

Valtakunnallisen kunta-alan työsuojelun valvontahankkeen vaikuttavuus -tutkimus

SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ

TUTKIMUKSEN KESKEISET SANOMAT

AGENDA

- Arvioinnin tavoite ja toteutustapa
- Arvioinnin keskeiset johtopäätökset ja suositukset
- Valvonnan sisäinen kehittäminen

ARVIOINNIN TAVOITE JA TOTEUTUS

TAVOITE JA TOTEUTUS

- Arviointitutkimuksen tavoitteena on tuottaa ymmärrys kunta-alan valtakunnallisen työsuojelun valvontahankkeen "Turvallinen, terveellinen ja tuottava kuntatyö 2015" vaikuttavuudesta. Arviointi jatkuu vuoteen 2015 saakka.
- Tutkimuksen ensisijainen tutkimuskohde on kuntahankkeeseen liittyvä työsuojeluvalvonnan ja viestinnän vaikutus työpaikan työturvallisuuden johtamiseen ja työolosuhteisiin.
- Arvioinnin tietolähteinä ovat tarkastajille suunnatut kyselyt, valvonnan kohteille suunnatut kyselyt sekä tapaustutkimukset sekä tarkastuskertomusnäytteen analyysi.

AVAINVIESTEJÄ

VALVONNAN KOHTEET

79 % kuulluista on sitä mieltä, että tarkastuksista on ollut hyötyä. Vain 5 % kokee, että tarkastuksia on liikaa.

n. 80 % on sitä mieltä, että turvallisuusjohtamisen valvonta on hyödyllistä

n. 88/90 % kokee, että toimintaohjetta/kehotusta noudatettiin ja sen antaminen oli aiheellista

50 % kokee, että puute olisi korjaamatta ilman toimintaohjetta.

7.6 on valvonnan kohteiden antama kouluarvosana

n. 80% kokee saaneensa tarkastuksella positiivista palautetta asioista, jotka ovat kunnossa

Yli 70 % kokee, että tietoisuus turvallisuusjohtamisen merkityksestä on tarkastusten myötä lisääntynyt.

7-16 % eri kysymyksiin vastanneista katsoo, että valvonnassa on merkittävästi kehitettävää.

TARKASTAJAT

Hanketoiminta koetaan hyödyllisemmäksi hankkeen alussa ja sellaisten tarkastajien parissa, joilla on lyhyempi työhistoria.

Vuoden 2013 kyselyssä puolet tarkastajista arvioi, että **30–50 %** valvonnan tarpeessa olevista kunta-alan työpaikoista jää tällä hetkellä valvonnan ulkopuolelle.

Yli **60 %** kokee, että kunta-alan ylin johto suhtautuu myönteisesti hallintajärjestelmän valvontaan.

Turvallisuusjohtamisen hallinnassa tarkastajien näkökulmasta erot ovat suuria eikä yleistyksiä voi tehdä. Parempaan suuntaan on kuitenkin menty ja hallintajärjestelmät ovat kehittyneet.

Heikompaan suuntaan kunnissa on tarkastajien mukaan puolestaan menty siinä, ettei työsuojelutoimijoille ole varattu riittävästi aikaa hoitaa työsuojeluasioita eikä taloudellisia resursseja.

73 % on sitä mieltä, että valvonta on muuttanut kuntien toimintaa paremmaksi

ARVIOINNIN JOHTOPÄÄTÖKSET

VAIKUTUKSET

TURVALLISUUSJOHTAMISEN TASOON

- Kunta-alan valvontahanke on vaikuttanut kunta-alan turvallisuusjohtamisen tasoon. Vaikutusten laajuus riippuu valvottavan organisaation lähtötasosta ja valvonnan onnistumisesta.
- Eniten tunnistettavia vaikutuksia on syntynyt turvallisuusjohtamisen kehittymisessä. Kuntahankkeessa systemaattisesti tehdyt johdon tarkastukset ovat omalta osaltaan edistäneet näiden vaikutusten syntymistä.
- Turvallisuusjohtamisen kehittymisen vaikutukset syntyvät kahta kautta.
- Ensinnäkin annetut konkreettiset toimintaohjeet ja kehotukset vaikuttavat työpaikoilla puutteiden korjaamiseen ja voivat koskea turvallisuusjohtamiseen liittyviä näkökohtia. Valvonnan kohteet kokevat vaarojen arvioinnin systematisoituneen ja kehittyneen. Työn vaarojen arvioinnista onkin annettu runsaasti toimintaohjeita.
- Toiseksi turvallisuusjohtamisen käytäntöjen valvontaa on pidetty valvonnan kohteiden näkökulmasta varsin toimivana, ja noin 80 % näkemyksensä esittäneistä valvonnan kohteiden edustajista koki turvallisuusjohtamisen valvonnan olevan hyödyllistä eri osa-alueilla.

