

Tilaajavastuuvalvonnan vaikuttavuus asiakastasolla



Ylemmän ammattikorkeakoulututkinnon opinnäytetyö

Liiketoiminnan kehittäminen (YAMK)

Syky 2022

Mira Nousiainen

Liiketoiminnan kehittämisen koulutus

Tekijä Mira Nousiainen

Työn nimi Tilaajavastuuvalvonnan vaikuttavuus asiakastasolla

Ohjaaja Helena Turunen

Tiivistelmä

Vuosi 2022

Opinnäytetyössä tutkittiin vaikuttavuutta, joka on yksi nousussa olevista trendiaiheista kestävän kehityksen ja vastuullisuuden kanssa. Työn tavoitteena oli selvittää tilaajavastuuvalvonnan seurauksena syntyviä muutoksia ja erityisesti sitä, millaisia vaikutuksia tarkastukset olivat saaneet aikaiseksi sekä millaisia tilaajien toteuttamat korjaustoimenpiteet olivat. Tilaajavastuuvalvontaa ei ole aiemmin tästä näkökulmasta tutkittu.

Vaikuttavuuden määritelmä on sopimuksenvarainen ja tästä syystä jokaisessa vaikuttavuustutkimuksessa on määritettävä se, mitä käsitteellä tarkoitetaan kyseisessä asiayhteydessä. Vaikuttavuuden arvioinnin tulee perustua ennalta määritettyyn teoriaan. Vaikuttavuus osoitetaan vaikuttavuusteoriaan perustuvilla arviointikriteereillä ja arvioinnissa tarvittavat tiedot tulee suunnitelmallisesti kerätä toiminnan aikana. Vaikuttavuus syntyy tavoitteena olevien vaikutusten kautta. Tavoite määrittää sen, mitä vaikuttavuudella käsitteenä tarkoitetaan. Tilaajavastuuvalvonnan tavoitteena tutkimuskaudella oli tilaajavastuulain parempi noudattaminen eli muutos. Tällaisen päämäärätavoitteen saavuttaminen osoitetaan sillä, että tavoitteen saavuttamisessa on edistytty.

Tutkimuksessa tunnistettiin tarkastustoiminnan vaikutuksia ja saatiin tietoa tilaajien toteuttamista muutosteista. Tutkimustuloksilla on myös valvontatoimintaa kehittävä funktio. Tutkimuksen toteutuksen aikana tunnistettiin tietoja, joita voisi tulevaisuudessa hyödyntää vaikuttavuuden tulosmittareissa. Nämä on esitetty kehitysehdotuksina työn tilaajalle eli Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueelle.

Veloitteen saamisen jälkeen tilaajat kouluttivat henkilöstöään, laativat sopimuksille malliasiakirjoja, ottivat käyttöön sähköisiä palveluita ja tietojärjestelmiä sekä ottivat käyttöön tilaajavastuulain vähimmäistasoa tiukempia käytäntöjä. Tutkimustulosten mukaan välittömien korjausvaikutusten määrä väheni ja selvitysvelvollisuuden noudattaminen parani peräkkäisissä tarkastuksissa. Tähän tutkimusaineistoon kuuluvat tilaajat olivat noudattaneen tilaajavastuulain selvitysvelvollisuutta paremmin aiemman tarkastuksen ja saadun veloitteen jälkeen.

Avainsanat Vaikuttavuus, muutos, valvonta, tilaajavastuu, työsuojelu

Sivut 88 sivua ja liitteitä 19 sivua

The objective of this thesis was to study what kind of changes, effects or outcomes occurs in the contractor's actions and what kind of corrective measures were implemented as a result of the inspection. This is the first time that inspections determining the compliance with the contractor's obligation to check defined in the Act on the Contractor's Obligations and Liability has been studied from this point of view.

The definition of effectiveness is subject to agreement, and for this reason definition of effectiveness must be defined in the relevant context in every study. Without effects there is no effectiveness. The operational objectives define the perspective to the definition of effectiveness. The objective for the inspections was to increase or complete that the level of compliance with the Act on the Contractor's Obligations and Liability i.e., change. The achievement of this kind of goal objective is demonstrated by the fact that progress has been made in achieving objective. The assessment of effectiveness must be based on a theory which operates as a baseline for the evaluation criteria. Effectiveness is demonstrated with evaluation criteria. The information for the evaluation must be systematically collected during the activity.

In this study the effects of the inspection were identified, and information of the changes implemented by the contractor were obtained. During the study, information was identified on the outcome measures of effectiveness. The research results have the function of developing inspection activities. These development proposals have been presented to the Occupational Safety and Health (OSH) Division at the Regional State Administrative Agency for Southern Finland that is the client for this study.

After receiving written advice, the contractors have educated their personnel, established model documents for the contracts, introduced electronic services and introduced policies which exceeds the minimum level of the Act on the Contractor's Obligations and Liability. The results shows that the quantity of immediate corrective effects decreased and the compliance of the obligation to procure information beforehand has improved in successive inspections. The contractors included in this research group were better compliant of the Act on the Contractor's Obligations and Liability after receiving the written advice at the previous inspection.

Keywords Effectiveness, impact, change, inspection, contractor's Act, occupational safety and health.

Pages 88 pages and appendices 19 pages

Sisällys

1	Johdanto	1
1.1	Tutkimuksen rakenne ja tutkimuskysymykset	3
1.2	Aiemmat tutkimukset	4
1.3	Keskeiset käsitteet	5
2	Tilaajavastuuvalvonnan vaikuttavuus asiakastasolla	6
2.1	Lainsäädäntö	7
2.1.1	Työsuojelun valvontalaki ja työnantajalle annettavat velvoitteet.....	7
2.1.2	Tilaajavastuulaki	8
2.1.3	Tilaaajan keinot korjata havaittu laiminlyönti	12
2.2	Arviointi on analyysiä ja arvottamista	14
2.3	Vaikuttavuus	18
2.3.1	Tilaajavastuuvalvonnan vaikuttavuustavoitteet	20
2.3.2	Vaikutus vaikuttavuuden edellä.....	23
2.3.3	Vaikutusmalli ja kausaalisuus vaikuttavuuden arvioinnin edellytyksenä.....	24
2.3.4	Vaikuttavuuden syntymisen näkyväksi tekeminen tulosmittareilla ..	26
2.3.5	Tilaajavastuuvalvonnan generatiivinen kausaalisuus kontribuutiona	27
2.3.6	Vaikuttavuuden tasot tilaajavastuuvalvonnassa	28
3	Tutkimuksen toteutus	30
3.1	Pitkittäistutkimus	31
3.1.1	Pitkittäistutkimuksen deduktiivinen käsitelmä	33
3.1.2	Tutkimusaineiston kuvaus.....	35
3.2	Kyselytutkimus	42
3.2.1	Seurantatarkastushankkeen havainnot muutosteista.....	43
3.2.2	Muutostekokysely	45
4	Tilaajavastuuvalvonnalla saavutetut muutokset.....	47
4.1	Välittömät muutokset eli selvitysten hankkiminen tarkastuksen aikana.....	48
4.2	Selvitysvelvollisuuden noudattaminen veloitteen jälkeen solmituissa sopimuksissa	50

4.3	Tarkastukseen osallistujien vaikutus selvitysvelvollisuuden noudattamiseen	55
4.4	Tilaaajan vastuuhenkilömuutosten vaikutukset selvitysvelvollisuuden noudattamiseen	57
4.5	Tyypillinen muutoksia toteuttanut tilaaja	58
4.6	Sopimuspuolen lakisääteisten velvoitteiden parempi noudattaminen	60
4.7	Muutostekokyselyn tulokset.....	62
4.7.1	Muutosteot	62
4.7.2	Syitä aiemmalle laiminlyönnille	64
5	Vaikuttavaa tilaajavastuuvalvontaa?.....	65
5.1	Yhteenvedo tuloksista	71
5.2	Tilaajavastuuvalvonta on vaikuttavaa.....	75
5.3	Tulosten luotettavuuden arviointi	78
	Lähteet.....	81

Liitteet

- Liite 1 Kyselytutkimus
- Liite 2 Kyselytutkimuksen kohdejoukko ja vastaajat
- Liite 3 Tutkimusosaan liittyviä kuvaajia tai taulukoita
- Liite 4 Aineistonhallintasuunnitelma
- Liite 5 Tutkimuslupa

1 Johdanto

Työsuojeluviranomaisen tehtäviä toteuttaa viisi alueellista aluehallintoviraston työsuojelun vastuualuetta. Työsuojeluviranomaisen päätehtäviin kuuluu valvoa työsuojelutarkastuksin, että työnantajat noudattavat työelämän lainsäädäntöä. (Sosiaali- ja Terveysministeriö, 2021, ss. 4–5). Noudatettavaan työelämän lainsäädäntöön kuuluu myös laki tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä (1233/2006), jonka noudattamista valvoo koko Suomessa Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue. Sosiaali- ja terveysministeriö siirsi päätöksellä 49/2007 tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annetun lain (1233/2006) valvonta- ja valvonnan johtotehtävät Uudenmaan työsuojelupiirille 1.3.2007. Uudenmaan työsuojelupiirin tehtävät siirtyivät 1.1.2010 alkaen aluehallintouudistuksen johdosta Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueelle.

Tilaajavastuulain tavoitteena on tasavertaisen kilpailun sekä työehtojen noudattamisen edistäminen. Tilaajavastuulain tarkoituksena on parantaa niiden yritysten toimintamahdollisuuksia, jotka noudattavat lakisääteisiä velvollisuuksiaan eli lain tavoitteena on estää ja heikentää harmaan talouden toimijoiden toimintamahdollisuuksia suomalaisessa yhteiskunnassa (HE 114/2006 vp, ss. 3–19). Tilaajavastuulaki luo alihankinta- tai vuokratyötä työtä ostavalle organisaatiolle edellytykset varmistua siitä, että sopimuskumppani on suorittanut yhteiskuntavelvoitteen. Kyseessä on siis luotettavuuden arvioinnin toimintamalli, joka toimii harmaan talouden estämisen työkaluna.

Tasavertaisen kilpailun sekä työehtojen noudattamisen edistäminen voidaan nähdä sekä lainsäädännön että tilaajavastuuvälvön yhteiskunnallisena vaikuttavuustavoitteena. Nämä vaikuttavuustavoitteet sisältyvät Työsuojeluhallinnon vuosien 2016–2019 strategiaan. Strategiakaudella 2016–2019 tavoiteltiin työsuhteen ehtojen parempaa noudattamista sekä harmaan talouden vähenemistä. Harmaan talouden vähenemisellä tarkoitettiin tilaajavastuulain lisääntyntä noudattamista sekä vakuuttamattoman työn että verottamatta jääneiden palkkojen vähenemistä. (Sosiaali- ja Terveysministeriö, 2015, ss. 17–18).

Harmaa talous & talousrikollisuus -sivustolla (2021) harmaa talous on määritelty seuraavasti:

Harmaa talous on toimintaa, josta aiheutuvia lakisääteisiä velvoitteita laiminlyödään verojen, lakisääteisten eläke-, tapaturma- tai työttömyysvakuutusmaksujen taikka tullin perimien maksujen suorittamisen välttämiseksi tai perusteettoman palautuksen saamiseksi. Harmaalla taloudella tarkoitetaan usein myös toimintaa, jossa muita lakisääteisiä velvoitteita laiminlyödään taloudellisen hyödyn saamiseksi.

Vaikuttavuusajattelussa on kyse myös oman toiminnan vastuullisuuden osoittamisesta. Vastuullisuudesta siinä, että annetut resurssit on käytetty positiivista muutosta tuottavaan toimintaan. (Paasio, 2003, s. 17). Vaikuttavuusajattelu kytkeytyy myös kestävään kehitykseen. Kestävät kehitys on jatkuvaa ja ohjattua yhteiskunnallista muutosta, jolla halutaan turvata hyvät elämisen mahdollisuudet nyt ja tulevaisuudessa myös taloudellisesti (Ympäristöministeriö, n.d.). Molemmat teemat liittyvät myös työsuojeluviranomaisen strategiseen toimintaan, jossa valvonnalla tuetaan organisaation omaa työturvallisuustoimintaa, johon kuuluu myös tilaajavastuulain valvonnan noudattaminen (Sosiaali- ja Terveysministeriö, 2021, s. 14).

Julkisen sektorin toiminnan taaksepäin suuntautuvien täytäntöönpanoanalyysien ja vaikuttavuusarviointien taustalla on julkisen rahoituksen niukkuus ja siitä kumpuava tavoite- ja tulosjohtamisen vaatimus saada rahoille vastinetta. Tavoitteiden toteutumisen seurannasta ja resurssien käytön vaikutusten arvioinneista on tullut säännöllinen osa jokaisen organisaation toimintaa. Seurantatiedot tuottavat organisaatiolle tietoa toiminnan positiivisista ja negatiivisista vaikutuksista, joiden perusteella organisaatio pystyy kehittämään toimintaansa parempaan suuntaan. (Vedung, 2004, ss. 244–247).

Julkisen sektorin toiminnan vaikuttavuustutkimus on pitkään keskittynyt top-down näkökulmaan eli toimenpideohjelmien toimenpanon suunnitteluun, toiminnan toteutukseen sekä prosessien toimivuuteen eikä niinkään suorittavan tason palvelun toteuttamiseen (Kettunen, 2018, s. 177). Valvontatyön yhteiskunnallisen vaikuttavuuden syntyminen vaatii

kuitenkin käytännössä sitä, että valvotut tilaajat luopuvat vääristä toimintatavoista ja ottavat käyttöön uusia toimintatapoja (Heliskoski ym., 2018, s. 6).

1.1 Tutkimuksen rakenne ja tutkimuskysymykset

Opinnäytetyössä tutkittiin sitä, että johtaako tarkastuksilla annetut velvoitteet tilaajayrityksissä toimintatapamuutoksiin ja millaisia mahdolliset toimintatapamuutokset ovat. Opinnäytetyössä keskityttiin tarkastelemaan tilaajan toiminnassa tapahtuvaa muutosta.

Tutkimus koostui kahdesta kokonaisuudesta. Ensimmäisessä kokonaisuudessa seurattiin 1.1.2018-31.12.2019 välillä valvottuja tilaajia, joille on tehty enemmän kuin yksi tarkastus 1.1.2018 jälkeen. Aineisto koostui 30.6.2022 mennessä valmistuneista tarkastuskertomuksista. Tällä kohdennuksella turvattiin se, että peräkkäiset tarkastukset kohdistuvat sopimukseen, joihin tilaajavastuulaki soveltui saman sisältöisenä. Viimeisin tilaajavastuulain muutos tuli voimaan 1.9.2015, jolloin selvitysvelvollisuuden piiriin tuli uusia selvitettäviä asioita niin suomalaisten kuin ulkomaalaisten yritysten osalta. Uusi selvitysvelvollisuuden sisältö koskee niitä sopimuksia, jotka on tehty vasta lakimuutoksen voimaantulon jälkeen. Toisen tutkimuskokonaisuuden muodosti kyselytutkimus, joka kohdistettiin niihin tilaajiin, jotka saivat 1.1.2018-31.12.2019 ajalla tehdyssä tarkastuksesta velvoitteita.

Opinnäytetyön pääasiallinen tutkimuskysymys oli, että syntyikö valvonnan seurauksena muutoksia tilaajan toimintatavoissa eli oliko valvonta vaikuttavaa? Vaikuttavuuden syntymistä tutkittiin seuraavien tutkimuskysymysten kautta:

1. Millaisia vaikutuksia tarkastukset ovat tuottaneet tilaajien toimintaan?
2. Millaisiin toimenpiteisiin tilaajat ovat ryhtyneet toimintaohjeen saatuaan?

Opinnäytetyö keskittyi summatiiviseen arviointiin, jolloin painotukset olivat vaikutusten arvioinnissa, vaikutusten todentamisessa ja toiminnan dokumentoinnissa. Pääasiallisesti

tutkimusaineisto oli kvalitatiivista. (Robson, 2001, s. 83) Opinnäytetyön näkemysten painopisteenä on toiminnan kehittäminen (Kettunen, 2018, s. 184).

Opinnäytetyö tehtiin Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueelle, joka myönsi luvan (liite 5) tutkimukselle. Vaikuttavuuden arviointi tehtiin sisäisenä arviointityönä. Tutkimuksen toteuttaja, Mira Nousiainen, on vuodesta 2009 lähtien osallistunut tilaajavastuuvalvonnan tarkastustoimintaan, valvonnan suunnitteluun ja vastannut osin valvonnan kohdentamisesta. (Opetushallitus, 1998, 14)

1.2 Aiemmat tutkimukset

Työsuojeluviranomaisen valvontatoimintaan liittyviä vaikuttavuutta käsitteleviä tutkimuksia löytyy vähän. Peteliuksen (2020) opinnäytetyö koskee Itä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueen valvonnan vaikuttavuutta yksityisen palvelualan tarkastuksissa. Tämän opinnäytetyön kohdejoukko muodostui vuonna 2016 valvotuista työnantajista, joille oli annettu toimintaohje liittyen työn vaarojen selvittämiseen ja arviointiin. Joensuun (2022) opinnäytetyö käsittelee vaikuttavuutta valvontahankkeen suunnitteluprosessin näkökulmasta, mutta ei tarkastusten tuottamasta muutoksesta. Kumpikaan näistä opinnäytetyöistä ei käsittele tilaajavastuulain valvontaa. Yleisesti tilaajavastuulakiin liittyviä opinnäytetöitä ja pro-gradututkielmia löytyy runsaasti.

Työsuojelutarkastuksiin liittyviä väitöskirjoja löytyy ainakin pari. Virkkusen väitöskirjassa tutkittiin muun muassa sitä, miten työsuojelutarkastajat pyrkivät parantamaan tarkastustoiminnan tuloksellisuutta. (Virkkunen, 1995, s. 1) Virkkusen väitöskirja on julkaistu reilu 10 vuotta ennen tilaajavastuulain voimaantuloa. Lappeteläisen väitöskirjassa tutkittiin työsuojeluvalvontaa työpaikkatarkastusten havaintojen ja työnantajalle annettujen velvoitteiden näkökulmasta. Lappeteläinen keskittyi tutkimuksessaan perinteisesti käsitettäviin työsuojeluasioihin, kuten työtapaturmiin tai työsuhteisiin. (Lappeteläinen, 2020, s. 10, 151) Kummassakaan väitöksessä ei ole tutkittu tilaajavastuuvalvonnan vaikutuksia ja vaikuttavuutta.

Työ- ja elinkeinoministeriö on teetättänyt tutkimuksia tilaajavastuulakiin liittyen eri näkökulmista vuosina 2009, 2014 ja 2015. Alvesalon & Hakamon (2009, s. 6) toteuttamassa tutkimuksessa kartoitettiin tilaajien ja viranomaisen kokemuksia valvonnasta sekä selvitettiin tilaajavastuulain roolia harmaan talouden torjuntatyössä. Heidän tutkimuksensa kohdistui tilaajavastuuvalvonnan alkuvuosille 2007–2008. Työ- ja elinkeinoministeriön vuoden 2014 selvitys koski tilaajavastuulain muutostyöhön liittyneen väliraportin yritysvaikutusten arviointia. Vuoden 2015 tutkimus kohdistui sekä alihankinta ja vuokratyösopimusten että sopimusketjujen määrään. (Työ- ja elinkeinoministeriö, 2014, 2015) Mikään näistä ei käsittele tilaajavastuutarkastuksessa annetun veloitteen todennettua vaikuttavuutta asiakastasolla.

1.3 Keskeiset käsitteet

Arviointi	Asiantilan analyysiä ja tulkintaa, arvioitavan kohteen arvottamista (Meklin, 2001, s.111)
Deduktiivinen	Ennalta määritetty tai päätetty (Rantala, 2015 ss. 108–117; Ojasalo ym., 2010, ss 121–123)
HE	Hallituksen esitys
Kausaalisuus	Syy-seuraussuhde
Muutos	Asiantilan toisenlaiseksi tuleminen (Tieteen termipankki, 2014)
Organisaatio	Yritys, yhteisö, kunta, valtio yms. oikeushenkilö, jolla on oikeuksia ja velvollisuuksia (Tieteen termipankki, 2020)
Tilaaja	Organisaatio, joka ostaa vuokratyötä tai alihankintatyötä ja jolla on joko kaupparekisterilain (129/1979) mukainen perusilmoitusvelvollisuus tai on valtio, kunta, kuntayhtymä, Ahvenanmaan maakunta, Ahvenanmaan maakunnan kunta, kuntayhtymä, seurakunta, seurakuntayhtymä, muu uskonnollinen

	<p>yhdyskunta, julkisoikeudellinen oikeushenkilö taikka vastaavaa ulkomailla toimivaa yritystä (Laki tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä 1233/2006 § 3)</p>
Tilaajavastuulaki	Laki tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä 1233/2006
Tilaajavastuuvalvonta	Työsuojelutarkastajien toteuttamat tarkastukset, joissa on valvottu laissa tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä (1233/2006) säädetyn selvitysvelvollisuuden noudattamista
Työsuhteinen työntekijä	Henkilö, joka on solminut työsopimuslain (55/2001) § 1 tarkoittaman työsopimuksen työnantajan kanssa ja tekee työtä työnantajan lukuun työnantajan johdon ja valvonnan alaisena palkkaa tai muuta vastiketta vastaan
Työsuojelun valvontalaki	Laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta (44/2006)
Vaikuttavuus	Muutos, kun toiminnan tavoitteena on esimerkiksi tason parantaminen tai negatiivisten asioiden vähentäminen (Meklin, 2001, ss. 108–110)

2 Tilaajavastuuvalvonnan vaikuttavuus asiakastasolla

Tutkimuksen teoria koostui tilaajavastuulain noudattamisen valvontaan liittyvästä lainsäädännöstä, arvioinnin merkityksestä, vaikuttavuuden määritelmästä ja sen osatekijöistä sekä vaikuttavuuden arvioinnin toteuttamisesta. Näitä asioita käsitellään kirjallisuuden perusteella. Kirjallisuuden perusteella tunnistettiin tutkimuksen toteuttamisen kannalta tarvittavia tietoja ja näistä muodostettiin ennalta määritetty seurattava tietokokonaisuus eli deduktiivinen malli.

