

Valvonta ja viestintä työsuojelussa – korjaavaa ja ennaltaehkäisevää toimintaa

Eva Mäntymäki & Hanna-Kaisa Rajala

JOHDANTO

Suomen työsuojeluvalvonnan visio on vahvistaa turvallista, terveellistä ja reilua työtä monipuolisilla keinoilla, toimintaympäristön muutoksiin reagoiden ja toimintaa rohkeasti kehittäen (Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, 2023). Työsuojeluvalvonnan keinojen pakottavuus vaihtelee ohjauksesta ja neuvonnasta pakkokeinojen käyttöön. Tarkastus työpaikalla on työsuojeluviranomaisen pääasiallinen valvonnan keino, jolla valvotaan työoloja ja työelämän säännösten noudattamista. Ohjaavia keinoja ovat valvontaa tukeva neuvonta ja viestintä, joissa hyödynnetään monipuolisesti eri kanavia. Tämä niin sanottu työsuojelun muu vaikuttamistoiminta on kehittynyt ja monipuolistunut toiseksi toimintalinjaksi valvonnan ohelle.

Työsuojelun valvonnasta on säädetty laissa työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta (Työsuojelun valvontalaki 44/2006; jälj. työsuojelun valvontalaki). Työsuojelun valvontalain 3 §:n mukaan työsuojeluviranomainen tarkastaa työpaikkoja ja muita valvontakohteita sekä tekee muita lainsäädännössä edellytettyjä toimenpiteitä. Työsuojeluviranomaisen pitää valvontaa toteuttaessaan edistää työnantajan ja työntekijöiden välistä yhteistoimintaa. Edelleen lain 5 §:n mukaan työsuojelutarkastuksia on tehtävä niin usein ja niin tehokkaasti kuin valvonnan vaikuttavuuden kannalta on tarpeellista.

Neuvontaa työsuojeluviranomainen antaa yksilötasolla työsuojelutarkastusten yhteydessä ja valtakunnallisessa puhelinneuvonnassa. Laajempia kohderyhmiä ohjataan viestinnän ja sidosryhmäyhteistyön keinoin. Tässä artikkelissa keskitytään analysoimaan työsuojelun viestintää osana työsuojeluviranomaisen ohjaus- ja neuvontatoimintaa.

Vuodesta 2020 lähtien työsuojeluviranomaisten toimintaa on kohdennettu ilmiöpohjaisesti. Tämä koskee sekä valvontaa että viestintää.

Ilmiökokonaisuudet ovat reilu työelämä, työolot ja psykososiaalinen kuormitus. Ilmiökokonaisuudet perustuvat havaintoihin työelämän muutoksista ja keskeisistä ongelmakohdista.

Suurin osa viestinnästä on digitaalista

Työsuojeluviranomaisten¹ viestintä on organisoitu valtakunnallisesti. Kolme keskeistä osaluuetta ovat ajankohtaisviestintä, verkkopalvelu (Työsuojelu.fi) ja valtakunnallinen sisäinen viestintä. Artikkelimme painopiste on ajankohtaisviestinnässä, joka on enimmäkseen suunnitelmallista ilmiöpohjaista viestintää. Tämä tarkoittaa sitä, että toimenpiteet suunnitellaan ja toteutetaan tukemaan työsuojeluvalvontaa.

Suurin osa viestinnästä toteutetaan digitaalisilla alustoilla ja kanavilla monikanavaisesti. Painettuja esitteitä, infokortteja ja vastaavia dokumentteja tuotetaan erityisryhmille. Viime vuosina viestintää on kehitetty muun muassa työsuojeluviranomaisen asiakassegmentoinnin perusteella entistä kohdeherkemmäksi. Perinteisten mediatiedotteiden, verkkopalvelun ja somekanavien ohheen ovat tulleet esimerkiksi sähköpostilla lähetettävät suoraviestit, jotka kohdennetaan vain tietyn toimialan tai alueen työpäi-koille.

OHJAUS JA NEUVONTA ENNALTAEHKÄISYNÄ

Muun vaikuttamistoiminnan nousu perinteisen valvonnan ja neuvonnan rinnalle on osa julkisen hallinnon resurssitehokkuuden tavoittelua. Työnteon muotojen muutos ja kehittyvä teknologia toisaalta edellyttävät ja toisaalta mahdollistavat entistä monipuolisempien menetelmien käytön. Esimerkiksi yhteisten työpaikkojen työsuojelullisten tarpeiden tunnistamista tutkineet Kekkonen ja Rajala (2017) toteavat, että työpäi-



Kuva 1. Työsuojelun vastuualueiden runkosuunnitelma 2024–2027, s. 18.

kan verkostomainen rakenne vaatii aiempaan verrattuna erilaisia valvonnan keinoja.

Käsittelenä muu vaikuttamistoiminta on laaja-alainen ja ilman kontekstia vaikeasti ymmärrettävä. Se käy ymmärrettäväksi, kun muistetaan, että työsuojeluvalvonta on käytännössä pitkään tarkoittanut ennen kaikkea työpaikkatarkastuksia. Nyt perinteisen valvonnan ja neuvonnan (mm. työsuojeluviranomaisen puhelinneuvonta) rinnalle (STM 2023, 18) on noussut muu vaikuttamistoiminta, joka pitää sisällään viestintää ja yhteiskunnallista vaikuttamista.

