työsuojeluviranomaisiin.<sup>8</sup>

Vaikka työtapaturmat ja kuolemaan johtaneet työtapaturmien määrät ovat hieman vähentyneet, ovat puolestaan sairauspoissaolot 2000-luvulla

---

<sup>3</sup> *L16/1993 I§.*

<sup>4</sup> *L 44/2006.*

<sup>5</sup> *Kansantalouden kustannuksiin lasketaan sairaanhoidon kustannukset sekä tapaturmien vuoksi menetetyn työpanoksen arvo eli tuotannon menetys.*

<sup>66</sup> *HE 59/2002 ja <http://www.tyosuojelu.fi/fi/tulosta/114>.*

<sup>7</sup> *Työsuojeluhallinto (2010).*

<sup>8</sup> *Sosiaali- ja terveysministeriön toimintakertomuskannanotto työsuojelun piirihallinnon toiminnasta vuodelta 2009.*

kasvaneet. Yleisimmät sairauspoissaolojen syyt ovat tuki- ja liikuntaelin-sairaudet ja mielenterveyshäiriöt. Mielenterveyshäiriöt ovat yleistyneet myös työkyvyttömyyden aiheuttajana. Mielenterveyshäiriöiden vuoksi jäi eläkkeelle 33 prosenttia kaikista työkyvyttömyyseläkkeelle jääneiden määrästä vuonna 2009.<sup>9</sup>

Toimialojen tapaturmaisuus on myös hyvin erilainen, ja samat toimialat ovat tapaturmataajuuksien kärkipäässä vuodesta toiseen. Teollisuuden keskiarvoon verrattuna rakentamisen tapaturmataajuus on lähes kaksinkertainen. Samalle taajuustasolle rakentamisen kanssa nousevat teollisuuden alatoimialoista kuitenkin metallituotteiden valmistus sekä puutavaran että tuotteiden valmistus. Maaliikenteen tapaturmataajuus ylittää noin kolmeen neljäsosaan rakentamisen tapaturmataajuudesta.

Yleisestä tapaturmataajuuden nousun pysähtymisestä huolimatta tapaturmataajuudet ovat kiinteistö-, vuokraus- ja tutkimuspalveluissa nousussa. Nämä toimialat sisältävät vuokratyöntekijöille sattuneet tapaturmat, joten osa toimialojen tapaturmataajuuksien vähenemisestä saattaa selittyä töiden siirtymisellä näille toimialoille.

#### *Strategiset tavoitteet tapaturmien torjunnassa*

Työsuojeluhallinnon runkosopimuksen 2008–2011 tavoitteiden mukaan viranomaisvalvontaan on tarkoitus käyttää 60 prosenttia hallinnon resursseista ja kohdistaa vähintään 90 prosenttia keskeisten tavoitteiden valvontaan. Näistä resursseista 80 prosenttia käytetään työturvallisuuden riskien hallinnan varmistamiseen ja loput 20 prosenttia työelämän yhteisten pelisääntöjen valvontaan. Viranomaisaloitteisen toiminnan resursseista vastuualueelle (entinen piiri) voi suunnata 10 prosenttia valitsemiinsa muihin tavoitteisiin.

Valtion talousarviossa 2009 sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden yhtenä tavoitteena on, että työtapaturmien taajuus ja ammattitautien syntyminen vähenevät 40 prosenttia ja vakavuusaste vähenee aikavälillä 2007–2011. Myös EU:n työsuojelustrategiassa vuosille 2007–2012 on asetettu tavoite vähentää Euroopassa työtaturmia 25 %. Tämä edellyttää kansallisen toimenpideohjelman laatimista ja vahvistamista. Uuteen sosiaali- ja terveysministeriön sosiaali- ja terveyspolitiikan strategiaan on sisällytetty nykyiset työsuojeluvalvonnan linjaukset.<sup>1011</sup>

---

<sup>9</sup> *Eläketurvakeskus (2009).*

<sup>10</sup> *Sosiaali- ja terveysministeriö (2010g)*

<sup>11</sup> *Työympäristön ja työhyvinvoinnin linjaukset vuoteen 2020.*

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan työsuojelustrategian paino-alueet ovat seuraavat:

- työ- ja toimintakyvyn ylläpito ja edistäminen
- työtapaturmien ja ammattitautien ehkäisy
- tuki- ja liikuntaelinsairauksien ehkäisy
- henkinen hyvinvointi työssä
- työssä jaksaminen
- työn hallinta.

### *Tapaturmien ehkäisy*

Toimialojen sisällä yritysten tapaturmataajuuksissa on suuria eroja. Esimerkiksi monissa turvallisesti johdetuissa rakennushankkeissa on päästy reilusti alle kymmenesosaan rakennusalan tapaturmataajuuden keskiarvosta. Samaa polarisoitumista turvalliin ja turvattomiin työpaikkoihin on havaittavissa muillakin vaarallisilla toimialoilla.

Keskeisenä tekijänä tapaturmien torjunnassa on, että yrityksen johto ja koko organisaatio haluaa onnistua systemaattisessa tapaturmien torjuntatyössä. Hallituksen työelämän politiikkaohjelman osana on työhyvinvointifoorumi<sup>12</sup>, jonka tavoitteena on edistää hyvien käytäntöjen leviämistä hyödyntäen jo olemassa olevia verkostoja, kuten Nolla tapaturmaa -foorumia<sup>13</sup>.

Hyviä tuloksia on saavutettu myös tapaturmavaarallisilla toimialoilla järjestetyillä turvallisuuskilpailuilla, joissa keskeisinä toimijoina ovat olleet alan työnantaja- ja työntekijäjärjestöt.

Euroopan työterveys- ja työturvallisuusvirastolla on vuosina 2010–2011 kampanjateemana kunnossapidon turvallisuus.

### *Työelämän rakenteelliset muutokset*

Uudet verkostomaiset tavat tuottaa tavaroita ja palveluja, julkisen sektorin tilaaja-tuottajamallit ja kilpailutukset ovat tuoneet uusia haasteita työsuojelun valvontaan. Uusissa menettelyissä ei sosiaali- ja terveysministeriön mukaan osata ottaa huomioon turvallisuusasioita. Vuokratyövoiman ja ulkomaalaisen työvoiman käyttö sekä määräaikaiset työsuhteet tuovat uusia ongelmia tiedon välittämiseen ja henkilöstön perehdyttämiseen. Osaamista saattaa puuttua muun muassa turvallisuusasioiden hallinnassa.

---

<sup>12</sup> <http://www.stm.fi/tyosuojelu/tyohyvinvointi/foorumi>.

<sup>13</sup> <http://www.nolla.fi>.

## *Työsuojeluvalvonnan yhteiskunnallinen vaikuttavuus*

Työsuojeluhallinnon määrätietoinen työ on vähentänyt työtapaturmia ja ammattitauteja huomattavasti viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana. Suomi edustaa hyvää eurooppalaista keskitasoa, mutta silti ammattitauteja ja työtapaturmia tilastoidaan vuosittain noin 120 000. Keskeisimmät syyt jäädä työkyvyttömyyseläkkeelle on mielenterveysongelmat sekä tuki- ja liikuntaelinten sairaudet.<sup>14</sup>

Työsuojeluhallinnon runkosopimuskaudella 2008–2011 viranomaisaloitteisten työpaikkatarkastusten määrää nostetaan 50 prosentilla. Tarkastusten vaikuttavuuden lisäämiseksi työsuojelun vastuualueiden tavoitteena on pyrkiä löytämään entistä paremmin vaaralliset työpaikat ja ammatit. Työsuojelun vastuualueiden yhteiskunnallisen vaikuttavuuden tavoitteiden lähtökohdana on varmistaa, että työpaikan turvallisuusriskit on arvioitu ja ne ovat työnantajan hallinnassa. Vastuualueiden toimintaa kohdennetaan seuraavalla runkosopimuskaudella työn aiheuttaman haitallisen henkisen ja fyysisen kuormituksen ehkäisyyn sekä työtapaturmien torjuntaan. Lisäksi valvontaa kohdennetaan myös kemikaalialan toimialoille.

Työsuojelupiirit osallistuivat aluehallintouudistushankkeeseen (ALKU) vuosina 2007–2009. ALKU-hanke perustui Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelmaan ja kohdistui valtion aluehallinnon viranomaisten toiminnan uudelleenorganisointiin. Aluehallinnossa työsuojelun vastuualueet (entiset työsuojelupiirit) aloittivat toimintansa 1.1.2010.

## *Työsuojeluvalvonta tarkastuksen kohteena*

Valtiontalouden tarkastusviraston suorittama työsuojeluhallinnon tarkastus on rajattu koskemaan vain työsuojeluvalvontaa. Tarkastus on toteutettu Valtiontalouden tarkastusvirastossa kehitetyn tarkastusmallin mukaisesti. Tarkastusviraston tarkastusmalli mahdollistaa tarkastuksen suuntaamisen erilaisiin valtionhallinnon toimintoihin. Tarkastuskohteen valinta ei ole perustunut valtiontaloudelliseen merkitykseen eikä ennakkokäsitykseen työsuojeluvalvontaan liittyvistä taloudellisista riskeistä. Mallilla on aiemmin tarkastettu siviilipalvelusta, säteilyn käytön valvontaa, Geodeettisen laitoksen toimintaa, alkoholivalvontaa ja Maanmittauslaitoksen maanmittaustoimituksia.

Tarkastuksen luvussa 2 kuvataan tarkastuksen kohde ja tarkastusasetelma. Luvuissa 3.1–3.3 on arvioitu työsuojeluvalvontaa tarkastusmallin mukaan.

---

<sup>14</sup> Eläketurvakeskus (2010).

## 2 Tarkastusasetelma

### 2.1 Työsuojeluhallinnon tehtävät, organisaatio ja ohjaus

#### *Työsuojeluhallinto ja sen sidosryhmät*

Suomessa työsuojelutoimintaa johtaa sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosasto.<sup>15</sup> Osastolla määritellään Suomessa sovellettava työsuojelunormitus ja -valvonta. Työsuojeluosastolla on neljä yksikköä: valvonta-, toimintapolitiikka-, säädös-, palvelu- ja tukiyksikkö.

Valvontayksikön tehtävänä on ohjata ja tukea työsuojelun vastuualueita, valmistella työsuojeluvälön tulostavoitteet ja käsitellä tuotevalvontaan liittyvät viranomaispäätökset.<sup>16</sup>

Toimintapolitiikkayksikön tehtävänä on arvioida ja seurata työsuojelua ja työhyvinvointia käsitteleviä strategioita ja tehdä toimintapolitiittisia linjauksia. Lisäksi yksikkö koordinoi työhyvinvointiin liittyvää tutkimus- ja kehittämistoimintaa muun muassa tutkimuslaitosten tulosohtauksen kautta. Yksikkö vastaa myös Euroopan työterveys- ja työturvallisuusviraston kansallisista ja EU-tason tehtävistä.<sup>17</sup>

Säädösyksikön tehtävänä on valmistella työsuojelua koskevat lait, asetukset ja säädökset sekä tehdä EU-säädöksiin soveltamisesta annettavat selvitykset. Lisäksi yksikkö antaa tietoja työehtosopimusten yleissitovuuteen liittyvistä tehtävistä.<sup>18</sup>

Palvelu- ja tukiyksikön tehtävänä on käsitellä osaston talousarviota, kehysiä, toimintasuunnitelmaa sekä toimintakertomuksia. Tehtävänä on myös valmistella henkilöstön kehittämistä, henkilöstöasioita, hoitaa kieli-palvelut, sisäinen valvonta ja turvallisuuden tehtävät. Yksikkö muuan muassa vastaa osaston sihteeri- ja vahtimestaripalveluista ja talousasioita.<sup>19</sup>

Sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosaston kanssa yhteistyössä toimivat työ- ja elinkeinoministeriö, Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes), Työterveyslaitos (TTL), Tapaturmavakuutuslaitosten liitto

---

<sup>15</sup> A 826/2005.

<sup>16</sup> A 759/2003.

<sup>17</sup> Emt.

<sup>18</sup> Emt.

<sup>19</sup> Emt.

(TVL), Säteilyturvakeskus, Kuluttajavirasto sekä Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus (STTV) ja Valvira (Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskus) ja Terveydenhuollon oikeusturvakeskus TEO yhdistyivät 1.1.2009 Valviraksi).

Sosiaali- ja terveysministeriö vastaa sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuksen kehittämisestä sekä väestön elinolojen parantamisesta korostaen ehkäisevää sosiaali- ja terveystieteiden tutkimusta. Työsuojelun linjausten käsittelyä sekä työsuojelun yhtenäistämistä ja edistämistä varten on sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä työsuojeluneuvottelukunta.<sup>20</sup>

Työ- ja elinkeinoministeriön tehtävänä on edistää työmarkkinoiden ja työorganisaatioiden toimivuutta sekä maahanmuuttajien kotoutumista. Poliittikaosasto on vastuussa ministeriön strategiasta sekä keskittyy lakien ja työ- ja maahanmuuttopolitiikan valmisteluun. Toimeenpano-osasto vastaa työpolitiikan toimeenpanosta ELY-keskusten kautta.

Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (Tukes) on teknisen turvallisuuden ja luotettavuuden asiantuntija, valvoja ja kehittäjä. Sen toimialoja ja valvonnan kohteita ovat muun muassa kemikaali- ja prosessiturvallisuus, paineastiaturvallisuus, sähköturvallisuus, pelastustoimen laitteet sekä mittausvälineet ja jalometallituotteet.

Säteilyturvakeskus on säteily- ja ydinturvallisuutta valvova viranomaisen ja asiantuntijalaitos. Sen toimialaan kuuluvat säteilylaitteet ja radioaktiiviset aineet.

Valviran tehtävänä on parantaa ohjauksen ja valvonnan avulla elinympäristön terveysriskien hallintaa sekä oikeusturvan toteutumista ja palvelujen laatua sosiaali- ja terveydenhuollossa.

Harmaan talouden torjumiseksi veroviranomaiset, poliisi ja työsuojeluviranomaiset toimivat yhteistyössä esimerkiksi ulkomaalaisen työvoiman valvonnassa.

### *Aluehallintouudistus ja työsuojelun vastuualueiden tehtävät*

Työsuojelupiirit osallistuivat aluehallintouudistushankkeeseen (ALKU) vuosina 2007–2009 ja uudet aluehallintoviranomaiset aloittivat toimintansa 1.1.2010. Nykyisen aluehallintoviraston viisi työsuojelun vastuualuetta muodostuvat entisistä työsuojelupiireistä. Vastuualueilla on myös erikoistehtäviä, joita ne hoitavat omalla alueellaan. Seuraavaksi on kuvattu vastuualueiden tehtävät.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> L 16/1993 § 4, työsuojelun vastuualueilla näitä tehtäviä hoitavat työsuojelulautakunnat.

<sup>21</sup> [www.tyosuojelu.fi](http://www.tyosuojelu.fi).



Aluehallintouudistuksessa Etelä-Suomen aluehallintovirastossa työsuojelun vastuualue hoitaa entisen Hämeen työsuojelupiirin (Kanta-Häme ja Päijät-Häme), Kaakkois-Suomen työsuojelupiirin (Etelä-Karjala ja Kymenlaakso) ja Uudenmaan työsuojelupiirin (Uusimaa ja Itä-Uusimaa) tehtäviä. Työsuojeluvalvonnan toimipisteet ovat Porvoossa, Lahdessa, Kouvolassa, Lappeenrannassa, Hämeenlinnassa ja Helsingissä. Nyt Etelä-Suomen vastuualue on henkilöstömäärältään suurin, noin 170 henkilöä. Etelä-Suomen työsuojelun vastuualueen erikoistumistehtävänä on tilaaja-vastuulain valvonta ja VR:n liikkuvan henkilöstön työolosuhteisiin liittyvä työsuojeluvalvonta koko maan alueella. Lisäksi Etelä-Suomen vastuualue hoitaa sisävesiliikenteen ja siihen liittyvän ahtaustoiminnan työsuojeluvalvonnan koko maan alueella Pohjois-Suomen työsuojelun vastuualueen toimialuetta lukuun ottamatta.

Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue hoitaa työsuojeluvalvontaa entisen Hämeen työsuojelupiirin (Pirkanmaa), Keski-Suomen työsuojelupiirin (Keski-Suomi) ja Vaasan työsuojelupiirin (Etelä-Pohjanmaa, Pohjanmaa ja Keski-Pohjanmaa) tehtäviä. Työsuojeluvalvonnan toimipisteet ovat Tampereella, Jyväskylässä, Vaasassa, Seinäjoella, Kokkolassa ja Närpiössä.<sup>22</sup> Länsi- ja Sisä-Suomen vastuualueen erikoistumistehtävänä on myöntää panostajan pätevyyskirjat.<sup>23</sup> Lisäksi sen tehtäviin kuuluvat työsuojelun vastuualueen henkilöstön yhteisen koulutuksen suunnittelu ja toteutus, yhteinen viestintä, yhteisten julkaisujen laadinta, painatus ja myynti, työsuojelunäyttely, työsuojeluhallinnon tapaturmaselostusrekisterin (TAPS:n) ylläpito, yhteisen tietoverkon ylläpito sekä eräät henkilöstöhallinnon erityistehtävät.

Lounais-Suomen työsuojelun vastuualue hoitaa entisen Turun ja Porin työsuojelupiirin tehtäviä. Vastuualueen toiminta-alueena ovat Varsinais-Suomen, Satakunnan ja Ahvenanmaan maakunnat. Toimipisteitä on Turussa, Porissa, Maarianhaminassa, Raumalla, Salossa ja Kemiönsaarella.

Itä-Suomen aluehallintovirastossa työsuojelun vastuualue hoitaa entisen Itä-Suomen työsuojelupiirin (Pohjois-Savon ja Pohjois-Karjalan) ja Kaakkois-Suomen työsuojelupiirin (Etelä-Savo) tehtäviä. Toimipisteitä on Kuopiossa, Mikkelissä, Joensuussa, Iisalmessa, Varkaudessa ja Savonlinnassa.

Pohjois-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue hoitaa entisen Pohjois-Suomen työsuojelupiirin (Kainuu, Lappi, Pohjois-Pohjanmaan) tehtäviä. Toimipisteitä on Kajaanissa, Rovaniemellä, Kemiissä ja Oulussa.

---

<sup>22</sup> A 906/2009.

<sup>23</sup> L 219/2000 § 2.

Työnantaja vastaa työpaikan työsuojelusta. Työturvallisuuslain mukaan työnantaja on tarpeellisilla toimenpiteillä velvollinen huolehtimaan työntekijöiden turvallisuudesta ja terveellisyydestä työssä.<sup>24</sup> Työsuojelun valvontalain mukaisesti työnantaja nimeää työsuojelun yhteistoimintaa varten työsuojelupäällikön, ellei hän itse toimi tässä tehtävässä. Työntekijät voivat valita työsuojeluvaltuutetun ja kaksi varavaltuutettua omiksi edustajikseen työnantajaan ja työsuojeluviranomaisiin päin. Valtuutettu on valittava, jos työpaikalla on vähintään 10 työntekijää.<sup>25</sup>

Työnantajan on järjestettävä työntekijöilleen työterveyshuolto työstä johtuvien terveysvaarojen ehkäisemiseksi ja työolojen kehittämiseksi. Työterveyshuolto vastaa käytännössä työterveyspalvelujen järjestämisestä yhdessä yrityksen henkilöstöhallinnon kanssa.

Myös monet muut työsuojelun alueella toimivat yhteisöt ja järjestöt tekevät sidosryhmäyhteistyötä työsuojeluhallinnon kanssa. Tällaisia organisaatioita ovat esimerkiksi Työterveyslaitos, Tapaturmavakuutuslaitosten liitto, Työturvallisuuskeskus, Työsuojelurahasto ja Työmarkkinajärjestöt, tekevät sidosryhmäyhteistyötä työsuojeluhallinnon kanssa. Ne ohjaavat muun muassa sopimuksia, koulutuksia, tiedonvälitystä ja tutkimusmäärärahoja. Ammattiliitoilla on työsuojelutoiminnasta vastaavia henkilöitä, jotka toimivat työsuojelun ohella työpaikan edunvalvonnan osana.