2.1 Lainsäädäntö

Tutkimustulosten tulkintojen lähtökohdat perustuivat valvontatoiminnassa sovellettavaan lainsäädäntöön, joka asettaa tilaajalle velvollisuuksia. Tutkimuksen kannalta olennaisimmat lait olivat laki tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä (1233/2006) sekä laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta (44/2006). Työsuojelun valvontalaissa säädetään työsuojeluviranomaisen tarkastusoikeudesta sekä toimivallan käytöstä. Näiden kahden lain perusteella luotiin tutkimuksen perusolettamus tilaajan toimenpiteille ennen alihankinta- tai vuokratyösopimuksen solmimista sekä sille, miten tilaaja toimii tarkastuksessa saadun velvoitteen eli toimintaohjeen jälkeen.

2.1.1 Työsuojelun valvontalaki ja työnantajalle annettavat velvoitteet

Työsuojelun valvontalaissa säädetään työsuojeluviranomaisen ja tarkastajan tarkastusoikeudesta. Tarkastusoikeus sisältää muun muassa oikeuden päästä paikkaan, jossa työtä tehdään tai työtä perustellusti otaksutaan tehtävän; oikeuden keskustella työpaikalla työskentelevien kanssa sekä oikeuden saada työnantajalta tarpeellisia tietoja sekä jäljennöksiä asiakirjoista. Tarkastuksesta laaditaan kirjallinen tarkastuskertomus, joka sisältää kuvauksen tarkastuksen kulusta, tarkastajan tekemistä havainnoista sekä toimintaohjeet tai kehotukset (Sosiaali- ja Terveysministeriö, 2021, ss. 9–17; Laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta (44/2006)).

Tarkastuksen aikana tarkastaja arvioi onko valvonnan kohde, eli tässä yhteydessä tilaaja, noudattanut valvottavana olevaa lainsäädäntöä. Työsuojeluviranomaisella on rajattu keinovalikoima vaikuttaa työnantajiin yleisesti sekä tilaajiin. Tarkastaja voi antaa velvoitteena joko kehotuksen tai toimintaohjeen. Kumpikin velvoite yksilöi lainsäädännön tason, joka tulisi täyttyä. Kehotuksia voi antaa vain työsuojelun valvontalain 13 § mukaisista asioista ja tilaajavastuulain selvitysvelvollisuus ei kuulu tähän joukkoon.

Tilaajavastuuvalvonnassa tarkastaja voi antaa tilaajalle velvoitteena toimintaohjeita. Tämän lisäksi Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue voi määrätä tilaajalle rangaistusluontoisen laiminlyöntimaksun. (Sosiaali- ja Terveysministeriö, 2021, ss. 7–21; Laki

tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä (1233/2006)).

Tilaajavastuulain selvitysvelvollisuutta koskevassa tarkastuksessa annetaan toimintaohjeita, kun tilaaja ei ole noudattanut lain vähimmäisvaatimustasoa, mutta havaittua puutetta pidetään vähäisenä tai kyse on yksittäisestä puutteesta. Toimintaohjeen merkitys on, että tilaajan on korjattava tai poistettava tarkastajan havaitsema lainvastainen olotila. (Sosiaali- ja Terveysministeriö, 2021, ss. 7, 16–17). Tutkimuksen perusolettamus tilaajan toiminnan muutoksille perustuvat siihen, että tilaaja on saanut kirjallisesti ohjeistusta toimintaohjeen muodossa siitä, mitä asioita tämän tulee korjata, jotta lainsäädännön määrittämä taso tulee täytettyä. Tarkastaja on keskustellut toimintaohjeen merkityksestä ja seurantatavasta tilaajan kanssa (Sosiaali- ja Terveysministeriö, 2021, ss. 12–13).

2.1.2 Tilaajavastuulaki

Tilaajavastuulain tavoitteena on tasavertaisen kilpailun sekä työehtojen noudattamisen edistäminen. Tasavertaisen, terveen kilpailun edistäminen tapahtuu harmaan talouden toimijoiden toimintamahdollisuuksien kaventamisella. Harmaalla taloudella tarkoitetaan sellaista laillista liiketoimintaa, jossa kuitenkin lakisääteiset maksuvelvollisuudet laiminlyödään (Sisäministeriö, n.d.; Harmaa talous & talousrikollisuus, 2021). Harmaan talouden määritelmän mukaisia toimijoita löytyy kaikilta toimialoilta, mutta erityisesti rakennus-, ravintola-, kuljetus ja siivousalalla (Sisäministeriö, n.d.). Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisussa on tuotu esiin, että julkiseen verovelkarekisteriin oli merkitty yli 4 500 rakennusalan yritystä. Näiden osuus oli 24 % kaikista verovelkarekisteriin merkityistä toimijoista. Tarkastusvaliokunnan julkaisusta nousee aiemmin mainitsemattomina aloina esiin tukku- ja vähittäiskaupan ala 19 prosentin osuudella, ammatillisen, tieteellisen ja teknisen toiminnan ala 11 prosentin osuudella sekä teollisuus 8 prosentin osuudella. (Hirvonen & Määttä, 2014, s. 333)

Tiivistetysti tilaajavastuulaissa säädetään siitä, millaisista sopimuksista tilaajalla on selvitysvelvollisuus, selvitysvelvollisuuden ajankohdasta, selvitysvelvollisuuden sisällöstä, selvitysten kelpoisuusajasta sekä säilyttämisestä. Laissa on säännökset selvitysvelvollisuuden

poikkeustilanteista sekä seuraamuksista, jos tilaaja ei noudata lakia. Laki velvoittaa tilaajan määriteltyjen todistusten ja selvitysten hankkimisen lisäksi selvittämään sopimuspuolen vastuuhenkilöiden toimintakelpoisuutta ja arvioimaan sopimukseen liittyviä ehtoja terveen kilpailun näkökulmasta. (Laki tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä 1233/2006; Työsuojeluhallinto, 2021a)

Tilaajavastuulakia sovelletaan tilaajan ostamaan vuokratyöhön, tilaajan tiloissa tai työkohteissa tapahtuvaan tavanomaiseen alihankintatyöhön, tilaajan tavanomaisiin kuljetuksiin sekä rakentamistoiminnan ostamiseen. Rakentamistoiminnassa lakia sovelletaan myös sopimukseen, joissa työtä tekee vain yrittäjä. Muutoin lain soveltamisen edellytys on, että sopimuskumppanin työsuhteinen työntekijä suorittaa työn. (Laki tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä 1233/2006; Työsuojeluhallinto, 2021a)

Tilaajavastuulain mukaiset todistukset ja selvitykset

Hankittavien todistusten ja selvitysten määrä vaihtelee sen mukaan, koskeeko sopimuksen mukainen työ rakentamistoimintaa vai ei ja osallistuuko sopimuskumppanin työntekijä tai työntekijät työn suorittamiseen.

Rakentamistyön osalta, kun rakentamistyön suorittaa yrittäjä yksin, tilaajan tulee hankkia selvitys verorekisterimerkinnöistä eli arvonlisäverovelvollisten, ennakkoperintä- ja työnantajarekistereihin kuulumisesta, kaupparekisteriote tai vastaavat tiedot sekä selvitys verojen maksamisesta, joka voi olla ote julkisesta verovelkarekisteristä, todistus verojen maksamisesta tai verovelkatodistus. (Laki tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä 1233/2006; Työsuojeluhallinto, 2021a) Samat selvitykset tilaajan tulee hankkia myös silloin, kun sopimuskumppani on ns. kevytyrittäjä eli itsensä työllistävä luonnollinen henkilö ilman Y-tunnusta (Työsuojeluhallinto, 2019b).

Oli kyse sitten rakentamistyöstä tai muusta alihankinta tai vuokratyöstä ja työn suorittamiseen tilaajan tiloissa tai työkohteessa osallistuu sopimuskumppanin työntekijät, on tilaajan hankittava edellä mainittujen kolmen selvityksen lisäksi todistus työntekijöiden eläkevakuutuksen ottamisesta ja maksujen suorittamisesta taikka selvitys

eläkevakuutusmaksuvelkaa koskevasta maksusuunnitelmasta, selvitys palkan maksun perusteista eli tieto sovellettavasta työehtosopimuksesta tai keskeisistä työehdoista, selvitys lakisääteisen työterveyshuollon järjestämisestä sekä todistus lakisääteisen työntekijöiden tapaturmavakuutuksen eli työtapaturma- ja ammattitautilain (459/2015) mukaisen vakuutuksen ottamisesta. Lakisääteisen tapaturmavakuutuksen todistuksen hankkiminen ei ole pakollista, jos sopimuksen mukainen työ on muuta kuin rakentamistoimintaa. (Laki tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä 1233/2006; Työsuojeluhallinto, 2021a)

Ulkomaisen sopimuspuolen kohdalla Suomeen perustettujen vakuutusyhtiöiden todistukset työntekijöiden eläke- ja tapaturmavakuuttamisesta voivat korvautua lähetettyjen työntekijöiden sosiaaliturvaa koskevilla selvityksillä eli A1-todistuksilla, jos sopimuskumppanin työntekijä tulee EU- tai ETA-alueelta. (Laki tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä 1233/2006; Työsuojeluhallinto, 2021a)

Selvitysvelvollisuuden ajankohta, selvitysten kelpoisuusaika sekä selvitysten säilyttäminen

Selvitysvelvollisuuden ajankohta on ennen sopimuksen solmimista. Tilaaja ei saa hyväksyä sopimuksen tekohetkellä yli kolmea kuukautta vanhempia todistuksia ja selvityksiä. Tilaajalla on myös säilyttämisvelvollisuus hankituista asiakirjoista. Todistusten ja selvitysten säilyttämisen vähimmäisaika on 2 vuotta ja se alkaa kulua siitä hetkestä, kun sopimuskumppani on lopettanut sopimuksen mukaisen työn. (Laki tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä 1233/2006; Työsuojeluhallinto, 2021a)

Poikkeukset selvitysvelvollisuudesta

Laissa on yksilöity poikkeustilanteet, jolloin tilaajan ei tarvitse hankkia edellä lueteltuja selvityksiä. Näitä poikkeustilanteita ovat: 1) vuokratyöntekijöiden yhteenlasketut työpäivät eivät ylitä 10 työpäivää tai 2) alihankintasopimuksen arvonlisäveroton kokonaisarvo on alle 9000 euroa. Vuokratyön 10 työpäivän sekä alihankintatyön 9 000 euron raja-arvon kohdalla on huomioitava, että peräkkäisten sopimusten kohdalla raja-arvolaskennassa tapahtuu

kumulaatio eli yhteenlasku. (Laki tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä 1233/2006; Työsuojeluhallinto, 2021a)

Näiden lisäksi tilaajan hallinnollista taakkaa on kevennetty siten, että tilaaja saa jättää laissa yksilöidyt selvitykset hankkimatta, jos tilaajalla on laissa kuvattu perusteltu syy luottaa sopimuspuolen täyttävän lakisääteiset velvoitteensa. Perusteltu syy luottaa käsittää muun muassa tilanteet, joissa sopimuskumppanin liiketoimintaa voi pitää vakiintuneena taikka tilaajan ja sopimuskumppanin välinen sopimussuhde on vakiintunut aikaisempien sopimusten perusteella. Rakentamistoimintaa koskevien sopimusten kohdalla tilaaja ei kuitenkaan vapaudu selvitysvelvollisuudesta sopimuskumppanin vakiintuneen liiketoiminnan eikä sopimuskumppanin kanssa vakiintuneen sopimussuhteen perusteella. (Laki tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä 1233/2006; Työsuojeluhallinto, 2021a)

Laiminlyöntimaksu

Työsuojeluviranomainen voi määrätä tilaajan maksamaan laiminlyöntimaksua, jos tilaaja ei ole noudattanut selvitysvelvollisuuttaan. Laiminlyöntimaksun määräämiselle on kolme perustetta ja laiminlyöntimaksuprosessin aloittamiseen riittää, että tarkastuksessa on havaittu yksi peruste. (Laki tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä 1233/2006 § 9, Hallituksen esitys 114/2006 vp)

Ensimmäinen laiminlyöntimaksun määräämisen syy on, että tilaaja on laiminlyönyt selvitysvelvollisuutensa. Selvitysvelvollisuuden laiminlyönnillä on variaatioita. Kyseessä voi olla tilanne, että tilaaja on jättänyt kaikki selvitykset hankkimatta kaikista sopimuskumppaneista. Tai tilaajalta on jättänyt hankkimatta osan selvityksistä yhden tai joidenkin sopimuskumppanien osalta. Kaikki tilaajan hankkimat selvitykset tai vain osa niistä ei täytä kolmen kuukauden kelpoisuusaikavaatimusta. Tai hankittujen selvitysten sisällössä on puutteita, esimerkiksi työntekijöiden eläkevakuutuksen maksujen suorittaminen on jäänyt selvittämättä. Taikka selvitykset on hankittu sopimuksen solmimisen jälkeen. (Laki tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä 1233/2006 § 9, Hallituksen esitys 114/2006 vp)

Toinen laiminlyöntimaksun määräämisen syy on, että tilaaja on solminut sopimuksen sellaisen elinkeinonharjoittajan taikka yrityksen kanssa, jonka yhtiömies, hallituksen jäsen tai toimitusjohtaja on määrätty liiketoimintakieltoon. Liiketoimintakieltoon määrätyn henkilön ei voi katsoa olevan liiketoimintakelpoinen, koska liiketoimintakieltoain (1059/1985) § 4 mukaan hän ei muun muassa saa harjoittaa sellaista liiketoimintaa, josta olisi kirjanpitolain mukainen kirjanpitovelvollisuus, hän ei saa olla yhtiömiehenä, hallituksen jäsenenä eikä varajäsenenä, eikä toimia toimitusjohtajana. Liiketoimintakieltoon perustuva laiminlyöntimaksu voi perustua myös siihen, että sopimusta tekee sopimuskumppanin nimiin henkilö, joka toimii rinnastettavassa asemassa elinkeinonharjoittajana, yhtiömieheen, hallituksen jäsenenä taikka toimitusjohtajana ja tämä rinnastettavassa asemassa oleva henkilö on määrätty liiketoimintakieltoon. (Laki tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä 1233/2006 § 9, Hallituksen esitys 114/2006 vp)

Kolmas laiminlyöntimaksun määräämisen peruste on, että tilaaja on tehnyt sopimuksen, vaikka hänen on täytynyt tietää esimerkiksi tarjouksen tai sopimusehtojen perusteella, ettei sopimuksen toisella osapuolella ole tarkoitusta täyttää sopimuspuolena ja työnantajana lakisääteisiä maksuvelvoitteitaan. Lakisääteisten maksuvelvoitteiden voidaan katsoa koostuvan veronmaksuun, sosiaalivakuuttamiseen ja työehtosopimusten mukaisten palkkojen maksamiseen liittyvistä tekijöistä, joista tilaajan on oltava tietoinen harjoittaessaan liiketoimintaa Suomessa. Lakisääteisten maksuvelvollisuuksien noudattaminen on yksi tasavertaisen kilpailun edellytyksistä. (Laki tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä 1233/2006 § 9, Hallituksen esitys 114/2006 vp)

2.1.3 Tilaajan keinot korjata havaittu laiminlyönti

Tilaajavastuulaki antaa viranomaiselle mahdollisuuden jättää laiminlyöntimaksu määräämättä, jos tapahtunutta laiminlyöntiä voi pitää vähäisenä ja maksun määräämättä jättäminen on kohtuullista olosuhteet huomioiden (Laki tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä 1233/2006 § 9). Näissä tapauksissa tilaajalle annetaan toimintaohje, jolla tilaajaa ohjataan noudattamaan selvitysvelvollisuutta lain

mukaisesti, kun hän seuraavan kerran tekee alihankinta- tai vuokratyösopimuksen (Sosiaali- ja Terveysministeriö, 2021, ss. 7, 16–17).

Tilaaajan on lähes mahdotonta poistaa tarkastajan havaitsemaa virhettä jälkikäteen, koska tilaajavastuulain tarkastustoiminta tapahtuu jopa useita vuosia sopimuksen solmimien jälkeen. Sopimuksen solmimisen ja tarkastushetken välisen ajan pituus riippuu siitä, kuinka pitkäksi ajaksi tilaaajan ja sopimuskumppanin sopimus on solmittu. Sopimusvapaus antaa mahdollisuuden tehdä sopimuksia esimerkiksi lyhytkestoisina, useiden vuosien mittaisina, määräaikaisina, toistaiseksi voimassa olevina, tuntityö- ja urakkasopimuksina jne.

Tarkastuksessa kuitenkin palataan aina sopimuksen solmimisen ajankohtaan, jota ennen tilaajalla on tilaajavastuulain mukainen selvitysvelvollisuus.

Selvitysvelvollisuuden laiminlyönnin poistaminen tarkoittaisi sitä, että tilaaja hankkisi tilaajavastuulain mukaiset selvitykset jälkikäteen, mutta ne koskisivat sopimuksen solmimisen ajankohtaa. Tilaajan sopimuskumppani ei saa Verohallinnolta verojen maksua koskevaa todistusta takautuvasti vaan todistus annetaan myöntöhetken tietojen mukaisesti (Verohallinto, 2021). Työeläkeyhtiöt toimivat samalla periaatteella kuin Verohallinto eli työntekijöiden eläkevakuuttamista koskeva todistus annetaan aina myöntöhetken tilanteen mukaisesti. Tästä johtuen laiminlyönnin poistaminen on lähes mahdotonta.

Tilaajalle jääkin vaihtoehdoksi virheen korjaaminen. Yleisin tapa korjata laiminlyöntiä on hankkia tilaajavastuuseelvitykset sopimuksen solmimisen jälkeen joko oma-aloitteisesti tai vasta tarkastuksen aikana. Loogiset syyt selvitysten hankkimiselle tarkastuksen aikana on, että tilaaja ei ole lainkaan hankkinut laissa yksilöityjä todistuksia ja selvityksiä ennen sopimuksen solmimista tai sitten tilaaja ei ole säilyttänyt niitä. Selvitysten hankkiminen jälkikäteen ei poista tapahtunutta laiminlyöntiä, mutta antaa viranomaiselle mahdollisuuden tehdä kokonaisarvion laiminlyönnistä. Samalla selvitysten hankkiminen ohjaa tilaaajan toimintatapaa oikeaan suuntaan. Toimintaohjeen tavoite on, että tilaaja muuttaisi toimintatapaansa ja ohjeistuksen jälkeen uusia sopimuksia solmiessaan noudattaisi selvitysvelvollisuuttaan oikein.

2.2 Arviointi on analyysiä ja arvottamista

Arviointi (assessment, evaluation) tarkoittaa tulkintaa, analyysiä ja selvyyden saamista. Arviointi edellyttää arviointikohteen arvottamisesta – paremmin vs. huonommin, onnistui vs. epäonnistui. Arvottaminen johtaa siihen, ettei toiminnan kuvaus ole arviointia. (Meklin, 2001, s. 111; ks. myös Opetushallitus, 1998, s. 8; Robson, 2001, s. 11, 21). Arvioinnissa ei ole kyse mielipiteistä tai käsityksistä vaan järjestelmällisesti kerätyn luotettavan aineiston perusteella todennettavasta positiivisesta muutoksesta arviointikohteessa. Arvioinnin määritelmä sisältää muun muassa Pattonin sekä Rossi & Freeman & Lipseyn esiin nostamia tekijöitä. Arviointi on vaikuttavuuden systemaattisesta selvittämisestä niin että syntynyttä tietoa käytetään toimintaympäristön parantamiseen. Samalla arviointi vaatii systemaattisen informaation keräämisen toiminnan toteutuksesta, luonteesta ja vaikutuksesta, jotta toiminnan arvon voi määritellä ja sen vaikuttavuutta parantaa. (Paasio, 2003, ss. 3–5).

Ahonen (2001, s. 69) nostaa esiin arvioinnin roolin organisaation imagopolitiikassa, kun organisaatio haluaa osoittaa toimineensa vastuullisesti. Organisaatiot haluavat näyttäytyä sitoumustensa ja tavoitteidensa mukaisena toimijana. Tämä lisäksi arviointien tekeminen on organisaation toiminnan kehittämisen työväline (Robson, 2001, s.27).

Arvioinnin suuntauksissa humanistinen arviointi korostaa yksilön oikeutta itsearviointiin ja utilitaristinen näkökulma korostaa yhteiskunnallista arvoa ja merkitystä. Emansipatorisessa arvioinnissa keskitytään toiminnan ja tavoitteiden kriittiseen tarkasteluun sekä muutosten aikaansaamisen todentamiseen. Yleisimmin käytetään suhteellista arviointia, koska se sisältää tyytyväisyysarviointit. (Opetushallitus, 1998, ss. 12–13).