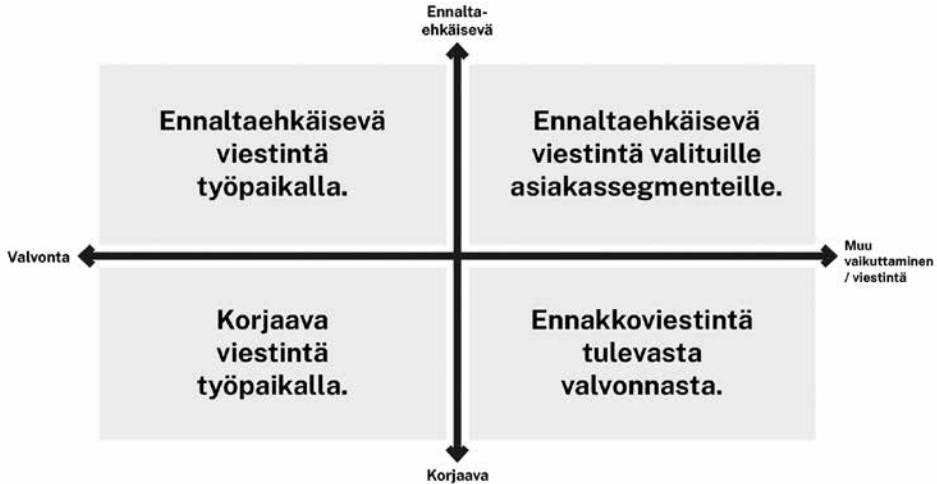
Resurssitehokkuus on keskeinen tekijä muun vaikuttamistoiminnan merkityksen kasvussa. Suomessa on työnantajarekisterissä olevia valvontakohteita arviolta 165 000 kappaletta (Työsuojeluhallinnon valvontatietojärjestelmä Vera 2023), ja tosiasiallinen valvontakohteiden määrä on suurempi. Mikäli määrä jaettaisiin tasan tarkastajien henkilötyövuosille (439 htv vuonna 2023), olisi jokaista työvuotta kohden vähintään 550 valvontakohdetta. Käytännössä asiakkaita ei siis voida tavoitella pelkästään perinteisin tarkastuksin, vaan valvonnan rinnalle täytyy ottaa muuta vaikuttamistoimintaa.

Muoksi vaikuttamistoiminnaksi nimetty kokonaisuus (ei-valvonnallinen ohjaus, jonka noudattamatta jättämistä ei ole sanktioitu) koostuu laajasta joukosta erilaisia toimintoja ja vaikutuksia. Väyrynen ja Kiema-Junes (2021) ovat kes-

keisten tutkijoiden ja oman osaamisensa pohjalta tunnistaneeet joukon aineettomia vaikuttavuuden ulottuvuuksia. Ne ovat 1) osallistumisen/keskustelu/kohtaaminen, 2) informointi/tiedottaminen, 3) raportointi, 4) muutos, 5) turvallisuuskulttuuri/ -ilmapiiri, 6) tyytyväisyys, 7) luottamus, 8) koulutus/oppiminen, 9) reiluus ja 10) joustavuus. Työsuojelun vaikuttamistoiminnalla pyritään edistämään useita näistä vaikuttavuuden ulottuvuuksista. Keskeisiä ovat osallistuminen, keskustelu ja kohtaaminen sekä toisaalta informointi ja tiedottaminen.

Viestinnällisiä muun vaikuttamistoiminnan kanavia ovat verkkopalvelu, verkkoseminarit ja -koulutukset, podcast ja blogi, julkaisut, tiedotteet ja uutiskirjeet, toiminnan raportointi, messut ja kampanjat sekä suoraviestit relevanteille kohderyhmille (ks. kuva 1). Viestinnän ohella toiseksi muun vaikuttamisen muodoksi on työsuojelun nelivuotissuunnitelmassa määritelty yhteiskunnallinen vaikuttaminen, mikä pitää sisällään sidosryhmä- ja viranomaisyhteistyön sekä lainsäädännön valmisteluun osallistumisen. Sinällään tällainen toiminta ei ole työsuojeluhallinnossa uutta – uutta on vain muun vaikuttamisen systemaattinen toteuttaminen ja resursointi.

Toiminnan volyyminä kertoo se, että vuonna 2023 työsuojelun vastuualueilla tehtiin noin 24 500 tarkastusta yhteensä 19 700 eri valvontakohteeseen (Työsuojeluhallinnon vuosikerto-



Kuva 2. Työsuojelun funktiot valvonnassa ja viestinnässä / EM.

mus 2023, 28). Verkkopalvelu tavoitti noin 1,4 miljoonaa kävijää (Viestinnän vuosiraportti 2023, 14), ja ilmoivalvontaan niveltävällä muulla vaikuttamistoiminnalla tavoitettiin vähintään 26 240 työpaikkaa. Tosiasiallisesti muulla vaikuttamisella tavoitettiin merkittävästi enemmän työpaikkoja, sillä lukuun ei ole sisällytetty lainkaan esimerkiksi sosiaalisen median kautta tavoitettuja asiakkaita. (Viestinnän vuosiraportti 2023, 5)

Tässä katsauksessa tarkastellaan työsuojeluviranomaisen ilmiöpohjaiseen valvontaan liittyvää ilmiöviestintää soveltaen Virkkusen (1995) väitöskirjassaan esittämää nelikenttämallia työsuojelutarkastuksen vaikuttavuudesta. Virkkusen mukaan valvonnalla on sekä ennaltaehkäisevä (proaktiivinen) funktio että korjaava (reaktiivinen) funktio. Tarkastelumallia voidaan mielestämme soveltaa myös laajemmin työsuojeluviranomaisen toimintaan.

Nelikenttämallia (kuva 2) on tässä yhteydessä käytetty työsuojeluviranomaisen toiminnan kuvauksessa niin, että vaaka-akselilla kuvataan toiminnan kohdistuminen joko yhteen työpaikkaan (perinteinen työsuojelutarkastus) tai kokonaiseen asiakassegmenttiin tai toimialaan tai niin sanottuun suureen yleisöön (muu vaikuttaminen). Pystyakselilla kuvataan sitä, miten ennaltaehkäisevä ja korjaava funktio toteutuvat työsuojeluviranomaisen toiminnassa sekä tarkastuksilla että muussa vaikuttamistoiminnassa.