Tutkimus- ja palvelulaitokset, kuten VTT, vakuutusyhtiöt, standardisoimisliitto ja korkeakoulut, tuottavat työsuojeluun ja -terveyteen liittyvää materiaalia ja ohjeistusta. Laitokset antavat asiantuntijalausuntoja sekä tekevät erilaisia mittauksia.<sup>26</sup>

## 2.2 Työsuojeluhallinnon resurssit

Työsuojelun vastuualueille osoitetaan vuosittain valtion talousarviossa toimintamäärärahat. Työsuojelun varsinaiset toimintamenot ohjautuvat aluehallintouudistuksen jälkeenkin työsuojelun määrärahat säilyvät valtion talousarviossa sosiaali- ja terveysministeriön pääluokassa. Tämä rahoitus kattaa työsuojelutoimintaa tekevän henkilöstön palkkauksen ja toimintayksikön ydin-

---

<sup>24</sup> L 738/2002.

<sup>25</sup> L 44/2006.

<sup>26</sup> *Sosiaali- ja terveysministeriö (2010h).*

tehtäviin liittyvät menot. Valtiovarainministeriön alainen aluehallintovirasto rahoittaa työsuojelun vastuualueille normaalit virastopalvelut, joihin kuuluvat muun muassa toimitilat, tietojärjestelmät ja puhelinpalvelut.

Työsuojelun vastuualueiden (entisten työsuojelupiirien) kokonaiskustannukset olivat 24,5 miljoonaa euroa vuonna 2006 ja 21,4 miljoonaa euroa vuonna 2010. Työsuojeluhallinto on nettobudjetoitiperiaatteella toimiva organisaatio, jolle valtion talousarviossa vuodelle 2006 osoitettiin työsuojelun vastuualueille toimintamäärärahaa yhteensä 24,3 miljoonaa euroa ja 24,9 miljoonaa euroa vuodelle 2011.<sup>27</sup>

Valtion talousarviossa vuodelle 2006 sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosastolle osoitettiin toimintamäärärahaa 4,5 miljoonaa euroa ja 4,9 miljoonaa euroa vuodelle 2011.<sup>28</sup>

Vuoden 2009 hyväksytyssä talousarviossa työsuojelupiirihallinnon siirtämäärärahoista kuusi miljoonaa euroa siirtyi aluehallintoviraston määrärahamomentille. Työsuojelun vastuualueille myönnettyistä määrärahoista noin 80 prosenttia käytettiin henkilöstön palkkamenoihin.

Vuosina 2008–2011 tuottavuusohjelman henkilöstövuosivähennyksissä määrärahoja vähennettiin 30 000 euroa/henkilötyövuosi. Tuottavuusohjelman 2012–2015 henkilötyövuosivähennyksistä syntyvistä määrärahasäästöistä palautuu valtionvarainministeriön ehdotuksen mukaisesti 75 prosenttia takaisin työsuojelun vastuualueiden käyttöön.

Vuoden 2011 valtion talousarvioesityksessä eduskunta lisäsi työsuojelun henkilöstöresurssien turvaamiseksi määrärahaa 500 000 eurolla. Määrärahaa suunnataan muun muassa harmaan talouden ehkäisyyn.

Lisäksi työsuojelun tiedonhallinnassa on käynnissä mittava kehittämissanke VALTIMO. Vuoden 2009 talousarviossa valtiovarainministeriön momentilta on hankkeeseen siirretty 500 000 euroa. Hanke jatkuu vuoteen 2012 saakka.

Sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosasto on myöntänyt rahaa työsuojeluhankkeille 3 000 eurosta 23 000 euroon yhteensä 150 000 euroa vuosina 2008–2009.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> Momentti 33.70.01.

<sup>28</sup> Momentti 33.01.

<sup>29</sup> Työsuojelupiirien hankkeet. Vuosiraportti 8.6.2009. Sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosasto. Sosiaali- ja terveysministeriön hankkeiden hallinnointijärjestelmä.

## *Henkilöstöresurssit*

Vuonna 2009 sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosastolla oli 78 virkaa ja henkilötyövuosia 70,6. Osastolla toimii neljä yksikköä: valvonta-, toimintapolitiikka-, säädös- sekä palvelu- ja tukiyksikkö. Valtion tuotavuusohjelmaan 2008–2011 liittyvistä henkilöstövähennyksistä kohdistuu työsuojeluosastolle 9–10 henkilötyövuotta.

Työsuojelupiirien henkilöstöön kuului vuoden 2008 lopussa yhteensä 498 työntekijää.<sup>30</sup> Vuonna 2005 ja vuonna 2007 työsuojelupiirit saivat lisämäärärahaa valtion talousarviosta yhteensä 24 tarkastajan palkkaamiseen uusien lakien (yhdenvertaisuus-, ulkomaalais- ja tilaajavastuulain) edellyttämiin valvontatehtäviin.<sup>31</sup> Uusien tarkastajien määrä näkyy Uudenmaan työsuojelupiirien henkilöstömäärissä vuonna 2007 taulukossa 1. Muissa työsuojelupiireissä henkilöstömäärät ovat vähentyneet vuosina 2006–2009.

Henkilöstökulut ovat kasvaneet vuosina 2006–2009, mikä johtuu työsuojelupiirien tulospalkkiojärjestelmästä ja yleisestä palkkauskorotuksesta.

---

<sup>30</sup> *Henkilöstön lukumäärä on eri asia kuin organisaatiossa olevien virkojen lukumäärä.*

<sup>31</sup> *Sosiaali- ja terveysministeriö (2009c).*

**TAULUKKO 1. Työsuojelupiirien henkilöstön määrä arvioina vuosina 2006–2009<sup>32</sup>.**

<b>Työsuojelupiirit</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>Muutos %</b>
Pohjois-Suomi	50	45	44	44	- 13,6
Vaasa	39	34	38	37	- 5,0
Itä-Suomi	46	49	45	44	- 4,5
Keski-Suomi	25	27	25	24	- 4,1
Häme	90	92	94	94	4,2
Turku ja Pori	71	72	71	68	- 4,4
Uusimaa	97	109	105	109	11,0
Kaakkois-Suomi	54	55	53	50	- 8,0
<b>Piirit yhteensä</b>	<b>472</b>	<b>483</b>	<b>475</b>	<b>470</b>	<b>- 0,4</b>
<b>Piirien henki- löstökulut</b>	<b>18 226 768</b>	<b>19 200 967</b>	<b>20 502 236</b>	<b>21 512 518</b>	

Työsuojelupiirien henkilöstön keski-ikä oli vuoden 2006 lopussa 50 vuotta ja 49,9 vuotta vuonna 2009. Henkilöstön vaihtuvuus on merkittävä, koska vuosina 2008–2011 työsuojelun vastuualueilla eläkeiän (64 vuotta) saavuttaa 77 henkilöä ja 104 henkilöä vuosina 2012–2015.

Koulutustaso on monipuolistunut uusien rekrytointien myötä. Vuonna 2009 työsuojelun piirihallinnon koulutustasoindeksi on 5,3, kun se oli 5,1 vuonna 2006. Eniten koulutustaso on lisääntynyt ylemmän korkeakouluasteen ryhmässä. Teknillinen tutkinto on yleisin tutkinto työsuojelun piirihallinnossa. Henkilöstössä on myös oikeustieteellisen, yhteiskunnallisen ja sosiaali- ja terveydenhuollon tutkinnon suorittaneita.

Naisten osuus työsuojelun piirihallinnon henkilöstöstä on kasvanut koko 2000-luvun ajan. Vuonna 2003 naisten osuus oli 39,8 prosenttia ja 46,2 prosenttia vuonna 2009. Myös tarkastustyötä tekevien naisten prosenttiosuus on ollut kasvussa. Tarkastus- ja valvontatyötä tekevien ryhmä koko henkilöstöstä on hieman kasvanut vuosina 2007–2009.

Henkilöstöä on koulutettu ja valmennettu myös aluehallintouudistukseen erilaisilla muutoksenhallintakoulutuksilla ja erilaisilla tilaisuuksilla.

<sup>32</sup> *www.netra.fi. Henkilöstön lukumäärä yhteensä marraskuun 2009 lopussa. Luku sisältää kaikkien koko- ja osa-aikaisen henkilöstön määrän.*

## 2.3 Työsuojeluhallinnon maksut

Työsuojelulainsäädäntö sisältää rajoituksia tiettyjen töiden tekemiseen. Työsuojeluviranomainen antaa valtuutuksen, luvan tai pätevyyskirjan vaarallisten töiden suorittamiseen. Tällaisia töitä ovat esimerkiksi räjäytys-, (panostajan), asbestinpurku- ja sukellustyö rakennustyössä. Töitä saavat tehdä vain siihen valtuutetut henkilöt.

Työsuojeluhallinnon myöntämät luvat ja pätevyyskirjat ovat maksullisia julkisoikeudellisia suoritteita, joista peritään omakustannusarvoa vastaavat kiinteät maksut.<sup>33</sup> Maksullisen toiminnan tavoitteena on, että julkisoikeudellisten suoritteiden maksut vastaavat kokonaiskustannuksia. Julkisoikeudelliset maksut vaihtelevat 70 eurosta 300 euroon suoritteelta. Lisäksi työsuojeluhallinnolla on muita maksullisia suoritteita, jotka on hinnoiteltu liiketaloudellisin perustein. Liiketaloudellisen suoritustuotannon tavoitteena on kokonaiskannattavuus. Tällaisia liiketaloudellisia suoritteita ovat esimerkiksi henkilöstön käyttö asiantuntijatehtävissä, selvitykset, tietopakettit, julkaisut, tiedonhauk rekistereistä ja tietokannoista jne.

## 2.4 Työsuojeluvalvonta

### 2.4.1 Valvonnan kohteet

Työsuojeluviranomaisten tehtävänä on valvoa työsuojelun säädösten ja määräysten noudattamista. Työsuojeluvalvonta voidaan jakaa työolosuhdevalvontaan, työsuhteiden ja muiden työelämän pelisääntöjen valvontaan sekä tuotteiden turvallisuuden valvontaan. Työsuojeluvalvontaa tehdään työsuojeluhallinnon aloitteesta (viranomaisaloitteinen valvonta) ja asiakkaan aloitteesta (asiakasaloitteinen valvonta).

Työsuojeluvalvonnan kohteita ovat työpaikan työolot ja työsuojelun hallintajärjestelmät. Työsuojeluvalvonnan ensisijainen tehtävä on valvoa säädösten noudattamista. Valvonnan keinona on motivointi, neuvonta tai pakkokeinojen käyttö. Esimerkiksi valvonnalla pyritään vaikuttamaan hallintajärjestelmiin siten, että työpaikoilla on toimivat käytännöt vaarojen tunnistamiseen ja arviointiin, toimenpiteiden toteutukseen sekä tarkkailuun ja seurantaan. Sosiaali- ja terveystieteiden työsuojeluosaston runkosopimuksen mukaan valvontaa suunnataan työpaikoille, joilla esiintyy muun muassa asiakasväkivallan uhkaa, häirintää ja syrjintää, käsin tehtä-

---

<sup>33</sup> A 3/2009.

viä nostoja, toistotyötä ja työtapaturmia. Lisäksi valvonnan kohteena olevilla työpaikoilla varmistetaan kemikaaliriskien hallinta ja kemikaalien turvallinen käyttö.

Työelämän pelisääntöjen valvonnassa tarkastuksia voidaan kohdentaa työaika- ja määräaikaisten työsopimusten valvontaan. Viime aikoina valvontaa on kohdistettu ulkomaalaisten työnteko-oikeuteen ja työsuhteisiin. Esimerkiksi tilaajavastuulain valvontaa suunnataan erityisesti sellaisille toimialoille, joilla käytetään runsaasti ulkopuolista työvoimaa.

Tuotteiden turvallisuuteen kohdistuvan valvonnan avulla varmistetaan koneiden, henkilösuojainten ja kemikaalien säädöstenmukaisuus. Tehokkaan tiedotuksen sekä sidosryhmäyhteistyön avulla tuetaan valvontaa. Keskeiset työsuojelutoimijat on esitetty luvussa 2.1.

Erityisiä painopisteitä valvonnassa vuosina 2008–2011 ovat asiakasväkivallan hallinta, työn ja työolojen aiheuttaman kuormituksen vähentäminen, työtapaturmien ja kemikaaliriskien ehkäisy sekä työelämän yhteisten pelisääntöjen noudattamisen edistäminen. Työsuojeluvalvontaa suunnataan myös niiden toimialojen työpaikoille, joilla esiintyy ennenaikaista eläkkeelle siirtymistä aiheuttavia haittatekijöitä, tai niihin työpaikkoihin, joissa on tapahtunut paljon työtapaturmia.

#### 2.4.2 Työsuojelun viranomaisvalvonta ja asiakasaloitteinen valvonta

Varsinainen työsuojeluvalvonta jaetaan viranomaisaloitteiseen ja asiakasaloitteiseen valvontaan. Valvontaa tehdään pääasiallisesti tarkastuksilla. Tarkastus tehdään yleensä työpaikalla tai työntekopaikalla. Tarkastuksilla selvitetään, onko työsuojelua koskevia säädöksiä noudatettu. Tarkastuksessa on yleensä mukana työnantajan ja työntekijäin edustaja, useimmiten työsuojeluvaltuutettu. Tarkastuksia voidaan tehdä myös messuilla tai toimitettujen asiakirjojen perusteella työsuojelutoimistossa. Muita valvontatoimenpiteitä ovat esimerkiksi lupien myöntäminen, valvontakyselyt sekä lausuntojen antaminen viranomaisille.

##### *Viranomaisaloitteinen valvonta*

Työsuojeluhallinto tekee viranomaisaloitteista valvontaa sosiaali- ja terveysministeriön kanssa sovitun tulossopimuksen ja sen perusteella laaditun vastualueen oman toimintasuunnitelman mukaan. Toiminnan keskeisenä periaatteena on tukea työpaikkojen omaehtoista toimintaa ja kehittää turvallisuutta.

Työsuojelun vastuualueiden viranomaisaloitteisessa valvonnassa keskitytään neljälle painoalueelle: työn ja työolojen aiheuttama haitallinen kuormitus, työtapaturmat, kemikaaliriskit ja työelämän yleisten pelisääntöjen valvonta.

Työsuojeluvalvonnan tavoitteena on, että valvonnan kohteena olevilla työpaikoilla on käytössä toimivat turvallisuuden hallintamenettelyt ja käytännöt.

Valvonnassa edellytetään, että työssä tai työolosuhteissa esiintyvät haitta- ja vaaratekijät on tunnistettu ja selvitetty sekä niiden merkitys työnteekijöiden terveydelle on arvioitu kattavasti, järjestelmällisesti ja todennettavasti. Vaara- ja haittatekijöiden poistamiseksi tai niistä aiheutuvan riskin vähentämiseksi tehtyjä käytännön toimenpiteitä arvioimalla saadaan kuva järjestelmän toimivuudesta.

### *Asiakasaloitteinen valvonta*

Asiakkaan aloitteesta tehtävä työsuojeluvalvonta perustuu työpaikalta tai muualta tulleeseen yhteydenottoon. Jos työpaikalla epäillään työsuojelulainsäädäntörikkomusta, on työsuojelun vastuualue velvollinen ryhtymään tarvittaviin toimenpiteisiin. Aloite voi tällöin tulla työnantajalta, työsuojeluvaltuutetulta tai työsuojelutoimikunnalta. Tällaiset ilmoitukset ja pyynnöt voivat liittyä työsuhteisiin ja työoloihin. Taulukossa 2 on esitetty palvelukysynnän määrät ja syyt asiakkaiden yhteydenottoon. Lisäksi mainitakoon, että ko. yhteydenotot ovat johtaneet työsuojelupiiriin toimenpiteisiin. Työsuojeluhallinnon resurssiryhmän raportin<sup>34</sup> mukaan keskeinen peruste (25,4 prosenttia) vuonna 2008 yhteydenotolle Uudenmaan työsuojelupirissä oli työtodistuksen puuttuminen tai palkkalaskelmat. Toiseksi eniten (23,8 prosenttia) yhteydenotot koskivat häirintää tai epäasiallista käyttäytymistä.

Mikäli pyynnön aihe koskee välitöntä hengen tai terveyden menettämisen vaaraa, tehdään tarkastus mahdollisuuksien mukaan välittömästi. Kuolemaan tai vaikeaan vammaan johtaneen työtapaturman tutkinta tehdään kiireellisesti. Muiden ilmoitusten ja pyyntöjen perusteella menettelytapaa harkitaan tapauskohtaisesti.

Ilmoittajalle kerrotaan, mihin toimenpiteisiin ilmoitus johtaa. Ilmoittajan henkilöllisyys ja tieto siitä, että valvontatoimenpide tehdään ilmoituksen perusteella, pidetään salassa, ellei ilmoittaja nimenomaan anna siihen lupaa.

---

<sup>34</sup> *Sosiaali- ja terveysministeriö (2009f).*



Sellaisissa asioissa, jotka eivät kuulu työsuojeluviranomaisen toimivaltaan, asiakkaalle annetaan neuvoja, miten asiassa voidaan edetä.

Työsuojelupiirit käyttivät vuonna 2009 henkilöresursseistaan keskimäärin 16 prosenttia asiakasaloitteiseen valvontaan. Osuus vaihtelee piireittäin 10 ja 24 prosentin välillä. Vuonna 2009 asiakkaiden yhteydenottoja tuli 78 103, mutta varsinaisia asiakasaloitteisia tarkastuksia tehtiin 2 766 (taulukko 2).

**TAULUKKO 2. Palvelukysyntä<sup>35</sup>.**

Palvelukysyntä	2006	2007	2008	2009
Asiakkaiden yhteydenotot	102 087	96 122	85 027	78 103
Työsuohdeasiat	56 658	56 094	43 350	44 638
Työoloasiat	38 938	35 040	33 833	26 736
Muu palvelukysyntä	6 261	5 061	6 036	5 679
Tarkastukset pyynnöstä	3 695	3 717	3 357	2 766
Ennakkovalvontalausunnot	389	311		
Asiakasaloitteisia koulutustilaisuuksia	532	448		

### 2.4.3 Työsuojelutarkastus

Valvontaa tehdään pääasiallisesti tarkastuksilla. Tarkastus tehdään yleensä työpaikalla tai työntekopaikalla. Tarkastuksilla selvitetään, onko työsuojelua koskevia säädöksiä noudatettu. Tarkastuksia voidaan tehdä myös messuilla tai pelkkien asiakirjojen perusteella työsuojelun vastuualueen toimistossa. Muita tehtäviä ovat esimerkiksi lupien myöntäminen, valvontakyselyt sekä lausuntojen antaminen viranomaisille.

#### *Tarkastuksiin valmistautuminen*

Työsuojeluviranomaiset valmistelevat tarkastukset etukäteen, jotta työpaikan tilanteesta, sen työsuojeluongelmista, hallintajärjestelmistä ja organisaatiosta voidaan muodostaa kuva.

<sup>35</sup> *Työsuojeluhallinto (2009).*

Tarkastuksesta ja sen ajankohdasta ilmoitetaan yleensä hyvissä ajoin etukäteen työnantajalle kirjallisella ilmoituksella. Ilmoituksessa kerrotaan tarkastuksen ajankohdan lisäksi sen arvioitu kesto, tarkastuksessa käsiteltävät asiat, ketkä viranomaisen edustajat osallistuvat tarkastukseen ja keiden työpaikan edustajien halutaan olevan läsnä. Tarkastukseen osallistuvat yleensä työsuojelupäällikkö, työsuojeluvaltuutettu, mahdollisesti työpaikan muita edustajia sekä usein myös työterveyshuollon edustaja.

Tarkastus voidaan tehdä myös etukäteen ilmoittamatta, jos se on valvonnan kannalta tarpeellista.

### *Tarkastusprosessi*

Tarkastuksen asialista sisältää ne asiakokonaisuudet, joita käsitellään työpaikkatarkastuksella. Asialistaa muokataan soveltuvaksi painottaen työpaikkaan sopivia asioita.

Tarkastuksen asialista koostuu neljästä osasta: työpaikan tilannetta kuvaavien tietojen tarkistamisesta, tulossopimuksesta ja/tai piirin tavoitteista johdetuista asioista, muista työpaikan työolosuhde- tai työsuhteasioista sekä työnantajan ja työntekijöiden edustajien esille tuomista asioista.

Tarkastettavien asioiden käsittelyn laajuus riippuu valvontakohteen vaaroista ja haitoista sekä työpaikan omista valmiuksista hoitaa työsuojeluasioita. Työpaikkakäynti jakautuu yleensä kolmeen osaan: alkukokoukseen, työpaikkakierrokseen ja loppukokoukseen.