VAIKUTUKSET

TURVALLISUUSJOHTAMISEN TASOON

- Valvonnan vaikutukset turvallisuusjohtamiseen näkyvät erityisesti toimialajohdon kasvaneena tietoisuutena turvallisuusjohtamisen merkityksestä ja turvallisuusjohtamiseen liittyvistä kysymyksistä.
- Ylimmän johdon osalta arvioinnin tulokset ovat jakaantuneet kahtia. Joissakin organisaatioissa valvonnalla ja sen tuloksilla on suurempi yhteys ylimpään johtoon.
- Kyselyjen avovastauksissa ja tapaustutkimuksen haastatteluissa seurantatarkastusta ja jälkivalvontaa pidetään yleisesti ottaen tarpeellisena.
- Valvonnan kohteiden näkökulmasta on tärkeää, että valvonta muodostaa ajatuksellisesti jonkinlaisen "jatkumon" tai että valvonnan kohteilla on käsitys siitä, miten "yhteistyö" työsuojeluviranomaisten kanssa jatkuu.

TYÖOLOSUHDEMUUTOKSET

- Kunta-alan työsuojeluvalvontahankkeen aikana on vuoden 2014 loppuun mennessä annettu 11 460 toimintaohjetta ja 1 240 kehotusta.
- Arvioinnin perusoletuksena on ollut, että toimintaohjeilla ja kehotuksilla voidaan vaikuttaa työolosuhdemuutoksiin yksikötasolla kuten edellä kuvattuun turvallisuusjohtamisen kehittämiseenkin.
- Käytännössä vain noin 5 % arvioinnin sähköisiin kyselyihin vastanneista näki, etteivät toimintaohjeet tai kehotukset olleet vaikuttaneet mitenkään.
- Tarkastuskertomusten analyysin perusteella 84 % toimintaohjeista on toteutettu seurantatarkastukseen mennessä.

TYÖOLOSUHDEMUUTOKSET

- Tapaustutkimusten kautta välittyy kuva, että työolosuhteiden osalta on ajoittain päästy merkittävästi eteenpäin yksittäisten asioiden ja puutteiden korjaamisessa.
- Usein työsuojelun valvonta on myös vahvistanut omaa työolosuhteiden kehittämistyötä. Useimmiten valvonnan kohteet myös kokevat, että työpaikan valvonta on vastannut juuri niihin työolosuhteiden haasteisiin, jotka ovat organisaatiossa keskeisiä.

VIESTINNÄN VAIKUTTAVUUS

- Valtakunnallisesti kuntahanke on ollut viestinnällisesti varsin aktiivinen. Hanketta on esitelty useissa tilaisuuksissa ja tapahtumissa kuten messuilla.
- Arviointitutkimuksen kyselyissä nousi esiin, että arvioinnin kyselyt ovat molempina kyselyjen toteutusvuosina 2013 ja 2015 olleet keskeisiä kanavia, joista vastaajat ovat kuulleet hankkeesta.
- Viestinnän onnistumiselle on arvioinnin tulosten valossa kaksi edellytystä. Ensinnäkin työsuojeluviestinnän tulee olla monikanavaista ja eri sidosryhmien viestintäkanavien hyödyntämisen onnistunutta.
- Toiseksi tarkastajien toteuttama henkilökohtainen viestintä on työsuojeluviestinnän keskeinen keino.

ARVIOINNIN SUOSITUKSET

SUOSITUKSET

Suositus 1. Valvonnan kohdentamisen rakenteet. Hankemuotoinen valvonta on toimivaa ja sitä tulee jatkaa. Valvonnan määrä näyttää tällä hetkellä perustellulta, mutta valvonnan kohdentamisen rakenteita ja toimintatapoja tulisi kehittää.

Suositus 2. Johdon tarkastusten, työpaikkatason tarkastusten ja jälkivalvonnan parempi prosessimainen suunnittelu siten, että se muodostaa valvonnan kohteiden näkökulmasta selkeän "jatkumon". Johdon tarkastukset ja jälkivalvonta nähdään vaikuttaviksi, varsinkin laajoissa monialaisissa organisaatioissa. Työsuojelulta odotetaan kunta-alalla aktiivista yhteistyöroolia, mikä ei aina ole käytössä olevien resurssien puitteissa mahdollista.