Nelikenttämallia voitaisiin työstää edelleen ottamalla tarkasteluun mukaan vaikuttavuusnäkökulma. Perinteinen työsuojelutarkastus vaatii paljon resursseja, mutta se tarjoaa työpaikalle kunkin yksittäisen asiakkaan tarpeisiin pohjautuvaa räätälöityä neuvontaa ja ohjausta. Tarkastuksen vaikuttavuudesta voidaan myös jossain määrin varmistua seuraamalla annettujen velvoitteiden täyttämistä.

Viestinnän osalta tiedetään, että viestinnän keinoin voidaan tavoittaa suhteellisen vähäisellä resurssilla laaja joukko työpaikkoja ja kansalaisia. Viestinnän tosiasiallisen vaikuttavuuden mittaaminen on kuitenkin haaste, johon työsuojelussa pyritään vastaamaan erilaisilla viestinnän vaikuttavuuspiloteilla ja asiakaskyselyillä. Esimerkiksi työsuojelun verkkoseminaarien palautekyselyssä tiedusteltiin vuonna 2023, aikooko vastaaja jakaa seminaarissa saamia tietoa muille ja arvioiko hän verkkoseminaarin vaikuttavan siihen, miten hän toimii jatkossa. Palautekyselyihin vastanneista 86 prosenttia ilmoitti jakavansa verkkoseminaarin tietoja ja 76 prosenttia arvioi verkkoseminaarin vaikuttavan siihen, miten hän toimii jatkossa.

Volyymeiltään merkittävimmät työsuojeluviranomaisten viestintäkanavat (verkkopalvelu Tyosuojelu.fin lähes 1,4 miljoonaa kävijää, somekanavien yli 800 000 katselua) saavuttavat huomattavan paljon asiakkaita, samoin kuin mediatiedotteet median välityksellä. Tavoittavuuden

ja vaikuttavuuden suhde on kuitenkin erityisesti ei-kaupallisessa toimintaympäristössä vaikeasti arvioitavissa ja vielä vaikeammin mitattavissa. Tilanne on siinä mielessä sama kuin ylipäättään ennaltaehkäisevän toiminnan vaikuttavuuden todentamisessa. (esim. Vataja & Hyytinen 2020)

ASIAKASSEGMENTOINTI JA TOIMINNAN KOHDENTAMINEN

Työsuojeluvälvönnän ja muun vaikuttamistoiminnan vaikuttavuuden parantamisessa on sen määrittely, millaisiin asiakasryhmiin mitäkin menetelmiä käytetään. Tässä suhteessa työsuojeluviranomaiset pyrkivät yhä enemmän hyödyntämään aiemmin lähinnä yritysten käyttämää asiakassegmentointia.

Yrityksille asiakassegmentointi on väline, jonka avulla voidaan löytää entistä tehokkaampia tapoja markkinoida tuotteita ja kehittää uusia (Cooil et al. 2008). Julkisille toimijoille asiakassegmentointi on väline, jonka avulla voidaan pyrkiä kohdentamaan resursseja tarkoituksenmukaisesti niin, että eniten resursseja käytetään ongelmallisimpiin kohteisiin. Samoin esimerkiksi työsuojeluviranomaisten pitää löytää ne työpaikat, joiden työsuojelutoimintaa viranomaisen voi tukea kustannustehokkaasti viestinnällä, sähköisillä palveluilla ja muulla vaikuttamisella.

Asiakassegmentoinnin soveltaminen työsuojeluvälvönnässä on Suomessa alkutekijöissään. Vuonna 2021 valmistunutta, työpaikan työsuojelukulttuurin perusteella rakennettua asiakassegmentointia (STM 2023, 18–19) sovelletaan nyt pilottien kautta.

Työsuojeluvälvönnän asiakassegmentoinnin edelläkävijä on Uusi Seelanti. Siellä työsuojeluviranomaiset toteuttivat 2019–2021 Segmentation and Insights Programme -ohjelman, jonka tavoitteena oli ymmärtää entistä paremmin työnantajien ja työntekijöiden asenteita ja käyttäytymistä työterveyden ja -turvallisuuden suhteen. Ohjelmassa kehitettyjen mittareiden avulla Uuden Seelannin työsuojeluviranomaiset voivat seurata työterveys- ja työturvallisuuskulttuurin muutoksia ja tunnistaa työturvallisuuskulttuurin ulottuvuuksia, joihin vaikuttamalla voidaan tehokkaimmin vaikuttaa käyttäytymisen muutoksiin. (Segmentation and insights programme: Employers and workers 2021.).

Asiakassegmentoinnin soveltamista ja muun vaikuttamistoiminnan painoarvon kasvattamista voidaan pitää esimerkkinä siitä, miten viranomaiset pyrkivät vastaamaan universaalien julkisten palvelujen kohtaamaan haasteeseen tilanteessa, jossa resurssit eivät kasva tai niukenevat samaan aikaan, kun yksilöllisesti räätälöityjen palvelujen tarve kasvaa. Suomalaisessa työelämässä työsuojeluvälvönnän uusien menetelmien tarvetta kasvattavat työelämän monimuotoistuminen, väestön ikääntyminen ja työvoiman supistuminen, lisääntyvät tai aiempaa paremmin tunnistetut psyykkiset ongelmat, ulkomaisen työvoiman merkityksen kasvu ja työntekijöiden odotusten muuttuminen.