Alkukokouksen tarkoituksena on varmistaa työpaikkakäynnin sujuminen ja tarkastuksen tavoitteet ja käsiteltävät asiat sekä työpaikan tilannetta kuvaavat tiedot.

Vaikka työterveyden ja -turvallisuuden hallintamenettelyjen valvontaan sisältyy asian selvittämistä keskusteluin ja kyselyin sekä tutustuminen työpaikan asiakirjoihin, tarkastukseen sisältyy myös käynti työpaikan tiloissa. Tällöin selvitetään menettelyjen toimivuus käytännössä ja tehdään havaintoja työpaikan vaaroista ja haitoista. Työntekijöiden tai heidän edustajiensa kanssa keskustellaan kahden kesken tarpeen mukaan. Tarkastajan velvollisuutena on puuttua säädösten vastaisuuksiin.

Loppukokouksessa tarkastaja esittää yhteenvedon keskeisistä havainnoista ja parantamista vaativista hallintamenettelyjen ja työolojen puutteista. Tarkastaja kertoo, mitä toimenpiteitä hän edellyttää työnantajalta, ja kuulee työnantajan ja henkilöstön edustajia sekä varmistaa, että he ovat ymmärtäneet, mitä toimenpiteitä edellytetään. Lisäksi tarkastaja esittää ne pääkohdat, jotka hän aikoo kirjata tarkastuskertomukseen, ja kertoo toimintaohjeiden ja kehotuksen merkityksen. Työnantajan tai hänen edusta-

jansa kanssa keskustellaan annettujen toimintaohjeiden ja kehotusten toteutusaikatauluista ja seurantatavasta.

Jos tarkastaja huomaa työpaikkakäynnin aikana olennaisia epäkohtia tai puutteellisuuksia, jotka kuuluvat toisen viranomaisen valvottavaksi, siitä ilmoitetaan asianomaiselle viranomaiselle. Muita viranomaisia voivat olla esimerkiksi poliisi, verotarkastaja tai TUKES.

### *Tarkastuskertomus*

Tarkastaja laatii työpaikkatarkastuksesta kirjallisen tarkastuskertomuksen, johon kirjataan tarkastuksen edellyttämät toimenpiteet ja tarkastuksen kulku.

Valvontalain mukaan tarkastuskertomuksesta tulee käydä ilmi tarkastuksen kulku, keskeiset havainnot, toimintaohjeet ja kehotukset sekä selostus toimintaohjeen ja kehotuksen merkityksestä ja mahdollisista jatko-toimenpiteistä.<sup>36</sup> Työolomittareilla saadut tulokset liitetään tarkastuskertomukseen.

Tarkastuskertomuksen tarkoituksena on, että työnantaja ryhtyy siinä esitettyihin toimenpiteisiin.

Tarkastuskertomukset ovat pääsääntöisesti julkisia asiakirjoja, lukuun ottamatta esimerkiksi henkilön terveydentilaa ja yrityksen taloudellista asemaa koskevia asioita.

Tarkastuskertomuksessa kuvataan tarkastuksen kulku, johon sisältyy tarkastuksen tiedot sekä kuvaus tarkoituksesta ja sisällöstä.<sup>37</sup> Tarkastuksen tietoja ovat työnantaja, tarkastusaika ja -numero, valvontakohte, tarkastuksen aihe, tarkastuksen tekijä ja tarkastuksessa läsnä olleet.

Tarkastus voidaan tehdä myös muualla kuin työpaikalla, esimerkiksi asiakirjojen perusteella työsuojelun vastualueella.

Tarkastuskertomuksesta käy ilmi, mitä asioita tarkastuksella on käsitelty. Esimerkiksi häirintä- ja syrjintätapauksissa kirjataan myös, mitä lakia valvotaan. Lisäksi tarkastuskertomuksesta tulee käydä ilmi, että tarkastuksen toimittaminen ei merkitse kannonottoa tarkastamatta jääneisiin asioihin. Tarpeen mukaan kuvataan myös lyhyesti ja ytimekkäästi tarkastuksen tarkoitusta ja sisältöä.

Tarkastaja arvioi, mikä kyseisessä valvontakohteessa on työturvallisuuden ja työturvallisuusmääräysten noudattamisen kannalta olennaista.

Mikäli työpaikalla havaitaan puutteita tai epäkohtia (joista hän antaa toimintaohjeita tai kehotuksia), ne kuvataan tarkastuskertomuksessa riittä-

---

<sup>36</sup> L 44/2006 11 §.

<sup>37</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö (2011j).

vän yksilöidysti. Siinä kerrotaan, millä tavalla työpaikan turvallisuuden hallinta, kone, laite tai olosuhde ei täytä vaatimuksia.

Keskeiset havainnot kirjataan tarkastuskertomukseen. Jos asianosaiset ovat esittäneet keskeisiin havaintoihin liittyviä eriäviä mielipiteitä, kirjataan ne tarvittaessa tehtyjen havaintojen yhteyteen tarkastuskertomukseen.

Tarkastuskertomukseen kirjataan toimintaohjeet tai annetaan kehotukset niistä asioista, joiden (keskeisissä havainnoissa) on todettu alittavan lainsäädännön vaatimukset. Toimintaohje annetaan vähäisen puutteellisuuden tai epäkohdan korjaamiseksi. Jos säännösten vastaisesta oloilasta aiheutuva vaara tai haitta on vähäistä suurempi, annetaan toimintaohjeen sijasta kirjallinen kehoitus poistaa tai korjata säännösten vastainen oloila. Jokaisen toimintaohjeen tai kehotuksen jälkeen mainitaan säädös, johon vaatimus perustuu.

Työsuojeluviranomainen voi päätöksellä määrätä käyttökiellon, jos työpaikalla vallitsevasta puutteellisuudesta tai epäkohdasta aiheutuu työntekijälle hengen tai terveyden menettämisen vaara. Käyttökiellon tehostamiseksi voidaan määrätä uhkasakko. Jos tarkastaja on antanut väliaikaisen käyttökiellon, se mainitaan tarkastuskertomuksessa ja viitataan erillisenä annettavaan päätökseen. Tarkastuskertomuksessa mainitaan myös havainto, johon kieltä perustuu. Tarkastuskertomus lähetetään aina vähintään työnantajalle ja työsuojeluvaltuutetulle sekä tarvittaessa muille asianosaisille.

Mikäli työpaikalla ei ole työsuojeluvaltuutettua, työnantajan on annettava tarkastuskertomus sopivalla tavalla työpaikalla tiedoksi, esimerkiksi ilmoitustaululla tai intranetissa.

### *Seuranta*

Tarkastaja seuraa, onko työnantaja noudattanut annettua toimintaohjetta tai kehotusta. Kehotukselle voidaan antaa määräaika, jota valvotaan. Seuranta voi edellyttää uutta työpaikkakäyntiä tai kirjallista selvitystä. Toimintaohjeen noudattamista valvotaan pääasiassa seuraavalla työpaikkaan kohdistuvalla tarkastuksella.

Jos kehotuksessa todettua puutetta ei poisteta tai korjata määräajassa, tarkastaja saattaa asian viivytyksettä työsuojelupiiriin käsiteltäväksi, jolloin työsuojeluviranomainen ryhtyy harkitsemaan ja valmistelemaan velvoittavan päätöksen tekemistä. Työsuojeluosasto on ohjeistanut asiakasaloitteisen valvonnan ulottuvuutta, jossa määritellään, mitkä ovat työsuojeluviranomaisen toiminnan rajat erilaisissa asiakasaloitteissa ja niiden hoitamisessa. Taulukossa 3 on esitetty pakkokeinojen ja ilmoitusten sekä lausuntojen määrät vuosina 2006–2009.

Työsuojeluviranomainen voi päätöksellään velvoittaa työnantajan korjaamaan tai poistamaan säännösten vastaisen olotilan antamassaan määräajassa. Velvollisuuden tehostamiseksi voidaan asettaa uhkasakko tai laiminlyöntimaksu tai teettämis- tai keskeyttämisuhka. Päätös on työnantajaa oikeudellisesti sitova. Päätökseen voidaan hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen.

**TAULUKKO 3. Pakkokeinot ja ilmoitukset sekä lausunnot<sup>38</sup>.**

Pakkokeinot	2006	2007	2008	2009
Piirin vahvistamat käyttökiellot	20	34	39	40
Piirin vahvistamatta jättämät käyttökiellot	4	5	14	6
Velvoittavat päätökset	80	146	168	184
Laiminlyöntimaksujen lkm			99	77
Ilmoitukset poliisille/syyttäjälle	339	330	331	366
Lausunnot poliisille/syyttäjälle	408	599	331	366

Vuonna 2009 rakennuslalle tehtiin 789 tilaajavastuulakia koskevaa työsuojelutarkastusta. Tarkastuksen kohteissa 60 prosentissa havaittiin puutteita. Tarkastuksista 81 johti laiminlyöntimaksun tai maksujen määräämiseen. Tilaajayritykselle määrättiin laiminlyöntimaksuja, joiden yhteismäärä oli 422 100 euroa. Maksut koskivat pääosin selvityksiä verojen maksamisesta sekä eläkevakuutuksen ottamisesta ja maksamisesta.<sup>39</sup>

## 2.5 Tarkastuksen tavoite, menetelmät, rajaukset ja aineisto

Tarkastuksen pääkysymyksenä oli selvittää, onko työsuojeluvalvonta järjestetty siten, että voidaan varmistua toiminnan tuloksellisuudesta, toimeenpanon tarkoituksenmukaisuudesta ja hyvän hallinnon periaatteiden noudattamisesta. Nämä tekijät ovat keskeisiä työsuojeluvalvonnan vaikuttavuuden edellytyksiä.

<sup>38</sup> Työsuojeluhallinto (2010).

<sup>39</sup> [www.tyosuojelu.fi](http://www.tyosuojelu.fi).

Tarkastus on toteutettu Valtiontalouden tarkastusvirastossa kehitetyn tarkastusmallin mukaisesti. Malli on tuloksellisuustarkastuksen arviointiväline, joka ohjaa tarkastusta siten, että tarkasteltavasta toiminnosta saadaan muodostettua kattava kokonaisnäkemys kolmesta eri näkökulmasta. Nämä ovat toiminnon tuloksellisuus, toimeenpanon tarkoituksenmukaisuus sekä hallintomenettelyn moitteettomuus. Tarkastuksen havaintoluvun (luku 3) rakenne noudattaa tätä kolmijaottelua. Tarkastushavainnot ja päätelmät perustuvat alalukujen alussa esitettyihin yksilöityihin tarkastustavoitteisiin. Tarkastushavainnot on raportoitu kertomuksessa riippumatta siitä, onko tarkastetussa osiossa havaittu huomautettavaa.

Työsuojeluvalvonnan tuloksellisuutta on tarkastuksessa arvioitu ensin tavoiteketjun sekä sosiaali- ja terveysministeriön ja työsuojelun vastuualueiden välisen tulossopimuksen sisällön suhteen. Sen jälkeen on tarkasteltu asetettujen tavoitteiden saavuttamista ja toiminnan vaikuttavuuden edellytyksiä. Kolmannen tarkastusteeman muodostaa toiminnan rahoituksen suunnittelu.

Työsuojelun valvonnan toimeenpanon tarkoituksenmukaisuuden tarkastusteemat ovat työsuojeluvalvonnan suunnittelu, organisointi, henkilöresurssien hyödyntäminen, varsinainen toimeenpano, toimeenpanon dokumentointi sekä seuranta, raportointi, valvonta ja arviointi.

Työsuojeluvalvontaan liittyvän hallintomenettelyn moitteettomuusnäkökulma sisältää kolme tarkastusteemaa: toiminnan lakisidonnaisuus, valtion talousarvion noudattaminen ja toiminnan läpinäkyvyys.

Sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosaston ja työsuojelun vastuualueiden (entisten piirien) osalta tarkastusaineistot muodostuvat työsuojelun vastuualueiden asiakirjoista ja haastatteluista. Asiakirjoihin kuuluvat toimeenpanosuunnitelmat, strategiat, suunnitelmat ja sisäistä toimintaa ohjaavat asiakirjat. Tilastot koostuvat työsuojelun vastuualueiden henkilöstömääristä, valvontakäynneistä, työtapaturmista, sairauspäivistä ja ennen-aikaisista eläkkeistä sekä työsuojelun vastuualueiden oman toiminnan tilastoista. Asiakirjojen lisäksi kokonaiskuvaa on syvennetty sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosaston valvontayksikön, työsuojeluneuvottelukunnan ja työsuojelun vastuualueiden edustajien haastatteluilla vuonna 2010. Lisäksi aineistona käytetään työsuojeluhallinnon omaa tutkimustietoa. Aineisto on rajattu vuosiin 2006–2009. Haastattelut ja asiakirjaaineisto on analysoitu soveltamalla sisällön analyysiä.

Tarkastelun ulkopuolelle on rajattu työsuojeluvalvontaan liittyvä markkinavalvonta ja kansainvälinen toiminta, esimerkiksi Euroopan työterveys- ja työturvallisuusviraston (Bilbao-virasto) koordinointi ja ohjeistaminen. Tarkastuksen ulkopuolelle on rajattu myös työ- ja elinkeinoministeriön antama ohjeistus.

Tarkastuskertomusluonnos on ollut kommentoitavana sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosastolla. Saatu palaute on otettu huomioon lopullisessa tarkastuskertomuksessa.

# 3 Tarkastushavainnot

## 3.1 Työsuojeluvalvonta tuloksellisuuden näkökulmasta

Tuloksellinen työsuojeluvalvonnan järjestäminen on sitä, että työsuojeluhallinto tuottaa taloudellisesti sille asetetut tavoitteet. Tuloksellisuuden tarkastamisessa pyritään vakuuttamaan toimintojen tehokkaasta ja tarkoituksenmukaisesta järjestämisestä ja vaikuttavuudesta. Tarkastuksessa arvioidaan, kuinka lainsäädännössä asetetut tavoitteet konkretisoituvat talousarviossa, hallinnonalan ohjauksessa ja vastuullisen yksikön toiminnassa.

Tuloksellisuuden näkökulma työsuojelun valvonnassa sisältää kolme tarkastusteemaa. Teemat ovat työsuojeluvalvontaan liittyvä tuloksellisuusketju ja ohjaus, työsuojeluvalvonnan vaikuttavuus sekä työsuojeluvalvonnan tulo-rahoituksen suunnittelu.

### 3.1.1 Työsuojeluvalvonnan tavoiteketju, ohjaus ja tulosopimusten sisältö

**Tavoite.** Toiminnon ohjaus ministeriössä konkretisoi lainsäädännön ja asetettujen strategioiden tavoitteet suunnitelmallisesti. Ohjaus on systemaattista, ja vastuusuhteet ohjaavan ministeriön ja työsuojelun vastuualueiden välillä ovat johdonmukaiset. Ministeriöllä on selkeä substanssiosaaminen työsuojelun johtamisessa, ja se seuraa työsuojelulle asetettujen tavoitteiden saavuttamista järjestelmällisesti.

Tarkastuksessa on selvitetty, miten lainsäädännöstä johdettu tavoiteketju konkretisoituu käytännön toiminnassa, miten sosiaali- ja terveysministeriön toiminta ohjaa työsuojelun vastuualueiden järjestämistä ja minkälainen on sosiaali- ja terveysministeriön ja työsuojelun vastuualueiden välisen tulosopimuksen sisältö.

**Havainnot.** Työsuojeluhallinnosta annetun lain mukaan Työsuojeluhallinto huolehtii sosiaali- ja terveysministeriön johdolla työsuojelun alueellisesta ohjauksesta ja valvonnasta<sup>40</sup>. Laissa työsuojelun valvonnasta todetaan, että lain tarkoituksena on varmistaa työsuojelun säännösten noudattaminen sekä parantaa työympäristöä ja työolosuhteita työsuojelun viranomaisvalvonnan sekä työnantajan ja työntekijöiden yhteistoiminnan

---

<sup>40</sup> L16/1993 I §.



avulla.<sup>41</sup> Näin lain tarkoituksesta voidaan johtaa työsuojeluvalvonnan tavoitteet:

- varmistaa säännösten noudattaminen
- parantaa työympäristöä ja työolosuhteita
- parantaa viranomaisvalvonnan, työnantajan ja työntekijöiden yhteistoimintaa työympäristö- ja työolosuhdeasioissa.

Työsuojeluhallinto- ja työsuojeluvalvontalaissa määritellään sosiaali- ja terveysministeriön tehtävät työsuojeluasioissa. Työsuojeluhallintolaissa työsuojeluhallinnon tavoitteena on kehittää työn turvallisuutta ja terveellisyttä.<sup>42</sup>

Laissa aluehallintovirastoista<sup>43</sup> yleishallinnollinen ohjaus kuuluu valtiovarainministeriölle ja työsuojeluasioissa toiminnallinen ohjaus sosiaali- ja terveysministeriölle. Sosiaali- ja terveysministeriö ohjaa työsuojeluhallinnon toimintaa vuosittain käytävissä tulosneuvotteluissa. Tulosohtauksessa on käytössä malli, jonka pohjana on nelivuotinen runkosopimus tulostavoitteista ja sitä täydentävä vuosittainen tulossopimus. Tulosohtauksen avulla sosiaali- ja terveysministeriö pyrkii selkeyttämään ja parantamaan yhteyttä ministeriön strategiaan tavoitteisiin.<sup>44</sup>

Työsuojelun strategista suunnittelua ohjaa kolmikantainen työsuojeluneuvottelukunta, johon kuuluu sosiaali- ja terveysministeriön, Työterveyslaitoksen ja työmarkkinajärjestöjen edustajat.<sup>45</sup> Strategisen suunnittelun päätuote on työsuojeluhallinnon strateginen suunnitelma, joka laaditaan kestäväksi yli hallituskausien. Suunnitelma on työsuojeluhallinnon keskeinen ohjaus- ja kehittämisväline. Se toimii lähtökohtana, kun valmistellaan työsuojeluvalvonnan toimeenpanoa. Varsinainen työsuojeluvalvonta tapahtuu työsuojeluhallinnon keskipitkän ja lyhyen aikavälin suunnittelussa.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan työsuojelustrategia on vahvistettu vuonna 1998, jolloin strategiatyö ei ollut vielä yhtä jokapäiväistä ja jäsentynyttä toimintaa kuin 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen lopussa. Lyhyessä strategiassa on työsuojelun ja sen hallinnon yleistä esitelyä, tärkeimpien aihepiirien kuvaamista sekä yleistä tavoitteenasettelun linjaamista.

Strategia muodostuu kuudesta painopistealueesta, 11 strategisesta linjauksesta sekä perustelumuiistiosta. Kuusi painopistealuetta eli tavoitetta

---

<sup>41</sup> L 44/2006.

<sup>42</sup> L 16/1993 2 §.

<sup>43</sup> L 896/2009 2 luku 7 § ja 10 §.

<sup>44</sup> *Sosiaali- ja terveysministeriö (2008)*.

<sup>45</sup> L 16/1993.

ovat laajoja kokonaisuuksia ja muodostavat yleisen kehikon strategialle. Tavoitteiden saavuttamiseksi valitut strategiset linjaukset liikkuvat myös hyvin yleisellä tasolla. Linjauksia ei ole konkretisoitu mitattaviksi tai aika-  
taulutetuiksi tavoitteiksi ja strategian toteutumisaikataulusta on käytetty ilmaisua "toteutetaan lähivuosien kuluessa". Strategiset linjaukset perustellaan kuitenkin varsin kattavasti strategian perustelumui-  
stiossa.

Työsuojelustrategian toteutumista arvioivat seurantaraportit on laadittu vuosina 2001, 2004 sekä 2008. Seurantaraporteissa on käsitelty työsuojelun kuuden painopistealueen kehitystä lähinnä tilasto- ja tutkimustiedon sekä valittujen indikaattorien avulla. Sitä, ovatko valitut strategiset keinot olleet oikeita tavoitteiden saavuttamiseksi, ei ole käsitelty. Seurantaraporteissa ei ole pyritty selvittämään sitä, missä määrin saavutetut tulokset ja vaikutukset ovat olleet hallinnon alan omien ponnistelujen tulosta ja mikä taas on ollut toimintaympäristön muutoksista johtuvaa kehitystä. Itse strategiassa ei ole ennakoitu valittujen linjausten aiheuttamia taloudellisia vaikutuksia, mutta seurantamui-  
stioissa on kiinnitetty enemmän huomiota muun muassa työtaturmien ja sairauspoissaolojen aiheuttamiin kustannuksiin.