Arvioinnit ovat joko formatiivisia tai summatiivisia. Formattiivista arviointia esiintyy kehittämistyössä ja keskittyy arvioinnin kohteena olevan prosessin kokonaisarviointiin ja muokkaamiseen. Summatiivinen arviointi osoittaa projektin saavutukset, synnytyt vaikutukset sekä tavoitteiden saavuttamisen asteen. (Robson, 2001, ss. 80–81) Arviointi voidaan luokitella tarpeiden, prosessien, vaikutusten ja tehokkuuden osoittamiseen. Arvioinnin luokat esiintyvät juuri tässä loogisessa järjestyksessä. Käytännössä arvioinnin

tarpeet on määritettävä, jotta voidaan tehdä tarkoituksenmukainen suunnitelma, jolla voidaan todentaa tulosten saavuttaminen. (Robson, 2001, ss. 77–79)

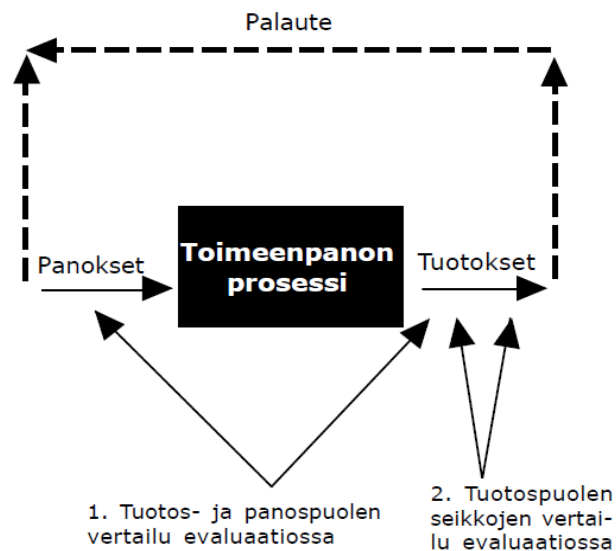
Arviointi edellyttää kriteerien asettamista sillä ilman kriteereitä arvottamista ei pysty tekemään. Arvioijan omalle arvottamiselle jäävä tila määräytyy sen mukaisesti, miten tavoitteet ne on muotoiltu ja mikä niiden sisältö on. Mitä tarkemmin tavoite on määritetty, sitä vähemmän arvioija joutuu tekemään arvottamista. On myös mahdollista, ettei arviointia voida suorittaa lainkaan, jos tavoitteita ei ole lainkaan asetettu. Huomionarvoista on myös se, että arvioinnissa on kyse tavoitteen toteutumisen arvioinnista eikä asetetun tavoitteen hyvyden arvioinnista. (Meklin, 2001, s. 111–113)

Ahonen (2001, ss. 70–73) tiivistää Pawsonin ja Tilley'n arviointiin liittyviä teoreettisia lähestymistapoja, jotka ohjaavat myös arviointiprosessin etenemistä sekä tutkimusmetodien valintaa. Eri metodien arvojärjestyksessä korkealle sijoittuu koeasetelmaan perustuvat mallit, joissa toteutetaan toimenpiteiden kohde- ja kontrollijoukko sekä mittaukset ennen toimenpidettä ja sen jälkeen. Paasio (2003, ss. 27–30) toteaa, että kokeellisten asetelmien tavoitteena on saada selville mikä osa syntyneestä muutoksesta on juuri intervention tuottamaa. Koeasetelmissa kontrolloidaan ympäristöä siten, että on vain yksi muuttuva tekijä kohdejoukon ja kontrolliryhmän välillä. Mutta koeasetelman käyttö on yhteiskunnallisten ilmiöiden ja käytäntöjen tutkimuksessa on käytännön syistä johtuen tietoyhteiskunnassa mahdotonta (Rajavaara, 2006b, s. 84).

Koeasetelmaan perustuva arviointi keskittyy kausaalisuuteen eli syy-seuraussuhteisiin, joka on myös realistisen arvioinnin lähtökohta. Realistisessa arvioinnissa keskitytään tunnistamaan ja testaamaan miten eri mekanismit tuottavat haluttuja vaikutuksia ja missä tilanteissa (Ahonen, 2001, ss. 70–73). Realistisessa arvioinnissa ei kontrolloida ympäristössä olevia muita potentiaalisesti vaikuttavia tekijöitä vaan lähtöoletus on, että interventiot mahdollistavat muutoksen syntymisen kohteessa (Paasio, 2003, ss. 27–30). Miettinen ym. (2020, s. 100) toteavat, että vaikuttavuuden päätelmät ovat luotettavampia silloin, kun tutkimusaineisto sisältää aikasarja-aineiston.

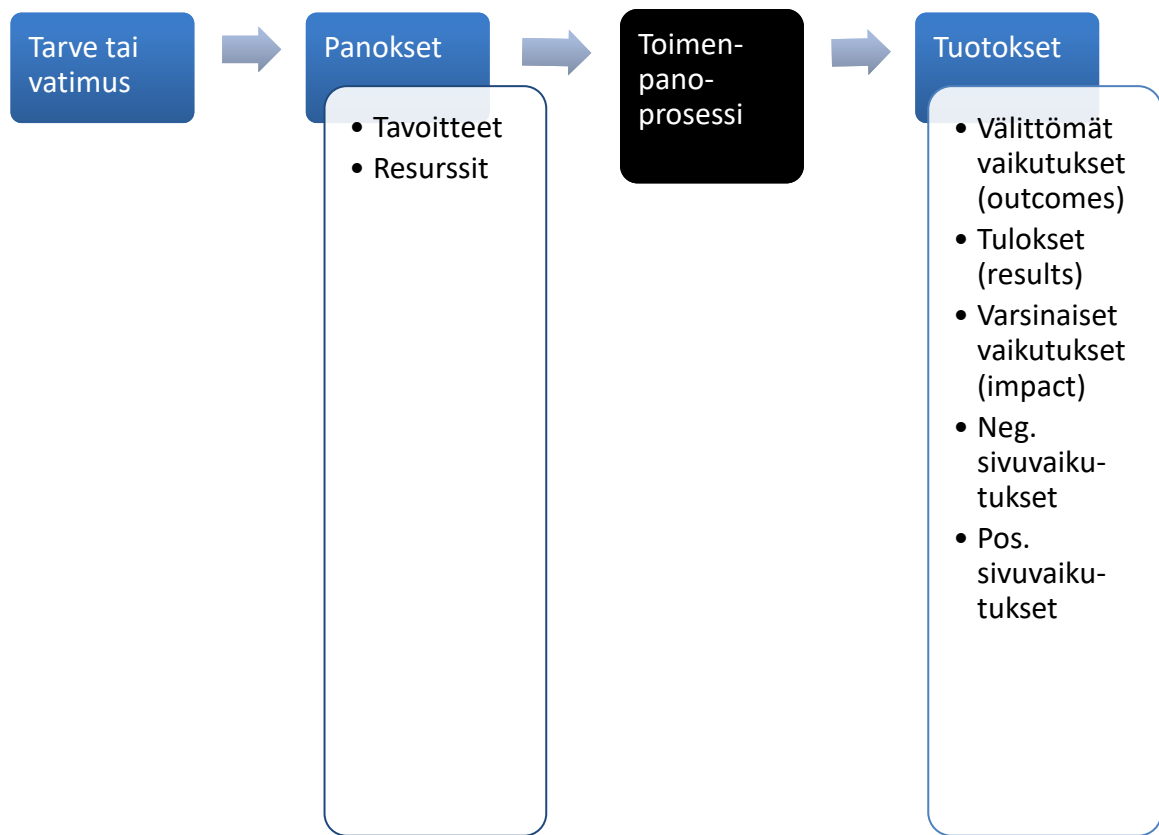
Ahonen (2001, ss. 73–75) esittelee systemaattiselle arvioinnille pelkistetyn mallin, joka muodostuu panoksista, toimeenpanon prosessista, tuotoksista ja palautteesta (kuva 1). Tämän arviointimallin ulkopuolelle jää vaikutusketjun ensimmäinen vaihe eli tarpeen määrittäminen.

Kuva 1. Ahosen arviointimalli (2001, s. 74).



Ahosen arviointimallissa mallissa toimeenpanoprosessi on musta laatikko, jonka yksityiskohtia ei tunneta. Panoksiin kuuluvat asetetut tarpeen perusteella määritetyt tavoitteet ja toimintaan liittyvä voimavarat eli resurssit. Tuotokset muodostuvat tuloksista, välittömistä vaikutuksista, lopullisista vaikutuksista sekä negatiivisista että positiivista vaikutuksista. Malliin kuuluvien tekijöiden perusteella pystytään määrittämään esimerkiksi tehokkuutta, kannattavuutta, kestävyyttä, hyödynnettävyyttä sekä vaikuttavuutta. (Ahonen, 2001, ss. 74–75). Kuvassa 2 Ahosen arviointimalliin kuuluvat panokset ja tuotokset on purettu osatekijöihin. Osatekijöiden perusteella pystyvään laskemaan tunnuslukuja vaikuttavuudelle.

Kuva 2. Ahosen (2001, s. 74) arviointimallin tekijät.



Vaikuttavuus on yleensä kuvattu tulosten suhteella resursseihin tai vaikutusten suhteella resursseihin (Ahonen, 2001, ss. 74–75). Näistä jälkimmäisen perusteella tilaajavastuuvälvönnän vaikuttavuutta voisi kuvata esimerkiksi välittömien korjausvaikutusten suhteella tarkastusmäärään (kaava 1).

Kaava 1. Tilaajavastuuvälvönnän välittömien korjausvaikutusten laskentakaava.

$$\text{Välitön vaikuttavuus} = \frac{\text{Tarkastukset, joissa välitön korjaaminen (lkm)}}{\text{Tarkastukset, joissa todellinen selvitysvollisuus (lkm)}}$$

Samalla periaatteella seurantatarkastusten kohdalla voitaisiin kuvata pidempiaikaista vaikuttavuutta toimintaansa korjanneiden tilaajien tarkastusten suhteella seurantatarkastuksiin, joissa on valvottu sopimuksia, jotka tilaajat on solmineet edellisen tarkastuksen jälkeen (kaava 2).

Kaava 2. Tilaajavastuuvalvonnan pidempiaikaisten muutosvaikutusten laskentakaava.

$$\text{Seurantavaikuttavuus} = \frac{\text{Ei toimintaohjeita (seurantatarkastukset, lkm)}}{\text{Seurantatarkastukset, joissa uusia sopimuksia (lkm)}}$$

2.3 Vaikuttavuus

Vaikuttavuus on käsitteenä tilannesidonnainen eikä sen määritelmästä ole yksimielisyyttä (Rajavaara, 2006a, s. 13; Rajavaara, 2006b; s. 81). Tuottavuus, tehokkuus, kustannusvaikuttavuus tai kannattavuus ovat vaikuttavuuden lähikäsitteitä (Meklin, 2009, ss. 6–9; Vedung, 2004, s. 245). Kettunen (2018, ss. 184–185) korostaa, että vaikuttavuus ja tulosajattelu ovat kaksi eri asiaa. Vaikuttavuus syntyykin sen osatekijöiden eli vaikutusten kautta (Miettinen ym., 2020, ss. 80–81; Kotiranta & Mäntysaari, 2017, s. 38). Paasion (2006, s. 103) mukaan vaikuttavuus on kahden asian välinen suhde ja niistä toisen toimintaympäristöön pyritään saamaan aikaan positiivinen muutos. Vaikuttavuudella tarkoitetaan tapahtunutta muutosta, joka on syntynyt tiettyjen palveluiden tai toimenpiteiden ja niistä aiheutuvien muutosten ansiosta (Dahler-Larsen, 2015, ss. 5–8; Kettunen, 2018; s. 176). Vaikuttavuuden käsite on siis laajempi kuin tilinpäätöksen, taseen taikka tuloslaskelman tunnusluvut. Vaikuttavuuden käsite kytkeytyy erityisesti muutoksen toteutumiseen. Yhteiskunnallisessa vaikuttavuudessa onkin kyse positiivisesta kehityksestä yhteiskunnassa eli tavoiteltujen muutoksen aikaansaamisesta ja todentamisesta (Heliskoski ym., 2018, ss. 4–6).

Vaikuttavuudessa on kyse myös vuorovaikutuksesta. Vaikuttavuus koostuu kolmesta osatekijästä. Ilmiö, johon halutaan vaikuttaa, tulee: 1) ymmärtää syvällisesti, 2) tiedon on siirryttävä eteenpäin 3) vuorovaikutuksessa. Vaikuttavuus syntyy pitkälti inhimillisestä toiminnasta, ihmisten kohtaamisesta ja heidän tietoihinsa ja mielikuviin vaikuttamisesta. (Mustajoki, 2017, ss. 5–6). Valvontatyön vaikuttavuus asiakasrajapinnassa syntyykin vahvasti tarkastajan ja tilaajan kohtaamisessa sen lisäksi, että tilaajalle annetaan veloitteita ja tarkastuksesta laaditaan julkinen tarkastuskertomus.

Vaikuttavuutta on kuvattu kolmella eri tavalla. Vaikuttavuudella voidaan tarkoittaa **asetettujen tavoitteiden eli haluttujen vaikutusten saavuttamista**. Vaikuttavuudessa on myös kyse **organisaation kyvystä tuottaa vaikutuksia** ja tuon nimenomaisen kyvykkyyden käytöstä. Kolmas tapa samaistaa vaikuttavuuden ja vaikutuksen, jolloin vaikuttavuus kuvaa toimenpiteen seurauksia. Tällöin vaikuttavuus on käytännössä **toimenpiteen suorittamisen ja suorittamatta jättämisen erotus**. (Meklin, 2001, ss. 107–108) Myös Kettunen (2018, s. 177) sitoo vaikuttavuuden käsitteen tavoitteiden saavuttamiseen ja toteaa vaikuttavuuden käsitteeseen liittyvän olennaisesti syy-seuraussuhteen olemassaolon todentamisen.

Tässä tutkimuksessa vaikuttavuus tarkoittaa muutosta, joka tapahtuu tilaajan toimintatavoissa. Tilaajavastuuvalvonta pyrkii ohjaamaan, erilaisilla toimenpiteillä valvonnan kohteen eli tilaajan toimintatapoja. Tutkimusosassa tarkastellaan toteutetun tarkastustoiminnan vaikutuksia ja muutoksia tilaajien toimintatapoihin. Muutos havaitaan vertaamalla kahden tai useamman eri ajankohdan toimenpiteiden lopputilanteita toisiinsa. Lähtötilanteen toimenpide on edesauttanut vaikuttavuuden syntymiseen, jos jälkimmäisen toimenpiteen lopputulos on erilainen kuin aiemman ja tämän lisäksi lopputulos on asetettujen tavoitteiden mukainen.

Vaikuttavuuden syntyminen edellyttää ennalta määriteltyjen vaikutusten eli muutosten syntymistä. Tämä vaatii selkeiden ja mitattavien tavoitteiden asettamista.

Tilaajavastuuvalvonnan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden syntyminen edellyttää asiakasvaikutusten syntymistä eli välittömästi tilaajaan liittyviä vaikutuksia. Näillä tarkoitetaan tilaajan toteuttamia muutoksia, jotka heijastuvat asiakkaan toimintaympäristössä eteenpäin (Meklin, 2001, s.108). Tilaajavastuuvalvonnan yhteiskunnallinen vaikuttavuus syntyy lainsäädännön ennaltaehkäisevä luonteen lisäksi työsuojeluviranomaisen strategiaan perustuvasta toiminasta eli tulosvastuullisesti tuotetuista tarkoituksenmukaisista toimenpiteistä sekä tavoitelluista muutoksista tilaajan toimintatavoissa. Jos vaikuttavuustavoitteena olisi pelkästään toiminnan toteuttaminen, niin vaikuttavuuden arvioinnin näkökulmaksi riittäisi oman toiminnan arviointi. Samoin oman toiminnan tuotosten arviointi riittäisi, jos vaikuttavuus olisi määritelty pelkästään toimenpiteen suorittamisen ja suorittamatta jättämisen erotuksena. Tutkimusosassa

seurattiin sitä, miten työsuojeluviranomaisen strategian perustuva tilaajavastuuvalvonta loi vaikutuksia tilaajien toimintatapoihin.

2.3.1 Tilaajavastuuvalvonnan vaikuttavuustavoitteet

Tilaajavastuulain tavoitteena on harmaan talouden torjunta ja yritysten tasavertaisen kilpailutilanteen turvaaminen. Lain yhteiskunnallisiksi vaikutuksiksi on mainittu ennaltaehkäisevä selkeä viesti siitä, ettei yritykset voi edes välillisesti hyötyä ilman omaa vastuuta harmaasta taloudesta. Työntekijöiden tasavertaisempi kohtelu ja työehtojen parempi noudattaminen sekä verojen ja eläkevakuutusmaksujen maksaminen on mainittu lain yhteiskunnallisiksi vaikutuksiksi. Tilaajavastuulain katsotaan vaikuttavan siihen, että työnantajat noudattavat työnantajavelvoitteitaan paremmin. (HE 114/2006 vp, ss. 3, 14, 16, 17, 19).

Tilaajavastuulain tavoite on siis epäterveen kilpailun haittavaikutusten torjunta ja työnantajavelvoitteiden noudattamisen varmistaminen. Haittavaikutuksiksi nähdään perusteettoman kilpailuedun saaminen lakisääteisten työnantajavelvoitteita laiminlyömällä. Lakisääteisiin työnantajavelvoitteisiin kuuluu sosiaalivakuuttamisen hoitaminen eli lakisääteinen työntekijöiden eläke- ja tapaturmavakuuttaminen, veronmaksuvelvollisuuden sekä työehtosopimuksissa määritettyjen vähimmäistyöehtojen noudattaminen. Tilaaja voi hyötyä sopimuspuolen lakisääteisten työnantajavelvollisuuksien laiminlyönneistä alhaisempana sopimushintana ja tällaisia sopimuksia solmimalla osallistua kilpailutilanteen vääristämiseen. (HE 114/2006 vp, ss. 19, 29)

Vuosien 2018–2019 työsuojeluhallinnon strategiassa toiminnan tuloksellisuus oli kuvattu suuntaamisen, vaikuttavuuden ja taloudellisuuden tulona. Tuloksellisuus syntyi toiminnan taloudellisuudesta, valvonnan suuntaamisesta oikeisiin kohteisiin ja oikeisiin asioihin sekä valvonnan synnyttämistä parannuksista työoloissa sekä turvallisuusjohtamisessa. Strategian painopisteenä oli työolojen ja työpaikan turvallisuusjohtamisen paraneminen. Strategia kuitenkin sisälsi myös muita yhteiskunnallisia muutostavoitteita, joihin kuului työsuhteen ehtojen parempi noudattaminen sekä harmaan talouden väheneminen. Harmaan talouden väheneminen tarkoitti tilaajavastuulain **lisääntyntä noudattamista** sekä

vakuuttamattoman työn että verottamatta jääneiden palkkojen **vähentämistä**. (Sosiaali- ja Terveysministeriö, 2015, ss. 17–18). Molemmissa tavoitteissa on muutoksesta eli toisenlaiseksi tulemisesta (Tieteen termipankki, 2014).

Vuosien 2016–2019 strategiassa ei yksilöity tarkemmin sitä, mitä verottamatta jääneillä palkoilla tarkoitettiin. Verottamatta jääneellä palkalla voidaan tarkoittaa palkkasummaa, joka on ilmoitettu Verohallinnolle, mutta palkasta pidätetyt Verohallinnolle tilitettävät erät ovat maksamatta. Verottamatta jääneellä voidaan myös tarkoittaa niin kutsuttua pimeää palkkaa eli työntekijälle maksettua palkkaa tai sen osaa, josta ei ilmoiteta viranomaiselle eikä siitä makseta sosiaalivakuuttamisen eriä (Euroopan komissio, n.d.).

Strategian mukaan pienillä työpaikoilla ja uusilla yrityksillä oli isompia työpaikkoja suurempi riski laiminlyödä työsuojelusäädöksiä, joka voisi johtua osaamisvajeista ja tiedon puutteesta. Toimintaympäristöstä havaittiin, että vuokratyövoiman sekä ulkomaalaisen työvoiman käyttö oli lisääntynyt. Lisäksi oli tunnistettu korrelaatio työsuojelulainsäädännön noudattamatta jättämisen ja niiden työpaikkojen välillä, jotka käyttävät paljon ulkomaalaista työvoimaa tai suosivat epätyypillisiä työsuhteita taikka toimivat harmaan talouden tyyppisillä toimialoilla. (Sosiaali- ja Terveysministeriö, 2015, ss. 13–15, 17–18) Nämä olivat valvonnan suuntaamiseen strategisia valintatekijöitä ja näkemykseni mukaan kuuluivat Ahosen arviointimallin mustaksi laatikoksi jääväksi toimeenpanoprosessiin. Joka tapauksessa suuntaamisen strategiset valinnat eivät osoita tilaajan toteuttamaa muutosta omassa toiminnassaan, joka oli tutkimuksen kohteena.

Vuosien 2018-2019 tilaajavastuuvalvonnan valvontasuunnitelmat eivät tarkentaneet strategian mukaisia valvontatyön yhteiskunnallisia muutostavoitteita.

Valvontasuunnitelmissa tarkastustoiminnan **tavoitteeksi oli asetettu, että tilaajavastuulain selvitysvelvollisuutta noudatettaisiin aiempaa paremmin**. (Sosiaali- ja Terveysministeriö, 2015, ss. 1–18; Etelä-Suomen aluehallintovirasto työsuojelun vastuualue, 2018, 2019a). Kyseessä on muutostavoite, koska kollektiivisesti kaikkien tilaajien lain noudattamisen tason tavoitellaan muuttuvan paremmaksi.

Strateginen tavoite vakuuttamattoman työn ja verottamatta jääneiden palkkojen määrä vähenemisestä on äärimmäisen haastavaa kokonaisuus todentaa. Tilaajavastuulain selvitysvelvollisuudella on rakennettu ennaltaehkäisevä vaikutus sille, etteivät tilaajat käyttäisi yrityksiä, jotka ovat laiminlyöneet vakuutusvelvollisuuttaan tai veronmaksuvelvollisuuttaan. Tilaajalla on selvitysvelvollisuus ennen sopimuksen solmimista sopimuspuolen lakisääteisten vakuutusvelvollisuuksien ja veronmaksuvelvollisuuden täyttämistä. Tämän lisäksi sopimusosapuolen lakisääteisten velvoitteiden laiminlyönti on erotettava siitä, että tilaaja laiminlyö selvitysvelvollisuutensa eikä hanki selvityksiä sopimuspuolen lakisääteisistä vakuutuksista ja veronmaksusta. Tilaajan selvitysvelvollisuuden laiminlyönti ei tarkoita sitä, että sopimusosapuoli olisi laiminlyönyt vakuuttamis- tai veronmaksuvelvollisuuttaan.

Työnantajalla on lakisääteinen velvollisuus hoitaa työntekijöiden eläkevakuuttaminen ja tapaturmavakuuttaminen. Työntekijöiden eläkelaisissa (395/2006) sekä tapaturmavakuutuslaissa (459/2015) on säädetty siitä, milloin vakuutusvelvollisuus syntyy. Vakuuttamaton työ voi ilmetä tilaajavastuutarkastuksessa. Tällöin tilaaja on selvittänyt sopimuspuolen vakuutusasiat ja esittänyt tarkastuksessa vakuuttamista koskevia asiakirjoja, joista ilmenee että, sopimusosapuolen työntekijä on työskennellyt ajalla, jolloin sopimuspuolella ei ole ollut voimassa olevaa eläke- tai tapaturmavakuutusta.