VIRANOMAISTOIMINTA KANSALAISTEN KOHTAAMISENA

Viranomaistoimintaa voidaan tarkastella erilaisissa teoreettisissa viitekehyksissä. Tässä katsauksessa teoriapohjana on Lipskyn (2010) ajatusmalli, jossa viranomaistoimintaa tarkastellaan viranomaisten ja kansalaisten kohtaamisina. Lipskyn mukaan viranomaistoiminnan onnistumiselle on viime kädessä ratkaisevaa se, millaisia ovat ne inhimilliset kohtaamiset, johon ”katutason toiminta” perustuu. Ratkaisevassa asemassa ovat ”katutason byrokraatit” eli sellaiset (ennen kaikkea) valtion virkahenkilöt, joilla on tavanomaisessa arkisessa työssään valtaa panna täytäntöön lakeja ja asetuksia ja velvoittaa kansalaisia toimimaan lakien mukaisesti. Työssään heillä on tyypillisesti itsenäistä harkintavaltaa sen suhteen, miten he tehtävänsä suorittavat. Tällaisia ”katutason byrokraatteja” ovat esimerkiksi poliisit ja työsuojelutarkastajat.

Ruotsin työsuojelutarkastajien toimintaa mikroyrityksissä tutkineiden Hagqvistin (Hagqvist ym. 2021, 821–834) mukaan työsuojelutarkastajat työskentelevät keskeisessä roolissa kansalaisten ja valtion sekä yritysten ja hallituksen välisellä rajapinnalla. Erityisen haasteelliseksi tarkastajan rooli koettiin pienissä yrityksissä. Lain mukaan kaikkia työpaikkoja pitää kohdella yhtäläisesti huomioimatta työpaikan kokoa tai esimerkiksi taloudellisia tekijöitä. Pienyrityksille taloudelliset sanktiot ovat kuitenkin merkittävämpiä kuin isommissa yrityksissä, eikä mikroyrityksissä ei ole yhtä paljon osaamis-

ta eikä resursseja hallita riskejä kuin isoissa. Mikroyrityksissä tarkastajan pitääkin toimia tarvittaessa ohjaajana ja opastajana, jolloin hänellä on hyvän auttajajan rooli. Toisaalta hän voi joutua asettamaan yrityksen kannalta kestävämpiä sanktioita, jolloin hän tuntee itsensä pahaksi byrokraatiksi. Näiden roolien välillä tasapainoilu aiheuttaa tarkastajille eettistä stressiä.

SIIRTYMÄ KATUTASOLTA RUUTUTASOLLE

Viranomaistoimintaa inhimillisinä kohtaamisina tarkastelevan ajatusmallin jatkokehittelyssä Hupe (2022) sisällyttää pohdintaan viranomais-toiminnassa valtavirtaistuneet virtuaaliset kohtaamiset (emt., 211–234). Hän miettii, mitä tapahtuu, kun viranomaistoiminnassa valtavirtaa edustaneet ”katutasen” henkilökohtaiset kohtaamiset muuttuvat ”ruututasen” digitaalisiksi kohtaamisiksi. Aiheesta on viime aikoina tehty jonkin verran empiirisiä tutkimuksia, mutta niiden tulokset ristiriitaisia.

Työsuojelun osalta Häkanstan (2021, 24–40) on tutkinut digitalisaation vaikutuksia Ruotsin työsuojelutarkastajien työhön katutasen hallinnon käsitteen avulla. Hänen havaintojensa mukaan digisiirtymän negatiiviset vaikutukset liittyvät ennen kaikkea tarkastajien sosiaalisen eristyksen lisääntymiseen ja hiljaisen tiedon jakamista vaikeutumiseen. Sen sijaan ammatilliseen yhteistyöhön on löydetty suhteellisen toimivia tapoja. Häkanstanin tutkimuksessa ei kuitenkaan tarkastella digitalisaation vaikutuksia tarkastajien ja asiakkaiden kohtaamisiin. Jatkossa olisi tärkeää saada tutkimustietoa myös tästä näkökulmasta.

Suomessa tarkastajien henkilökohtaisia kohtaamisia työpaikkojen edustajien kanssa pidetään edelleen lähtökohtaisesti tärkeinä. Koronaaikana kehitettiin kuitenkin välttämättömyyden pakosta nopealla aikataululla malleja etä- ja hybriditarkastuksiin. Ne ovat osoittautuneet toimiviksi, joten erilaisten hybriditarkastusten käyttö on vakiintunut osaksi toimintaa. (Työsuojeluhallinnon vuosikertomus 2023, 28). Työsuojeluhallinnossa on myös otettu käyttöön digitaalinen asiointipalvelu (Työsuojeluhallinnon vuosikertomus 2023, 20). Työsuojelun muun vaikuttamistoiminnan välineet puolestaan ovat tätä nykyä pääosin digitaalisia, vaikka sidosryhmytyötä tehdään myös lähitaamisissa.

Digitaalisten kohtaamisten erilaiset muodot

Marienfeldt (2024) pohtii empiirisiin tutkimuksiin perustuvassa kirjallisuuskatsauksessaan, vähentääkö hallinnon digitalisaatio virkahenkilön harkintaan perustuvan perinteisen hallinnon merkitystä vai tuoko digitalisaatio viranomaisen ja kansalaisten kohtaamiseen uusia mahdollisuuksia. Vai soveltavatko digitaalisia järjestelmiä käyttävät virkahenkilöt joka tapauksessa yksilöllistä harkintaa järjestelmien sallimissa ja mahdollistamissa rajoissa?