Sosiaali- ja terveysministeriö on tehnyt hallinnon alansa strategioita 1990-luvun alusta lähtien. Viimeisin ministeriön strategia on vuodelta 2006, ja se ulottuu yli hallituskauden eli vuoteen 2015. Strategiassa työelämän hyvinvoinnin painopistealueella työsuojeluvalvonnan tavoitteena on varmistaa, että työpaikat omaksuvat ja ottavat käyttöön järjestelmällisen turvallisuusjohtamisen. Myös sosiaali- ja terveysministeriön toiminta- ja taloussuunnitelmassa vuosille 2009–2012 ja 2011–2014 työsuojeluvalvonnan tavoitteet ovat linjassa sosiaali- ja terveysministeriön strategian kanssa. Euroopan työsuojelustrategian 2007–2012 yleistavoitteiden mukaan työsuojelun ensisijainen tavoite on työtaturmien ja ammattitautien jatkuva, kestävä ja tasainen vähentäminen.<sup>46</sup> Muita valvontaan läheisesti liittyviä strategioita ei ole laadittu.

Sosiaali- ja terveysministeriö käynnisti vuoden 2008 lopussa uuden strategiaproessin. Proessin tuloksena uusi strategia valmistui vuoden 2010 lopulla.<sup>47</sup> Uudessa strategiassa yhdistettiin kaikki sosiaali- ja terveysministeriön eri osastojen ja hallinnon alan laitosten strategiat samaan strategiaan.

Strategian ja valtion talousarvion perusteella valmistellaan hallituskauden mittainen runkosopimus. Niiden perusteella sovitaan työsuojelun vastualueiden vuotuiset tulostavoitteet.

---

<sup>46</sup> *Sosiaali- ja terveysministeriö (2007a).*

<sup>47</sup> *Sosiaali- ja terveysministeriö (2010g).*

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan virastojen ja laitosten tulossopimukset valmistellaan ministeriön johtoryhmässä sovittujen linjausten ja painoalueiden pohjalta talous- ja hallinto-osaston antamien ohjeiden mukaisella tavalla. Työsuojeluvalvonnan tulossopimukset solmii sosiaali- ja terveysministeriö kunkin työsuojelun vastuualueen kanssa. Työsuojelun vastuualueiden tulossopimukset hyväksyy ministeriön puolesta työsuojeluosaston osastopäällikkö.<sup>48</sup>

Sosiaali- ja terveysministeriö on arviossaan työsuojelun piirihallinnon vuoden 2008 toiminnasta ja sille asetettujen tulostavoitteiden saavuttamisesta todennut, että tulostavoitteet saavutettiin pääosin joissakin piireissä jo vuonna 2008, kun tarkastusten määrää lisättiin 50 prosentilla. Vuonna 2009 työpaikkatarkastusten kokonaismäärät laskivat hieman vuodesta 2008, mutta viranomaisaloitteisten työpaikkatarkastusten määrät kasvoivat noin 4,6 prosenttia vuodesta 2008.<sup>49</sup> Ministeriön mukaan kehityssuunta on ollut tavoitteiden mukainen.

Viranomaisaloitteista valvontaa kohdistettiin muun muassa sellaisille työpaikoille, joissa esiintyy asiakasväkivaltaa, haitallista häirintää ja epäasiallista kohtelua. Painopisteenä olivat myös sellaiset työpaikat, joissa tapahtuu paljon käsin tehtäviä nostoja ja siirtoja sekä erilaista toistotyötä. Tavoitteet ovat yhdenmukaisia työsuojeluvalvontalain ja työsuojelustrategian seurantaraportin kanssa.<sup>50</sup>

Sosiaali- ja terveysministeriön strategisena painopistealueena on lisätä työelämän vetovoimaa. Yhtenä tavoitteena on että, työtapaturmataajuus ja ammattitautien syntymistä vähennetään 40 prosenttia vuosina 2007–2011. Tapaturmataajuus ja ammattitaudit ovat vähentyneet noin 11 prosenttia vuosina 2007–2009.<sup>51</sup>

Asiakasaloitteinen palvelukysyntä on ollut laskussa. Asiakkaiden työsuojelun vastuualueille kohdistamat kyselyt ja tiedustelut ovat vähentyneet osittain verkkopalveluiden kehittämisen myötä. Asiakkaiden yhteydenottoihin on vastattu asetettujen tavoitteiden mukaisesti.<sup>52</sup>

Vuoden 2010 alusta entiset työsuojelupiirit yhdistyivät aluehallintovirastoihin. Samassa yhteydessä työsuojeluhallinnon talous- ja henkilöstöhallinto siirrettiin valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskukseen (Palkeet). Palveluiden tuottamisesta on sovittu Etelä-Suomen alue-

---

<sup>48</sup> *Sosiaali- ja terveysministeriö (2010d).*

<sup>49</sup> *Työsuojeluhallinto (2010).*

<sup>50</sup> *Sosiaali- ja terveysministeriö (2008a).*

<sup>51</sup> *Valtion talousarvioesitys (2009).*

<sup>52</sup> *Sosiaali- ja terveysministerin toimintakertomuskannanotto työsuojelun piirihallinnon toiminnasta vuodelta 2007 ja tulossopimuskaudelta 2004–2007.*

hallintoviraston kirjanpitoyksikön ja Palkeiden välisellä sopimuksella.<sup>53</sup> Työsuojelun vastuualueet sisältyvät aluehallintoviraston sopimuksiin, eikä sillä ole erillistä omaa sopimusta. Palvelusopimuksessa kuvataan yksityiskohtaisesti Palkeiden ja aluehallintoviraston työnjako. Palvelumaksun suuruus määritellään tarkemmin palvelusopimuksessa. Palkeet laskuttavat sopimuksen mukaisesti aluehallintovirastoja neljännesvuosittain. Laskut kirjataan aluehallintoviraston toimintamomentille.

**Päätelmä.** Työsuojeluvalvonnan tavoiteketju on jatkumo lainsäädännön tasolta toimintoon, ja se konkretisoituu toiminnassa varsin hyvin.

Työsuojelustrategiassa tai sen seurantatyössä ei ole pyritty arvioimaan, ovatko hallinnonalan valitsemat keinot strategisten linjausten saavuttamiseksi olleet oikeita ja riittäviä. Jatkossa ministeriön tulisi kiinnittää huomiota keinojen perusteluun, konkretisointiin sekä riittävien seurantaindikaattorien valintaan. Strategiatyössä tulisi olla valmiuksia muuttaa linjauksia strategiakauden kuluessa arviointien perusteella. Strategioiden seurannassa tulisi pyrkiä entistä tarkemmin erottamaan ne työsuojelutoiminnan tulokset ja vaikutukset, jotka ovat seurausta hallinnonalan omasta toiminnasta, jotta linjausten tarkoituksenmukaisuutta voitaisiin paremmin arvioida. Toisaalta hallinnonalan on myös tunnistettava ne työsuojelun kehittymiseen johtaneet tekijät, jotka ovat johtuneet muuttuneiden työolosuhteiden, taloudellisen toimintaympäristön tai muun yhteiskunnallisen muutoksen vaikutuksesta.

Tulossopimuksessa asetetut useimmat tavoitteet ovat konkreettisia, operationaalisia ja mitattavia. Ministeriön ja työsuojeluhallinnon välinen tulossopimus on asianmukainen. Ministeriöllä ja työsuojelun vastuualueilla on säännölliset vastuualueiden johtajien kokoukset, joissa keskustellaan tavoitteiden saavuttamisesta.

Sosiaali- ja terveysministeriön strategisen painopistealueen mukaan tavoitteena on vähentää tapaturmataajuutta ja ammattitauteja. Tapaturmataajuus on vähentynyt tähän mennessä vasta kolmanneksen siitä, mitä tavoitteeksi asetettiin. Toisaalta tavoite on oikeansuuntainen.

### 3.1.2 Työsuojeluvalvonnan vaikuttavuus

**Tavoite.** Toiminnan tavoitteena on saavuttaa sille lainsäädännössä ja ohjausjärjestelmissä asetetut tavoitteet. Toiminnan on oltava kustannustehokasta. Tarkastuksessa on selvitetty, miten työsuojeluvalvonnan tavoitteet on saavutettu.

---

<sup>53</sup> *Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus (2010).*

**Havainnot.** Työsuojelun vastuualueilla ja sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosastolla on merkittävä rooli ja yhteiskunnallinen tehtävä työsuojelun säädösten ja määräysten noudattamisen valvonnassa. Työsuojeluvälvalvonnan tarkoituksena on parantaa työoloja työpaikoilla.

Työsuojeluhallinto suuntaa valvontaa työntekijöiden terveyden ja turvallisuuden kannalta tärkeimmille toimialueille sekä sellaisiin kohteisiin, joissa varmistetaan työaikalainsäädännön vaatimusten noudattaminen. Pääosa toiminnasta kohdistetaan sellaisille toimialueille, joilla valvonnalla voidaan estää työn ja työolojen aiheuttamaa haitallista kuormitusta ja torjua tapaturmia.<sup>54</sup> Työsuojelun vastuualueiden haastattelujen mukaan tärkeää on saada työpaikat toimimaan niin, että työpaikoilla tapahtuu pitkäaikaista hyvinvoinnin kehitystä työpaikkojen työoloissa ja hallintajärjestelmissä. Ministeriön työsuojeluosaston haastattelujen perusteella työsuojeluvälvonnan vaikuttavuuden kannalta tärkeää on se, että valvontakohteeksi valitaan ne toimialat ja työpaikat, joissa yhteiskunnallinen vaikuttavuus on huomattava. Tällaisia ovat esimerkiksi sellaiset toimialat, joissa runsaiden sairauspoissaolojen syynä ovat tuki- ja liikuntaelinsairaudet sekä mielen-terveyshäiriöt ja joissa ilmenee ammattitauteja ja työtapaturmia.

Työsuojeluviranomaisten valvottava lainsäädäntö on laajentunut viimeisen kymmenen vuoden aikana. Valvonnasta ja sen kohteista on säännelty noin sadassa eri laissa ja alemmanasteisessa säädöksessä. Työsuojelun vastuualueiden haastattelujen perusteella ja Työterveyslaitoksen tutkimuksen mukaan uusi valvontalaki on antanut työsuojelutarkastajille hyvän perustan ja toimivallan valvoa työpaikkojen työturvallisuutta.<sup>55</sup>

Työsuojeluhallinto tekee viranomaisaloitteista valvontaa sosiaali- ja terveysministeriön kanssa sovitun tulossopimuksen ja työsuojelupiirin oman toimintasuunnitelman pohjalta. Työsuojelun vastuualueiden tulostavoitteissa 2008–2011 hallinnon resursseista käytetään 60 % viranomaisvalvontaan, 20 % asiakasaloitteiseen valvontaan, 20 % hallinto- ja tukitoimintaan ja 10 % vastuualueen tarvitsemiin muihin tavoitteisiin. Viranomaisaloitteisten tarkastusten määriä on tarkoitus nostaa myös seuraavan runkosopimuskauden aikana. Tavoitteena on, että tarkastusten määrä kasvaa tulossopimuskauden aikana vuosina 2007–2011 vähintään 50 % vuoden 2006 tarkastusten määristä. Tarkastusmääriä koskevat tavoitteet saavutettiin vuonna 2010. Haastattelujen mukaan vuoden 2011 tavoitteiden saavuttaminen on haastavaa laadullisesta näkökulmasta. Ongelmia on tuonut mittava aluehallintouudistus sekä myös yleinen taloudellinen tilanne. Toisaalta laman aikana työtapaturmia sattuu vähemmän kuin korkeasuh-

---

<sup>54</sup> *Sosiaali- ja terveysministeriö (2007b).*

<sup>55</sup> *Ruotsalainen ym. (2010).*

danteen aikana. Heikon taloudellisen tilanteen aikana työn määrä ja kiire vähenee. Työmäärän vähentyessä lisääntyy myös työttömyys, jolloin saatavissa on myös ammattitaitoisempaa työvoimaa.

Asiakasaloitteisen tarkastuksen tavoitemäärät perustuvat aiempien vuosien kysyntään ja tavoitteet ovat lähinnä suuntaa-antavia. Asiakasaloitteista kysyntää on vuosittain noin 70 000 kpl.

Vastuualueille tulee tavoitteita myös Euroopan unionista. Näitä tavoitteita on muun muassa vähentää tapaturmalukuja 25 % viidessä vuodessa ja kuljettajien työaikaa koskevia tavoitteita. Tavoitteiden kokonaisuudesta neuvotellaan kolmikantaisessa työsuojeluneuvottelukunnassa. Ministeriön työsuojeluosaston tehtävänä on huomioida kansalliset ja kansainväliset tavoitteet työsuojelun vastuualueiden tulossopimuksissa.

### *Yksittäisen tarkastajan mahdollisuudet vaikuttaa työpaikan työoloihin*

Työterveyslaitoksen tutkimuksen mukaan työsuojelutarkastajan työssä on jännite tarkastajan työn määrällisen tuloksellisuuden ja käytännön valvontatyön vaikuttavuuden välillä.<sup>56</sup> Tarkastajalla on ensisijaisesti valvojan mutta myös toisaalta neuvojan ja opastajan rooli. Neuvontatilanteissa tarkastaja antaa ohjeita vain yleisellä tasolla eli tarkastaja ei voi antaa yksityiskohtaisia neuvoja siitä, kuinka joku yksittäinen työsuojeluongelma tulisi ratkaista.

Keskustelua on käyty siitä, miten yksittäiset tarkastajat voivat vaikuttaa työpaikkojen hallintajärjestelmiin ja työturvallisuuteen omien tehtäviensä ja rooliensa kautta. Sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosasto ja työsuojelun vastuualueet ovat edistäneet monenlaisin keinoin tarkastajien mahdollisuutta vaikuttaa yksittäisen työpaikan työoloihin. Työoloihin on pyritty vaikuttamaan muun muassa yhtenäisillä valvontaohjeilla, tarkastajien yhtenäisellä koulutuksella ja lainsäädäntöä kehittämällä.

Viranomaisaloitteinen tarkastus on yksi keskeisemmistä valvontatoimenpiteistä, joiden kestoja myös arvioidaan. Viranomaisaloitteisia tarkastuksia tehtiin 19 916 vuonna 2009 (taulukko 4). Tarkastusten määrät ovat kasvaneet 12 prosenttia vuodesta 2006.

Työsuojelun vastuualueiden haastattelujen mukaan tarkastaja tekee keskimäärin 60–100 työpaikkatarkastusta vuodessa.<sup>57</sup> Tarkastuksiin käytetty aika vaihtelee 2–2,2 tuntia tarkastusta kohden. Työsuojeluosaston haastattelujen mukaan tarkastuksen kestoja seurataan, ja se on myös yksi ministe-

---

<sup>56</sup> Emt.

<sup>57</sup> Tarkastusmäärissä on jonkin verran myös vastuualuekohtaisia eroja.

riön ohjauksen väline. Tarkoituksena on lisätä työpaikoilla tehtävän tarkastukseen käytettävää aikaa.

**TAULUKKO 4. Työpaikkatarkastusten määrät yhteensä ja tarkastukseen käytetty aika vuosina 2006–2010<sup>58</sup>.**

Työpaikkatarkastukset	2006	2007	2008	2009	2010
Tarkastusten lukumäärä	17 514	19 771	20 477	19 916	20 200
Tarkastetut valvontakohteet	12 082	13 485	14 717	14 618	14 162
Tarkastukseen työpaikalla keskimäärin käytetty aika (tuntia)	2,2	2,1	2,1	2,0	1,9

Työsuojelun vaikuttavuutta mitataan usein työtapaturmilla, sairauspoissaoloilla ja ammattitaudeilla. Työsuojelun vuoden 2009 seurantaraportin ja työsuojelun vastuualueiden haastattelujen perusteella työsuojelulla ei sinänsä voida vaikuttaa yleiseen sairastavuuteen eli sellaiseen, joka ei ole työperäistä. Siten esimerkiksi sairauspoissaolotilastojen perusteella ei voida luotettavasti arvioida valvonnan vaikuttavuutta. Sen sijaan erilaisilla hankkeilla, kuten tiettyihin toimialoihin suunnatuilla valvontahankkeilla, on voitu vaikuttaa merkittävästi työolojen ongelmakohtiin. Tällaisia ovat esimerkiksi rakennustelineitä valvova hanke tai laajempi tietylle toimialalle, esimerkiksi terveydenhuoltoon, suunnattu hanke. Hankemuotoista kehittämistä kohtaan on myös esitetty kritiikkiä. Sosiaali- ja terveysministeriön terveydenhuoltoon kohdistama valvontahanke vuosina 2004–2007 ei TEHY:n selvityksen mukaan ole ollut vaikuttavaa.<sup>59</sup> Työsuojelun valvontaviranomaisilla ja henkilöstöä edustavilla työsuojeluvaltuutetuilla oli erilainen näkemys terveydenhuollon työsuojelun valvontahankkeen vaikutuksesta. Selvityksen mukaan joillakin terveydenhuollon työpaikoilla valvontahanke on vahvistanut työsuojelutoiminnan merkitystä työturvallisuuden ja -terveyden ennakoinnissa ja kehittämisessä ja osalla työpaikoista hankkeella ei ollut vastaajien mielestä odotettua vaikutusta.

Toisaalta työsuojeluhallinnon<sup>60</sup> mukaan hankemuotoinen toiminta on osoittautunut tehokkaaksi tavaksi suorittaa työsuojeluvalvontaa niin valtakunnallisella kuin alueellisellakin tasolla. Hankkeissa valvontaa on voitu

<sup>58</sup> Työsuojeluhallinto (2011).

<sup>59</sup> Vuoriluoto (2010).

<sup>60</sup> Työsuojeluhallinto(2009).

suunnata riskialttiille työpaikoille, jolloin on voitu myös valita sellaisia tehokkaita valvonnan menetelmiä, joilla on tiedetty olevan vaikuttavuutta.

**Päätelmä.** Työsuojeluhallinnon työsuojeluvalvonnan määrälliset tavoitteet ovat oikeasuuntaiset. Tavoitteena on nostaa työpaikkatarkastusten määrää 50 prosentilla vuoden 2006 tarkastusten määrästä vuoteen 2011 mennessä. Työsuojeluhallinnon tavoitetta voidaan pitää melko haasteellisena, kun tavoitellaan sitä, että työpaikalla tehtäviin tarkastuksiin käytettäisiin enemmän aikaa. Tarkastajien mukaan he joutuvat tinkimään tarkastusten laadusta määrällisten tulostavoitteiden saavuttamiseksi, eivätkä nykyiset valvontakäytännöt ole riittäviä vaikuttavuuden saavuttamiseksi. Tarkastusten määrälliset mittarit eivät siten ota huomioon tarkastusten laadullista ulottuvuutta eli sitä, mitä neuvonnalla ja ohjauksella työpaikan hyvinvointiin liittyvissä asioissa voidaan saada aikaan.

Työsuojeluvalvonnan vaikuttavuuden mittaaminen on ollut myös haastavaa: millaisilla mittareilla ja indikaattoreilla valvonnan vaikuttavuutta voidaan ylipäätään mitata ja arvioida luotettavasti. Esimerkiksi yksistään sairauspoissaoltilastoista johdetut päätelmät työpaikan työhyvinvoinnista eivät anna luotettavaa kuvaa työsuojeluvalvonnan vaikuttavuudesta.

### 3.1.3 Työsuojeluvalvonnan rahoituksen suunnittelu

**Tavoite.** Toiminnan järjestämisessä tarvittava tulorahoitus tulee ennakoida toiminnan suunnittelussa riittävällä tarkkuudella. Tarkastuksessa on arvioitu, miten työsuojeluvalvonnassa saatujen tulojen/resurssien ennakoinnissa on onnistuttu.

**Havainnot.** Työsuojeluvalvontaa rahoitetaan valtion talousarviosta saatavalla toimintomenomäärärahalla, valvonnasta saatavilla julkisoikeudellisilla suoritteilla sekä maksullisen palvelutoiminnan tuloilla.

Toiminnan tuloista ja menoista voidaan todeta, että vuoden 2009 kustannusvastaavuus oli 45 %. Kolmessa vuodessa työsuojelun piirihallinnon kysyntä on vähentynyt, ja vuonna 2009 myyntitulot olivat 59 % pienemmät kuin vuonna 2007.