Oli sitten kyse pimeästä työstä tai Verohallinnolle tilittämättä jääneistä palkanosista, niin verottamatta jääneiden palkkojen vähenemistä ei todennäköisesti pystytä osoittamaan tilaajavastuuvälvön tarkastuskertomuksia analysoimalla eikä tiettyjä velvoitteita seuraamalla. Verottamatta jäänyt palkka ei välttämättä edes ilmene tilaajan esittämistä asiakirjoista, jotka tilaaja on saanut sopimusosapuoleltaan. Veronmaksuun liittyen tilaaja voi esittää tilaajavastuulain 5 § 1 momentin 3 kohdan mukaisesti julkisen verovelkarekisterin otteen siitä, onko sopimusosapuolia rekisteröity verovelkarekisteriin vai ei. Verohallinnon julkiseen verovelkarekisteriin merkitään vain ne yritykset ja elinkeinonharjoittajat, joilla on yli 10 000 euroa järjestelmävelkaa. Verohallinnon antamasta verovelkatodistuksesta ilmenee verovelan määrä ja verolaji kuten ennakonpidätys, mutta ei sitä keiden kaikkien työntekijöiden ennakonpidätykset sisältyvät tuohon ennakonpidätykseen (Verohallinto, 2021).

2.3.2 Vaikutus vaikuttavuuden edellä

Toiminnan vaikuttavuus syntyy tavoitteeksi asetettujen vaikutusten eli muutosten tuloksena. Vaikuttavuus on siis toiminnalla saavutettuja tavoiteltuja vaikutuksia. Toiminta on vaikuttavaa vasta sitten, kun tavoitteeksi määritetyt vaikutukset syntyvät. Tämä edellyttää tietoa siitä, miten toimenpiteet muuttavat kohdejoukon elämää, hyvinvointia tai kuten tässä opinnäytetyössä – yrityksen toimintatapaa. (Miettinen ym., 2020, ss. 80–81; Kotiranta & Mäntysaari, 2017, s. 38) Syntyneen muutoksen lisäksi tavoitevaikutus voi olla myös nykytilan säilyttäminen tai epämieluisan tilanteen estäminen (Meklin, 2001, s. 108). Vaikuttavuuden todentamisen näkökulmasta on tärkeä asettaa tavoitteeksi tietyn vaikutuksen syntyminen.

Meklin (2001, ss. 108–110) on koonnut kattavan listan vaikutuksiin liittyvistä näkökulmista:

- *Asiakas- ja yhteiskunnalliset vaikutukset*
- *Välittömät ja välilliset vaikutukset*
- *Määrälliset ja laadulliset vaikutukset*
- *Subjektiiiviset ja objektiiviset vaikutukset*
- *Lyhyt- ja pitkäaikaiset vaikutukset*
- *Myönteiset ja kielteiset vaikutukset*
- *Odotetut ja odottamattomat vaikutukset*
- *Ulkoisvaikutukset*

Edellä luetelluista vaikutuksista saadaan erilaisia yhdistelmiä. Tilaajavastuuvälvonnasta tunnistettiin sekä välittömiä että pitkäaikaisia asiakasvaikutuksia, jotka ovat samalla myös myönteisiä. Välitön positiivinen asiakasvaikutus näkyy siten, että tilaaja korjaavana toimenpiteenä hankkii tarkastuksen aikana lain vaatimat selvitykset. Pitkäaikainen asiakasvaikutus havaitaan seurantatarkastuksissa, kun tilaaja on muuttanut toimintatapaansa ja noudattaa selvitysvelvollisuuttaan oikeaan aikaan. Yhteiskunnallisia ulkoisvaikutuksia voitaisiin havaita esimerkiksi siten, että tarkastuksen jälkeen tilaaja selvittää systemaattisemmin sopimuspuolten työnantaja-asemaa ja nämä yritykset ottavat puuttuvat työntekijöiden eläke- ja tapaturmavakuutukset. Edellä esitetyt esimerkit ovat

myönteisiä vaikutuksia, koska ne tähtäävät lainsäädännön määrittämään tavoitteeseen. Samalla ne ovat odotettuja vaikutuksia.

2.3.3 Vaikutusmalli ja kausaalisuus vaikuttavuuden arvioinnin edellytyksenä

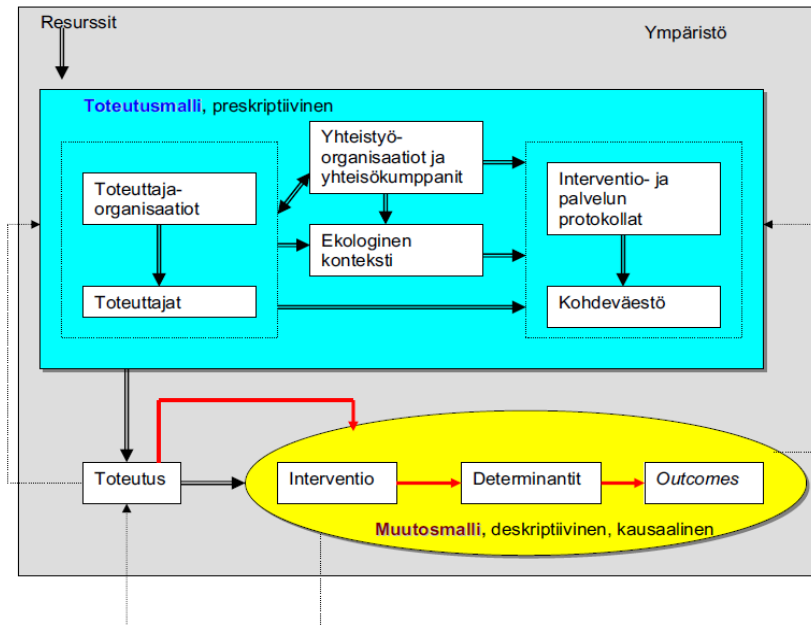
Vaikuttavuuden arviointi edellyttää, että vaikuttavuuden ja vaikutuksen käsitys on erotettu toisistaan, toimintatavoitteet on määritetty ennakkoon, mitattavat vaikutukset on tunnistettu ja niiden perusteella on luotu käytettävät tulostittarit (Paasio, 2006, s. 102; Kotiranta & Mäntysaari, 2017, s. 38; Miettinen ym., 2020 s. 83). Näiden lisäksi kausaalisuuden eli syy-seuraussuhteen olemassaolo on tunnistettu ja osoitettu.

Dahler-Larsen toteaa yksiselitteisesti, että vaikuttavuuden arvioinnin tulee perustua ennalta määritettyyn teoriaan. Kysymisen toimintaan osallistuneilta henkilöiltä Dahler-Larsen näkee vääräksi tavaksi havainnoida syy-seuraussuhteen olemassaoloa. Hän perustelee näkemystään sillä, että kenttätyötä tekevät henkilöt eivät havainnoi todellista kausaalisuutta tai he eivät havainnoi sitä kausaalisuutta, jota toiminnalla on tavoiteltu. Syy-seuraussuhteen osoittaminen vaatii siis ohjelmateorian eli vaikutusmallin määrittelyn etukäteen. Vaikutusmallin laatimiseen kuuluvia vaiheita ovat vaikutustapojen tunnistaminen, toimenpiteiden osatekijöiden määrittely ja niiden tuominen osaksi vaikutusmallia, muutosta todentavien muuttujien määrittely sekä muutostiedon kerääminen (Dahler-Larsen, 2005, ss. 10–13, 29–33). Nämä vaiheet ovat hyvin samanlaisia kuin aiemmin Paasion, Kotirannan, Mäntysaaren sekä Miettisen esiin tuomat vaikuttavuuden arvioinnin edellytykset.

Paasio (2006, ss. 100–101) yksilöi vaikuttavuuden syntymiselle viisi vaihetta, joihin liittyy myös arviointiin liittyviä näkökulmia. Näissä on myös Dahler-Larsenin esiintuomia vaikutusmallin luomiseen liittyviä asioita. Vaikuttavuuden syntymisen edellytyksiin kuuluvat kohdejoukon ongelmien tai tarpeiden tunnistaminen, vaikuttavuusteorian muodostaminen eli perustellut näkemykset miten toteutettavat toimenpiteet muuttavat kohdejoukon käyttäytymistä, suunnitellun toiminnan yhtenäinen toteutus, toiminnalla aikaansaatujen muutosten tunnistaminen sekä kustannusten ja saavutettujen muutosten suhteen arviointi.

Paasio (2006, ss. 104–105) esittää Chenin luoman vaikuttavuusteorian (kuva 3) siten, että vaikuttavuusteoria muodostuu ennalta määritetystä toiminnan toteutusmallista sekä tavoitellusta muutosmallista.

Kuva 3. Chenin vaikuttavuusteoria (Paasio, 2006, s. 104)



Chenin toteutusmalli keskittyy organisaation omaan toimintaan eli rakenteisiin, joilla se pystyisi tuottamaan tavoitellut muutokset menestyksekkäästi. Muutosmalli keskittyy kuvaamaan sitä kausalisuutta, joka aikaansaa tavoitellut muutokset kohdejoukossa. Nämä luovat perustan myöhemmin käsiteltäville vaikuttavuuden tasoille.

Ohjelmateorialla eli vaikutusmallilla tarkoitetaan syy-seuraussuhteen mallinnusta, joka kertoo toimenpiteen periaatteellisen vaikutuksen. Samalla malli yksilöi ne asiat, jotka ovat tutkimuksen keskipisteessä. Vaikutusmalli voi sisältää myös muitakin muuttujia, jotka edesauttavat syy-seuraussuhteen selittämistä. Valittava vaikutusmalli voi olla hyvinkin yksinkertainen. Vaikutusmalli voidaan kuvata myös generatiivisena mekanismina eli CMO-konfiguraationa. Lyhenne CMO tulee sanoista **context, mechanism, output**. Käytännössä tällä tarkoitetaan sitä, että toiminta tuottaa ennalta määritetyissä olosuhteissa tietyn tuloksen. (Dahler-Larsen, 2005, ss. 29–33) Pawsonin ja Tilley'n kehittämässä CMO-mallissa on

kyse vaikutusten oletusketjujen tunnistamisesta. Nämä oletusketjut ovat myös kohderyhmä- ja olosuhdesidonniaisia (Kaarlejärvi, 2002, ss. 370–372).

2.3.4 Vaikuttavuuden syntymisen näkyväksi tekeminen tulostittareilla

Vaikutusmallin laatimisen osa on muutosta todentavien muuttujien eli tulostittareiden määrittely (Dahler-Larsen, 2005, ss. 29–33). Vaikutuksia kuvaavat tulostittarit voidaan karkeasti jakaa yksilöihin kohdistuviin mittareihin sekä objektiivisiin rekisteritietoja ja tietokantoja hyödyntäviin mittareihin. Käyttöön otettavien tulostittareiden valinta tulee perustua kohderyhmän, palvelun ja odotettavissa olevien vaikutusten luonteeseen. Yksilöön kohdistuvat mittarit ovat yleensä erilaisia itsearviointeja, jolloin tarvittava tieto kerätään toiminnan kohteelta ja hän tekee oman arvion siitä, millainen tai kuinka suuri muutos on tapahtunut yksilön toiminnassa toteutettujen toimenpiteiden jälkeen. Objektiivissa tulostittareissa hyödynnetään tietojärjestelmiin ja rekistereihin tallennettua tietoa, jolloin tiedot ovat myös myöhemmin kiistattomasti todennettavissa. (Miettinen ym., 2020, ss. 83–84, 87)

Muutoksesta kertovia mittareita on hyvä olla eritasoisia. Tulos- ja vaikuttavuusmittarien lisäksi on oltava omat mittarit prosessin toimivuudelle. Prosessimittareita käytetään eniten ja kuvataan yleensä käytettyjä resursseja tai laatua. Tulostittarit todentavat organisaatiolle asetettujen tavoitteiden toteutumisen. Vaikuttavuusmittareilla osoitetaan sekä yhteiskunnallisen tarpeen muutos että oman toiminnan osallisuus tähän muutokseen. (Anoschkin, n.d., ss. 16–17) Mittarien tarkoitus on osoittaa toiminnan ja tavoitteiden toteutumista ja tämän takia toiminnan aikana on kerättävä suunnitelmallisesti tietoa tarpeellisista asioista (Heliskoski ym., 2018, s. 15). Tarpeelliset asiat määräytyvät tapauskohtaisesti, jotta havaittavat muutokset pystytään arvioimaan (Chen, 2005, s. 197).

Tutkimusta varten tietojärjestelmien, rekisterien ja tarkastuskertomusten tiedoista muodostettiin deduktiivista mallia varten tietokokonaisuuksia, joita hyödynnettiin ja voidaan tulevaisuudessakin hyödyntää objektiivisina tulostittareina. Esimerkiksi deduktiivisessa mallissa on seurattu sitä, onko tilaajan esittämät selvitykset hankittu vasta tarkastuksen käynnistymisen jälkeen taikka sitä, että onko tilaaja noudattanut veloitteen jälkeen

solmitussa sopimuksessa selvitysvelvollisuuttaan. Tällaisia tietoja voidaan hyödyntää raportoinnissa ja niiden perusteella voidaan muodostaa mittari tai mittaristo siitä, kuinka hyvin tarkastetut tilaajat ovat noudattaneet selvitysvelvollisuuttaan.

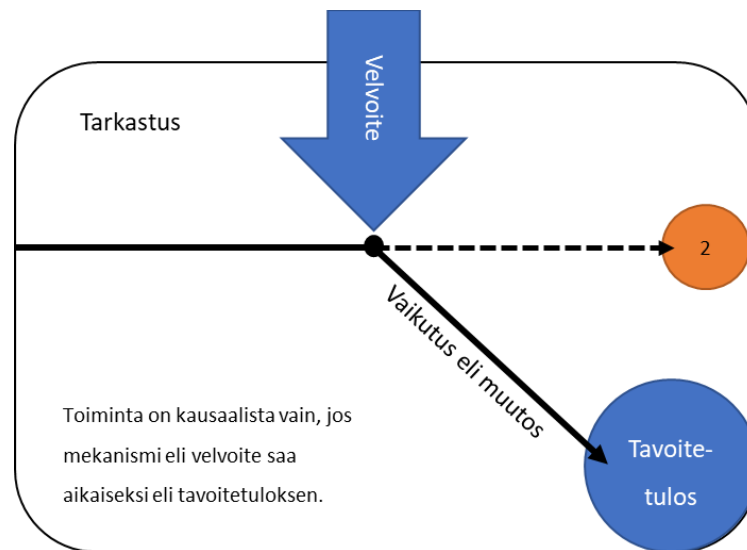
2.3.5 Tilajavastuuvalvonnan generatiivinen kausaalisuus kontribuutiona

Realistisen arvioinnin suuntaus keskittyy generatiivisiin kausaalisuhteisiin (Paasio, 2003, s. 30). Kaarlejärvi (2002, ss. 370–372) kuvaa generatiivisesta kausaalisuudesta siten, että siinä on kyse tapahtumien todellisesta, sisäisestä yhteydestä, jossa yhteiskunnallisen toiminnan tuloksia tarkastellaan eri mekanismien kautta. Yhteiskunta muodostuu mekanismeista ja nämä yhteiskunnan mekanismit muodostavat kausaalisuuden ketjun ja luovat vaikuttavuutta. Vaikuttavuuden arvioinnissa täytyy tuntee kausaalisuuden syntymiseen vaaditut olosuhteet sekä se, miten toiminta saa aikaan haluttuja muutoksia.

Syy-seuraussuhde toiminnan ja vaikutusten välillä ja sitä kautta vaikuttavuuteen voi olla joko **attribuutio** tai **kontribuutio**. Attribuutiossa toimenpide suoraan aiheuttaa vaikutukset ja ulkoiset vaikuttimet on suljettu ulkopuolelle. Kontribuutiossa toimenpide edesauttaa vaikutusten saavuttamista eikä muita ulkoisia tekijöitä ole poissuljettu. (Vataja, 2019, s. 18) Päättelyyn perustuvan kausaalisuuden osoittaminen on monimutkaista. Päättelyssä tulee huomioida ulkoiset tekijät, jotka heikentävät intervention merkitystä. Näitä ovat muun muassa kato, osallistujien asennemuutokset ennen toimenpidettä tai luonnollinen asioiden kehittyminen. (Robson, 2001, ss. 91–92).

Tässä opinnäytetyössä tutkitaan sitä, esiintyykö tilajavastuuvalvonnassa generatiivista kausaalisuutta. Näkökulma kausaalisuuteen on kontribuutio eli muutoksen syntymisen edesauttaminen. Kuvassa 4 on kuvattu tutkimusosassa sovellettava tilajavastuuvalvonnan **generatiivisen kausaalisuuden** mekanismi.

Kuva 4. Tilaajavastuuvalvonnan generatiivinen kausaalisuus Kaarlejärveä (2002) mukailten.



Tilajaan kohdistetussa tarkastuksessa (konteksti) annetut velvoitteet (mekanismi) ovat generatiivisessa kausaalisuhteessa silloin, jos velvoite auttaa tavoitellun muutoksen saavuttamisessa. Tavoitteena on, ettei tilaaja tarkastuksen jälkeen solmimissaan sopimuksissa toista samaa virhettä, josta aiemmin sai veloitteen. Kausaalisuus on toteutunut, kun seuraavassa tarkastuksessa tilaaja ei saa samaa velvoitetta kuin aiemmin (tavoitetulos). Jos veloitteen antaminen ei edesauta tavoitteen toteutumista eli tilaaja saa uudesta sopimuksesta saman veloitteen kuin aiemmin, generatiivista kausaalisuutta ei voida todeta (tila 2). Tilaajavastuuvalvonnan realistisen arviointiin perustuvassa generatiivinen kausaalisuus toteutuu kontribuutiona eli annetut velvoitteet edesauttavat yhteiskunnallista muutosta.

2.3.6 Vaikuttavuuden tasot tilaajavastuuvalvonnassa

Vaikuttavuuden esiintymisellä on eri tasoja. Kokonaisvaikuttavuus muodostuu asiakas-, organisaatio- ja yhteiskunnallisella tasolla, jotka esiintyvät juuri tässä hierarkkisessa järjestyksessä. Asiakastasolla tarkastellaan, onko asiakkaan toiminnassa saavutettu sille asetettuja muutostavoitteita. Organisaatiotasolla keskitytään tarkastelemaan oman organisaation toimintatavoitteiden saavuttamista ja luonnollisesti yhteiskunnallisessa vaikuttavuudessa keskitytään yhteiskunnallisten tavoitteiden saavuttamiseen. (Mäki-Opas,

2021, s. 28) Asiakas- ja organisaatiotasojen olemassaolo on nähtävissä myös Chenin vaikuttavuusteoriassa (kuva 3). Asiakastason muutokset liittyvät olennaisesti organisaatiotason toiminnan vaikuttavuuteen. Organisaation toiminnan vaikuttavuus koostuu sekä organisaation yleisten toimintatavoitteiden että aikaan saatujen asiakasmuutosten perusteella.

Näistä vaikuttavuuden tasoista asiakastaso kuvastaa tilaajavastuuvalvonnan kohteena olevan tilaajan toiminnalle asetettuja muutostavoitteita. Organisaatiotaso kuvastaa työsuojelun vastualueen oman toiminnan tavoitteiden toteutumista. Nämä kaksi tasoa edesauttavat yhteiskunnallisen vaikuttavuuden syntymistä.

Meklin (2006, s. 6–9) ja Chen (2005, s. 28) toteavat, että tilaajalla on oma tärkeä rooli ja vastuu yhteiskunnallisen vaikuttavuuden syntymisessä. Chen (2005, s. 28) toteaa, että toiminnan kohteen asenteilla on vaikutusta lopputuloksiin. Erityisesti sillä, kuinka hyväksyttäväksi kohde kokee omalla kohdallaan suoritettavat toimenpiteet. Chen mainitsee toimenpideohjelmien yhdeksi epäonnistumisen syyksi sen, että toiminnan kohteet kiistävät esiin nousevat ongelmat, puuteet tai virheet.

Työsuojeluviranomaisen valvontatoiminnassa on kyse lakisääteisestä valvontatyöstä ja tilaaja on pakotettu viranomaisen tarkastelun kohteeksi. Tilaajavastuuvalvontaa kohdistetaan niihin organisaatioihin, jotka tekevät tilaajavastuulain soveltamisalaan kuuluvia sopimuksia. Käytännössä tilaaja ei voi kieltäytyä tarkastuksesta ja tarkastuksia tehdään, vaikka toiminnan kohde suhtautuisi negatiivisesti tarkastuksen suorittamiseen. Niinpä täydellisen vaikuttavuuden syntymisen esteenä on asiakkaan haluttomuus tunnustaa ongelmien tai virheiden olemassaolo. Täydellisen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden syntyminen on siis viime kädessä tarkastetun tilaajan vastuulla. Tässä tutkimuksessa lähestytään vaikuttavuuden asiakastasoa rinnakkaisena organisaatiotasolle eikä organisaatiotason sisäisenä, jotta vaikuttavuusnäkökulmat saadaan eroteltua (kuva 5).

Kuva 5. Tilaajavastuuvalvonnan vaikuttavuuden tasot Mäki-Opasta (2021) mukaillen.



Tutkimuksessa keskityttiin asiakastasolla todennettaviin muutoksiin. Organisaatiotason toimintaprosessi jäi tässä tutkimuksessa Ahosen arviointimallin (kuva 1) mukaisesti mustaksi laatikoksi.

3 Tutkimuksen toteutus

Valvonnan vaikutusten ja sitä kautta muodostuvan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden arvioinnin tarkasteluun näkökulmissa sovelletaan top down ja bottom up –lähestymistapoja. Top down -lähestymisessä on kyse viranomaisen näkökulmasta tarkastustuloksiin. Bottom up -lähestymisessä korostuu valvottujen tilaajien näkökulmat ja erityisesti se, miten he ovat reagoivat annettuihin velvoitteisiin ja millä tavoin konkreettisesti pystyvät toteuttamaan voimassa olevaa lainsäädäntöä. (Tala, 2005, ss. 145–148).

Viranomaisen näkemys tarkastustuloksiin toteutettiin tarkastuskertomusten pitkittäistutkimuksessa. Pitkittäistutkimuksen tavoitteena oli saada tietoa siitä, että vähenikö välittömien muutosten määrä peräkkäisten tarkastusten takia. Toinen tavoite oli saada tietoa siitä, noudattivatko tilaajat selvitysvelvollisuuttaan paremmin uusissa sopimuksissa velvoitteen jälkeen. Pitkittäistutkimus tilaajan peräkkäisiin tarkastuskertomuksiin toteutettiin deduktiivisesti. Pitkittäistutkimuksen aineisto koostui tilaajavastuuvalvonnan

tarkastuskertomuksista, jotka on laadittu ajalla 1.1.2018-30.6.2022 sekä näiden tarkastusten aikana kerätyistä tiedoista. Tutkimusaineisto koostui rekistereistä saatavissa olevista yritystiedosta (liite 4). Tutkimusaineiston ulkopuolelle jätettiin ne tarkastuskertomukset, joissa valvottu tilaaja oli yksityinen elinkeinonharjoittaja eli elinkeinotoimintaa harjoittavat luonnolliset henkilöt.