Marienfeldt erottelee tutkimuksessaan palvelu- ja säätelyorientoituneet organisaatiot ja tarkastelee sitä, ovatko digitalisaation vaikutukset niissä erilaisia. Selviä eroavaisuuksia ei hänen mukaansa ole havaittavissa, vaan molemmissa organisaatiotyypeissä virkahenkilöillä on jossain määrin mahdollista soveltaa omaa harkintaa myös digitaalisia välineitä käytettäessä.

Suurimmilta digitalisaation riskit näyttävät Marienfeldtin mukaan sosiaalipalveluissa. Niitä koskevassa päätöksenteossa tarvitaan hyvin hienosyistä yksilöllistä informaatiota ja persoonallisen kokonaiskuvan muodostamista, mitä standardoidut digitaaliset mallit eivät mahdollista. Säätelyorientoituneissa organisaatioissa, kuten työsuojeluhallinnossa, digitalisoinnin mahdollistama taustatietojen parantuminen saattaa helpottaa päätöksentekoa, vaikka virkahenkilöiden ammatillinen autonomia päätöksenteossa voi-kin supistua.

Lipskyn (2010) ja Hupen (esim. 2022) teoreettisen viitekehyksen kannalta peruskysymys on, voidaanko digitalisoituneessa hallinnossa ylipäätään enää puhua katutasen kohtaamisista – vai ovatko kohtaamiset digitalisoituneessa hallinnossa aivan erityyppisiä. Marienfeldtin tuloksin mukaan näyttäisi siltä, että perinteisten katutasen virkahenkilöiden roolit ovat digitalisaation myötä eriytyneissä. Osasta voi muotoutua nykyistä vähemmän asiantuntemusta vaativia yleisiä asiakaspalvelutehtäviä. Joistakin tehtävistä taas voi kehittyä uudentyyppisiä asiantuntijatehtäviä, joissa työsetään digitaalisia järjestelmiä ja niiden reunaehtoja. Nämä tehtävät eivät kuitenkaan enää sisältäisi kansalaisten henkilökohtaisia kohtaamisia.

Marienfeldtin artikkelissa jaotellaan digitaaliset välineet kolmeen eri funktioita toteuttavaan

kategoriaan: viestinnälliset (verkkopalvelut, sähköinen asiointi, sähköposti yms.), organisaation sisäiset välineet (toimistoteknologia) ja digitaaliseen päätöksentekoon soveltuvat järjestelmät (riskianalyysit yms.). Jatkossa tässä katsauksessa keskitytään tarkastelemaan yhtä näistä kategorioista, eli virkahenkilöiden ja kansalaisten kohtaamisia viestinnällisten välineiden avulla.

TYÖSUOJELUN VIESTINTÄ ASIAKKAIDEN KOHTAAMISENA

Työsuojelun viestintä on tällä hetkellä lähes täysin digitaalista. Tässä katsauksessa pohdimme koeluontoisesti työsuojelun verkkoseminaarien valossa, miten niissä toteutuu viranomaisten ja kansalaisten digitaalinen kohtaaminen. Mielestämme digitaalisen kohtaamisen ajatusta kannattaa koetella myös työsuojelun viestinnän analyysissä, vaikka viestinnässä ei olekaan kysymys varsinaisesta yksityistä kansalaista koskevasta päätöksenteosta katu- sen enempää kuin ruututasollakaan. Viestintätoimien tarkastelu hallinnon ja kansalaisten kohtaamisina avaa kuitenkin uuden näkökulman viranomaisviestinnän vaikuttavuuden arviointiin.

Uudet näkökulmat viranomaisviestinnän tutkimukseen ovat erityisen kiintoisia sen vuoksi, että yhteiskunta- ja hallintotieteellinen viranomaisviestinnän vaikuttavuuden tutkimus on ollut vähäistä huolimatta siitä, että viranomaisten viestintä on viime vuosikymmeninä jatkuvasti laajentunut. Tähän saakka viranomaisviestinnän yhteiskuntatieteellinen tutkimus on painottunut erityisesti kriisiviestintään (esim. Huhtala & Hakala 2007) sekä johtamisen näkökulmaan (esim. Iivonen & Åberg 2009, 3–25; Juholin ja Rydenfelt 2021, 310–312).

Viestinnän vaikuttavuudessa kysymys on paitsi tiedon välityksestä myös organisaation maineesta, joka vaikuttaa pohjavireenä asiakkaiden suhtautumiseen viranomaistoimintaan (ks. esim. Aula & Heinonen 2017, 89–98). Saarijärvi (2017, 106–108) muistuttaakin, että yksi organisaation maineen keskeinen osa-alue, asiakaskokemus, koostuu useista eri ulottuvuuksista. Esimerkiksi terveydenhuollossa terveydenhuollon asiantuntijan kohtaamisen lisäksi organisaation mainetta rakentavat verkkosivut ja muut palveluprosessin vaiheet. Myös työsuojelun interventioiden vaikuttavuuden esteitä tutkinut Masi (et

al., 2014) tuo esiin tarpeen ottaa toiminnallinen kokonaisuus huomioon silloin, kun arvioidaan työsuojeluvalvonnan toimivuutta.

Verkkoseminaarit viranomaisten ja kansalaisten kohtaamisena

Tarkastelemme tässä työsuojeluhallinnon vuosina 2020–2023 järjestämistä verkkoseminareista kerättyä aineistoa (Työsuojeluhallinnon viestinnän vuosiraportti 2023) pitäen silmällä digitaalisten viestinnällisten kohtaamisten toimivuutta.

Vuosina 2020–2023 työsuojelun viestintä on järjestänyt yhteensä 32 ilmaista ja kaikille avointa verkkoseminaaria. Verkkoseminaarit on julkaistu tekstitettyinä Työsuojeluhallinnon Youtube-kanavalle, jossa ne ovat vapaasti kaikkien katsottavissa. Vuodesta 2022 alkaen verkkoseminaarikonseptiin on lisätty podcast, jossa käsitellään tarkemmin yleisön kysymyksiä. Linkit verkkoseminareihin ja podcasteihin löytyvät työsuojeluhallinnon verkkopalvelusta sivulta <https://tyosuojelu.fi/live>.