Työsuojeluhallinnon tulot vuonna 2006 olivat 105 430 euroa, mistä suurin osa, 76 600 euroa, kertyi panostajaluvista. Liiketaloudellisia kannattavuustavoitteita ei saavutettu vuonna 2009. Tulot ovat 13 prosenttia pienemmät kuin vuonna 2006.

Aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueiden käyttöön osoitettavista voimavaroista päättää työsuojeluosaston osastopäällikkö. Työsuojeluosasto voi osoittaa työsuojelun vastuualueiden yhteisiin käyttötarkoituk-



siin jaetun määrärahan nimetyn työsuojelun vastuualueen hallinnoitavaksi.<sup>61</sup>

Työsuojelupiirien palvelukeskus PIPA vastasi työsuojelun piirihallinnon henkilöstö- ja taloushallinnosta, verkkopalveluiden kehittämisestä ja ylläpidosta, piirihallinnon yhteisestä tiedottamisesta ja julkaisutoiminnasta, työsuojelupiirien henkilöstön yhteisestä koulutuksesta sekä työsuojelunäyttelystä. Henkilöstö- ja taloushallinnon tehtäviä on hoitanut noin kolme henkilöä.

Vuonna 2007 valmisteltiin talous- ja henkilöstöhallinnon tehtävien siirtämistä Sisäasianhallinnon palvelukeskukseen. Vuonna 2008 työsuojelun vastuualueiden talous- ja henkilöstöhallinnosta vastaa aluehallintoviranomaisten yhteinen valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus Palkeet. Käytännössä kirjanpitoyksikköä hoitaa Etelä-Suomen aluehallintovirasto. PIPAn henkilöstö- ja taloushallinnon työntekijät ovat siirtymässä työsuojeluvalvonnan tukipalveluihin. Heidän tehtävänsä siirtyvät valvontatehtäviin, muun muassa erilaisten tietojärjestelmien päivitystehtäviin.

Työsuojeluosaston ja työsuojelun vastuualueiden haastatteluissa ilmeni, etteivät Palkeiden palvelut ole vielä kunnossa. Tämä on ilmennyt muun muassa siinä, että kuukausittaista talousraportointia, puhelin- ja leasingkustannuksia ei saada tai raportointia ei ole tehty käyttäjätasoisiksi. Tämä on johtanut siihen, että ennakoiminen on vaikeaa. Käytännössä tämä vaikeuttaa entisestään niukassa taloudellisessa tilanteessa olevien työsuojelun vastuualueiden rekrytointeja, koska talousasioiden suunnittelu vaatisi reaaliaikaista talousraportointia. Työsuojeluosaston haastattelujen mukaan entisen työsuojelupiirien palvelukeskuksen PIPAn talous- ja henkilöstöhallinnon kustannuksiin verrattuna Palkeet laskuttavat samasta palvelusta nelinkertaisesti.

Myöskään henkilöstöhallintoon liittyvät käytännön asiat eivät toimi joustavasti eivätkä hallinnolliset työt ole vähentyneet. Aluehallintouudistuksen suunnittelu ja organisointi on vienyt paljon työsuojelun vastuualueiden esimiesten ja uudistuksessa keskeisesti mukana olleiden henkilöiden aikaa. Aluehallinnon aloitettua toimintansa aikaa meni muun muassa erilaisiin hallintotehtäviin. Osittain tämä on johtunut siitä, että eri virastoja erilaisia hallintokulttuureja jouduttiin yhdistämään. Esimerkiksi lääninhallituksissa on ollut vahva hallinto-osasto kun taas työsuojelupiireissä organisaatio on ollut huomattavasti matalampi.

Valtiovarainministeriön tekemässä selvityksessä selvitettiin muun muassa sitä, kuinka paljon aluehallintoviranomaiset käyttävät työaikaa uuden

---

<sup>61</sup> *Sosiaali- ja terveysministeriö (2010d).*

organisaation suunnitteluun ja kehittämiseen.<sup>62</sup> Aluehallintoviranomaisten vastauksista 51,1 prosenttia käytti alle viisi tuntia viikossa, 18,1 prosenttia 6–10 tuntia viikossa ja 14,4 prosenttia yli kymmenen tuntia viikossa uuden organisaation toimintakuntoon saattamiseen.

**Päätelmä.** Työsuojeluhallinnon kysynnän arvioinnin ennakointi ei ole täysin onnistunut. Työsuojeluhallinnon maksullisen toiminnan tulot ovat olleet sidoksissa kysyntään. Muun muassa erilaisia lupia tulee vuosittain vaihtelevasti.

Lisäksi rahoituksen suunnittelua on haitannut muun muassa se, että työsuojeluhallinnon talousraportointi on siirtynyt Palkeisiin. Talousraportointi ei ole toiminut, eikä työsuojeluhallinto ole saanut palvelusopimuksessa sovittuja palveluja.

Työsuojeluhallinto on ottanut huomioon talous- ja toimintasuunnitelmassa tulorahoituksen suunnittelun.

## 3.2 Työsuojeluvalvonta toimeenpanoprosessin näkökulmasta

Työsuojeluhallinnossa on viimeisen neljän vuoden aikana kiinnitetty huomiota työsuojeluvalvonnan toimintaprosesseihin. Työsuojeluhallinnon kehittämistoimintaa on ohjannut vahva suuntautuminen laatu- ja prosessi-johtamiseen. Vuonna 2006 sosiaali- ja terveysministeriö asetti työsuojelupiirien tuottavuusryhmän kehittämään työsuojelupiirien toimintaa. Työryhmä esitti näkemyksensä vuonna 2009 Työsuojelupiirien tuottavuustyöryhmän loppuraportissa. Tämä raportti oli omalta osaltaan perustana useille eri työryhmille ja hankkeille. Työryhmän asettamisen jälkeen käynnistyi valtionhallinnossa myös muita merkittäviä hankkeita, jotka vaikuttavat työsuojelupiirien toimintaympäristöön, piirien toimintaan ja resursseihin sekä tuottavuuteen.<sup>63</sup> Lisäksi työryhmä teki ehdotuksen keskeisistä prosesseista, joiden tuottavuutta mitataan valtion tuottavuustilastoa varten. Tilastointia ja raportointia kehitetään uudessa Valtiotietojärjestelmähankkeessa. Työryhmä teki myös selvityksen tarkastajien työajan käytöstä. Selvitystä hyödynnettiin työsuojeluhallinnon resurssityöryhmässä.<sup>64</sup>

---

<sup>62</sup> Valtiovarainministeriö (2010).

<sup>63</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö (2009e).

<sup>64</sup> Emt.

Työsuojeluhallinnon toimintaprosessin näkökulmasta tehty tarkastus käsittelee tarkastusmallin mukaisesti kuusi arviointiteemaa: toimeenpanon suunnittelu, toimeenpanon organisointi, henkilöstöressurssien hyödyntäminen toimeenpanossa, varsinainen toimeenpano, toimeenpanon dokumentointi ja toimeenpanon seuranta, raportointi, valvonta ja arviointi.

### 3.2.1 Työsuojeluvalvonnan suunnittelu

**Tavoite.** Toimeenpanon suunnittelulla tarkoitetaan toimeenpanon toimintalinjasta ja siihen liittyvistä keskeisistä keinoista päättämistä sekä varsinaista toiminnan yksityiskohtaisempaa suunnittelua. Toimeenpanon suunnittelu mahdollistaa toimeenpanon läpi viemisen. Suunnittelun tulee olla järjestelmällistä. Tarkastuksessa on selvitetty, miten työsuojelun valvonnan osalta valittuun toimintalinjaan on päädytty ja miten yksityiskohtaisempi työsuojelun valvonnan suunnittelu on suoritettu. Suunnittelun tarkoituksena on tuottaa päätöksentekijälle oikeat ja riittävät tiedot päätöksen perusteluksi sekä samalla tukea päätösten toteuttamista. Suunnittelujärjestelmä tarkoittaa erilaisten suunnitteluvälineiden, suunnitteluprosessin ja suunnitteluasiakirjojen kokonaisuutta.

**Havainnot.** Lainsäädäntö eli laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta säätelee työsuojelun valvontaa.<sup>65</sup>

Strategista suunnittelua osana tuloksellisuusketjua on käsitelty edellä luvussa 3.1.1. Sosiaali- ja terveysministeriössä ei ole laadittu erikseen työsuojeluvalvonnan strategia-asiakirjaa, vaan valvonta on sisällytetty osaksi työsuojelustrategiaa. Työsuojelustrategia on kaiken työsuojelun suunnittelun pohjana. Vuoden 1998 strategian tilalle valmistui ministeriön uusi yhteinen strategia vuoden 2010 lopussa, joka sisältää myös työsuojelun.<sup>66</sup>

Ministeriön sosiaali- ja terveyspolitiikan strategiassa 2015 työsuojelu on nostettu useasti esille. Ministeriön strategiassa työelämän hyvinvointi on yhtenä painopistealueena. Työsuojeluviranomaisten toiminnalla ja erityisesti työsuojeluvalvonnalla pyritään vähentämään työelämän hyvinvointiin liittyviä ongelmia.

Valtion tulossuojauksen keskeisimpiä suunnitelmia ovat tulossopimukset ja eduskunnan päättämä talousarvio. Seurantatiedoista keskeisin on toimintakertomus ja ministeriön antama toimintakertomuskannanotto.

Sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosasto valmistelee työsuojelun vastuualueiden runkosopimukset ja tulossopimukset yhdessä vastuualueiden kanssa. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö osallistuu muiden laitosten

---

<sup>65</sup> L 44/2006.

<sup>66</sup> *Sosiaali- ja terveysministeriö (2010g).*

tulosohjaukseen, ja tällä se varmistaa työsuojelun tavoitteen toteutumisen.<sup>67</sup>

Työsuojelun valvonnan suuntaamiseen osallistuvat työsuojeluosaston yhteydessä toimiva työsuojeluneuvottelukunta ja vastuualueilla alueelliset työsuojelulautakunnat.<sup>68</sup>

Työsuojelun vastuualueiden tekemiin runkosopimukseen sisältyy myös vastuualueiden valmistelemaat ympäristöanalyysit. Työsuojeluosasto on ohjeistanut vastuualueita siitä, millainen ympäristöanalyysin tulisi olla. Ympäristöanalyysissa tulisi huomioida vastuualueen erityispiirteet, kuten toimiala tai yritysten koko (pienyritysvaltaisuus, elintarvike- ja metalliteollisuus). Analyysi tehdään joka neljäs vuosi, ja sen pohjana käytetään muun muassa Tapaturmavakuutuslaitosten liiton, Työterveyslaitoksen ja Kelan tilastoja sekä tarkastajilta kertyvää tietoa. Tällaisia ovat esimerkiksi valvontarekisteritiedot ja tarkastuskertomukset. Työsuojeluosaston ja työsuojelun vastuualueiden haastattelujen mukaan tarkastajilta kertyvää palautetietoa ei ole vielä hyödynnetty riittävästi. Suunnittelussa ja tietojen hyödyntämisessä on ollut ongelmana sopivien välineiden puuttuminen. Nyt uuden VALTIMO-hankkeen myötä kaikki tiedot kerätään uuteen järjestelmään, mikä helpottaa valvonnan suuntaamista.

Tapaturmavakuutuslaitosten liiton asiantuntijat ovat kouluttaneet työsuojelun vastuualueita tapaturmarekisterin (TOT-rekisteri) käytössä. Heidän mukaansa tilastojen käyttäminen on ollut varsin vähäistä. Tapaturmavakuutuslaitosten liitto seuraa TOT-liittymän käyttöä. Työsuojeluhallinnon osalta käyttömäärät ovat pudonneet jatkuvasti.

Tapaturmavakuutuslaitosten liiton asiantuntija myöntää, että TOT-tietojärjestelmää ei ole kovin helppo käyttää ja siksi järjestelmää kehitetään kokoa ajan. Perustiedot tapaturmarekisteristä saa kuitenkin helposti.

Liitosta pyydetään usein tilastoyhteenvetoja ja analyysejä, mutta henkilötyövuosia analyyssien tekemiseen ja kouluttamiseen on käytössä vain 2,6 henkilötyövuotta. Vastaavasti työsuojelun vastuualueilla on koettu, että Tapaturmavakuutuslaitosten liitosta ei ole saanut analysoitua tietoa ja palvelua riittävästi. Ongelmaksi koetaan myös se, että tilastotiedot tulevat vuoden viiveellä. Kun esimerkiksi loppuvuodesta 2008 sattuneen tapaturman tiedot viedään vakuutusyhtiöön ja siellä tehdään korvauspäätös, voi varsinainen korvausprosessi kestää vuoden, ennen kuin tapaturma voidaan

---

<sup>67</sup> Muita laitoksia ovat Työterveyslaitos (TTL), Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira), Säteilyturvakeskus (STUK), Terveystieteiden tutkimuskeskus (THL) sekä lääninhallitusten sosiaali- ja terveysosastot (nykyinen aluehallintoviraston peruspalvelu, oikeusturva ja luvat -vastuualue).

<sup>68</sup> L 16/1993 ja Valtioneuvoston hankerekisteri.

tilastoida tapaturmarekisteriin. Tapaturmavakuutuslaitosten liitossa puhutaan niin sanotusta tilastojen kypsymisestä.

Työsuojelun vastuualueiden haastatteluissa tuotiin esille, että tapaturmavakuutuslaitosten liitosta ei saada työpaikkakohtaisia tapaturmalukuja. Työpaikkakohtaisia tapaturmalukuja tarvittaisiin suuntaamaan tarkastuksia sellaisille työpaikoille, joissa tapahtuu paljon esimerkiksi lieviä silmätapaturmia, joista aiheutuu 2–3 päivän poissaoloja. Kohdennetuilla tarkastuksilla voitaisiin muutamassa vuodessa ehkäistä silmätapaturmat. Toisaalta työsuojelutarkastajilla on myös mahdollisuus saada tieto tapaturmista suoraan työpaikoilta, mutta se olisi kysyttävä jokaiselta työpaikalta erikseen.

Tapaturmavakuutuslaitosten liiton mukaan y-tunnuksella<sup>69</sup> olevien työpaikkatietojen luovuttaminen työsuojelutarkastajien käyttöön on ollut useasti esillä liiton hallituksessa. Liiton mukaan tiedot voitaisiin antaa, mutta asiasta ei ole vielä päästy sopimukseen. Hallitukseen kuuluu edustajia muun muassa sosiaali- ja terveysministeriöstä sekä työnantaja- ja edunvalvontajärjestöistä.

Kun työsuojeluosasto ja työsuojelun vastuualueet ovat päässeet yhteisymmärrykseen tulossopimuksista, tehdään vastuualueilla toiminta- ja tarkastussuunnitelmat. Vastuualueiden toimintasuunnitelma tehdään vuosittain yleensä tulossopimusten perusteella. Vastuualueilla toimialakohtaisia tarkastuksia suunnitellaan erilaisissa tiimeissä, jaostoissa tai yksiköissä.

Tarkastajat tekevät henkilökohtaiset vuosisuunnitelmat, ja esimiehet hyväksyvät ne. Tarkastajakohtaiset vuosisuunnitelmat sisältävät luettelon valvontakohteista eli tarkastettavista työpaikoista. Suunnitelmaan jätetään varaa myös tarkastuspyynnöille, joita voi tulla suoraan työpaikoilta. Toisaalta yrityksiä lakkautetaan tai tilalle syntyy uusia, joten suunnitelmia voidaan myös päivittää. Tarkastajakohtaisessa suunnitelmassa otetaan huomioon myös maantieteelliset seikat ja tarkastajien työpisteet. Myös valtion matkustussääntö otetaan huomioon tarkastuksia suunniteltaessa.

**Päätelmä.** Työsuojeluhallinnossa tulisi valvonnan suunnittelussa ja kohdentamisessa hyödyntää enemmän nykyisiä rekistereitä ja tilastoja. Esimerkiksi tapaturmarekisteriä ja siitä saatavia tilastoja käytetään melko vähän. Järjestelmien käytettävyyden parantamiseen tulee myös kiinnittää huomiota. Siten työsuojeluvälvontaa voitaisiin paremmin suunnata sellaisille toimialoille, joilla esiintyy runsaasti työtapaturmia ja sairauspoissaoloja. Työsuojeluneuvottelukunnan tulisi edistää myös sitä, että työsuoje-

---

<sup>69</sup> *Yritys- ja yhteisötunnus on viranomaisen yritykselle ja yhteisölle antama tunnus. Y-tunnus yksilöi yrityksen, ja tiedot yrityksestä saa patentti- ja rekisterihallituksen ja verohallinnon yhteisestä yritystietojärjestelmästä.*

luviranomaiset voisivat entistä aktiivisemmin käyttää y-tunnuksella olevien työpaikkojen tapaturmarekisteritietoja. Tällä voitaisiin entistä nopeammin puuttua ongelmiin työpaikoilla.

Valvonnan vaikuttavuuden mittaamiseksi työsuojeluhallinto onkin kehittänyt ja on edelleen kehittämässä omia työsuojelun hallintajärjestelmiä ja ennakoivaa työtettä.

Työsuojeluhallinnon toiminta- ja taloussuunnittelu on yhdenmukainen tulossopimusten kanssa. Valvontaprosessin suunnittelu on määritelty yksityiskohtaisesti valvontaohjeessa ja muilla toimintaa ohjaavilla erillisillä ohjeilla sekä työjärjestyksillä.

### 3.2.2 Työsuojeluvalvonnan organisointi

**Tavoite.** Toimeenpanon organisoinnilla varmistetaan toimeenpanon edellyttämien rakenteiden tarkoituksenmukainen toiminta. Tarkastuksessa on selvitetty, mahdollistaako työsuojelun valvonnan organisointitapa asianmukaisen toimeenpanon ja turvaako organisointi toimeenpanon jatkuvuuden.

**Havainnot.** Vuoden 2010 alusta entisistä työsuojelupiireistä tuli työsuojelun vastuualueita ja ne yhdistyivät osaksi aluehallintovirastoa. Sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosasto on tehnyt tuoreen esitteen, jossa muu muassa selvitetään, miten työsuojelu on Suomessa organisoitu.<sup>70</sup>

Valtiovarainministeriö on aluehallintoviraston toimintaa koordinoiva ministeriö, jolle kuuluu yleishallinnollinen ohjaus. Toiminnallinen ohjaus työsuojeluasioissa kuuluu sosiaali- ja terveysministeriölle. Yleishallinnollisen ohjauksen tehtävänä on tarjota työsuojelun vastuualueille tavanomaiset virastopalvelut. Palveluihin kuuluu muuan muassa puhelinliikennepalvelut, tietojärjestelmät, toimistotarvikkeet ja toimitilat.

Aiemmin Suomessa oli kahdeksan työsuojelupiiriä, nyt aluehallintovirastossa työsuojelu on jaettu maantieteellisesti viiteen eri alueeseen: Etelä-Suomen, Lounais-Suomen, Itä-Suomen, Länsi- ja Sisä-Suomen sekä Pohjois-Suomen vastuualueeseen. Vaikka vastuualueet on jaettu viiteen maantieteelliseen alueeseen, on vastuualueilla myös pienempiä aluetoimistoja. Työsuojelun vastuualueiden haastattelujen mukaan aluetoimistot ovat sijoittuneet maantieteellisesti siten, että työsuojeluvalvontaa voisi tehdä tehokkaasti niin, ettei tarkastajille tulisi liian pitkiä tarkastusmatkoja. Useat aluetoimistot on organisoitu entisen piirihallinnon jaottelun mukaisesti. Niitä ei uudessa aluehallintouudistuksessa lähdetty muuttamaan.

---

<sup>70</sup> *Sosiaali- ja terveysministeriö (2010i).*

Aluehallintouudistuksessa Etelä-Suomen vastuualueesta tuli odotettua suurempi. Nyt Etelä-Suomen työsuojelun vastuualue on lähes puolet työelämän työpaikkojen määrästä ja muille vastuualueille jää toinen puoli. Sosiaali- ja terveysministeriön haastattelujen mukaan pelkona on, miten lopulle neljälle vastuualueelle taataan riittävä määrä työsuojeluvalvonnan asiantuntemusta.