Vuonna 2022 tilaajavastuuvalvonnassa toteutettiin seurantatarkastuksia, joissa tarkastajat selvittivät myös sitä, millaisia muutoksia tilaajat olivat toteuttaneet saamansa ohjeistuksen jälkeen (Etelä-Suomen aluehallintovirasto työsuojelun vastuualue, 2022b). Kaikista pitkittäistutkimukseen kuuluvista tarkastuksista ei saatu tietoa tilaajien suorittamista korjaustoimenpiteistä eli muutosteista. Tämän katvealueen kartoittamiseksi toteutettiin Webropol-kysely velvoitteita saaneille tilaajille, joka toteutti bottom up -lähestymisen tutkimukseen.

Kyselyn tavoitteena oli saada tietoa siitä, millaisiin toimenpiteisiin tilaajat olivat ryhtyneet, toimintaohjeen saamisen jälkeen ja millaisia syitä tilaajat tunnistivat aiemmalle laiminlyönnilleen. Seurantatarkastusten havaintojen perusteella kaikki tilaajat eivät toteuta muutoksia toimintaansa. Tällaisten tilanteiden osalta tavoitteena oli saada lisätietoja syistä, miksi tilaaja ei ollut ryhtynyt toimenpiteisiin. Kyselytutkimus kohdistettiin sellaisiin tilaajiin, jotka ovat saaneet velvoitteita vuosien 2018–2019 valvonnassa.

Tutkimuksessa käytettiin toisiaan tukevia aineistoja ja metodologiset ratkaisut vaihtelivat aineistoittain. Tutkimuskysymyksiä lähestyttiin eri näkökulmista eli tutkimuksessa sovellettiin aineistotriangulaatiota. Triangulaatiolla tavoiteltiin laadullisen tutkimuksen luotettavuuden lisääntymistä (Viinamäki, 2007, ss. 175–176).

3.1 Pitkittäistutkimus

Pitkittäistutkimuksen tavoitteena oli selvittää sitä, että vähenikö välittömien muutosten määrä aiempien tarkastuksen jälkeen sekä selvittää siitä, että noudattivatko tilaajat selvitysvelvollisuuttaan paremmin uusissa sopimuksissa.

Pitkittäistutkimuksen ohjelmateorian, vaikutusmalli, perusolettamus koostui kahdesta mekanismista: 1) tilaaja korjaa laiminlyöntiä, kun sellainen on havaittu ja 2) tilaaja noudattaa tarkastuksessa annettua velvoitetta eli toimintaohjetta, jolloin lopputulos on, ettei uudessa tarkastuksessa havaita samaa virhettä kuin aiemmin. Vaikutusmallin kausaalisuus perustuu kontribuutioon eli toimintaohje edesauttaa tavoitetilan saavuttamista.

Pitkittäistutkimus tarkoittaa saman kohteen seuraamista ja muutosten havaitsemista peräkkäisinä ajankohtina (Jyväskylän yliopisto, 2015a). Tilaajavastuulain valvontaan liittyviä tarkastuksia on tehty vuodesta 2007 alkaen ja eri toimialoilla toimivia yrityksiä on voitu tarkastaa useita kertoja samana tai peräkkäisinä vuosina. Tarkastuksen ajankohdasta riippumatta jokaisella tarkastuksella arvioidaan saman asian toteutumista eli laissa säädetyn selvitysvelvollisuuden noudattamista ja jokaisesta tarkastuksesta on laadittu tarkastuskertomus. Yrityskohtainen valvontahistoria mahdollisti sen, että selvitysvelvollisuuden noudattamista voitiin havainnoida peräkkäisinä ajankohtina myös jälkikäteen.

Laadullisten aineistojen analysoinnissa on kyse niiden sisällön lukemisesta ja tulkinnasta sekä eri tekstikokonaisuuksien vertailusta ja luokittelusta. Tekstien kohdalla monesti käytetään dokumenttianalyysiä, jolla kaksi pääsuuntausta: 1) sisällön analysointi eli pyrkimys kuvata sisältä sanallisesti, ja 2) sisällön erittely eli tekstin sisällön kuvaamista määrällisesti. Sanallisen kuvaamisen kohdalla puhutaan myös koodaamisesta, jolla tarkoitetaan tutkijan luomaa käsitettä, sanaa tai lyhyttä fraasia, jonka avulla aineistoa jäsennetään tutkimusprosessin aikana. Käsitteiden koodaaminen voi tapahtua **induktiivisesti** eli tutkija havaitsee tekijät tutustuessaan ja käsitellessään aineistoa tai **deduktiivisesti** eli seurattava käsitelmä määritetään etukäteen ennen aineistoon käsittelyä. (Rantala, 2015, ss. 108–117; Ojasalo ym., 2010, ss. 121–123).

Tarkastuskertomukset loivat tutkimuksen laadullisen dokumenttiaineiston.

Tarkastuskertomuksiin liittyy työsuojeluviranomaisen Vera-valvontatietojärjestelmässä yritykseen liittyviä perustietoja kuten esimerkiksi toimialaluokka tai henkilöstön kokoluokka. Valvontatietojärjestelmään tallentuu tiedot myös tarkastuksessa annetuista velvoitteista. (Sosiaali- ja terveysministeriö; 2016. ss. 11–12; 2020) Tarkastuskertomuksista muodostuvaa

aineistoa lähestyttiin deduktiivisesti eli ennen tutkimuksen alkua oli luotu seurattava käsitelmä. Tarkastuskertomusten dokumenttianalyysin tavaksi valikoitu sisällön analysointi eli sanallinen kuvaaminen. Uusia induktiivisesti esiinnoitettuja seurattavia asioita ei löytynyt tutkimuksen aikana.

3.1.1 Pitkittäistutkimuksen deduktiivinen käsitelmä

Lainsäädäntöön, työsuojeluviranomaisen strategiaan ja valvontasuunnitelmien vaikuttavuustavoitteisiin perustuva deduktiivinen käsitelmä sisälsi tiedot analysoitavan tarkastuksen järjestysnumeron ja tilaajan ja tarkastuskertomusten yksilöintitietojen lisäksi muun muassa siitä, oliko tilaaja solminut uusia sopimuksia saadun toimintaohjeen jälkeen ja oliko tilaaja noudattanut niissä sopimuksissa selvitysvelvollisuuttaan. Tiedot tilaajan uusista sopimuksista ja niihin kohdistuneesta selvitysvelvollisuuden noudattamisesta tulkittiin lukemalla tarkastuskertomukset yksitellen. Käsitelmän mukaisesti seurattiin myös sitä, saiko tilaaja toimintaohjeita työehtosopimusta, veronmaksua taikka lakisääteisiä vakuutuksia koskevista tilaajavastuuseelvityksistä.

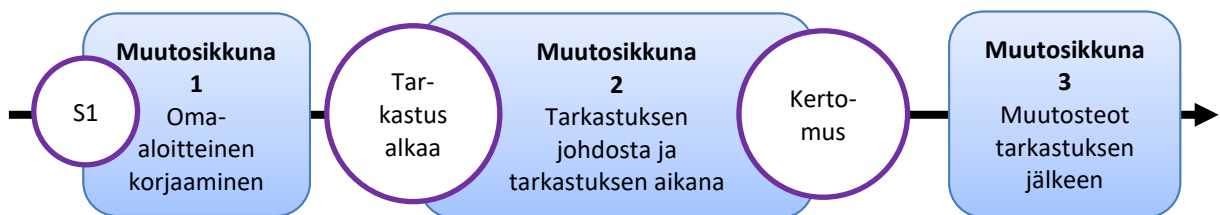
Seurattavaan käsitelmään kuului myös tarkastuksen osallistujien ja tilaajan kaupparekisteriin merkittyjen vastuuhenkilöiden vaihtumisen havainnointi. Tarkastuskertomusten osallistujista ei muodostunut henkilörekisteriä, koska tutkimusaineistoon tallennettiin vain tieto siitä, että osallistuiko samat henkilöt peräkkäisiin tarkastuksiin. Samalla tavalla käsiteltiin kaupparekisteriotteilta ilmeneviä vastuuhenkilötietoja eli tutkimusaineistoon tallennettiin vain tieto siitä, että ilmenikö kaupparekisteriotteista vastuuhenkilömuutoksia. (Liite 4)

Ylitarkastaja Mira Nousiainen esitteli joulukuussa 2021 tilaajavastuuvälvönnän suunnittelupalaverissa sekä uudestaan toukokuussa 2022 työsuojeluvälvönnän vaikuttavuuden arvioinnin koulutustilaisuudessa tilaajavastuuvälvönnässä tunnistettuja muutosajakkunoita eli ajankohtia, jolloin tilaaja voi korjata tapahtunutta laiminlyöntiä.

Kuvan 6 aikajanasta nähdään, että tilaaja voi korjata laiminlyöntiään:

1. oma-aloitteisesti sopimuksen solmimisen jälkeen, mutta ennen tarkastuksen alkamista tai
2. tarkastuksen aikana sekä
3. tarkastuksen jälkeen.

Kuva 6. Muutosikkunat toimintaa korjaaville toimenpiteille laiminlyönnin tapahduttua.
(Nousiainen, 2021, 2022)



Tilaajan oma-aloitteisesti suorittamiin korjaustoimenpiteisiin on voinut vaikuttaa monet muut viranomaistoiminnan ulkopuoliset tekijät ja tästä syystä muutosikkunan 1 tilanteet rajattiin tämän tutkimuksen ulkopuolelle. Pitkittäistutkimuksessa seurattava käsitelmä sisälsi muutosikkunan 2 havainnoinnin eli sen, oliko tilaajan esittämät asiakirjat hankittu vasta tarkastuksen alettua. Pitkittäistutkimuksessa havainnoitiin erityisesti sitä, että oliko tilaaja muuttanut toimintaansa aiemmin saamansa veloitteen jälkeen eli muutosikkunan 3 tilannetta. Positiivinen muutos oli se, että veloitteen antamisen jälkeen solmituissa sopimuksissa tilaaja on noudattanut selvitysvelvollisuutta.

Positiiviset välittömät vaikutukset tilaajan toiminnassa havaittiin tilanteissa, joissa tilaajan katsottiin laiminlyöneen selvitysvelvollisuuttaan ja tilaaja esitti tarkastuksen aikana hankittuja selvityksiä. Vaikutuksen syntymiseen kuluneen ajan lyhyen keston takia tilanne tulkittiin niin, että ilman tarkastusta tilaaja ei olisi hankkinut selvityksiä. Virheellisen toiminnan muuttaminen oli positiivinen muutos.

3.1.2 Tutkimusaineiston kuvaus

Tilaajavastuutarkastuksia tehtiin vuonna 2018 yhteensä noin 1 800 ja vuonna 2019 noin 1 600 kappaletta. Koronapandemian takia työpaikoilla tehtäviä tarkastuksia rajoitettiin vuonna 2020 ja tilaajavastuutarkastuksia tehtiin noin 800 kappaletta. Vuonna 2021 tarkastusmäärä nousi noin 1 100 kappaleeseen. (Työsuojeluhallinto, 2019a, 2020, 2021b, 2022) Koronapandemian vaikutukset heijastuvat tutkimusaineistoon vuosien 2020–2021 vähäisempänä tarkastusmääränä.

Pitkittäistutkimus toteutettiin kokonaistutkimuksena. Tutkimuksessa seurattiin 370 tilaajan tarkastuksia, joissa tilaajalla oli todettu olleen tosiasiallinen selvitysvelvollisuus ilman poikkeuksia ja tilaaja oli saanut vuosien 2018–2019 tarkastuksessa toimintaohjeen tai -ohjeita. Toimintaohjeet liittyivät joko selvitysvelvollisuuden ajankohdan noudattamiseen tai selvitykseen sovellettavista työehdoista taikka lakisääteisiin työnantajavelvoitteisiin. Kaikille 370 seuratulle tilaajalle oli tehty uusi tarkastus veloitteen antamisen jälkeen. Uusi tarkastus mahdollisti muutoksen havaitsemisen.

Tosiasiallisella selvitysvelvollisuudella ilman poikkeuksia tarkoitetaan tilannetta, että vähintään yksi tarkastetuista sopimuksista oli kuulunut lain soveltamisalaan ja laissa määritetty raja-arvo oli täyttynyt ja lisäksi tilaajalla ei ollut ollut perusteltua syytä luottaa sopimuspuolen täyttävän lakisääteiset velvoitteensa. Lakisääteisillä työnantajavelvoitteilla tässä yhteydessä tarkoitetaan työntekijöiden vakuuttamisvelvollisuutta ja veronmaksuvelvollisuutta.

Strategiaan ja valvontasuunnitelmien päämäärätavoitteiden toteutuminen osoitetaan sillä, että tavoitteen mukaisessa tilassa on edistytty. Tätä varten vuosien 2018 ja 2019 tarkastuksista tutkittiin sitä, kuinka monessa tarkastuksessa oli todettu tilaajalla olleen tosiasiallinen selvitysvelvollisuus ilman poikkeuksia ja, että tarkastettu tilaaja oli noudattanut selvitysvelvollisuutta. Selvitysvelvollisuus katsottiin noudatetuksi, jos tilaaja ei ole tarkastuksessa saanut velvoitteita. Vuoden 2018 tarkastuskertomuksista 18 % todettiin tilaajalla olleen selvitysvelvollisuus ilman poikkeuksia ja tilaaja oli noudattanut selvitysvelvollisuuttaan lain mukaisesti eli tilaajalla ei ollut saanut toimintaohjeita. Vuoden

2019 tarkastuskertomuksista vastaava luku oli 19 %. Nämä luvut toimivat vertailulukuina, kun arvioidaan sitä, onko tilaajavastuulain selvitysvelvollisuuden paremmassa noudattamisessa edistytty. (Taulukko 1)

Taulukko 1. Selvitysvelvollisuuden noudattamisen taso vuonna 2018–2019, kun tarkastuksessa oli todettu tilaajalla olleen selvitysvelvollisuus ilman poikkeuksia.

Tosiasiallinen selvitysvelvollisuus sopimuskumppanista (tarkastuskertomusten lkm)	Kyllä	Ei	Yhteensä	Kyllä %	Ei %
2018					
Ei toimintaohjeita	279	228	507	18 %	82 %
Toimintaohjeita annettu	1236	50	1286	82 %	18 %
2018 Yhteensä	1515	278	1793	100 %	100 %
2019					
Ei toimintaohjeita	255	199	454	19 %	86 %
Toimintaohjeita annettu	1071	32	1103	81 %	14 %
2019 Yhteensä	1326	231	1557	100 %	100 %

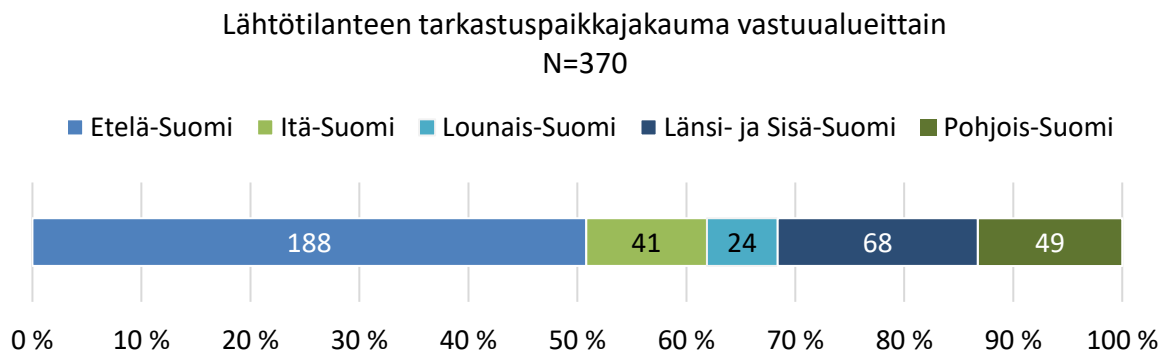
Pitkittäistutkimuksen lähtötilanteen tarkastus merkittiin järjestysnumerolla yksi ja sen jälkeiset tarkastukset juoksevasti siitä eteenpäin. Kaikille tilaajille oli tehty vähintään kaksi tarkastusta ja suurin osa toisista tarkastuksista oli toteutettu vasta vuoden 2022 aikana. Taulukosta 2 nähdään viiden ensimmäisen tarkastuksen osalta tarkastusmäärät järjestysnumeroittain sekä tarkastusvuosittain. Tarkastusten määrä järjestysnumeron mukaan laskee nopeasti. Tilaajat, joille oli tehty enemmän kuin kolme tarkastusta ovat selkeässä vähemmistössä. Noin 20 % tilaajista oli tarkastettu kolmesti ja 10 % neljästi. Suurin tarkastusmäärä määrä yhdelle tilaajalle oli 22. Aineiston vuositarkastusmäärän taulukko on kokonaisuudessaan liitteessä 3.

Taulukko 2. Pitkittäistutkimuksen tarkastukset tarkastuksen järjestysnumeron ja tarkastusvuoden mukaan, ensimmäiset viisi peräkkäistä tarkastusta.

Tarkastuksen järjestysnumero	2018	2019	2020	2021	2022	Yhteensä
1	217	153				370
2	39	68	21	36	206	370
3	9	32	10	16	9	76
4	3	15	7	12	5	42
5	2	8	2	9	1	22

Lähtötilanteen tarkastuksista 51 % oli tehty Etelä-Suomen aluehallintoviraston alueella. Tämän jälkeen tarkastusmäärät tarkastuspaikan sijainnin perusteella ovat järjestyksessä Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto 18 %, Pohjois-Suomen aluehallintovirasto 13 %, Itä-Suomen aluehallintovirasto 11 % ja Lounais-Suomen aluehallintovirasto 6 %. (Kuva 7)

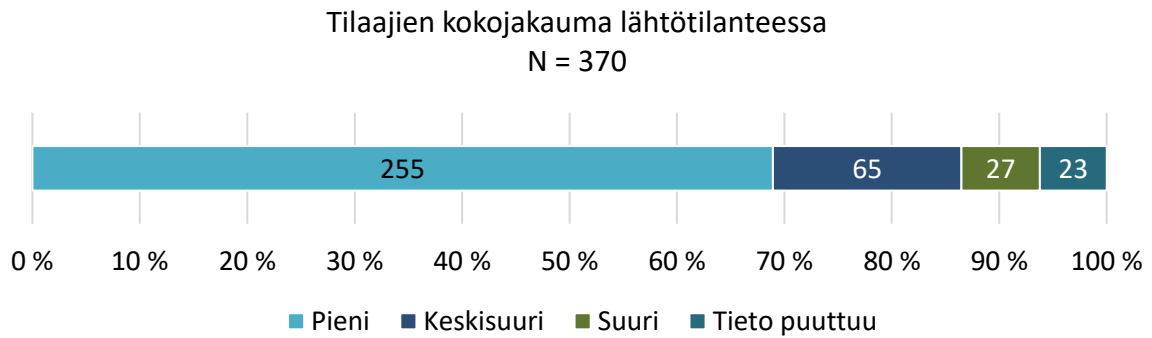
Kuva 7. Lähtötilanteen tarkastusten sijaintijakauma.



Tilastokeskuksen kokomääritelmien mukaan pieneksi yritykseksi katsotaan yritys, jossa on alle 50 työntekijää (Tilastokeskus, n.d.a, n.d.b). Tutkimusaineistoon kuuluvat tilaajat olivat henkilöstömäärän perusteella tulkittuna pääasiallisesti pieniä yrityksiä (kuva 8). Tarkastusten painottuminen pieniin yrityksiin oli odotettavaa, koska työsuojeluviranomaisen strategiassa

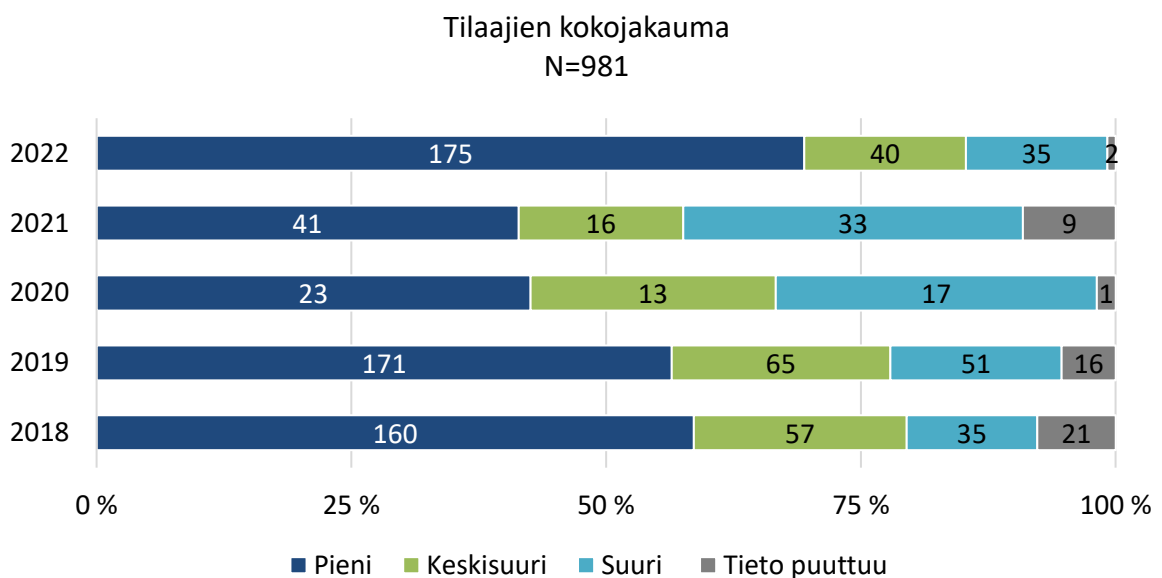
pienillä yrityksillä katsottiin olevan isoja yrityksiä suurempi todennäköisyys osaamisvajeista johtuviin virheisiin sekä suurin tarve neuvonnalle. (Sosiaali- ja terveysministeriö, 2015, s. 13).

Kuva 8. Tilaajien kokojakauma lähtötilanteessa.