Vuodesta 2020 lähtien on koottu tietoa verkkoseminaarien ilmoittautumisten ja osallistujien määristä, tekstitettyjen tallenteiden katsojamääristä sekä asiakkaiden antamista numeraalisista arvioista. Lisäksi vuonna 2023 on kysytty osallistujilta, jakavatko he verkkoseminaarissa saamia tietoa muille ja vaikuttaako verkkoseminari siihen, miten he toimivat jatkossa.

Verkkoseminaarit ovat luonteeltaan vahvasti ennaltaehkäiseviä (ks. kuva 2). Niiden tavoitteena on kertoa ajankohtaisista työsuojeluviranomaisen toimivaltaan liittyvistä aiheista, auttaa työnantajia toimimaan lainmukaisesti ja työntekijöitä sekä työntekijöiden edustajia tuntemaan oikeutensa ja velvollisuutensa. Aiheet ovat kattaneet laajasti työsuojeluviranomaisen tehtäväkentän. Verkkoseminareissa on käyty läpi esimerkiksi työntekijän oikeuksia Suomessa, työaikalakiin liittyviä lakimuutoksia, työnantajan roolia psykososiaalisen kuormituksen ennaltaehkäisyssä, köysiratojen turvallisuutta ja kemiallisten tekijöiden hallintaa.

Verkkoseminaarit eivät ole yksisuuntaista tiedottamista, vaikka yleisöpuheenvuorojen esittäminen ei olekaan yleensä mahdollista, sillä osallistujilla on mahdollisuus esittää kysymyksiä ja kommentteja kysymysosiossa (Q & A).

Kysymysoseion lisäksi tai sen sijaan verkkoseminaareihin voidaan liittää tilaisuuden jälkeen äänitettävä podcast. Tähän ratkaisuun päädyttiin, koska osallistujat toivoivat toistuvasti, että yleisökysymyksiä käsiteltäisiin perusteellisemmin kuin mikä live-kysymysoseiossa on mahdollista.

Verkkoseminaareissa ohjataan osallistujia myös ottamaan yhteyttä työsuojelun puhelinneuvontaan erityisesti silloin, kun kysymykset ovat hyvin henkilökohtaisia tai työpaikkakohtaisia. Tässä yhteydessä on muistettava, että työsuojeluviranomaisten puhelinneuvonta ei ole yleistä asiakaspalvelua tai helpdesk-toimintaa vaan osa työsuojelutarkastajien asiakaslähtöistä työsuojeluvalvontaa.

Neljän vuoden aikana verkkoseminaareista on kehittynyt monikanavainen palvelukonsepti, johon sisältyy useita kohtaamisen ja vuorovaikutuksen tapoja. Ennen tapahtumaa sitä markkinoidaan muun muassa sähköpostitse, verkkopalvelussa, Työsuojeluhallinnon uutiskirjeessä ja some-kanavilla. Usein ilmoittautumisen yhteydessä osallistujat voivat myös esittää työsuojelun asiantuntijoille ennakkokysymyksiä.

Itse tilaisuus on ruututason kohtaamisen ja vuorovaikutuksen mahdollistava suora lähetyks, jossa työsuojelun asiantuntijoille voi esittää samanaikaisesti tekstimuotoisia kysymyksiä. Niihin vastataan joko verkkoseminaarin aikana tai sen jälkeen podcastissa. Lisäksi osallistuja voi joko ottaa henkilökohtaisesti yhteyttä puhelinneuvontaan tai hakea ajasta ja paikasta riippumattomilla tavoilla lisätietoja (tallenteet, podcastit ja verkkopalvelu Tyosuojelu.fi).

Jos tilannetta verrataan vastaavaan läsnäolotapahtumaan, verkkoseminaari näyttää toisaalta laajentavan ja toisaalta supistavan kansalaisten ja virkahenkilöiden kohtaamisen intensiteettiä.

Verkkoseminaari on kenen tahansa aiheesta kiinnostuneen saavutettavissa huomattavasti helpommin ja edullisemmin kuin vastaava lähitapaamisena toteutettava seminaari. Suorassa lähetyksessä puhuva asiantuntija esittää tietonsa tässä ja nyt, omilla kasvoillaan ja ikään kuin omina tarinoinaan. Esiintyjälle voi esittää samanaikaisesti tekstimuotoisia kysymyksiä, ja niihin vastataan mahdollisuuksien mukaan verkkoseminaarin aikana. Tässä mielessä kysymys on aidosta osallistujien ja esiintyjän digitaalisesta kohtaamisesta. Työsuojelun kontekstissa osallisuuden ja tarinallisuuden merkityksestä



Kuva 3. Verkkoseminaarikonseptin moniulotteisten kohtaamisten malli/EM.

työturvallisuuden kehittämisessä ja työtapaturmien välttämiseksi ovat kirjoittaneet esimerkiksi Rajala ja Väyrynen (2010).

Verkkoseminaarin osanottajilla ei ole mahdollisuutta sellaiseen kaksisuuntaiseen kasvokkaiseen kohtaamiseen, mikä olisi läsnäoloseminaarissa mahdollista. Online -vuorovaikutus on kuitenkin mahdollista chat-palvelussa, ja puhelinneuvonnan tuki on käytettävissä verkkoseminaarin jälkeen. Myös ohjaukset milloin tahansa kuunneltavissa olevaan podcastiin ja jatkuvasti saatavilla olevaan verkkopalveluun mahdollistavat verkkoseminaarien yleisölle teemaan liittyvän tietopohjan laajentamisen, mikä vahvistaa kansalaisen asemaa kohtaamistilanteissa.