Työsuojeluvalvonnan ydinprosessit on määritelty ja ohjeistettu erillisessä valvontaohjeessa yksityiskohtaisesti.<sup>71</sup> Siten myös työsuojelun vastuualueiden viranomaisaloitteinen valvonta on organisoitu luontevasti vastuualueilla toiminta- tai valvontayksiköittäin. Yksiköt on jaettu neljään tai viiteen suurimpaan toimialaan, joita ovat muun muassa teollisuus, rakentaminen, yksityinen palveluala ja julkinen hallinto. Kaikki viisi vastuualuetta on kuitenkin organisoitu hieman eri tavalla. Vastuualueiden haastatteluiden mukaan tämä johtuu alueen historiallisesta toimintaympäristöstä ja siitä millaisia toimialoja vastuualueella on.

Asiakasaloitteinen valvonta on jaettu pääasiassa työsuhte- ja työympäristöasioihin. Tapaturmien tutkintaa varten ei työsuojelun vastuualueilla ole erillistä yksikköä, vaan siihen tarkoitukseen on erikoistunut muutama vastuualueen virkamies. Heidän määränsä riippuu työsuojelun vastuualueella vuosittain tutkittavien työtapaturmien määrästä. Myöskään asiakasaloitteista valvontaa varten ei ole erillistä pysyvää yksikköä, vaan se hoidetaan yleensä kiertävin päivystysjärjestelyin. Lisäksi jokaisella vastuualueella on omat erityistehtävänsä, joista on mainittu kappaleessa 2.1.

Työsuojelun vastuualueet ovat tulosityksiköitä, joiden kanssa ministeriö sopii tulostavoitteista ja toimintamäärärahoista. Vastuualueen johtajan tehtävänä on organisoida vastuualueen työt ja toteuttaa tulostavoitteet.

Työsuojeluvalvonta voidaan jakaa työolosuhdevalvontaan ja työsuhteiden sekä muiden työelämän pelisääntöjen valvontaan. Lisäksi tehdään myös niin sanottua markkinavalvontaa. Työsuojeluosaston haastatteluissa tuotiin esille markkinavalvonnan henkilöstöresurssien puute. Tällä hetkellä säädösyksikössä on ollut pitkään virka auki, mutta taloudellisten resurssien vuoksi virkaa ei ole voitu täyttää.

Työsuojelun asiakasaloitteista valvontaa työsuojelun vastuualueella hoitaa pääsääntöisesti erillinen asiakaspalveluyksikkö. Asiakas voi ottaa yhteyttä työsuojeluviranomaiseen esimerkiksi puhelimitse tai sähköpostilla.

Valvonnan pääasiallinen keino ovat tarkastukset työpaikalla tai työtehtäväpaikalla. Tarkastus voidaan sopia ennalta tai se voidaan tehdä yllätystarkastuksena. Työsuojeluhallinnon aloitteesta tehtävää tarkastusta kutsutaan viranomaisaloitteiseksi tarkastukseksi. Tarkastuksilla selvitetään, onko

---

<sup>71</sup> *Sosiaali- ja terveysministeriö(2010j).*

työsuojelun säädöksiä noudatettu. Tarkastuksella on yleensä mukana työnantajan ja työntekijäin edustaja, useimmiten työsuojeluvaltuutettu. Viranomaisaloitteisen valvonnan keskeisenä periaatteena on tukea työpaikkoja omaehtoisesti ja kehittää turvallisuuskulttuuria. Viranomaisaloitteisen valvonnan painoalueet sovitaan sosiaali- ja terveysministeriön ja työsuojelun vastuualueiden välisissä tulosneuvotteluissa. Vuoden 2008–2011 painoalueet ovat työn ja työolojen aiheuttama haitallinen kuormitus, työtapaturmat, kemikaaliriskit ja työelämän yleisten pelisääntöjen valvonta.

**Päätelmä.** Työsuojeluvalvonnan organisointitapa on ollut asianmukainen. Työsuojeluvalvonnan organisoinnin tarkoituksena on ollut luoda mahdollisimman matala organisaatorakenne. Matalan organisoinnin tavoitteena on ollut saada enemmän resursseja viranomaisaloitteisen valvonnan käyttöön. Tehtävien organisoinnilla on siten varmistettu tulosohjauksen strategiset valinnat.

Etelä-Suomen työsuojelun vastuualueen valvontakenttään kuuluu puolet työelämän työpaikkojen määrästä. Sosiaali- ja terveysministeriön tulee varmistaa, että myös muilla vastuualueilla on riittävästi työsuojeluvalvonnan asiantuntemusta.

### 3.2.3 Työsuojeluvalvonnan henkilöstöresurssien hyödyntäminen

**Tavoite.** Tarkoituksenmukainen henkilöstörakenne, henkilöstön osaamisen suunnitelmallinen kehittäminen sekä toimivat avainhenkilöiden vara- ja sijaisjärjestelyt turvaavat tarkoituksenmukaisen toimeenpanon myös muuttuvissa olosuhteissa. Tarkastuksessa on selvitetty, millaisia henkilöresursseja työsuojelun valvonnassa käytetään, miten henkilöstöä kehitetään ja miten henkilöstön tilaa seurataan.

**Havainnot.** Ministeriön mukaan työsuojeluosaston henkilöstösuunnittelun tavoitteena on tiiviimpi yhteistyö ja henkilöstövoimavarojen käyttö työsuojeluosaston eri yksiköiden välillä. Voimavarojen suunnittelulla on varmistettu ydintehtävien hoitaminen resurssien vähentyessä eläköitymisen myötä. Ministeriö on antanut sisäisiä ohjeita henkilöstön määrän ja laadun kehittämisessä sekä määrärahojen säästämistä.

Tuottavuusohjelmakauden 2007–2011 tavoite koko valtionhallinnossa on, että työvoiman tarve on 9645 henkilötyövuotta pienempi kuin vuonna 2005. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan osuudeksi on päätetty 340 henkilötyövuotta, josta 2010 seurantatietojen mukaan ollaan jäljessä noin 150 henkilötyövuotta. Merkittävä osa tästä aiheutuu rakenteilla olevan ydinvoimalan ja tilaajavastuulain mukana tuomista viranomaisvalvontatehtävistä. Korjaavina toimenpiteinä sosiaali- ja terveysministeriö koh-



dentaa 50 henkilötyön lisävähennykset omalle hallinnonalalle vuosille 2012 ja 2013.

Sosiaali- ja terveysministeriön osalta ensimmäinen tuottavuusohjelmakauden tavoite 45 henkilötyövuoden vähennys on toteutumassa. Työsuojeluosaston osuus tästä on 9-10 ja työsuojelun aluehallinnon osuus 6 henkilötyövuotta.

Tuottavuusohjelmakauden 2012–2015 tavoite koko valtionhallinnossa on vähentää 4800 henkilötyövuotta, josta sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan osuus on 413. Ministeriön osuudeksi on arvioitu 24 henkilötyövuotta, josta työsuojeluosaston osuutta ei vielä ole päätetty. Työsuojelun aluehallinnon osuudeksi arvioidaan 25 henkilötyövuoden vähentäminen, mikä tapahtuisi eläköitymisen myötä.

Ministeriön mukaan vastuualueita on ohjeistettu muuttuvien tilanteiden järjestelyistä. Edellytyksenä on, että valvontatehtävät eivät saa vaarantua siksi, että tarkastaja sairastuu tai jää eläkkeelle.

Työsuojelupiirien henkilöstöön kuului vuoden 2008 lopussa yhteensä 498 työntekijää.<sup>72</sup> Vuonna 2005 ja vuonna 2007 työsuojelupiirit saivat lisämäärärahaa eduskunnan talousarviosta yhteensä 24 tarkastajan palkkaamiseen uusien lakien (yhdenvertaisuus-, ulkomaalais- ja tilaajavastuulain) tuomiin valvontatehtäviin.<sup>73</sup> Vuonna 2008 Uudenmaan työsuojelupiiri käynnisti harmaan talouden torjuntahankkeen, johon osallistui ulkomaalaisvalvonnan sekä tilaajavastuutarkastajia.

Ongelmana on, miten nykyiset tehtävät saadaan hoidettua ja mistä saadaan riittävä osaaminen nykyisten tehtävien hoitamiseen. Ulkopuolisen työvoiman käytön tarkastamista varten on vain 12 niin sanottua tilaajavastuutarkastajaa, joiden valvottavana on kaikki toimialat. Tarkastajilta vaaditaan monipuolista osaamista, muun muassa vuorovaikutustaitoja sekä työelämän ja sidosryhmien tuntemista.

Ministeriö on ohjeistanut työsuojelun vastuualueita siitä, että henkilöstön koulutustasoa tulee nostaa uusien rekrytointien yhteydessä.

Vuosina 2008–2009 työsuojelun vastuualueilla kaikki poissaolot yhteensä ovat pysyneet lähes samanlaisena, mutta vuonna 2008 sairauspoissaolot lisääntyivät 16,2 prosenttia ja vuonna 2009 ne kasvoivat edelleen 6,5 prosenttia. Työsuojelun piirihallinto on arvioinut henkilöstötilinpäätöksessään myös henkilöstön sairauspäivien kustannuksia. Vuonna 2009 työsuojelun vastuualueilla sairauspäiviä oli 6 175 ja sairauspäivien aiheuttamat kustannukset olivat 731 177 euroa. Kustannukset henkilöä kohden

---

<sup>72</sup> Henkilöstön lukumäärä on eri asia kuin organisaatiossa olevien virkojen lukumäärä.

<sup>73</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö (2009f).

kasvoivat edellisestä vuodesta 3,4 prosenttia. Kustannuslaskelma on hyvin karkea arvio sairauspoissaolojen kustannuksista, mutta antaa kuitenkin viitteellisen ja vertailevan arvion poissaolojen aiheuttamista kustannuksista ja niiden kasvusta.

Vuonna 2007 Kaiku-kilpailun työhyvinvointisarjassa jaettiin kolme kunniamainintaa. Uudenmaan työsuojelupirissä kehitetyt hyvät käytännöt toivat organisaatiolle kunniamaininnan työhyvinvoinnin kehittämisestä.<sup>74</sup> Organisaatiomuutoksen yhteydessä luotu johdon ja tiimien välinen vuoropuhelutyökalu on edistänyt työntekijöiden sitoutumista työn tavoitteisiin ja parantanut tiimiorganisaation motivaatiota. Vaihtuvien tiimien koamiseen on hyödynnetty niin sanottuja pestuumarkkinoita, joilla pyritään löytämään kuhunkin tiimiin mahdollisimman hyvin soveltuva henkilöstö. Pestuumarkkinoiden avulla on mahdollista huomioida työntekijöiden omat kiinnostuksen kohteet, motivaatio ja työtilanne.

Tulossopimuskaudella 2004–2007 työsuojelun vastuualueilla otettiin käyttöön tulospalkkiojärjestelmä<sup>75</sup>, jonka tavoitteena on tukea strategisesti keskeisten tulostavoitteiden toteutumista. Vuonna 2009 kaikki työsuojelun vastuualueet saavuttivat tulospalkkion. Vastuualueiden tulospalkkioissa oli eroa suurimman (4,7 %) ja pienimmän (1,3 %) prosenttiosuuden välillä (max 5 %).<sup>76</sup>

Sosiaali- ja terveysministeriön toimintakertomuskannanotossa työsuojelun piirihallinnon toiminnasta vuodelta 2009 arvioidaan, että vuonna 2009 piirihallinnon henkilöstöresursseja käytettiin merkittävästi aluehallinnon uudistamishankkeeseen ja työsuojeluhallinnon omiin kehittämishankkeisiin. Yksistään aluehallintouudistukseen arvioitiin käytettävän noin 5–10 henkilötyövuotta.<sup>77</sup>

**Päätelmä.** Työsuojeluhallinnon henkilöstöresurssien kehittäminen on suunnitelmallista. Henkilöstöä kehitetään aktiivisesti ja henkilöstön työkykyä ja hyvinvoinnin tilaa seurataan suunnitelmallisesti ja asianmukaisesti. Tarkastuksessa ei ole tullut esille havaintoja siitä, että talousarviossa osoitetut työsuojeluhallinnon henkilöstöresurssit olisi mitoitettu tai kohdennettu epätarkoituksenmukaisesti. Valvontaan kohdennettujen henkilöstötyövuosien vähentäminen voi kuitenkin vaarantaa joidenkin toimialojen

---

<sup>74</sup> <http://www.valtiokonttori.fi/public/default.aspx?contentid=22180>.

<sup>75</sup> *Palkkioiden määräytymisessä otetaan huomioon palveluiden toimitus- ja saatavuusajat, työolosuhdemittareiden käyttö, henkilöstön osaaminen ja työhyvinvointi sekä viranomaisaloitteiset työpaikkatarkastukset.*

<sup>76</sup> *Sosiaali- ja terveysministeriön toimintakertomuskannanotto työsuojelun piirihallinnon toiminnasta vuodelta 2009.*

<sup>77</sup> *Emt.*

tai kohderyhmien valvontaa. Henkilöstöressurssien vähentämisen liittyvä riski tulee tiedostaa ja turvata riittävä työsuojelun asiantuntemus.

### 3.2.4 Toimeenpano

**Tavoite.** Työsuojeluvalvonnan toimeenpanon tulee olla normien ja suunnitelman mukaista, taloudellisesti perusteltua ja mahdollisimman laadukasta. Tarkastuksessa on selvitetty työsuojeluvalvonnan toimeenpanoa näistä näkökulmista.

**Havainnot.** Valvontalain toimivallan kautta muodostuu myös työsuojeluvalvonnan sisältö. Työsuojeluvalvontalain tavoitteena on ollut, että työpaikat saadaan itse toimimaan. Työsuojeluosaston haastatteluissa tuotiin esille, että työsuojeluvalvonnan tehtävänä on valvoa, ovatko työpaikan hallintajärjestelmät työturvallisuuslain edellyttämällä tasolla.

Sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosasto on valmistanut yhdessä työsuojelun vastuualueiden kanssa uudet valvontaohjeet. Valvontaohjeessa tuodaan esiin ne lainsäädännön kohdat, joihin ohje tai prosessi kussakin tilanteessa perustuu. Valvontaohje on toiminnallinen ohje, jota tarkastuksissa noudatetaan. Valvontaohje ohjaa yksityiskohtaisesti työsuojeluvalvonnan suorittamista niin valvontaprosessin kuin valvonnan valmistelun ja suuntaamisen osalta.

Valvontaohjeita on myös yksityiskohtaisempia, tietyille ongelma-alueelle suunnattuja ohjeita.<sup>78</sup> Esimerkiksi fyysisen välivallan ja sen uhan valvontaohjeessa kuvataan tunnusmerkkejä siitä, mitä asioita tarkastuksella tarkastetaan, mitä velvoitteita työnantajalle voidaan asettaa ja kuinka velvoitteiden noudattamista seurataan. Kosteus- ja homevaurioiden valvontaohjeessa esitetään, mitä tarkastajan tulee tarkastaa, kun tarkastuksen päätavoite on kosteus- ja homevaurioista johtuvien terveysvaarojen torjunta. Työsuojeluosaston haastatteluissa tuotiin esille, etteivät ohjeet saisi olla viittä vuotta vanhempia. Ohjeiden uusiminen on kuitenkin yksi laadunvarmistuksen väline. Ongelmana on, ettei työsuojeluosastolla ole riittävästi resursseja uusia ohjeita.

Työsuojelun vastuualueet ovat keskittäneet asiakasaloitteisen valvonnan tietyille tarkastajille. Myös tarkastajien kuormittumisen kannalta asiakkaiden neuvontaa puhelimitse, asiakkaiden käyntejä ja sähköpostien käsittelyä sekä kirjaamista on pyritty selkiyttämään. Vuonna 2008–2009 Pohjois-Suomen vastuualue käynnisti projektin, jossa pyrittiin kehittämään asiakasaloitteista valvontaa siten, että tapausten käsittelyä voitaisiin yh-

---

<sup>78</sup> *Sosiaali- ja terveysministeriö (2010a) ja (2010b).*

denmukaistaa ja nopeuttaa.<sup>79</sup> Asiakasaloitteista valvontaa on arvioitu myös vuonna 2005, mutta haastattelujen mukaan arviointi ei ollut riittävän laadukas työsuojelun vastuualueiden käyttöön.<sup>80</sup>

Asiakasaloitteinen valvonta on pyritty järjestämään myös niin, että viranomaisaloitteinen valvonta ei vaarantuisi ja asiakkaat saisivat palvelua reaaliaikaisesti. Tapaturmien tutkinta on keskitetty vain tietyille tarkastajille, jotta tapaturmien tutkinta ei viivästyisi. Tämä on pyritty huomioimaan myös tarkastajien lomajärjestelyissä.

Vastuualueiden haastatteluissa tuotiin esille, että peruspalveluiden osalta työsuojelun vastuualueille haluttaisiin antaa myös lisää valvontatehtäviä. Aluehallintolaisissa on kuitenkin selkeästi otettu kantaa siihen, ettei työsuojelun valvontaviranomaisille saa antaa muita tehtäviä, jotka voivat vaarantaa työsuojelun valvontatehtävien asianmukaisen hoitamisen tai riippumattomuuden.<sup>81</sup>

**Päätelmä.** Työsuojeluhallinnon työsuojeluvalvonta on ollut normienmukaista. Työsuojeluhallinto on kehittänyt työsuojeluvalvontaan liittyvää toimeenpanoa järjestelmällisesti yhteistyössä työsuojelun vastuualueiden kanssa.

Työsuojeluvalvontaa on ohjeistettu myös uudella valvontaohjeella. Myös muita ohjeita ja hallintajärjestelmiä tulisi uudistaa, jotta työsuojeluvalvonta pysyisi ajantasaisena ja laadukkaana.

### 3.2.5 Työsuojeluvalvonnan dokumentointi

**Tavoite.** Toimeenpanon dokumentoinnilla tarkoitetaan toimeenpanon eri vaiheissa syntyvää toimeenpanon etenemistä ja menettelytapoja kuvaavan asiakirja-aineiston hallintaa. Dokumentointiin liittyy kiinteästi asianmukainen arkistointikäytäntö. Toimeenpanon dokumentoinnin tulee olla systemaattista, ja tietoa tulee voida käyttää mahdollisimman helposti. Tarkastuksessa on selvitetty, onko työsuojelun valvonnan toimeenpanon asiakirja-aineisto dokumentoitu ja arkistoitu asianmukaisesti.

**Havainnot.** Työsuojeluhallinnossa on tähän asti ollut käytössä monenlaisia valvonta- ja arkistointijärjestelmiä. Keväällä 2007 työsuojeluosasto teetti tietojärjestelmien kartoituksen. Kartoituksessa selvisi, että valvontajärjestelmiä käytetään enemmän toteutuneiden asioiden kirjaamiseen kuin suunnittelun työvälineenä. Kokonaiskuvan hahmottamista on haitannut myös se, että tiedonhallinta on hajonnut moneen eri tietojärjestelmään.

---

<sup>79</sup> Suorsa (2010).

<sup>80</sup> Net Effect Oy (2005).

<sup>81</sup> L 896/2009.

Vuonna 2008 työsuojeluosasto käynnisti työsuojelupiirien tietojärjestelmien kehittämishankkeen VALTIMOon. VALTIMO-hanke on sosiaali- ja terveysministeriön pilottihanke valtiovarainministeriön Kestävä tuottavuus -hankkeessa. Tavoitteena on luoda luotettava, kattava ja ajantasainen tietojärjestelmä, joka palvelee toiminnan suunnittelua, ohjausta ja seuranta. Lisäksi VALTIMOn tarkoituksena on yhtenäistää käytännön toimintoja työsuojelun vastuualueilla sekä tukea työsuojelutarkastajan jokapäiväistä työtä valvontaprosessia tehostamalla. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että VALTIMOon on suunniteltu muun muassa helppokäyttöiset asialistat ja valmiit tarkastuskertomuspohjat. Myös erilaiset valvonnan toimintamallit, kuten esimerkiksi dokumentit, esitutkintapyynnöt, kuulemiset, hallinnolliset päätökset, on tarkoitus liittää tietojärjestelmään.

Tietojärjestelmän tarkoituksena on siten lisätä työsuojeluvalvonnan vaikuttavuutta, laatua ja tuottavuutta. Tavoitteena on vähentää päällekkäistä työtä ja tarkastusten jälkitöiden tekemistä. Tarkastuskertomusten valmiit tarkastuskertomus- ja asiakirjauspohjat sekä yhtenäiset mallit lisäävät tarkastuskertomusten laatua.