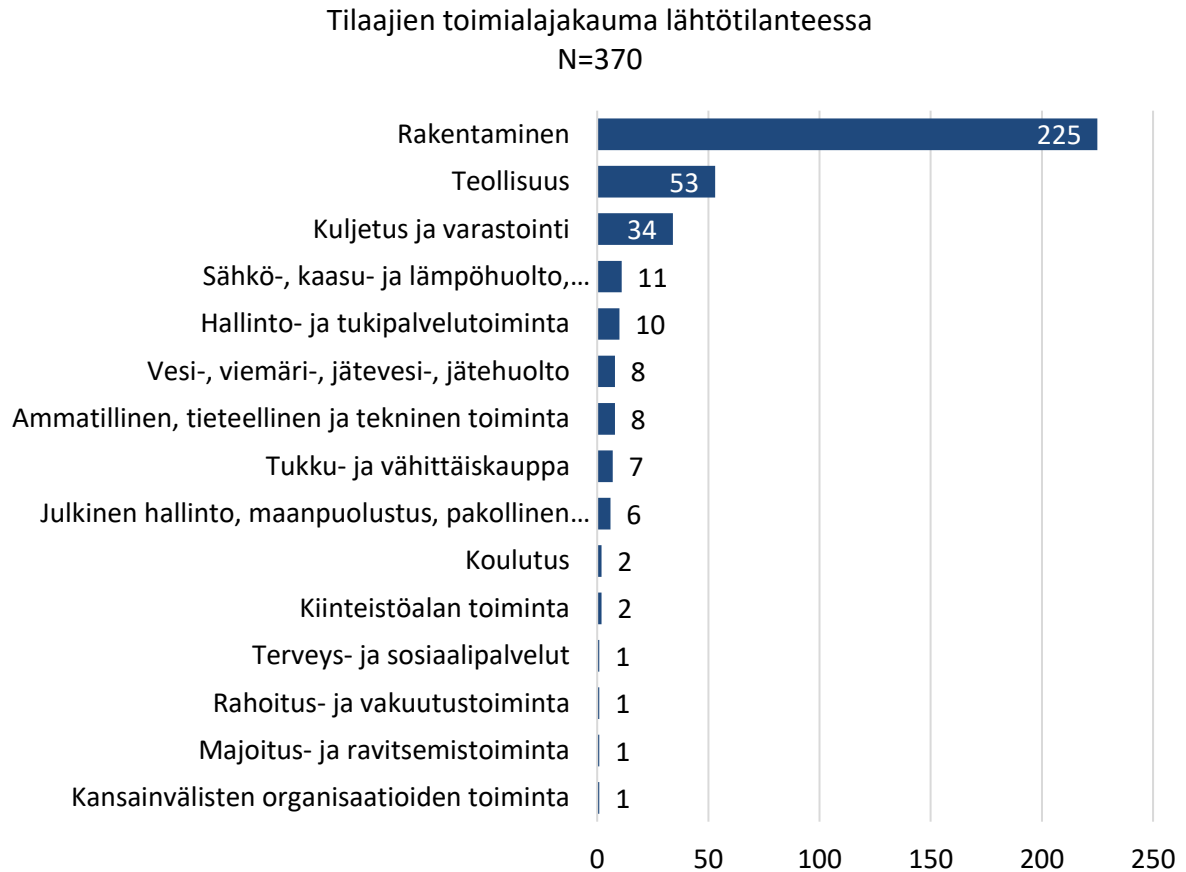
Koronapandemian vaikutus näkyi vuosien 2020–2021 tarkastusten kohdistumisessa keskisuuriin tai suuriin tilaajiin. Vuosina 2020–2021 oli tarkastettu suhteellisesti enemmän keskisuuria ja suuria yrityksiä kuin pieniä, kun muina vuosina yli puolet tarkastuksista kohdistui henkilöstömäärän perusteella pieniin yrityksiin. (Kuva 9)

Kuva 9. Tarkastettujen tilaajien koko jakauma tarkastusvuosittain.



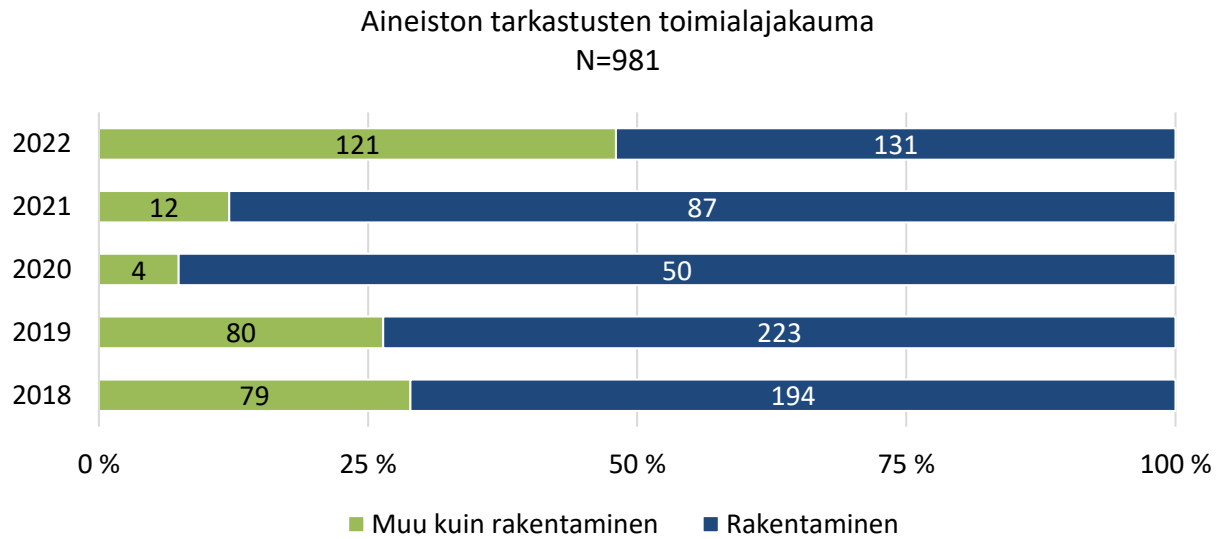
Pitkittäistutkimuksen perusjoukon muodostavista 370 tilaajasta 61 % oli rakennusalan yrityksiä, teollisuusalan yrityksiä 14 % sekä kuljetus ja varastointialan yrityksiä 9 %. (Kuva 10)

Kuva 10. Pitkittäistutkimuksen tilaajien toimialajakauma lähtötilanteessa.



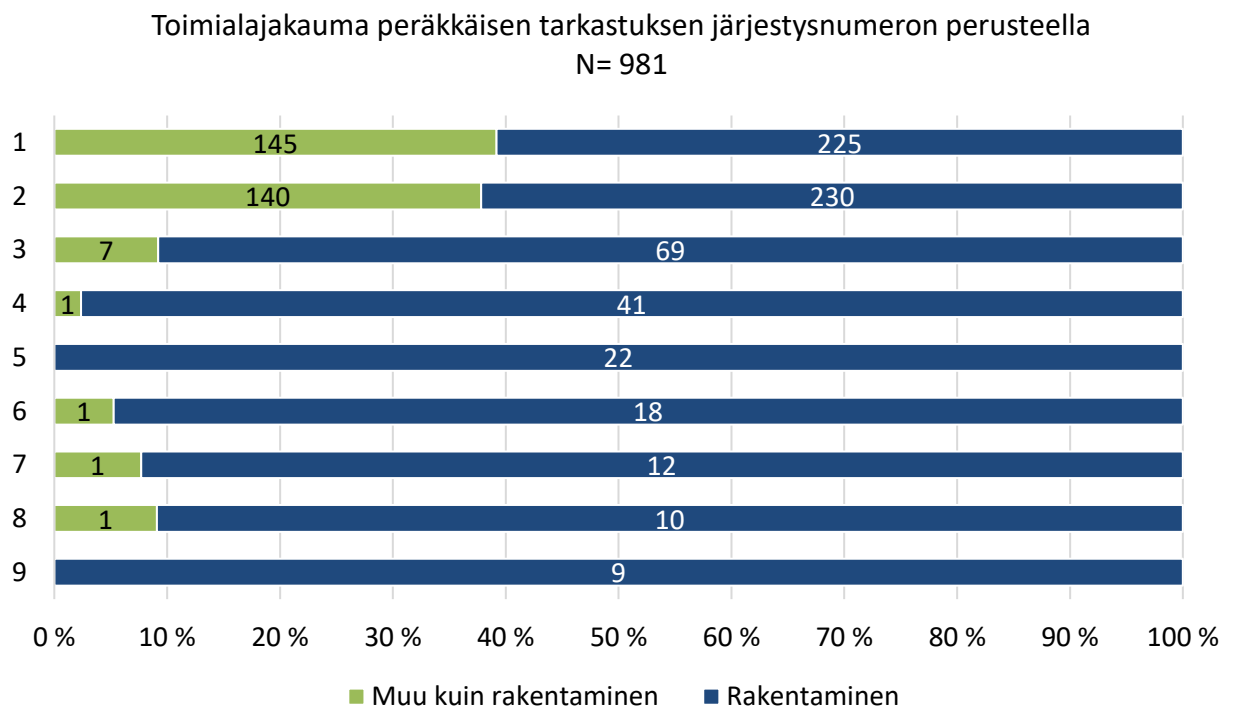
Toimialajakauma on tulosten tulkintaa varten luokiteltu rakentamiseen liittyväksi ja muuhun kuin rakentamiseen liittyväksi. Tämä jaottelu rakennustoimintaan ja muiden toimialojen yhdistelmään perustuu tilaajavastuulain 2 § soveltamisalaan, joka jakaa selvitysvelvollisuuden piiriin kuuluvan työn kategorisesti rakentamistoimintaan ja muuhun kuin rakentamistoimintaan (kuva 11). Rakennusalan tarkastusten osuus tutkimusaineistossa vaihteli 52 % ja 93 % välillä riippuen tarkastusvuodesta.

Kuva 11. Rakennusalan tarkastusten osuus aineistossa vuosilta 2018-2022.



Tarkastusten toimialoissa korostuu rakennusala etenkin kolmannesta peräkkäisestä tarkastuksesta eteenpäin. (Kuva 12)

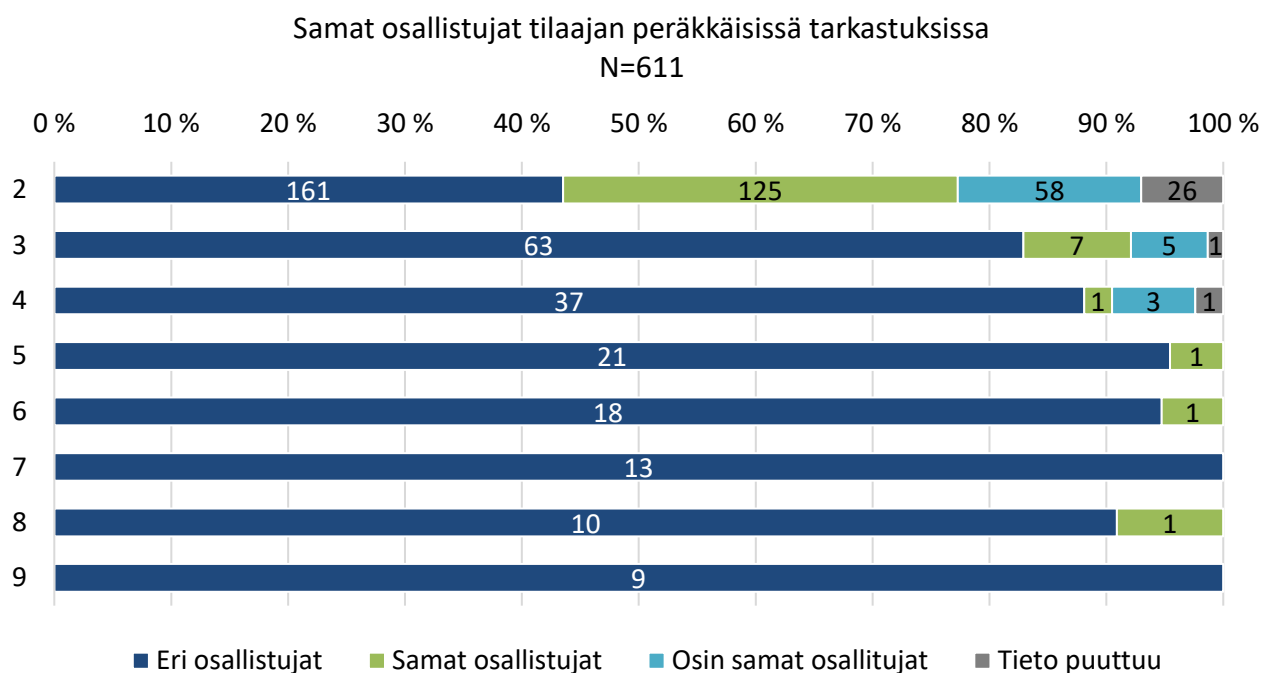
Kuva 12. Rakennusalan tarkastusten osuus peräkkäisissä tarkastuksissa yhdeksänteen peräkkäiseen tarkastukseen asti.



Rakennusalan korostumista tutkimusaineistossa selittää se, että tilaajavastuuvälvontaa on suunnattu rakentamistoimintaa muita toimialoja enemmän. Rakentamisen tavoiteltu tarkastusosuus vuosittain on vaihdellut noin 30 % ja 50 % välillä (Etelä-Suomen aluehallintovirasto työsuojelun vastuualue, 2018, 2019, 2020, 2022a). Kaikki ne tutkimusaineistoon kuuluvat tilaajat, joita oli tarkastettu yhdeksän kertaa tai enemmän, toimivat rakennusalalla (kuva 12). Koronapandemian ajalle ajoittuvien tarkastusten toimialajakaumassa rakennusala korostui erityisen vahvasti (kuva 11). Tulosten yleistyksessä tulee huomioida edellä mainittu rakennusalan korostuminen.

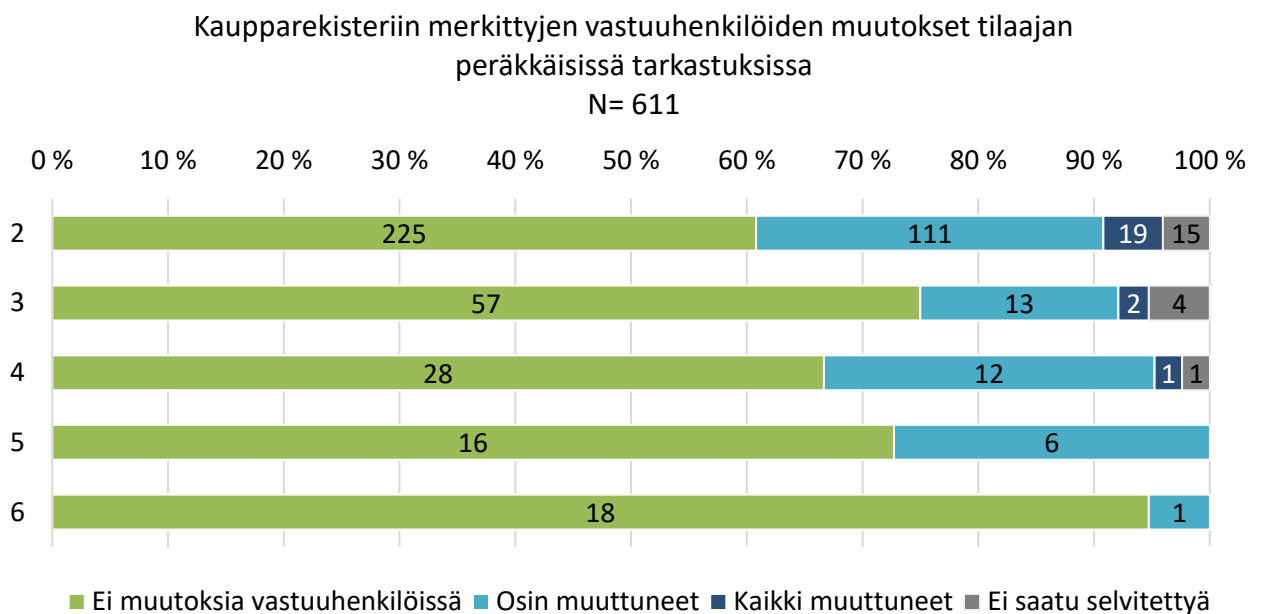
Kuvassa 13 esitetään yhdeksän ensimmäisen tarkastuksen osallistujat luokiteltuna. Lähtötilanteen jälkeisiin tarkastuksiin osallistui pääsääntöisesti eri henkilöt kuin edelliseen tarkastukseen. Toisen tarkastuksen osallistujat jakautuvat siten, että 49 % tarkastuksia osallistujat olivat joko kaikki tai osin samat kuin lähtötilanteen tarkastuksessa. Kolmannesta tarkastuksesta eteenpäin eri osallistujien osuus nousi vahvasti. Kolmansiin tarkastuksiin osallistui kaikki tai osin samat henkilöt vain 16 % tarkastuksia ja neljänsissä enää 10 % tarkastuksia.

Kuva 13. Samat osallistujat tilaajan peräkkäisissä tarkastuksissa. Kahdeksan ensimmäistä peräkkäistä tarkastusta lähtötilanteen jälkeen.



Kuvasta 14 nähdään, että kaupparekisteriin merkityissä vastuuhenkilötiedoissa oli tapahtunut jonkin verran muutoksia. Vastuuhenkilöiden muutokset näkyivät sarjoissa osin muuttuneet ja kaikki muuttuneet. Tutkimusaineiston muodostaneesta 370 tilaajan perusjoukosta 130 kohdalla havaittiin kaupparekisteriotteelta vastuuhenkilöiden muutos lähtötilanteen ja toisen tarkastuksen välisenä aikana. Muutos oli voinut olla se, että kaikki yrityksen vastuuhenkilöt olivat vaihtuneet kerralla, toimitusjohtaja vaihtunut tai hallituksen kokoonpano oli muuttunut jäsen poistumisen taikka uuden jäsenen liittymisen myötä. Tapauksia, joissa kaikki yrityksen vastuuhenkilöt vaihtuvat, oli hyvin vähän.

Kuva 14. Tilaajan vastuuhenkilöiden pysyminen samoina peräkkäisten tarkastuksen aikana. Viiden ensimmäistä peräkkäistä tarkastusta lähtötilanteen jälkeen.



Tilaajan viidennestä peräkkäisestä tarkastuksesta eteenpäin vastuuhenkilömuutokset olivat osittaisia eli osa vastuuhenkilöistä on pysynyt ennallaan edelliseen tarkastukseen nähden.

3.2 Kyselytutkimus

Tutkimuksen toinen osa koostui Webropol-kyselystä, jolla kartoitettiin tilaajien toteuttamia muutoksia ja syitä tilaajan aiemmalle laiminlyönnille. Kyselytutkimus kohdistettiin sellaisiin tilaajiin, jotka ovat saaneet velvoitteita vuosien 2018–2019 valvonnassa.

Kyselytutkimuksessa hyödynnettiin Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueen vuonna 2022 toteuttamien seurantatarkastusten havaintoja (Etelä-Suomen aluehallintovirasto työsuojelun vastuualue, 2022a, 2022b).

3.2.1 Seurantatarkastushankkeen havainnot muutosteista

Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue teki vuonna 2022 tilaajavastuuvalvonnan seurantatarkastuksia vuosina 2018–2019 tarkastettuihin tilaajiin, jotka olivat laiminlyöneet selvitysvelvollisuuttaan. Seurantatarkastushankkeen kohdejoukon muodosti teollisuuden, kuljetus-, palvelu- ja rakennusalan yritykset, joiden edellisessä tarkastuksessa työsuojeluviranomainen oli havainnut joko laiminlyöntimaksuprosessiin johtaneita puutteita selvitysvelvollisuuden noudattamisessa tai tilaajalle oli annettu toimintaohjeita tarkastuksessa. Seurantatarkastuksen aikana tarkastaja ja tilaajan edustaja keskustelivat siitä, millaisia korjaustoimintoja eli muutoksia tilaaja oli toteuttanut toiminnassaan edellisen tarkastuksen jälkeen. (Etelä-Suomen aluehallintovirasto työsuojelun vastuualue, 2022a, 2022b).

Hankkeen tarkastuksissa raportointihetkellä oli löytynyt 135 muutostekoa toteuttanutta tilaajaa ja 61 tilaajaa, jotka eivät olleet tehneet mitään muutoksia. Muutostekoa oli toteuttanut 69 % tilaajista. Selvitysvelvollisuuden noudattaminen todettiin vain 57 tarkastuksessa ja 150 tilaajaa sai seurantatarkastuksessa toimintaohjeita. Selvitysvelvollisuuden parempi noudattaminen todettiin 28 % tarkastuksia. (Etelä-Suomen aluehallintovirasto työsuojelun vastuualue, 2022b, 2022c).

Seurantatarkastusten yhteydessä tarkastajat keräsivät tietoa tilaajan toteuttamista muutosteista. Muutosteot on hankeraportissa luokiteltu tietojärjestelmiin, ohjeistuksen, henkilöstöön, malliasiakirjoihin liittyviksi. Näiden lisäksi on luokiteltu tieto myös tilaajavastuulain minimitason ylittävistä toimintatavoista sekä havainnot siitä, ettei muutostekoa ole tehty. Tilaajat olivat voineet toteuttaa useita muutoksia (kuva 15). (Etelä-Suomen aluehallintovirasto työsuojelun vastuualue, 2022b, 2022c).