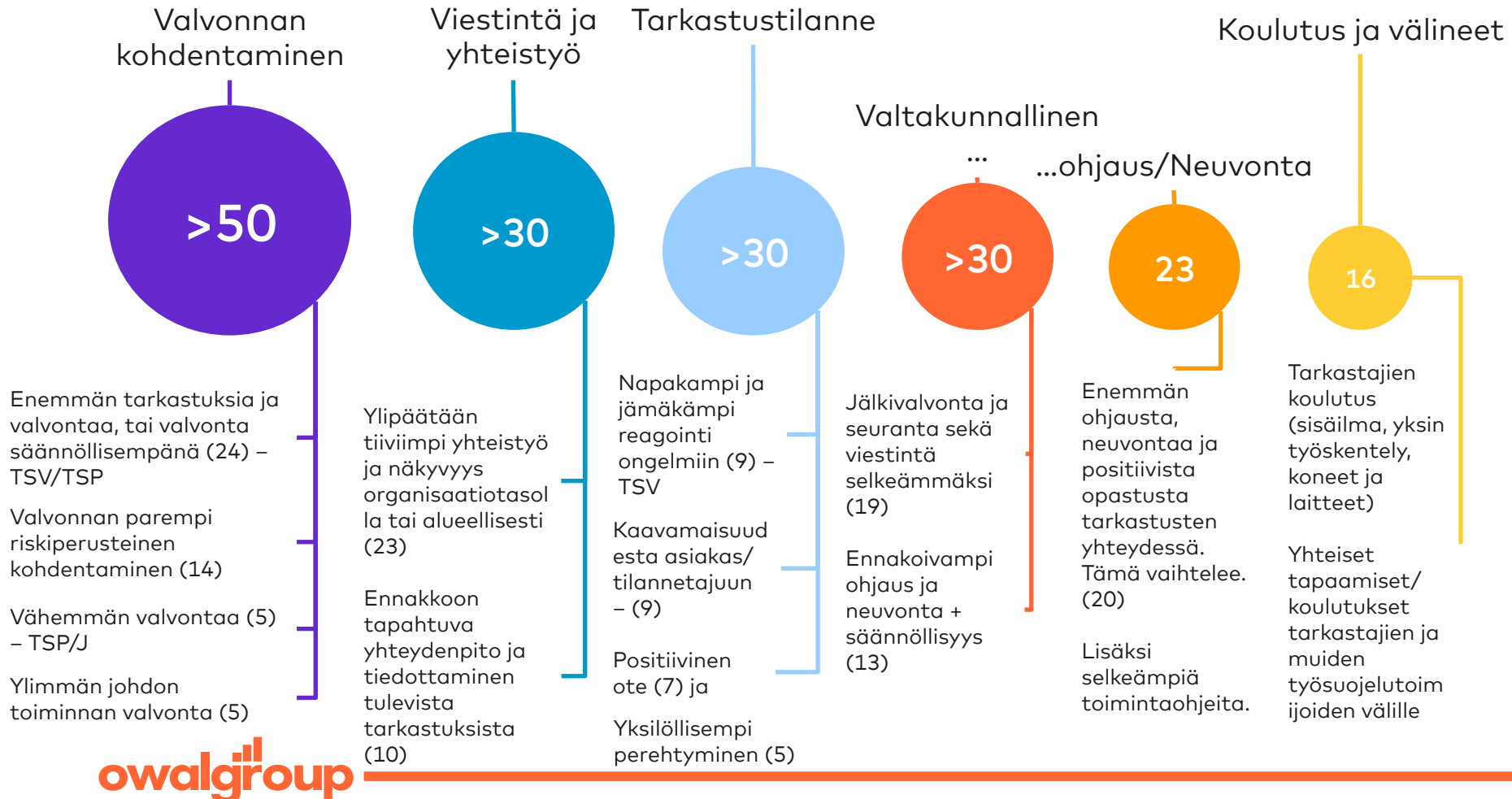
Suositus 3. Tarkastajien henkilökohtainen viestintä. Tarkastajat ovat keskeisessä asemassa valvonnan vaikuttavuuden aikaansaamisessa. Tarkastajien henkilökohtaisen ennakkoviestinnän tulisi olla systemaattinen osa kunta-alan työsuojeluvalvonnan normaaliprosessia ja hankemuotoista viestintää. Tätä tukevat sähköiset viestinnän sisällöt ja työkalut.