Ovatko verkkoseminaarit vaikuttavaa viranomaistoimintaa?

Määrällisesti verkkoseminaarit tavoitavuus on ollut hyvä. Neljässä vuodessa verkkoseminareja on seurannut yhteensä 44 000 osallistujaa, joista noin puolet on osallistunut livelähetyksiin ja puolet katsonut tallenteita. Keskimäärin yksi tilaisuus on tavoittanut tuhat henkilöä. Lisäksi tulevat verkkoseminaarikonseptiin kuuluvien podcast-jaksojen kuuntelijaluvut ja puhelinneuvontaan saapuneet yhteydenotot.

Asiakaspalautteen perusteella osallistujien kokemus verkkoseminareista on ollut myönte-

nen. Jokaisen verkkoseminaarin osallistujille lähetetään palautelomake, ja palaute on ollut kiitettävää. Osallistujien antaman arvosanan keskiarvo on 4,34 asteikolla 1–5. Asiakkaiden tyytyväisyydestä kertoo myös se, että huomattavan moni osallistuu useampaan kuin yhteen verkkoseminariin. Kohtaamisen onnistumisen arvioinnissa voidaan huomioida myös se, että kaikista palautekyselyyn vastanneista 86 prosenttia ilmoitti jakavansa verkkoseminaarin tietoja muille ja 76 prosenttia arvioi verkkoseminaarin vaikuttavan siihen, miten hän toimii jatkossa.

Asiakkaiden onnistuneeksi kokeman viestinnän merkitys työsuojeluviranomaisten toiminnalle voi ulottua myös perinteisiin työpaikkatarkastuksiin, sillä viranomaisasiointiin voidaan luoda hyvää pohjaa onnistuneella viestinnällä (ks. esim. Oldenhof & Linthorst 2022, 189–209). Verkkoseminariin ja muun viranomaisviestinnän ennaltaehkäisevä vaikutus perustuu kuitenkin ennen kaikkea siihen, että viestinnällä tuetaan työpaikkojen omaa turvallisuustyötä ja hyvän turvallisuuskulttuurin kehittymistä. On havaittu, että työpaikkojen perinteiset turvallisuusjohtamisohjelmat eivät aina paranna turvallisuustasoa, jos ne keskittyvät yksinomaan teknisiin vaatimuksiin ja lyhyen aikavälin tulosten saavuttamiseen (Weinstein 1996, 42–46). Sen sijaan säännöllinen ja aktiivinen viestintä ja keskustelu terveys- ja turvallisuusasioista parantaa työpaikan turvallisuuskulttuuria (Häkkinen 2015, 7–15).

KESKUSTELUA JA YHTEENVETO

Tämän katsauksen lähtökohta on työsuojeluviranomaisten viestinnän tarkastelu osana työsuojelun muun vaikuttamistoiminnan funktiota. Perinteinen työpaikalla tehtävä työsuojelutar kastus tukee yksittäisen työpaikan työsuojelutoimintaa, mutta resurssien tehokkaan käytön kannalta on tärkeää tarkastella myös muita tapoja edistää suomalaisen työelämän terveyttä ja turvallisuutta. Neljän vuoden kokemuksen ja systemaattisen seurannan perusteella uskallamme nyt sanoa, että esimerkiksi verkkoseminari-konseptin moniulotteinen asiakkaan/kansalaisen kohtaamisen malli mahdollistaa osaltaan kustannustehokkaan ja kattavan palvelun tuottamisen työsuojeluvälönä.

Työsuojeluviranomaisten digitaalisen viran-

omaisviestinnän analyysissä on sovellettu Lipskyn ja hänen teoriaansa jatkokehittäneen Hupen ajatuksia viranomais toiminnan toteutumisesta ”katu- ja ruututasoilla” virkahenkilöiden ja kansalaisten kohtaamisina. Mielestämme teoriapohja soveltuu myös viranomaisviestinnän analyysiin, vaikka viranomaisviestinnässä ei olekaan kysymys yksittäisiä kansalaisia koskevien päätösten tekemisestä vaan ennen kaikkea lainvastaisuuksien ennaltaehkäisystä.

Olemme käyttäneet materiaalina työsuojeluhallinnon omia tarpeita varten koottua aineistoa. Kaaviot ja hahmotelmat on luotu osittain viestinnän käytännön tarpeisiin, mutta tässä yhteydessä niitä tarkastellaan päivittäiskäyttöä laajemmassa viitekehityksessä. On kuitenkin selvää, että perusteellisempi tutkimus viranomaisviestinnästä kansalaisten digitaalisina kohtaamisina edellyttäisi tutkimusta varten kootun erillisen aineiston käyttöä.

VIITTEET

¹ Työsuojeluviranomaisia on tällä hetkellä viisi. Ne toimivat aluehallintovirastojen osina itsenäisinä viranomaisina. Vuodesta 2026 alkaen niistä muodostetaan uuden valvontaviraston osaksi valtakunnallinen työsuojelun toimiala.

LÄHTEET

- Aula, Pekka & Heinonen, Jouni (2017). Maineen mittaaminen somedialisaation aikakaudella. Teoksessa Juholin, Elisa & Luoma-aho, Vilma (toim.), *Mittattava viestintä* (s. 88–98). Helsinki: Pro Comma Academic. https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/277788/procomma2017_digikirja.pdf?sequence=1
- Cooil, Bruce & Aksoy, Lerzan & Keiningham, Timothy L. (2008). Approaches to Customer Segmentation. *Journal of Relationship Marketing*, 6(3–4), 9–39. https://doi.org/10.1300/J366v06n03_02
- Hagqvist, Emma & Vinberg, Stig & Toivanen, Susanna et al. (2001). A balancing act: Swedish occupational safety and health inspectors' reflections on their bureaucratic role when supervising micro-enterprises. *Small Bus Econ* 57, 821–834. <https://doi.org/10.1007/s11187-020-00384-2>
- Huhtala, Hannele, & Hakala, Salli (2007). Kriisi ja viestintä: yhteiskunnallisten kriisien johtaminen julkisuudessa. Helsinki: Gaudeamus.