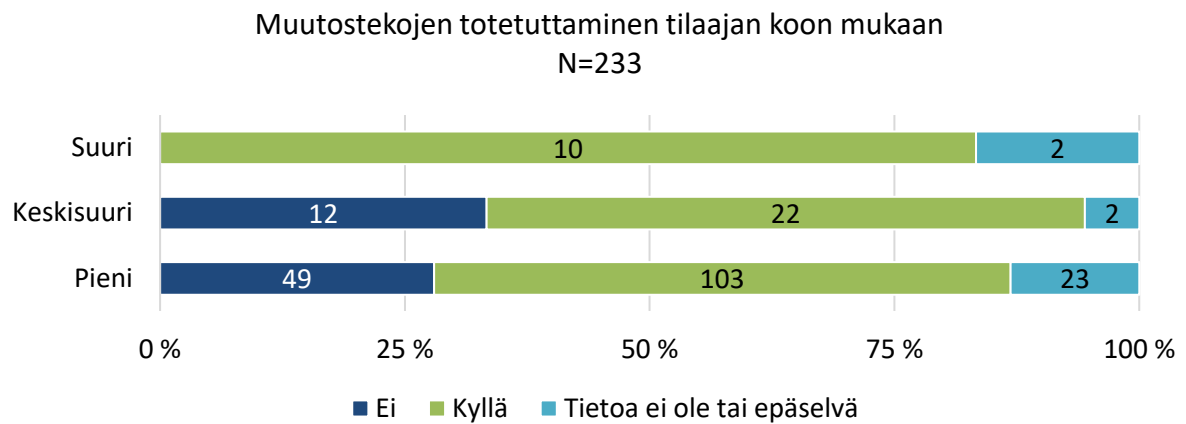
Kuva 15. Tilajien muutosteot seurantatarkastushankkeessa, 14.9.2022 mennessä toimitetut tarkastuskertomukset. (Etelä-Suomen aluehallintovirasto työsuojelun vastuualue, 2022b)



Lukumäärän perusteella kolme yleisintä seurantatarkastuksissa esiintuotua muutostekoa kohdistui tietojärjestelmien hankkimiseen tai muuttamiseen, yrityksen sisäisen ohjeistuksen laatimiseen tai päivittämiseen sekä yrityksen henkilöstön kouluttamiseen, tehtävien vastuuttamiseen ja rekrytointiin (kuva 15). (Etelä-Suomen aluehallintovirasto työsuojelun vastuualue, 2022b, 2022c).

Muutostekojen toteuttamista oli hankeraportissa tarkasteltu myös tilaajaan koon perusteella. (Kuva 16) Tarkastetut suuret yritykset olivat toteuttaneet muutostekoja. Keskisuurista ja pienistä yrityksistä yli puolet ovat olivat kertomansa mukaan toteuttaneet muutostekoja. Keskisuurista yrityksistä 61 % ja pienistä yrityksistä 59 %. (Etelä-Suomen aluehallintovirasto työsuojelun vastuualue, 2022b).

Kuva 16. Muutostekojen toteuttaminen tilaajan koon perusteella (Etelä-Suomen aluehallintovirasto työsuojelun vastuualue, 2022b).



Seurantatarkastuksissa oli seurattu myös sitä, oliko tilaajayrityksen kaupparekisteriin merkityissä henkilöissä tapahtunut muutoksia ja sitä, osallistuiko tarkastukseen samat henkilöt kuin edelliseen tarkastukseen. Hankeraportin mukaan organisaatiossa tapahtuvat henkilömuutokset ovat tunnistettuja riskikohtia myös selvitysvelvollisuuden noudattamisen käytäntöjen osalta. Hankkeen tarkastuksissa todettiin, että tarkastukseen osallistujat ja organisaation vastuuhenkilöt olivat suuressa osin pysyneet samoina. Vaikka tarkastukseen osallistui kaikki samat henkilöt tai osin samat henkilöt, niin silti sama velvoite oli annettu toistamiseen joka toisessa tarkastuksessa. Seurantahankkeen tarkastusten perusteella ei pystytty tekemään johtopäätöksiä siitä, millainen vaikutus henkilöstömuutoksilla oli selvitysvelvollisuuden noudattamiseen. (Etelä-Suomen aluehallintovirasto työsuojelun vastuualue, 2022b).

Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueen toteuttamista seurantatarkastuksista 189 kuului tutkimusaineistoon ja näistä deduktiiviseen malliin kuuluvat tiedot on kerätty samalla tavalla muiden tarkastusten kanssa.

3.2.2 Muutostekokysely

Tutkimuksen toinen osa koostui kyselytutkimuksesta vuosina 2018–2019 tilaajavastuutarkastuksissa velvoitteita saaneille yrityksille. Kysely oli poikittaistutkimus,

jonka tarkoituksena oli tuottaa lisätietoa ilmiöstä eli tässä tapauksessa tilaajien toteuttamista muutosteista (Vastamäki & Valli, 2018, ss. 129–130). Muutosteolla tarkoitettiin toimenpidettä, johon tilaaja ryhtyy, kun on saanut toimintaohjeen.

Muutostekojä koskevan kysymyksen vastausvaihtoehdoissa hyödynnettiin työsuojelun vastuualueen tekemien seurantatarkastusten havaintoja erilaisista muutosteista. (Liite 1) Vuoden 2022 aikana toteutetussa seurantatarkastushankkeessa todettiin, ettei kaikki tilaajat ryhdy ohjeistuksen jälkeen muutostekoihin (Etelä-Suomen aluehallintovirasto työsuojelun vastuualue, 2022b). Kyselyn tavoitteena oli näiden tapausten kohdalla tuottaa lisätietoa syistä sille, miksi tilaaja ei ollut ryhtynyt toimenpiteisiin.

Kyselytutkimuksen perusjoukko muodostui tilaajista, jotka olivat saaneet toimintaohjeen tai -ohjeita, mutta eivät olleet kuuluneet vuoden 2022 seurantatarkastushankkeen kohdejoukkoon. Aiempi tarkastus oli voinut johtaa laiminlyöntimaksuprosessin alkamiseen. Perusjoukossa toimintaohje selvitysvelvollisuuden ajankohdasta oli annettu 1890 tarkastuksessa ja 1803 eri tilaajalle. Laiminlyöntimaksun määräämistä koskeva hallinnollinen prosessi oli käynnistynyt yhteensä 180 tarkastuksessa.

Kysely lähetettiin 725 vastaanottajalle. Näiden tarkastuksessa oli alkanut laiminlyöntimaksun määräämistä koskeva hallinnollinen prosessi, tai tilaaja oli saanut tarkastuksessa toimintaohjeita. Toimintaohjeiden aiheet liittyivät joko selvitysvelvollisuuden ajankohtaan tai veroihin, työntekijöiden eläkevakuuttamiseen, työntekijöiden tapaturmavakuuttamiseen taikka sovellettavaa työehtosopimusta koskevaan selvitykseen. Kysely lähetettiin kaikille niille verorekisterimerkintöjen perusteella aktiivisesti toiminnassa oleville tilaajille, joiden tarkastuksessa oli alkanut laiminlyöntimaksun määräämistä koskeva hallinnollinen prosessi. Toimintaohjeita saaneista tilaajista valittiin kyselyn vastaanottajat satunnaisotannalla. Satunnaisotanta toteutettiin Excelin SATUNNAISLUKU-funktiolla. Ennen funktion käyttöä tilaajat oli järjestetty aakkosjärjestykseen.

Vastaanottajien organisaatiosähköpostiosoitteet kerättiin julkisista yrityshakemistoista Internetistä, YTJ-tietopalvelusta tai yritysten omilta kotisivuilta. Suurin osa vastaanottajista

oli henkilöstömäärän perusteella pieniä yrityksiä (68 %) ja toimialajakauman perusteella eniten kyselyitä meni rakennusalan toimijoille (42 %) (liite 2).

Ennen kyselyn lähettämistä kolmelta aiheeseen aiemmin tutustumattomalta henkilöltä pyydettiin kommentteja. Yhden kommentoijan äidinkieli oli muu kuin suomi. Saadun palautteen perusteella muokattiin sekä kysymyksiä että vastausvaihtoehtoja. Vastaaminen tapahtui julkisen Webropol-kyselylinkin kautta. Vastaajat osallistuivat kyselyn nimettömästi 1.10.2022-16.10.2022 välisenä aikana ja heille lähetettiin yksi muistutusviesti.

4 Tilaajavastuuvallonnalla saavutetut muutokset

Opinnäytetyön pääasiallinen tutkimuskysymys oli, että saadaanko valvonnalla aikaan muutoksia asiakkaan toimintatapoihin eli saavutetaanko vaikuttavuutta? Tätä kysymystä lähestyttiin tutkimalla tarkastuksen tuottamia vaikutuksia tilaajien toimintaan sekä kartoittamalla tilaajien toteuttamia korjaustoimenpiteitä toimintaohjeen saamisen jälkeen.

Pitkittäistutkimuksen tavoitteena oli selvittää sekä välittömien vaikutusten muutosta että selvitysvelvollisuuden noudattamisen tason muuttumista peräkkäisissä tarkastuksissa. Pitkittäistutkimuksen tulokset kohdistuivat odotettuihin positiivisiin asiakasmuutoksiin. Tutkimusaineistosta tunnistettiin runsaasti havaintoja tilanteista, jotka on tulkittu välittömiksi vaikutuksiksi. Käytännössä nämä olivat tilanteita, joissa tilaaja oli hankkinut tilaajavastuuseelvityksiä vasta tarkastuksen alkamisen jälkeen. Tutkimuksessa tunnistettiin myös pidemmän ajan kuluessa syntyneitä vaikutuksia eli tilanteita, joissa tilaaja oli noudattanut selvitysvelvollisuuttaan uusissa sopimuksissa aiempaa paremmin. Näillä asiakasvaikutuksilla on potentiaali edesauttaa yhteiskunnallisen vaikuttavuuden syntymiseen.

Kyselytutkimuksen tavoitteena oli selvittää lisää tilaajien toteuttamia muutostekoja sekä aiemman laiminlyönnin syistä. Kyselytutkimus saavutti tavoitteensa, kun muutosteoista laiminlyönnin syistä saatiin lisätietoa.

4.1 Välittömät muutokset eli selvitysten hankkiminen tarkastuksen aikana

Tarkastuskertomusten dokumenttianalyysissä välittömien muutosten havainnointi tehtiin sisällön analyysinä eli asian kuvaamisena sanallisesti. Vaikuttavuuden syntymekanismiin kuuluvat välittömät vaikutukset. Pitkittäistutkimuksessa välittömänä muutoksena tutkittiin deduktiivisesti sitä, oliko tilaaja esittänyt vain tarkastuksen aikana hankittuja tilaajavastuuseelvityksiä.

Tarkastus katsottiin alkaneeksi tilaajalle toimitetusta tarkastusilmoituksesta tai ennalta ilmoittamatta tehdyn tarkastuskäynnin ajankohdasta. Tilaajan esittämiä tilaajavastuuseelvitysten päivämääriä verrattiin tarkastuksen alkamisajankohtaan ja tilaajavastuuseelvityksistä havainnointiin, oliko kaikki esitetyt tilaajavastuuseelvitykset hankittu tarkastuksen alkamisen jälkeen, oliko osa esitetyistä tilaajavastuuseelvityksistä hankittu tarkastuksen aikana, vai oliko esitetyt selvitykset hankittu ennen tarkastuksen alkamista. Havainnointi tehtiin jokaisen tilaajavastuulain 5 § 1 momentin 1 – 6 kohdan selvityksen osalta ja päätelmä tarkastuksen aikana hankkimisesta tehtiin vanhimman päiväyksen perusteella. Päivämäärän puuttuessa päätelmä selvitysten hankkimisesta tarkastuksen aikana tehtiin sellaisten tarkastuskertomuksiin kirjattujen havaintojen perusteella kuin **”tarkastusta varten”, ”tarkastuksen aikana”** tai **”tarkastuskäynnin jälkeen”**.

Lähtötilanteen muodosti 370 tarkastuskertomusta, joista 87 ei pystytty tekemään edellä kuvattua sisällön analyysiä, koska päättelyyn tarvittavat ajankohtatiedot tai muu tarpeellinen yksityiskohtainen havainto puuttui. Lähtötilanteen kato oli 23,5 %.

Tilaajan toimintatavan muutosta voidaan arvioida vain tilanteessa, joissa tilaaja on solminut saadun toimintaohjeen jälkeen uuden sopimuksen. Tällaisiin tilanteisiin liittyviä tarkastuskertomuksia aineistossa oli yhteensä 491. Sellaisten tarkastusten määrä vähenee nopeasti, joissa olisi tarkastettu veloitteen antamisen jälkeen solmittuja sopimuksia. Kahdeksannesta tarkastuksesta eteenpäin ryhmäkoko jää alle 10 tarkastuksen. Taulukossa 3 esitetty kahdeksan peräkkäisen tarkastuksen tiedot. Tiedot kokonaisuudessaan löytyvät liitteestä 2.

Taulukko 3. Välittömät vaikutukset peräkkäisissä tarkastuksissa eli tilaajavastuuselvytysten hankkiminen vasta tarkastuksen alkamisen jälkeen. Kahdeksan ensimmäistä tarkastusta.

Tarkastuksen järjestysnumero	Selvitykset oli hankittu ennen tarkastuksen alkua	Kaikki selvitykset hankittu tarkastuksen aikana	Osa selvityksistä hankittu tarkastuksen aikana	Tieto puuttuu	Kaikki yhteensä
1	94	71	118	87	370
2	167	46	68	14	295
3	46	2	5	5	58
4	29	3	4	2	38
5	16		2	1	19
6	13		3		16
7	9		2		11
8	6		3		9

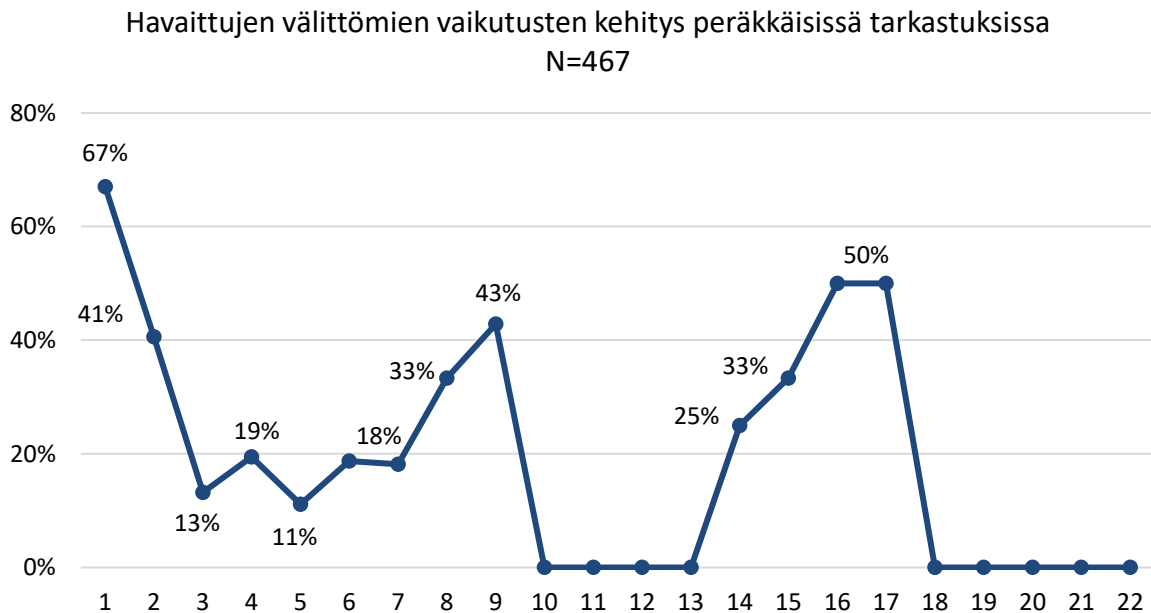
Lähtötilanteen tarkastuksissa 71 tapauksessa kaikki esitetyt tilaajavastuuselvytykset oli hankittu vasta tarkastuksen aikana ja 118 tarkastuksessa osa selvityksistä oli hankittu tarkastuksen aikana (taulukko 3). Lähtötilanteen tarkastuksissa yhteensä 189 tilaajaa oli välittömästi korjannut selvitysvelvollisuuden laiminlyöntiään. Lähtötilanteen tarkastuksissa 67 % havaittiin välittömiä korjausvaikutuksia. Tämä toimii muutoksen havainnoinnin alkutilana.

Välittömien vaikutusten suhteellinen osuus vähenee jyrkästi kolmanteen peräkkäiseen tarkastukseen asti. Kuvasta 17 nähdään, että toisessa peräkkäisessä tarkastuksessa välittömien korjausvaikutusten osuus on 41 % eli laskua lähtötilanteesta on 26 prosenttiyksikköä.

Kolmannesta peräkkäisestä tarkastuksesta eteenpäin on muistettava, että tulokset kohdistuvat pääasiallisesti rakennusalan tarkastuksiin. Kolmannessa peräkkäisessä

tarkastuksessa välittömien vaikutusten osuus on enää 13 %, eli laskua lähtötilanteesta on 54 prosenttiyksikköä.

Kuva 17. Havaittujen välittömien vaikutusten osuuksien kehitys peräkkäisissä tarkastuksissa.



Viidennessä peräkkäisessä tarkastuksessa välittömien vaikutusten osuus oli 11 % eli laskua lähtötilanteesta oli laskenut 56 prosenttiyksikköä. Viidennen peräkkäisen tarkastuksen jälkeen välittömien korjausvaikutusten osuus nousi aina yhdeksänteen tarkastukseen asti, jolloin välittömien vaikutusten osuus oli 43 % eli hieman enemmän kuin toisen tarkastuksen osuus. Tämän jälkeen havaittiin välittömien vaikutusten osuudessa uudestaan kasvua, kun kyseessä on 13–17 peräkkäinen tarkastus. (Kuva 17)

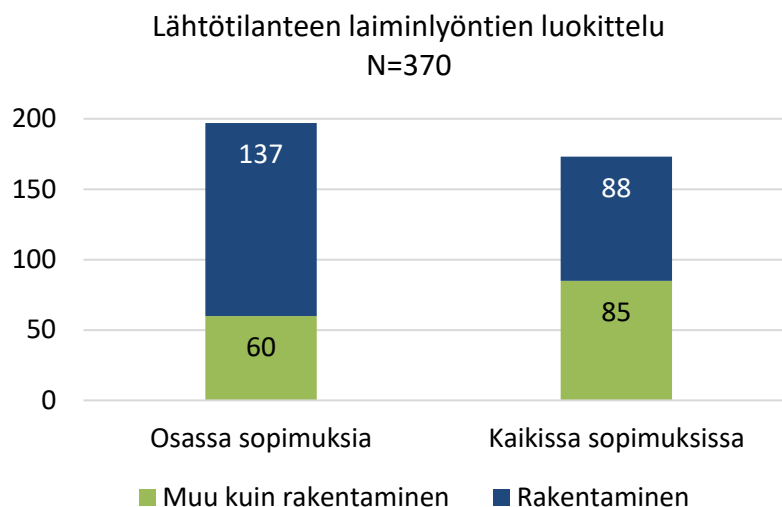
4.2 Selvitysvelvollisuuden noudattaminen veloitteen jälkeen solmituissa sopimuksissa

Selvitysvelvollisuuden noudattaminen on lähtökohtaisesti binääristä eli tilaaja joko noudattaa selvitysvelvollisuuttaan tai laiminlyö sen. Tätä arvioidaan sopimuskohtaisesti. Tarkastuksissa oli tarkastettu useita sopimuksia samalla kertaa, joten lähtötilanteen selvitysvelvollisuuden laiminlyönti luokiteltiin sen perusteella, että oliko tilaaja laiminlyönyt selvitysvelvollisuuttaan kaikissa tarkastetuissa sopimuksissa vai osassa. Luokittelussa

huomioitiin selvitysvelvollisuuden noudattaminen vain niiden sopimusten osalta, joista tilaajalla oli ollut todellinen selvitysvelvollisuus ilman poikkeuksia eli sopimukset olivat kuuluneet soveltamisalaan, laissa määritetty raja-arvo oli ylittynyt ja tilaaja ei ollut vapautunut selvitysvelvollisuudesta tilaajavastuulain 5 § 4 momentissa yksilöidyillä perusteilla kuten sopimussuhteen vakiintuneisuus tai sopimuspuolen liiketoiminnan vakiintuneisuus, jne.

Pitkittäistutkimuksen aineistoon kuuluvien tarkastuksen lähtötilanne jokaisessa oli, että tilaaja ei ollut noudattanut selvitysvelvollisuuttaan oikein. Lähtötilanteessa 173 tilaajaa oli laiminlyönyt selvitysvelvollisuutensa kaikissa tarkastetuista sopimuksissa ja 197 tilaajaa osassa tarkastettuja sopimuksia (kuva 18). Osassa sopimuksia laiminlyöty -luokan osuus lähtötilanteen tarkastuksista on 53 %. Kaikissa sopimuksissa laiminlyöty -luokan osuus lähtötilanteessa tarkastuksista on 47 %.

Kuva 18. Lähtötilanteen tarkastuksissa havaittujen laiminlyöntien luokittelu.

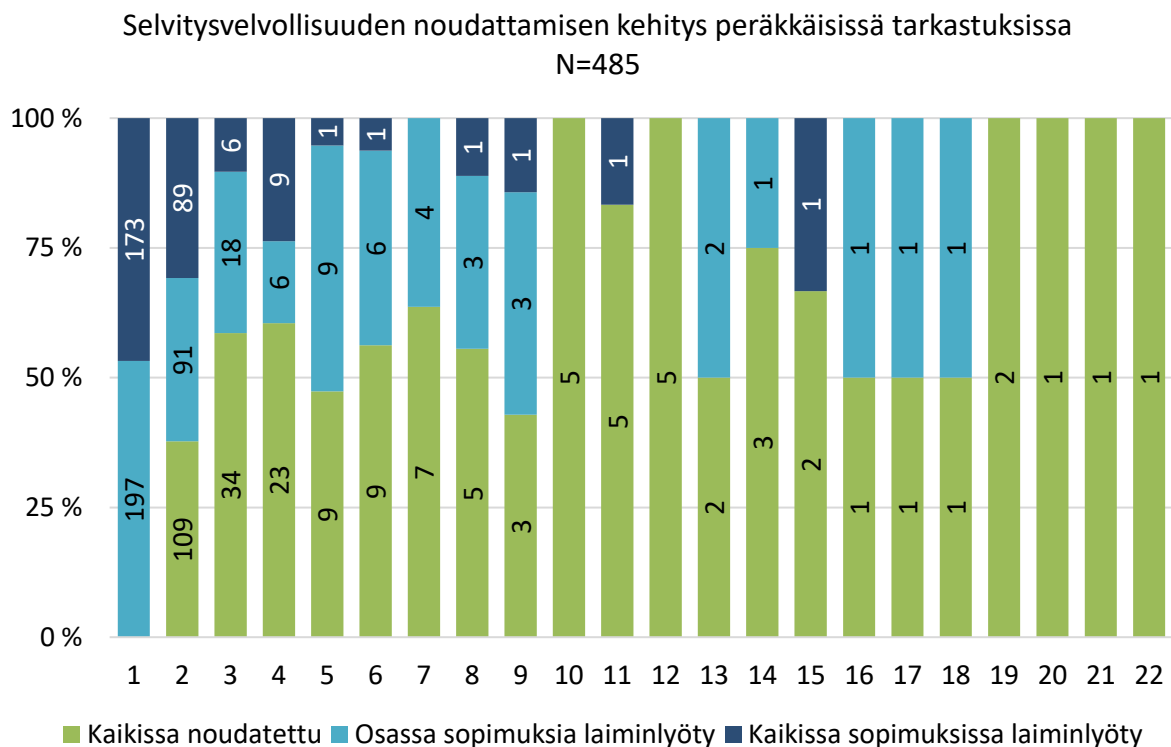


Tilaajan selvitysvelvollisuuden noudattamisen muutosta voidaan arvioida vain tilanteessa, joissa tilaaja on solminut saadun toimintaohjeen jälkeen uuden sopimuksen. Tällaisiin tilanteisiin liittyviä tarkastuskertomuksia aineistossa oli yhteensä 491. Selvitysvelvollisuuden noudattamista pystyttiin havainnoimaan 485 lähtötilanteen jälkeisessä tarkastuksessa, koska neljässä tarkastuksessa uudesta sopimuksesta tilaajalla ei ollut ollut selvitysvelvollisuutta ja

kahdessa tarkastuksessa lähtötiedot päätelmän tekemiselle oli puutteelliset. Nämä kadon muodostavat tarkastuskertomukset ovat olleet tilaajalle järjestyksessä toinen.