VALVONNAN KEHITTÄMINEN

**Valvonnan kohteiden kohtaamia
yllätyksiä/odotuksia**

VALVONNAN KOHTEIDEN ODOTUKSET/TOIVEET

N=227 avovastausta, joista osa on yleisiä kannustusviestejä ja osa puolestaan työsuojeluvalluutettujen omaan työhön liittyviä haasteita



KRIITTISET VASTAAJAT

- Työsuojeluvalvontaan kriittisesti suhtautuneista merkittävä osa oli sellaisia, joilla ei ollut aiempaa kosketuspintaa kuntahankkeeseen.
- 50 % kriittisistä vastaajista kertoi kuulleensa hankkeesta vasta arviointikyselyssä. Sen sijaan positiivisemmän näkemyksen omanneista vain 37 % kertoi kuulleensa hankkeesta arviointikyselyn kautta.
- Lisäksi kriittisesti vastanneiden keskuudessa oman organisaation sisäinen viestintä näyttäisi olevan heikompaa kuin muiden vastaajien keskuudessa. Oman organisaation sisäisen viestinnän kautta hankkeesta oli kuullut vain 3 % (11 % muista), ja heistä ylipäätään 24 % etsii tietoa työturvallisuusasioista organisaation omien viestintäkanavien kautta (45 % muista).
- Kriittisemmät vastaajat arvioivat paitsi oman organisaationsa viestinnän tason myös turvallisuusjohtamisen hallinnan tason ylipäätään selvästi heikommaksi kuin muut vastaajat.
- Kriittisistä vastaajista useampi näki esimerkiksi kuntatalouden paineiden vaikeuttavan työsuojelutoimintaa ja organisaatiouudistusten vaikeuttavan työsuojelun vastuunjakoa

"OMA TOIMINTA RIITTÄÄ" -AJATUS

- On kuitenkin havaittavissa, että myös kriittisten vastaajien odotukset työsuojeluvalvonnasta eroavat muista vastaajista. 41 % kriittisesti suhtautuneista kokee työpaikan oman toiminnan olevan keskeistä, eikä työsuojeluvalvonnalla siten ole merkittävää vaikutusta
- Eräs kriittiset vastaajat erottava tekijä saattaa olla myös näkemys tarkastusten määrän sopivuudesta. Kolmannes kriittisesti suhtautuneista koki, että tarkastuksia tulisi vähentää (vrt. 4 % muista vastaajista).

SUUNNITTELUN MERKITYS

- Yhteinen suunnittelu, tai sen puute, tarkastusten ja valvonnan kohteiden välillä on joissain tilanteissa selittänyt vastaajan kielteistä näkemystä. Tällöin ei esimerkiksi ole ollut riittävän selkeää ennakkoviestintää ja tarkastus on kytkeytynyt löyhästi tarkastuksen kohteen omiin prosesseihin, ja vaikka tätä tietoa on pyritty välittämään, sitä ei ole huomioitu tai tarkastusten jälkeen on jäänyt epäselväksi, missä määrin seurantatarkastuksia tai jälkivalvontaa tullaan tekemään.
- Parhaissa tapauksissa taas johtamisjärjestelmän valvonta on suunniteltu hyvin yhdessä, ja siitä on ollut hyötyä oman turvallisuusjohtamisen kehittämisessä. Joissain tilanteissa valvonnan kohde on joutunut "odottamaan" tarkastuksia yli vuoden ennakoilmoituksen jälkeen.

VUOROVAIKUTUKSEN MERKITYS

- Tarkastustilanteessa toteutettavan vuorovaikutuksen toimimattomuus on noussut joissain tilanteissa esiin. Näihin liittyviä mainintoja ovat esimerkiksi tarkastajan sanelukäyttäytyminen, esimiestä syyllistävä vuorovaikutus tilanteessa, joissa vastuut eivät ole kuuluneet esimiehille tai valvonnan kohteen tarkastajien jatkuva vaihtuminen.
- Tarkastustilanteeseen liittyvä toinen kritiikin päälinja koskee perehtymistä ja organisaation dokumentaation hyödyntämistä. Suuremmissa organisaatioissa tämä voi tarkoittaa työpaikkatason tarkastusten parempaa yhteistä suunnittelua ja kohdentamista tai esimerkiksi työterveyshuollon raporttien parempaa hyödyntämistä.
- Kolmanneksi tarkastuskertomusten laatuun ja esimerkiksi toimintaohjeiden sisältöön on saatettu suhtautua kriittisesti. Tällöin näkökulmana ovat olleet irrelevanteilta tuntuneet toimintaohjeet (esimerkiksi ulkolämpötilojen mittausvaatimukset kuumen kesän jälkeen jne.) tai tarkastuskertomusten laadun ja sisällön supistuminen tai heikentyminen vuosien varrella työsuojelun resurssipaineiden vuoksi.

KIITOS!