- Hupe, Peter. ed. (2022). *The Politics of the Public Encounter. What Happens When Citizens Meet the State*. Edward Elgar Publishing: Cheltenham/Northampton. <https://doi.org/10.4337/9781800889330.00011>
- Häkänsta, Carin (2021). Ambulating, digital and isolated: The case of Swedish labour inspectors. *New Technology, Work and Employment* 37(1), 24–40. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/ntwe.12211>
- Häkkinen, Kari (2015). Safety Management – From Basic Understanding Towards Excellence. Teoksessa: Väyrynen, Seppo, Häkkinen, Kari & Niskanen, Toivo (toim.) *Integrated Occupational Safety and Health Management. Solutions and Industrial Cases*. Springer International Publishing, 7–15. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-13180-1>
- Juholin, Elisa & Rydenfelt, Henrik (2021). Viestinnän mittaaminen ja strateginen viestintä. Tavoitteellisuutta, ketteryyttä vai hapuilua pimeässä? *Hallinnon tutkimus* 40(5), 304–325. <https://doi.org/10.37450/ht.103405>
- Kekkonen, Päivi & Rajala, Hanna-Kaisa (2017). Yhteiset työpaikat (tutkimusraportti): https://tyosuojelu.fi/documents/154017715/168016404/Raportti_Yhteiset_tyopaikat.pdf/8eedbd8b-d468-54f6-39d9-2774c77b4b1a/Raportti_Yhteiset_tyopaikat.pdf?t=1512117999257
- Laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta (työsuojelun valvontalaki) (44/2006) – Ajantasainen lainsäädäntö – FINLEX * <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2006/20060044>
- Lipsky, Michael (2010). *Street-Level Bureaucracy, 30th Anniversary Edition: Dilemmas of the Individual in Public Service*. New York: Russell Sage Foundation. <http://www.jstor.org/stable/10.7758/9781610446631>.
- Marienfeldt, Justine (2024.) Does digital government hollow out the essence of street-level bureaucracy? A systematic literature review of how digital tools’ foster curtailment, enablement, and continuation of street-level decision-making. *Social Policy & Administration*. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/spol.12991>
- Masi Donato & Cagno, Enrico & Micheli Guido (2014). Developing, Implementing and Evaluating OSH Interventions in SMEs: A Pilot, Exploratory Study. *International Journal of Occupational Safety and Ergonomics (JOSE)* 20(3), 385–405. <https://doi.org/10.1080/10803548.2014.11077059>
- Oldenhof, Lieke & Linthorst, Eline (2022). Public encounters and the role of citizens’ impression management. Teoksessa Hupe, Peter (toim.) *The politics of the public encounter – what happens when the citizens meet the state* (s. 189–209). Edward Elgar Publishing.
- Rajala, Hanna-Kaisa & Väyrynen, Seppo (2010) Constructing “core stories” for contributing practical safety actions in industrial units. *Safety Science* 48(10), 1393–1401. <https://doi.org/10.1016/j.ssci.2010.05.014>
- Saarijärvi, Hannu (2017) Miten viestiä ja mitata asiakaslähtöisyyttä? Teoksessa Juholin, Elisa & Luoma-aho, Vilma (toim.), *Mittattava viestintä* (s. 106–111). Helsinki: Pro Comma Academic. https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/277788/procom_procomma2017_digikirja.pdf?sequence=1
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2023) Työsuojelun vastualueiden runkosuunnitelma 2024–2027). Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2023: 21.
- Työsuojeluhallinnon valvontatietojärjestelmä Vera, 19.4.2023.
- Työsuojeluhallinnon verkkopalvelu <https://Tyosuojelu.fi>
- Työsuojeluhallinnon vuosikertomus 2023. Työsuojeluhallinnon julkaisuja.
- Työsuojeluhallinnon Youtube-kanava <https://www.youtube.com/channel/UC3QYOXzD2HFm5MUqLTT1GRQ>
- Vataja, Katri. & Hyytinen, Kirsi (2020). Vaikuttavuusarviointia monimutkaiseen maailmaan. Alkuperäinen julkaisu Kanava 7/2019.
- Työsuojeluhallinnon viestinnän vuosikertomus 2023 (julkaisematon). https://tyosuojelu.fi/documents/154017715/203855771/Viestinnan_vuosiraportti_2023.pdf/
- Virkkunen, Jaakko (1995). Työpaikkatarkastuksen ristiriidat ja niiden ylittämisen mahdollisuudet: tutkimus keskusteluun perustuvan työn välineistä ja tuloksellisuudesta. Väitöskirja: Työministeriö.
- Weinstein, Michael B. (1996). Improving safety programs through total quality. *Occupational Hazards* 58(8), 42–46
- WorkSafe / Verian (2023) Segmentation and insights programme: Employers and workers. Final report 29.11.2023 file:///C:/Users/03163876/Downloads/WKS-17-segmentation-and-insights-programme-employers-and-workers-2023%20(1).pdf
- Väyrynen, Seppo T. & Kiema-Junes, Heli K. (2021). Ehdotus kestävän työkuultuurin avainsanoiksi – aineettomat ja aineelliset tekijät ovat vahvasti vuorovaikutuksessa. Kaleva 27.12.2021.