VALTIMO tietojärjestelmähankeeseen on käytetty 3,5 henkilötyövuotta vuonna 2008 ja 6,8 henkilötyövuotta vuonna 2009. Hankkeella on oma ohjausryhmä, johon kuuluu työsuojelun vastualueiden edustajien lisäksi myös sosiaali- ja terveysministeriön edustajia. VALTIMO-hankkeen on tarkoitus päättyä 2012, mutta sisällöllisesti järjestelmä on valmis vasta vuonna 2013. Työsuojeluosaston haastatteluissa tuotiin esille myös huoli siitä, ovatko aluehallinnon tietojärjestelmät vielä valmiit vuonna 2012. Nyt sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosastolla ja työsuojelun vastuualueilla on erilaiset tietojärjestelmät, jotka eivät kaikilta osin toimi yhdessä. Esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriöllä ja työsuojelun vastuualueilla on erilaiset asiakirjahallinto- ja sähköpostijärjestelmät. Sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosasto on käyttänyt erilaisia työsuojelun substanssiteemojen (esimerkiksi eri toimialojen tarkastajia) koordinaatioryhmiä ja verkostoja hyödyksi työsuojeluvalvonnan suunnittelussa ja ohjauksessa. Aiemmin ryhmillä ja verkostoilla on ollut toimiva tiedonvaihtofoorumi sähköisen tietojärjestelmän kautta, nyt tiedonvaihto ei enää toimi käytännössä.

Vuonna 2006–2008 arkistolaitos teki viisi arkistolakiin (831/1994, 10 §) perustuvaa asiakirjahallinnon ja arkistotoimen tarkastusta sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalaan kuuluviin työsuojelupiireihin. Asiakirjahallinnon tarkastamisen tavoitteena oli tukea viranomaisia asiakirjahallinnon ja arkistotoimen tehtävien hoidossa. Arkistolaitos kiinnitti huomiota muun muassa asiakirjahallinnon

- vastuisiin, tehtäviin ja niiden organisointiin
- toimintaohjeisiin ja arkistonmuodostussuunnitelmiin

- tietojärjestelmiin ja asiankäsittelyyn
- tietoturvallisuuteen, tietojen varmistukseen ja tietojärjestelmien dokumentointiin
- asiakirjallisten tietojen arvonmäärittelyyn, seulontaan ja hävittämiseen
- arkistoaineistoihin ja arkistotiloihin.

Arkistolaitos piti hyvänä vuonna 2004 laadittua työsuojelupiirien toimintaohjetta ja siihen sisältyvää malli-arkistonmuodostussuunnitelmaa. Sen sijaan malli-arkistonmuodostussuunnitelmaa tulisi parantaa prosessilähtöisemmäksi siten, että suunnitelma sisältäisi tarkemmat tiedot asiakirjojen käsittelyvaiheista. Arkistolaitoksen mukaan työsuojelupiirien arkistotilat eivät täysin vastaa arkistolaitoksen arkistotilamääryksiä.

Kansallisarkisto on antanut periaatepäätöksen valtion aluehallintouudistuksen seurauksena toimintansa päättävien viranomaisten arkistojen säilymisen ja käytettävyyden turvaamisesta. Päätöksen mukaan kaikki työsuojelupiirien pysyvästi säilytettävät aineistot voidaan siirtää 31.12.2014 mennessä arkistolaitoksen maksuttomaan säilytykseen, mikäli aineistot ovat asianmukaisessa siirtokunnossa.

**Päätelmä.** Työsuojeluhallinto on kehittänyt työsuojeluvalvontaan liittyvää dokumentointi- ja arkistointijärjestelmäänsä järjestelmällisesti. Uuden VALTIMO-tietojärjestelmähankkeen tarkoituksena on tehostaa työsuojeluhallinnon toimintaa mutta myös kansalaisten tiedonsaantia. Työsuojeluvalvontaan liittyvä dokumentoinnin ja arkistoinnin suunnittelu on suoritettu asianmukaisesti.

### 3.2.6 Työsuojeluvalvonnan seuranta, raportointi, valvonta ja arviointi

**Tavoite.** Toimeenpanon seurannan tulee olla järjestettyä ja järjestelmällistä. Seurantatietoja tulee systemaattisesti käyttää toiminnan suunnitelman mukaisuuden ja oikeellisuuden todentamiseen sekä mahdollisten kehittämistarpeiden havaitsemiseen. Tarkastuksessa on selvitetty, miten työsuojelun valvonnan seuranta on työsuojeluhallinnossa järjestetty ja onko seurannalla kyetty varmistumaan työsuojeluvalvonnan toimeenpanon suunnitelman mukaisuudesta.

Toimeenpanon raportointi on toimeenpanon yhteydessä tapahtuvaa toiminnon kehittämistä, seuranta ja valvontaa palvelevan tiedon jäsentelyä ja analysointia. Tarkastuksessa on selvitetty, onko työsuojeluvalvontaa koskeva raportointi tuonut esiin päätöksenteon edellyttämän tietoperustan.

Toimeenpanon valvonta on vastuiden, velvollisuuksien ja menettelyiden asianmukaisuuden jalkikäteistä toteamista. Toimeenpanon arvioinnissa

varmistetaan menettelyiden tarkoituksenmukaisuudesta. Tarkastuksessa on selvitetty, onko työsuojeluvalvonta ja arviointi järjestetty toimintaan liittyviin riskeihin nähden tarkoituksenmukaisella tavalla.

**Havainnot.** Työsuojeluhallinto raportoi toiminnasta toimintakertomuksella.<sup>82</sup> Toimintakertomus on lyhyt ja selkeä, ja se kertoo olennaisimmat asiat työsuojeluhallinnon toiminnasta. Pääpaino on selvästi työsuojeluvalvonnan tavoitteissa. Kertomuksessa käydään läpi keskeisimmät tulospäätöksissä asetetut tavoitteet ja se, miten ne on saavutettu.

Työsuojeluhallinnon resurssiryhmä on tehnyt mittavan selvityksen työsuojeluvalvonnasta vuonna 2009.<sup>83</sup> Työsuojelupiirien toimintaa kuvaavien tietojen, kuten tarkastusmäärien lisäksi raportissa kuvataan työsuojelun ja valvontakentän nykytilaa. Lisäksi raportissa annetaan yksityiskohdaisia toimenpide-ehdotuksia työsuojeluvalvonnan vaikuttavuuden lisäämiseksi, valvonnan toteutuksen kehittämiseksi, vaikuttavuusstrategian toteuttamiseksi sekä henkilöstön osaamisen varmistamisen ja ammattitaidon ylläpitämiseksi.

Valtiontalouden tarkastusvirasto tekee vuosittain tilintarkastuksen sosiaali- ja terveysministeriöstä sekä työsuojelun piirihallinnosta. Tilintarkastuksissa ei ole viime vuosina ollut huomautettavaa.

Sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosasto on käynnistänyt useita erilaisia työsuojelun arviointihankkeita. Vuonna 2006 TalentHaus arvioi työsuojelupiirien suunnittelu- ja seurantajärjestelmän vahvuuksia ja heikkouksia.<sup>84</sup> Arvioinnista saatiin kehittämissuhteita muun muassa työsuojelupiirien suunnitteluun ja seurannan prosesseihin ja tietoteknisiin työvälineisiin. Myös organisaatio- ja johtamisjärjestelmien sekä ministeriön tulosohjaukseen kiinnitettiin huomiota.

Työsuojeluhallinto on laatinut erilaisia helppokäyttöisiä menetelmiä, joilla voidaan mitata työolosuhteita ja työturvallisuuden hallintaa sekä niiden kehitystä työpaikoilla, toimialoittain, työsuojelun vastuualueittain ja valtakunnallisesti.<sup>85</sup> <sup>86</sup>Kehittämistoiminnan tavoitteena on ollut mitata ja parantaa työsuojeluvalvonnan ja oman toiminnan vaikuttavuutta. Lisäksi

---

<sup>82</sup> Työsuojeluhallinto 2006,2007,2008,2009.

<sup>83</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö (2009f).

<sup>84</sup> TalentHaus (2007).

<sup>85</sup> Talonrakennusalan TR-mittari, maa- ja vesialanrakennus MVR-mittari, teollisuuden Elmeri-mittari, psykososiaalisten kuormitustekijöiden Valmeri-mittari, turvallisuusjohtamisen Halmeri-mittari.

<sup>86</sup> Perinteisemmät mittarit (melu-, lämpötila- ja erilaiset pitoisuusmittaukset) kuten erilaisten mittalaitteiden käyttö, on osoittautunut kalliiksi ja suuritöiseksi ratkaisuksi arvioitaessa työpaikan työolosuhteita.

menetelmien kehittämällä haluttiin lisätä myös tarkastustoiminnan tasa-laatuisuutta ja läpinäkyvyyttä.<sup>87</sup>

**Päätelmä.** Työsuojeluvalvonnan toimeenpanon raportointi on järjestetty systemaattisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Työsuojeluhallinnon toimintakertomukset ovat laadukkaita, ymmärrettäviä ja havainnollisia ja kertovat olennaisia asioita työsuojeluvalvonnasta.

Työsuojeluhallinto on aktiivisesti kehittänyt erilaisia mittareita oman toiminnan parantamiseksi. Seurantatiedot on tallennettu työsuojeluhallinnon tietojärjestelmiin, mikä mahdollistaa jatkuvan toiminnan kehittämisen.

### 3.3 Työsuojeluvalvonta asianmukaisen hallintomenettelyn näkökulmasta

Valtiontalouden tarkastusviraston tehtävänä on tarkastaa valtion talouden-hoidon laillisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta sekä valtion talousarvion noudattamista. Tämän vuoksi tarkastuksessa on selvitetty työsuojeluvalvonnan järjestämiseen liittyvän hallintomenettelyn asianmukaisuutta. Hallintomenettelyn asianmukaisuutta tarkasteltaessa on varmistuttu työsuojelun valvonnan järjestämisen toimeenpanon lainmukaisuudesta, talousarvion noudattamisesta ja riittävästä läpinäkyvyydestä.

Hyvä hallinto sisältää muun muassa seuraavia vaatimuksia/kriteerejä: käsittelyn joutuisuus ja asianmukaisuus, palveluperiaate (asiakasmyönteisyys), neuvonta, julkisuus, kuulemisvelvollisuus, oikeus perusteltuihin päätöksiin ja oikeus muutoksenhakuun, kieleen liittyvät oikeudet, käsittelyn puolueettomuus ja objektiivisuus sekä yhdenvertaisuus.<sup>88</sup>

#### 3.3.1 Toimeenpanon lainmukaisuus

**Tavoite.** Toiminnan tulee olla lainsäädännön mukainen. Tarkastuksessa on selvitetty, ovatko työsuojeluvalvonnan toimeenpanoon liittyvät järjestelyt olleet lainsäädännön mukaisia.

---

<sup>87</sup> Laitinen (2010).

<sup>88</sup> Hallintolaki sisältää oikeuksien lisäksi kaikkeen hallinnolliseen toimintaan vaikuttavia hyvän hallinnon takeita. Hallinnon oikeusperiaate 6 §, palveluperiaate 7 §, neuvonta 8 § ja hyvä kielenkäyttö 9 §.



**Havainnot.** Työsuojeluvalvonta on työsuojelun vastuualueiden lakisääteinen tehtävä. Erityisesti laki työsuojeluhallinnosta<sup>89</sup> ja laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta<sup>90</sup> säätelevät työsuojeluvalvontaa. Työsuojeluhallinto on ohjeistanut valvontaa erillisillä ohjeilla.<sup>91</sup> Valvontaohjeessa tuodaan esiin ne lainsäädännön kohdat, joihin ohje tai prosessi kussakin tilanteessa perustuu. Valvontaohje on toiminnallinen ohje, jota tarkastuksissa noudatetaan. Valvontaohje ohjaa yksityiskohtaisesti työsuojeluvalvonnan suorittamista koko toimintoketjun osalta.

Tarkastuksilla valvotaan erilaisia toimialoja ja tällöin valvonnassa noudatetaan sitä lakia, jonka toimialaa tarkastus koskee. Rakennustarkastuksilla valvotaan esimerkiksi tilaajavastuulain toteutumista eli sitä, onko tilaaja hankkinut ennen sopimuksen tekoa selvityksiä työvoiman vuokraajayrityksistä ja alihankkijoista. Tällaisia ovat muun muassa selvitys merkinnästä ennakkoperintärekisteriin, työnantajarekisteriin ja arvonalisäverovelvollisten rekisteriin, kaupparekisteriote, todistus verojen maksamisesta, verovelkatodistus, todistus eläkevakuutuksen ottamisesta ja eläkevakuutusmaksujen suorittamisesta sekä selvitys työhön sovellettavasta työehtosopimuksesta.

Vuonna 2009 annettiin yli kolmekymmentä työsuojeluviranomaisen valvontaan tai toimintaan liittyvää säädöstä tai säädösmuutosta. Useimmat muutokset liittyivät aluehallintovirastolainsäädännön tai muun hallinnollisen muutoksen voimaantumiseen.<sup>92</sup>

**Päätelmä.** Työsuojeluhallinnon työsuojeluvalvonta on toimeenpantu lainsäädännön mukaisesti. Työsuojeluvalvontaa on ohjeistettu vallitsevan lainsäädännön puitteissa ja erillisillä valvontaohjeilla. Tarkastuksessa ei ole tullut esille työsuojeluvalvontaan liittyvää muuta toimintaa, joka ei olisi ollut lainmukaista.

### 3.3.2 Talousarvion noudattaminen

**Tavoite.** Toiminnan järjestelyt ja toimeenpanon tulee olla valtion talousarvion mukainen. Tarkastuksessa on selvitetty, onko työsuojelun valvonnan järjestelyissä ja toimeenpanossa pysytty talousarvion puitteissa ja onko varojen käyttö ollut talousarvion perusteiden mukaista.

**Havainnot.** Valtion talousarviossa esitetyn työsuojelun tavoitteen, toiminnallisen tehokkuuteen liittyvän taloudellisuustavoitteen, tuotoksen ja

---

<sup>89</sup> L 16/1993.

<sup>90</sup> L 44/2006.

<sup>91</sup> Sosiaali- ja terveysministeriö (2010j).

<sup>92</sup> Työsuojeluhallinto (2010).

laadunhallinnan, henkisten voimavarojen hallinnan ja kehittämisen toteutumista on käsitelty luvussa 3.1.2.

Työsuojelun piirihallinnon maksullisesta toiminnasta voidaan todeta, että kannattavuustavoitetta ei saavutettu vuonna 2007. Kannattavuutta ovat heikentäneet työsuhteasiain palvelupuhelintoiminta ja julkaisumyynnin väheneminen. Vuonna 2008 tuotot vähenivät edelleen 11 %, vaikka työsuhteasiain palvelupuhelintoiminta päättyi vuoden 2007 lopussa. Myöskään vuonna 2009 kannattavuustavoitetta ei saavutettu. Julkaisumyynnin tuotot olivat pienentyneet edellisvuodesta, vaikka kustannuseriä oli pienennetty. Lisäksi työsuojelupiirien säädöksiin perustuvien lupien kysyntä laski edelliseen vuoteen verrattuna. Panostajaluvista kertyi maksutuloa 71 250 euroa (76 600) ja muista luvista 21 000 euroa (28 900), yhteensä 92 313 euroa.

**Päätelmä.** Työsuojelun piirihallinnosta saadut tulot ovat olleet suunniteltua pienemmät. Tämä on johtunut lähinnä lupien ja erilaisten julkaisujen kysynnän vähenemisestä sekä työsuhteasiain palvelupuhelimen kannattamattomuudesta. Toisaalta työsuojelupiirihallinnon kustannuksia on saatu pienemmiksi kuin talousarviossa on oletettu. Työsuojelutoiminnasta saatuja tuloja on pyritty arvioimaan realistisesti. Tarkastuksessa ei noussut esille varsinaisia puutteita talousarvion noudattamisessa.

### 3.3.3 Läpinäkyvyys

**Tavoite.** Toiminnon tulee olla läpinäkyvää. Läpinäkyvyys tarkoittaa, että toiminnon tulee olla asianmukaisesti järjestettyä ja helposti todennettavissa. Todentaminen koskee sisäisen ja ulkoisen tarkastuksen tarpeita ja myös yleisempää mahdollisuutta saada selville toiminnan sisältö. Tarkastuksessa on selvitetty työsuojeluvalvonnan läpinäkyvyyttä.

Toimeenpanon sisäinen valvonta on vastuiden, velvollisuuksien ja menettelyiden asianmukaisuuden jälkikäteistä toteamista. Toimeenpanon arvioinnissa varmistetaan menettelyjen tarkoituksenmukaisuudesta. Tarkastuksessa on selvitetty, onko työsuojeluvalvonnan sisäinen valvonta ja arviointi järjestetty toimintaan liittyviin riskeihin nähden tarkoituksenmukaisella tavalla.

**Havainnot.** Kaikki tarkastuksessa tarvittavat asiakirjat ja tiedot olivat helposti saatavilla työsuojeluhallinnon Internet-sivuilta<sup>93</sup> ja sosiaali- ja terveysministeriöstä<sup>94</sup>.

---

<sup>93</sup> [www.tyosuojelu.fi](http://www.tyosuojelu.fi).

<sup>94</sup> [www.stm.fi](http://www.stm.fi).

Sosiaali- ja terveysministeriö on arvioinut vuosittain ministeriön omaa hallinnonalan toimintaa niin sanotulla suppealla sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arviointikehikolla. Myös työsuojeluosasto on arvioinut sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toteutumista vuonna 2009.<sup>95</sup> Arviointialueita on neljä: 1) sisäinen toimintaympäristö ja toimintarakenteet, 2) tavoitteiden asettaminen, 3) riskien tunnistaminen, arviointi ja hallinta ja 4) kontrollit (= valvontatoimenpiteet). Jokainen arviointialue jakautuu vielä useampaan osa-alueeseen ja sen yleisarvioon. Yleisarviossaan sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toiminnasta työsuojeluosasto on todennut, että valtion talousarviosta annetun asetuksen 69 §:ssä säädetty tavoitteet ovat toteutuneet. Työsuojeluosasto varmistaa, että talouden seurantaan liittyvät hallintajärjestelmät toimivat ja niistä vastaavalla henkilöstöllä on riittävä osaaminen.

Vaikka työsuojelun vastuualueet antavatkin oman toimintakertomuksensa, antaa myös ministeriö oman toimintakertomuskannanoton työsuojelun vastuualueiden toiminnasta.<sup>96</sup> Toimintakertomuskannanoton rakenne on järkevä, ja se on linjassa hallinnonalan strategisten tavoitteiden sekä tulosopimusten kanssa.

Kaikki vastuualueet ovat saavuttaneet vuonna 2009 ministeriön kanssa sovitut tulostavoitteet ja joissakin piireissä tulostavoitteet ylittyivät. Pääosa työsuojelupiirien tulostavoitteista oli kaikille piireille yhteisiä. Ministeriö antoi työsuojelupiireille arvosanan 4+.<sup>97</sup>

Sosiaali- ja terveysministeriö on valtion talousarviosta annetun talousarvioasetuksen 1243/1992 70 §:n mukaisesti järjestänyt sisäisen tarkastuksen. Sisäisen tarkastuksen tehtävänä on selvittää johdolle sisäisen valvonnan asianmukaisuus ja riittävyys sekä suorittaa johdon määräämät tarkastustehtävät.

Sosiaali- ja terveysministeriön yksi sisäisen valvonnan painopistealueista vuonna 2009 oli tarkastaa ministeriön hankkeiden hallinnointia ja tehdä tarvittavia toimenpide-ehdotuksia.<sup>98</sup> Ministeriön tarkastuspäällikkö toteutti muun muassa hankintamenettelyä koskevan tarkastuksen yhdessä työsuojeluosaston hankkeessa.<sup>99</sup> Työsuojeluosasto antoi myös selvityksen, eikä siinä tuotu esiin merkittäviä puutteita, suuria ongelmia, riskejä tai takaisinperintöjä. Ministeriön työsuojeluosasto on ottanut 26.10.2009 hankintoja koskevat suositukset käyttöön.

---

<sup>95</sup> *Sosiaali- ja terveysministeriö (2010h).*

<sup>96</sup> *Sosiaali- ja terveysministeriö (2010c).*

<sup>97</sup> *Arviointiasteikko 1–5 (1 = heikko tulos ja 5 = erinomainen tulos).*

<sup>98</sup> *Sosiaali- ja terveysministeriö (2010c).*

<sup>99</sup> *Sosiaali- ja terveysministeriö (2009g).*

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies teki keväällä 2010 tarkastuksen sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosastolle. Tarkastuksen tavoitteena oli tutustua työsuojeluosaston toimintaan ja kuulla sen näkemyksiä työsuojelun ajankohtaisista asioista. Tarkastus ei antanut aihetta toimenpiteisiin.<sup>100</sup>

Työsuojeluhallinto seuraa toimintaansa Jyväskylän yliopiston kehittämällä mainemittarilla. Mittari on ollut käytössä pääasiassa ministeriössä, mutta sosiaali- ja terveysministeriön viestintäyksikkö toteutti mainemittauksen myös piirikohtaisesti. Ensimmäinen mainemittaus suoritettiin vuonna 2004 ja viimeisin vuonna 2008.<sup>101</sup>

Mainemittauskysely lähetettiin kuudelle eri sidosryhmälle, ja piirit saivat itse valita vastaajat. Sidosryhmät olivat päättäjät, työnantajajärjestöt, vertaisorganisaatiot, työterveyshuoltoyksiköt ja piirien oma henkilöstö. Palautusprosentti oli 54,2, mikä oli vuoden 2004 mittausta hieman pienempi.

Mainemittauksen vastauksen mukaan työsuojelun vastuualueiden vahvuuksina ovat asiantuntevuus, hyödyllisyys, luotettavuus ja vastuuntuntoisuus. Eniten vastuualueilla oli kehitettävää johtamisessa, joustavuudessa sekä reagointinopeudessa. Työsuojelun vastuualueita ei pidetty myöskään erityisen tavoiteltuina eikä nykyaikaisina organisaatioina. Suurin kouluarvosana oli 8, ja keskiarvo oli 7,9.

Työsuojeluhallinnolla on kattavat Internet-sivut, joista saa helposti tietoa työsuojeluvalvonnasta. Sen sijaan aluehallintovirastojen yhteisiltä Internet-sivuilta ei ministeriön ja vastuualueiden mukaan työsuojeluvalvonnasta saada vielä riittävästi tietoa. Ministeriön työsuojeluosaston haastattelujen mukaan tietojärjestelmien muuttaminen aluehallintoympäristöön on vuoden jäljessä, ja siksi työsuojeluhallinto on halunnut säilyttää omat Internet-sivunsa niin kauan, kuin aluehallintovirasto saa tarjottua toimivat tietojärjestelmät.

Aiemmin ministeriöllä ja työsuojeluhallinnolla oli toimiva sähköinen tiedonvaihtokanava tiimifoorumi, jonka kautta jaettiin asiakirjoja ja käytiin yhteisiä verkostokeskusteluja työsuojelupiirien kanssa työsuojelun substanssiteemoihin liittyvistä asioista. Tällaisia ovat muun muassa markkinavalvonnan, koneiden, henkilönsuojainten ja kemikaalien teemaverkostot. Lisäksi on valtakunnallisen työsuojelukoulutuksen ja viestinnän sekä ajo- ja lepoaikojen ja rakennusalan valvonnan verkostoja. Nyt ministeriön ja työsuojeluhallinnon sähköpostit ovat eri tietojärjestelmissä, mikä vaikeuttaa ministeriön yhteydenpitoa ja saumatonta ohjausta.

---

<sup>100</sup> Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia (2010).

<sup>101</sup> Inkinen (2008).

Työsuojelun vastuualueiden läpinäkyvyyttä on lisännyt se, että työpaikatarkastuksista tiedotetaan aluehallintoviraston yhteisillä Internet-sivuilla. Tiedotteissa tiedotetaan muun muassa alkavasta yhteistarkastuksesta. Työsuojelutarkastuksilla valvotaan työturvallisuuden hallinnan käytäntöjä (vaarojen arvioinnin toteuttaminen, työterveyshuollon järjestäminen) esimerkiksi kauppakeskuksissa, rakennustyömaalla tai sairaaloissa. Tiedotteet lähetetään myös sähköisesti valituille sidos- ja kohderyhmille. Näillä tiedotteilla pyritään myös lisäämään työsuojeluvalvonnan läpinäkyvyyttä ja vaikuttavuutta.

**Päätelmä.** Työsuojeluhallinnon työsuojeluvalvonta on järjestetty asianmukaisesti läpinäkyväksi. Työsuojeluhallinto seuraa ulkoisen kuvan kehittymistä hyvin ja toteuttaa asiakaslähtöisyyttä toimintansa kehittämisessä.



# Lähteet

---

## 1. Säädökset ja valtiopäiväasiakirjat

A 3/2009 Asetus sosiaali- ja terveysministeriön työsuojelun piirihallinnon maksullisista suoritteista.

A 906/2009 Valtioneuvoston asetus aluehallintovirastoista.

A 826/2009 Asetus sosiaali- ja terveysministeriön työjärjestyksestä.

A 759/2003 Asetus työsuojeluosaston työjärjestyksestä.

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

L 831/1994 Arkistolaki.

L 1671/1993 Laki työsuojeluhallinnosta.

L 44/2006 Laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta.

L 759/2004 Laki yksityisyyden suojasta.

L 39/1889 Rikoslaki.

L 731/1999 Suomen perustuslaki.

L 608/1948 Tapaturmavakuutuslaki.

L 1233/2006 Tilaajavastuulaki.

L 605/1996 Työaikaa koskeva laki.

L 55/2001 Työsopimuslaki.

L 738/2002 Työturvallisuuslaki

L1383/2001 Työterveyshuoltolaki.

L 21/2004 Yhdenvertaisuuslaki.

## 2. Painetut lähteet

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia (2010). Tarkastuspöytäkirja 1509/3/10.

Eläketurvakeskus (2010). Suomen virallinen tilasto eläkkeensaajista vuonna 2009.

Inkinen Riitta (2008). Työsuojelupiirien mainemittaus kevät 2008. Tampereen yliopisto, hallintotieteiden laitos. Tampere.

Kansallisarkisto (2008). Työsuojelupiirien virastokohtainen tarkastusker-  
tomus 2006–2008. Hämeenlinna.

Myrsky Matti (2010). Valtiontalousoikeus. Kariston Kirjapaino Oy. Hä-  
meenlinna.

Ruotsalainen Riikka, Uusitalo Hanna, Niskanen toivo, Lappalainen Jorma,  
Piispanen Päivä ja Mäkelä Tarja (2010). Työsuojelun valvontalain vaiku-  
tus työsuojelun viranomaisvalvontaan. Työterveyslaitos 2010. Helsinki.

Sosiaali- ja terveysministeriö (1998). Sosiaali- ja terveysministeriön hal-  
linnonalan työsuojelustrategia. Julkaisuja 10. Sosiaali- ja terveysministe-  
riö. Helsinki.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2002). Työsuojelustrategian seurantaraportti  
2001. Julkaisuja. Sosiaali- ja terveysministeriö. Tampere.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2005). Työsuojelustrategian seurantaraport-  
ti 2004. Julkaisuja. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2006). Työsuojelu Suomessa. Esitteitä 16.  
Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2007a). Euroopan työsuojelustrategia  
2007–2012. Työn laadun ja tuottavuuden parantaminen: yhteisön työterveys-  
- ja työturvallisuusstrategia. Julkaisuja 24. Sosiaali- ja terveysministeriö.  
Helsinki.



Sosiaali- ja terveysministeriö (2007b). Työsuojelupiirien tulostavoitteet 2008–2011. Työsuojelupiirien tulossopimustyöryhmän muistio. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2008a). Työsuojelustrategian seurantaraportti 1998–2007. Julkaisuja 23. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2008b). Sosiaali- ja terveysministeriön tilinpäätös ja toimintakertomus vuodelta 2007. Sisäiset julkaisut. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2008c). Terveystuonon työsuojelun valvontahankeen loppuraportti. Selvityksiä 3. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2008d). Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämissuohjelma. Kaste 2008–2011. Julkaisuja 6. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2009a). Hallituksen tasa-arvo-suohjelma 2008-2011. Seurantaraportti syksy 2009. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2009b). Hallinnonalan toiminta- ja taloussuunnitelma vuosille 2011–2014. Selvityksiä 56. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2009c). Sosiaali- ja terveysministeriön tilinpäätös ja toimintakertomus vuodelta 2008. Sisäiset julkaisut. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2009d). Sosiaali- ja terveysministeriön toimintasuunnitelma 2009. Selvityksiä 8. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2009e). Työsuojelupiirien tuottavuus-ryhmän loppuraportti. Selvityksiä 19. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2009f). Työsuojeluhallinnon resurssityöryhmän raportti. Tuottava, tuloksellinen ja laadukas työsuojeluvuonta vuonna 2015. Selvityksiä 14. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2009g). Työsuojeluosaston hankinnassa noudatettu menettely. Tarkastuskertomus 1865/2009. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2010a). Fyysisen väkivallan ja sen uhan valvonta. Ohjeita 2. Sosiaali- ja terveysministeriö. Tampere.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2010b). Kosteus- ja homevaurioiden valvonta. Ohjeita 3. Sosiaali- ja terveysministeriö. Tampere.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2010c). Sosiaali- ja terveysministeriön sisäisen tarkastuksen toimintakertomus vuodelta 2009. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2010d). Sosiaali- ja terveysministeriön taloussääntö 1.7.2010. Monisteita. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2010e). Toimintasuunnitelma 2010. Selvityksiä 2. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2010f). Työsuojelun säädösvalmistelun sidosryhmätiedote. Ajankohtaista EU:sta. Sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluosasto 17.6.2010. Tampere.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2010g). Sosiaalisesti kestävä Suomi 2020. Sosiaali- ja terveystieteiden strategia. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2010h). Sosiaali- ja terveysministeriön toimintakertomuskannanotto työsuojelun piirihallinnon toiminnasta vuodelta 2009. Lausunto 2413/2009. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2010i). Työsuojelu Suomessa. Esitteitä 2. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2010j). Valvontaohje. Ohjeita 1/2010. Sosiaali- ja terveysministeriö. Tampere.

Suorsa Päivi (2010). Miten asiakasaloitteiden työhyvinvointitapauksen käsittelyä voidaan yhdenmukaistaa ja nopeuttaa? Pohjois-Suomen aluehallintovirasto, työsuojelun vastuualue. Johtamisen erikoistutkinto 1/2008. POHTO.

TalentHaus (2007). Työsuojelupiirien toiminnan suunnittelu- ja seuranta-järjestelmän arviointi. Raportti 11.5.2007.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2009). Valvontaa ja vastuuta ulkopuolisen työvoiman käyttöön – tutkimus tilaajavastuulain toteutumisesta. Julkaisuja 51. Työ- ja elinkeinoministeriö. Helsinki.

Työsuojeluhallinto (2006). Työsuojeluasioiden oikeuskäsittelyt. Työsuojeluhallinto. Tampere.

Työsuojeluhallinto (2007). Työsuojeluhallinnon toimintakertomus 2006. Työsuojeluhallinto. Tampere.

Työsuojeluhallinto (2008). Työsuojeluhallinnon toimintakertomus 2007. Työsuojeluhallinto. Tampere.

Työsuojeluhallinto (2009). Työsuojeluhallinnon toimintakertomus 2008. Työsuojeluhallinto. Tampere.

Työsuojeluhallinto (2010). Työsuojeluhallinnon toimintakertomus 2009. Työsuojeluhallinto. Tampere.

Työsuojeluhallinto (2011). Työsuojeluhallinnon toimintakertomus 2010.

Työsuojelupiirien henkilöstötilinpäätökset vuosilta 2006, 2007 ja 2008. Työsuojeluhallinto. Tampere.

Valtiovarainministeriö (2005). Tulosoikeuden käsikirja. Julkaisuja 2. Valtiovarainministeriö. Helsinki.

Vuoriluoto Irmeli (2010). Vaikuttavuuden arvioinnin vaikeus – mitä oli ennen, mitä nyt? Muuttuiko mikään? Työsuojeluvaltuutettujen näkemyksiä sosiaali- ja terveysministeriön terveydenhuollon työsuojelun valvontahankkeesta 2004–2007. Tehyn julkaisusarja 2/2010 B selvityksiä. Tehy ry. Helsinki.

### 3. Internet-lähteet

Hallituksen politiikkaohjelmat <http://www.vn.fi/toiminta/politiikkaohjelmat/terveys/fi.jsp>.

Hyvinvointifoorumi <http://www.stm.fi/tyosuojelu/tyohyvinvointi/foorumi>.

Nolla tapaturmaa -foorumi [www.nolla.fi](http://www.nolla.fi).

Tapaturma ja sairauskustannukset [www.tyosuojelu.fi/fi/tulosta/114](http://www.tyosuojelu.fi/fi/tulosta/114).

Työsuojeluhallinto ja valvonta [www.tyosuojelu.fi](http://www.tyosuojelu.fi).

Valtionhallinnon internetraportointi Netra-tietokanta [www.netra.fi](http://www.netra.fi).

Valtion talousarvioesitykset <http://budjetti.vm.fi/indox/tae/index.html>.

#### 4. Painamattomat lähteet

Laitinen Heikki (2010). Työolosuhteet ja työsuojelun hallintamenettelyt työpaikoittain eri aloilla. Työsuojeluhallinnon Valmeri-kyselyjen ja Halmeri-tarkastusten tulokset 2002–2009. Raporttiluonnos 22.5.2010. 3T Ratkaisut Oy.

Net Effect (2005). Työsuojelupiirien asiakasaloitteiden valvonnan arviointi.

Sosiaali- ja terveysministeriö (321/2010). Työsuojelustrategian neljäs seurantaraporttiluonnos. Työsuojeluosasto, toimintapolitiikkayksikkö, strategiatimi 24.8.2010 Tampere.

Sosiaali- ja terveysministeriö (1535/2007). Valmisteltavana olevat työsuojelusäädökset. Työsuojeluosasto, säädösyksikkö 22.6.2010 Tampere.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2010). Valtion viraston ja laitoksen sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan arviointi. Sosiaali- ja terveysministeriö, työsuojeluosasto 15.2.2010.

Sosiaali- ja terveysministeriö (307844/2010). Yhteydenpito työsuojelun vastuualueiden ja työsuojeluosaston välillä -muistio. Käsitelty valvontakokouksessa 14.1.2010 ja 26.2.2010.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2010). Sosiaali- ja terveysministeriön toimintakertomuskannanotto työsuojelun piirihallinnon toiminnasta vuodelta 2009. Lausunto 11.6.2010 STM2413/2009.

Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus (2010). Palvelusopimus Etelä-Suomen aluehallintovirasto 352/00 02 01/10.

Valtiovarainministeriö (9/2010). ALKU-hankkeen siirtymäkauden henkilöstökyselyn tulokset. Valtakunnallinen tulos sekä AVIt ja ELYt eriteltyinä.

## 5. Haastattelut

Sosiaali- ja terveysministeriö, 16.11.2009, 4 henkilöä.

Aluehallintovirasto, Etelä-Suomen vastuualue, 1.2.2010, 3 henkilöä.

Aluehallintovirasto, Pohjois-Suomen vastuualue, 2.3.2010, 4 henkilöä.

Aluehallintovirasto, Länsi- ja Sisä-Suomen vastuualue, 16.3.2010, 2 henkilöä.

Aluehallintovirasto, Lounais-Suomen vastuualue, 17.3.2010, 2 henkilöä.

Aluehallintovirasto, Etelä-Suomen vastuualue, 19.3.2010, 2 henkilöä.

Aluehallintovirasto, Itä-Suomen vastuualue, 29.3.2010, 3 henkilöä.

Sosiaali- ja terveysministeriö, 14.4.2010, 1 henkilö.

Sosiaali- ja terveysministeriö, 11.6.2010, 4 henkilöä.

Sosiaali- ja terveysministeriö, 18.6.2010, 3 henkilöä.

Sosiaali- ja terveysministeriö, 23.6.2010, 3 henkilöä.

Sosiaali- ja terveysministeriö, 23.6.2010, 1 henkilö.

Sosiaali- ja terveysministeriö, 19.11.2010, 2 henkilöä.

Työterveyslaitos, 27.6.2010, 2 henkilöä.

Tapaturmavakuutuslaitosten liitto, 2.6.2010, 1 henkilö.

## Tuloksellisuustarkastukset vuodesta 2006 lähtien

- 117/2006 Raha-automaattivastukset kansansairauksien ennalta-  
ehkäisyyn
- 118/2006 Valtion televisio- ja radiorahasto
- 119/2006 Puolustusvoimien ennakkomaksut puolustusmateriaali-  
hankinnoissa
- 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 rakennerahasto-  
jen 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 Jääluokat ja väylämaksut
- 145/2007 Poliisi-, tulli- ja rajavartiolaitosviranomaisten yhteistoiminta (PTR-yhteistyö)  
– *erityisesti vakavan rikollisuuden torjunnassa*
- 146/2007 Nuorten syrjäytymisen ehkäisy
- 147/2007 Hankerahoitus ohjauksena
- 148/2007 Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 149/2007 Ulkoasiainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusraportointi eduskunnalle
- 150/2007 Tulosoikeuden 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 kehittämisohjelmien vaikutukset
- 173/2008 Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 174/2008 Julkisen työnvälityksen 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 ulkoasiain-  
ministeriössä
- 181/2009 Sosiaali- ja terveydenhuollon laskennallisen valtionosuus-  
järjestelmän 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 harkinnan-  
varaiset 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 Merenkululaitoksen eräiden toimintojen liikelaitostaminen
- 199/2009 Maatalouden kannattavuuden laskenta



- 200/2009 Päästökauppa – Kioton joustomekanismit
- 201/2009 Kainuun hallintokokeilun tila
- 202/2010 Työturvallisuus valtion työpaikoilla
- 203/2010 Täydentävyys kehitysyhteistyössä
- 204/2010 Valtion määräysvallassa olevien yhtiöiden ja valtion liikelaitosten antama vaali- ja puoluerahoitus 2006–2009 ja omistaja-ohjaus
- 205/2010 Valtion lainananto asuntotuotantoon
- 206/2010 Yliopistojen inhimillisten voimavarojen hallinta
- 207/2010 Tuottavuusohjelman valmistelu ja johtaminen
- 208/2010 Valtio tonttitarjonnan lisääjänä ja yhdyskuntarakenteen eheyttäjänä
- 209/2010 Teollisen yhteistyön rahasto Oy:n (Finnfund) toiminta
- 210/2010 Säätiöiden valtioneuvoston tuki ja valvonta
- 211/2010 Väylähankkeiden toteuttamisen perustelut
- 212/2010 Poliittikkaohjelmat ohjausvälineenä – esimerkkinä Terveyden edistämisen ohjelma
- 213/2010 Uusiutuvien energiamuotojen edistäminen
- 214/2010 Vanhuspalvelut – Säännöllinen kotihoito
- 215/2011 Vuoden 2004 selonteko – Varuskuntarakenne sekä johtamis- ja hallintojärjestelmä
- 216/2011 Säädosohjelmien valtiontaloudellisten vaikutusten arviointi
- 217/2011 Sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnallisten IT-hankkeiden toteuttaminen
- 218/2011 Ruokahuollon ja terveydenhuollon rakennemuutokset Puolustusvoimissa
- 219/2011 Valtion taloudelliset vastuut – esittäminen ja huomiointi suunnittelun ja seurannan asiakirjoissa
- 220/2011 Ympäristöministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 221/2011 Vammais- ja palvelurakenteen muuttuvassa kunta- ja palvelurakenteessa – valtion ohjaus kehitysvammaisten asumisen palveluiden järjestämisessä
- 222/2011 Koulutus- ja työvoimatarpeiden ennakointi, mitoitus ja kohdentaminen
- 223/2011 Puolustusministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä
- 224/2011 Kaupunki- ja metropolipolitiikka
- 225/2011 Valtionhallinnon toimitilat ja konserniohjaus oikeusministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön sekä valtiovarainministeriön hallinnonaloilla
- 226/2011 Poliisin ja syyttäjän yhteistyö

- 227/2011 Energia- ja ilmastoteknologian tukeminen
- 228/2011 Sairaanhoidovakuutus – erityisesti korvaukset yksityislääkäreiden ja yksityishammaslääkäreiden palkkioista
- 229/2011 Pitkäaikaistyöttömien työllistyminen ja syrjäytymisen ehkäisy
- 230/2011 Työsuojeluvalvonta



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO

Antinkatu 1, PL 1119, 00101 Helsinki

Puh. 09 4321, faksi 09 432 5820, [www.vtv.fi](http://www.vtv.fi)

ISBN 978-952-499-197-1 (mid.)