Lähtötilanteen jälkeisissä tarkastuksissa selvitysvelvollisuuden noudattamista tutkittiin samoin kriteerein kuin lähtötilannetta. Tarkastuskertomuksen kirjausten perusteella on selvitysvelvollisuuden noudattamisesta tehty kolmenlaisia havaintoja. Uuden luokan muodostivat havainnot siitä, että tilaaja oli noudattanut kaikissa uusissa sopimuksissaan selvitysvelvollisuuttaan. Kaksi muuta havaintoluokkaa olivat samat kuin lähtötilanteessa eli tilaaja oli laiminlyönyt selvitysvelvollisuuttaan kaikissa uusissa sopimuksissa tai osassa uusia sopimuksia. Kuvasta 19 nähdään lähtötilanteen jälkeen tehtyjen sopimusten osalta selvitysvelvollisuuden noudattamisen kehitys kaikkien kolmen luokan osalta.

Kuva 19. Tilaajan selvitysvelvollisuuden noudattaminen luokiteltuna. Uusien tarkastusten kohdalla huomioitu vain veloitteen jälkeen solmitut sopimukset.



Toisen tarkastuksen ryhmässä selvitysvelvollisuuden noudattamisen luokittelu pystyttiin tekemään 289 tarkastuksessa, koska 81 tarkastuksessa ei pystytty toteamaan veloitteen jälkeen solmittua sopimusta, josta tilaajalla olisi ollut selvitysvelvollisuus. Toisen peräkkäisen

tarkastuksen kohdalla havaittiin selkeä nousu siinä, että tilaaja oli noudattanut selvitysvelvollisuuttaan kaikissa tarkastetuissa sopimuksissa. Tarkastuksista 38 % todettiin, että tilaaja oli noudattanut selvitysvelvollisuutta kaikissa selvitysvelvollisuuden piiriin kuuluvissa sopimuksissa. Osassa sopimuksia laiminlyöty -luokan osuus oli 31 % eli laskua tapahtui 22 prosenttiyksikköä. Kaikissa sopimuksia laiminlyöty -luokan osuus oli 29 % eli laskua tapahtui 18 prosenttiyksikköä.

Kolmannesta peräkkäisestä tarkastuksesta eteenpäin on muistettava, että tulokset kuvaavat pääasiassa rakennusalalla tapahtunutta muutosta. Kolmannesta tarkastuksesta eteenpäin muita kuin rakennustoimintaa koskevia tarkastuksia aineistossa oli vain kahdeksan. Kolmannen tarkastuksen osalta todettiin, että selvitysvelvollisuuden noudattamisen osuus kaikkien sopimusten osalta kasvoi 59 prosenttiin ja laiminlyöntien määrä kaikkien sopimusten osalta laski 10 prosenttiin. Kolmansien tarkastusten ryhmästä löytyi 24 uutta tilaajaa, jotka olivat noudattaneet selvitysvelvollisuuttaan oikein kaikissa tarkastetuissa sopimuksissa vasta kolmannessa peräkkäisessä tarkastuksessa. Eli nämä 24 tilaajaa olivat saaneet sekä lähtötilanteen että sitä seuraavassa tarkastuksessa toimintaohjeita. Näistä tilaajista 22 toimi rakennusalalla.

Neljännän tarkastuksen osalta todettiin, että selvitysvelvollisuuden noudattamisen osuus kaikkien sopimusten osalta nousi edelleen 61 prosenttiin. Neljänsien peräkkäisten tarkastusten joukosta löytyi 10 uutta tilaajaa, jotka olivat noudattaneet selvitysvelvollisuuttaan oikein kaikissa tarkastetuissa sopimuksissa vasta neljännessä peräkkäisessä tarkastuksessa. Eli nämä 10 tilaajaa olivat saaneet aiemmissa tarkastuksissa toimintaohjeita. Neljännen tarkastuksen jälkeen selvitysvelvollisuuden noudattamisen taso kaikissa sopimuksissa laski jonkin verran (kuva 19).

Seitsemäs peräkkäinen tarkastus on ensimmäinen ajankohta, josta saatiin havaintoja pelkästään siitä, että tilaajat olivat noudattaneet selvitysvelvollisuutta joko kaikissa tai osassa tarkastettuja sopimuksia eikä löytynyt yhtään sellaista tarkastusta, jossa tilaaja olisi laiminlyönyt selvitysvelvollisuuden kaikissa sopimuksissa. Kymmenes peräkkäinen tarkastus oli ensimmäinen hetki, jossa tehtiin havainto siitä, että tilaajat olivat noudattaneet selvitysvelvollisuuttaan 100 % tarkkuudella. Tämän jälkeen selvitysvelvollisuuden

noudattamisen taso taas vaihtelee (kuva 19). On kuitenkin huomattava, että tarkastusmäärät ovat vähäisiä.

Tulokset eivät ole kokonaisuudessaan yleistettävissä kaikille toimialoille, koska kahdeksannesta tarkastuksesta alkaen kaikki aineistoon kuuluvat tilaajat toimivat rakennusalalla. Taulukossa 4 kuvataan selvityselvöllisyyden noudattamisen jakautumista rakentamistoiminnan ja muun kuin rakentamistoiminnan välillä.

Taulukko 4. Selvityselvöllisyyden noudattamisen jakautuminen rakentamistoiminnan ja muun kuin rakentamistoiminnan välillä tilaajan solmimissa uusissa sopimuksissa.

	Tarkastuksen järjestysnumero								Yhteensä
	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.–22. Yht.	
Uusi sopimus solmittu ja tarkastettu	289	58	38	19	16	11	9	45	485
Muu kuin rakentaminen	126	4	1		1	1	1		134
Kaikissa noudatettu	30	2							32
Osassa laiminlyöty	43	2			1	1	1		48
Kaikissa laiminlyöty	53		1						54
Rakentaminen	163	54	37	19	15	10	8	45	351
Kaikissa noudatettu	79	32	23	9	9	7	5	33	197
Osassa laiminlyöty	48	16	6	9	5	3	2	9	98
Kaikissa laiminlyöty	36	6	8	1	1		1	3	56
Kaikki yhteensä	292	58	38	19	16	11	9	45	485

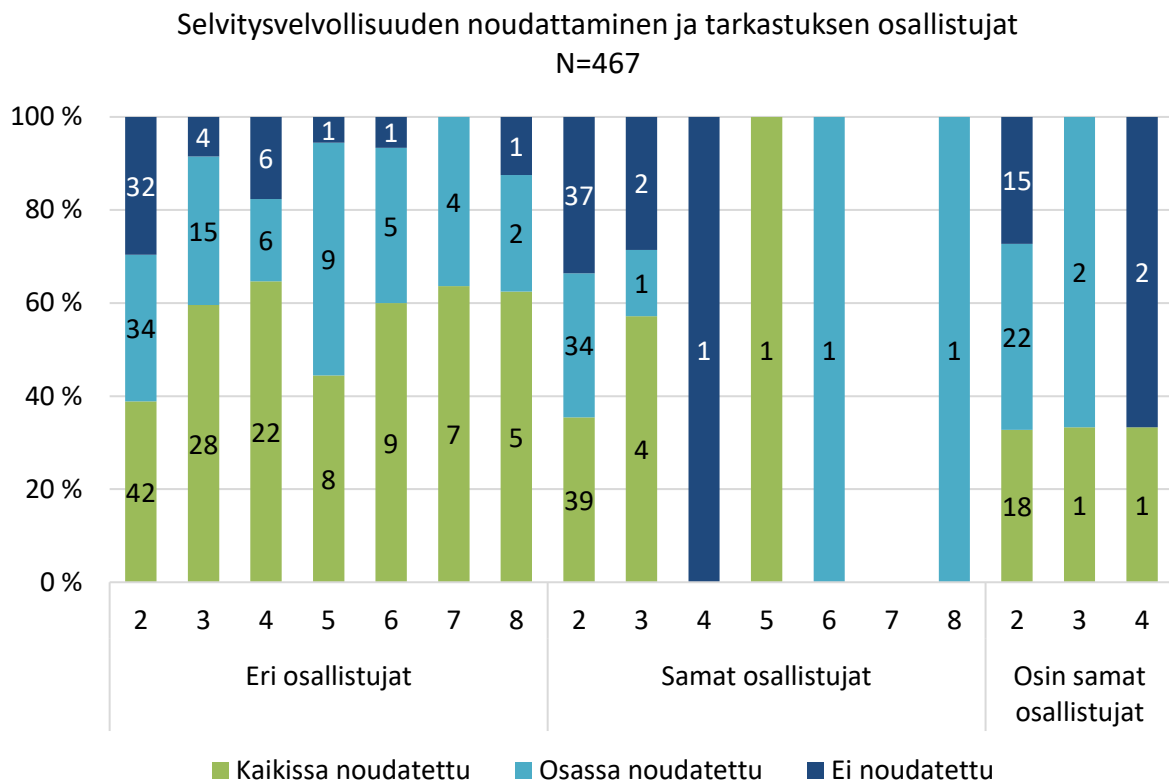
Aineistosta löytyi yhteensä 229 tarkastusta (47 %), joissa tilaaja oli noudattanut selvitysvelvollisuuttaan kaikissa toimintaohjeen jälkeen solmimissaan sopimuksissa. Suurin osa näistä tarkastuksista oli rakennusalalta (86 %). Osittain selvitysvelvollisuuttaan noudattaneita tilaajia oli yhteensä 146 (30 %). Aineistosta löytyi 110 tarkastusta (23 %), joissa selvitysvelvollisuutta ei ollut noudatettu yhdessäkään uudessa tarkastetussa sopimuksessa. Nämä tarkastukset jakoutuivat lukumääräisesti hyvin tasaisesti rakennusalan ja muun kuin rakentamisen kesken. (Taulukko 4)

4.3 Tarkastukseen osallistujien vaikutus selvitysvelvollisuuden noudattamiseen

Pitkittäistutkimuksessa seurattiin sitä, että osallistuiko tarkastukseen samat henkilöt kuin edelliseen tarkastukseen. Kuvassa 20 esitetään peräkkäisten tarkastusten osallistujien vaikutusta selvitysvelvollisuuden noudattamisen tasoon. Tarkastukseen osallistuneiden vaikutusta pystyttiin selvittämään 467 tarkastuksesta.

Yleishavainto aineistosta oli, että lähtötilanteen jälkeiseen toiseen tarkastukseen osallistujista enemmistö oli osallistunut aiempaan tarkastukseen. Täysin samat osallistajat olivat 110 tarkastuksessa ja osin samat osallistajat 55 tarkastuksessa. Kolmannesta peräkkäisestä tarkastuksesta eteenpäin tarkastukseen osallistui harvoin täysin tai osin samat henkilöt kuin edellisessä tarkastuksessa. (Kuva 20)

Kuva 20. Selvitysvelvollisuuden noudattaminen uusissa sopimuksissa ja samat osallistajat tarkastuksessa. Seitsemän ensimmäistä peräkkäistä tarkastusta lähtötilanteen jälkeen.



Vaikka tarkastuksessa oli ollut eri osallistujat, niin toisen, kolmannen ja neljännen tarkastuksen tarkastelu paljastaa selvitysvelvollisuuden noudattamisen paranemisen kaikkien sopimusten osalta. Toisessa tarkastuksessa selvitysvelvollisuuden noudattaminen kaikissa sopimuksissa todettiin 39 % tarkastuksia, kun tarkastuksissa oli ollut eri osallistujat. Kolmannessa tarkastuksessa prosenttiosuus on noussut 60 prosenttiin ja neljännessä tarkastuksessa osuus oli jopa 65 % tarkastuksia.

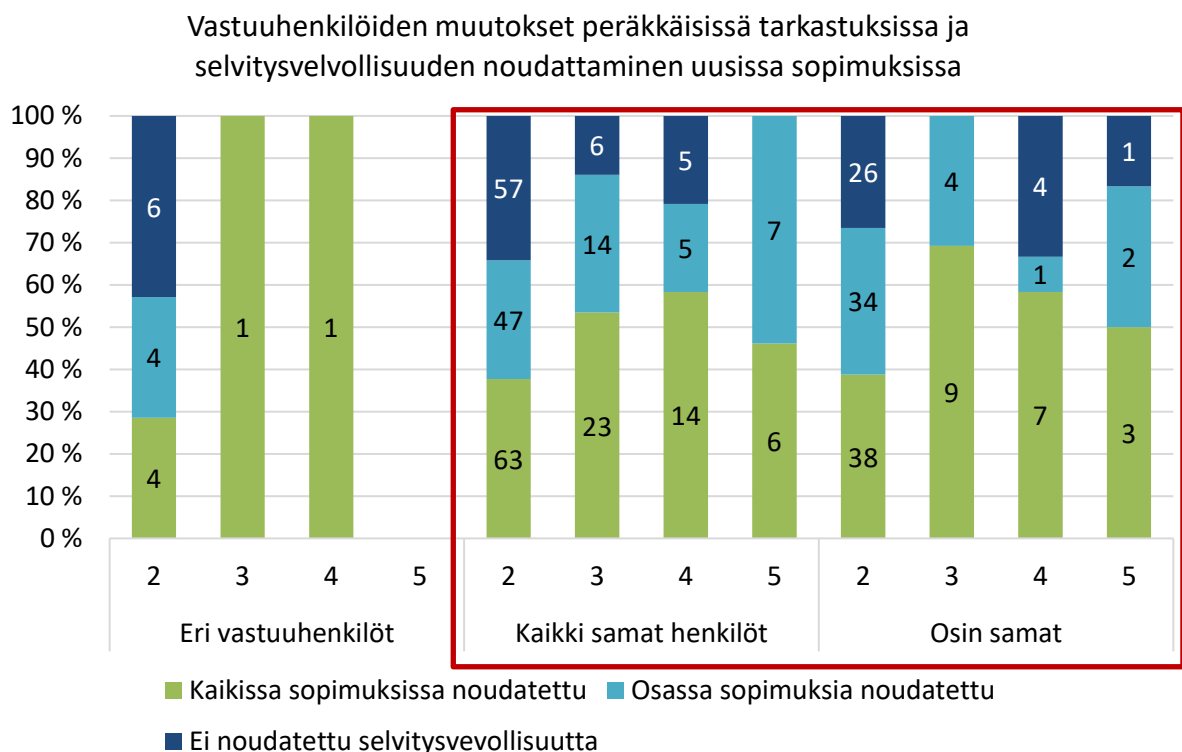
Lähtötilanteen jälkeisessä toisessa tarkastuksessa selvitysvelvollisuuden noudattamisen taso ei näyttänyt eroavan sen perusteella, että osallistuuko tarkastukseen samat vai eri henkilöt. Selvitysvelvollisuuden noudattaminen kaikissa sopimuksissa näyttää olevan hiukan yleisempää, jos tarkastuksiin oli osallistunut eri henkilöt. Kolmannessa ja neljännessä tarkastuksessa sama trendi jatkui. Nämä havainnot eivät tue sitä oletttamaa, että selvitysvelvollisuuden noudattaminen paranee, kun peräkkäisiin tarkastuksiin osallistuu samat henkilöt. (Kuva 20)

4.4 Tilaajan vastuuhenkilömuutosten vaikutukset selvitysvelvollisuuden noudattamiseen

Pitkittäistutkimuksessa seurattiin sitä, että vaihtuiko peräkkäisten tarkastusten välissä tilaajan kaupparekisteriin merkityt vastuuhenkilöt. Vastuuhenkilöissä tapahtui suhteellisen vähän muutoksia (kuva 21). Vastuuhenkilömuutokset pystyttiin selvittämään 473 tarkastuksen kohdalta.

Koko aineistossa oli vain 16 tarkastusta, joissa tilaajan kaikki vastuuhenkilöt olivat vaihtuneet samalla kertaa, ja tilaaja oli solminut uusia sopimuksia, joista tällä oli ollut selvitysvelvollisuus. Havaintojen vähyydestä johtuen eri vastuuhenkilöt -ryhmästä ei tehdä johtopäätöksiä. (Kuva 21)

Kuva 21. Tilaajan vastuuhenkilömuutokset ja selvitysvelvollisuuden noudattaminen uusissa solmituissa sopimuksissa.



Tyypillisempi muutos oli ollut se, että osa vastuuhenkilöistä oli vaihtunut. Toisen tarkastuksen kohdalla oli vain yhden prosenttiyksikön ero kaikkien sopimusten selvitysvelvollisuuden noudattamisessa, kun vertailtiin tilaajia, joissa ei ollut tapahtunut lainkaan vastuuhenkilömuutoksia tilaajiin, joissa osa vastuuhenkilöistä oli vaihtunut. Selvitysvelvollisuutta oli kaikissa uusissa sopimuksissa noudattanut 38 % niistä tilaajista, joiden vastuuhenkilöt olivat pysyneet samoina ja 39 % niistä tilaajista, joiden vastuuhenkilöistä oli osa vaihtunut, noudatti selvitysvelvollisuuttaan kaikissa uusissa sopimuksissa. (Kuva 21)

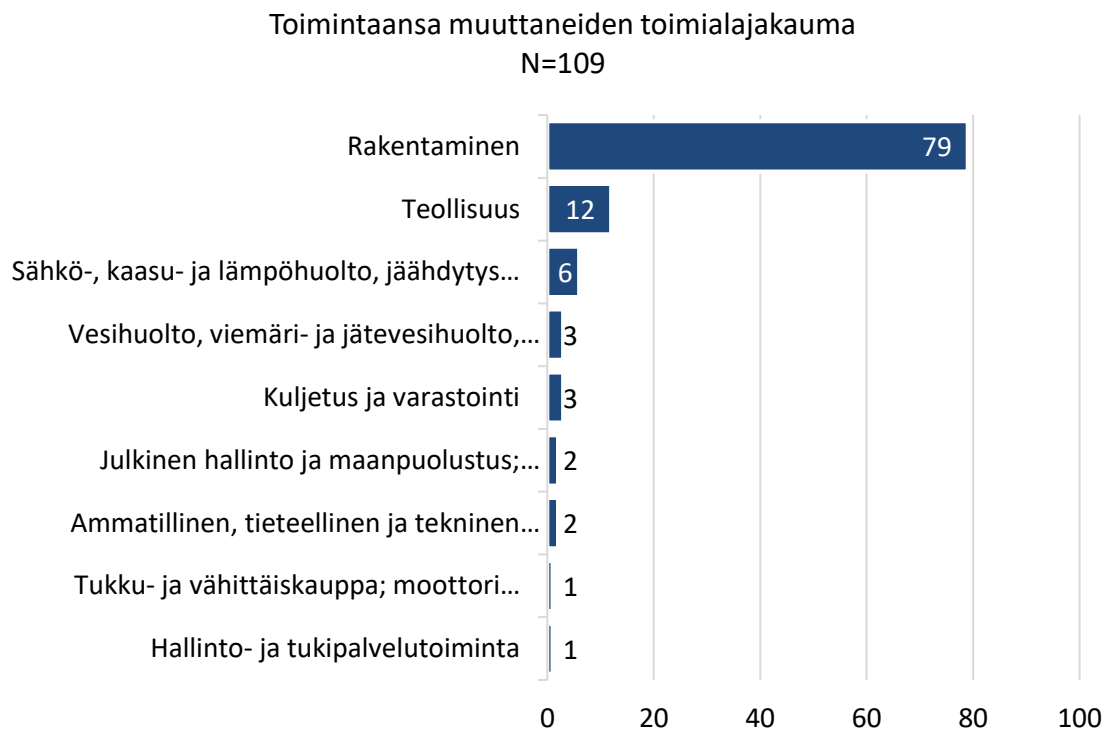
Selkeämpi ero nähtiin, kun tarkasteltiin luokan selvitysvelvollisuuden noudattamista osassa sopimuksia havaintoja. Selvitysvelvollisuutta oli osassa uusissa sopimuksissa noudattanut 28 % niistä tilaajista, joiden vastuuhenkilöt olivat pysyneet samoina ja 35 % niistä tilaajista, joiden vastuuhenkilöistä oli osa vaihtunut. Toisen tarkastuksen kohdalla selvitysvelvollisuuttaan oli paremmin noudattanut ne yritykset, joissa osa vastuuhenkilöitä oli vaihtunut. Sama tilanne näyttää säilyvän vielä kolmannessa tarkastuksessa, jonka jälkeen tilanne muuttui toisin päin. (Kuva 21)

4.5 Tyypillinen muutoksia toteuttanut tilaaja

Kaiken kaikkiaan pitkittäistutkimuksen aineistosta löytyi 229 tarkastusta, joissa tilaaja oli noudattanut selvitysvelvollisuuttaan oikein kaikissa toimintaohjeen jälkeen solmimissaan sopimuksissa. Näistä tilaajista 109 noudatti selvitysvelvollisuutta oikein heti toisessa peräkkäisessä tarkastuksessa.

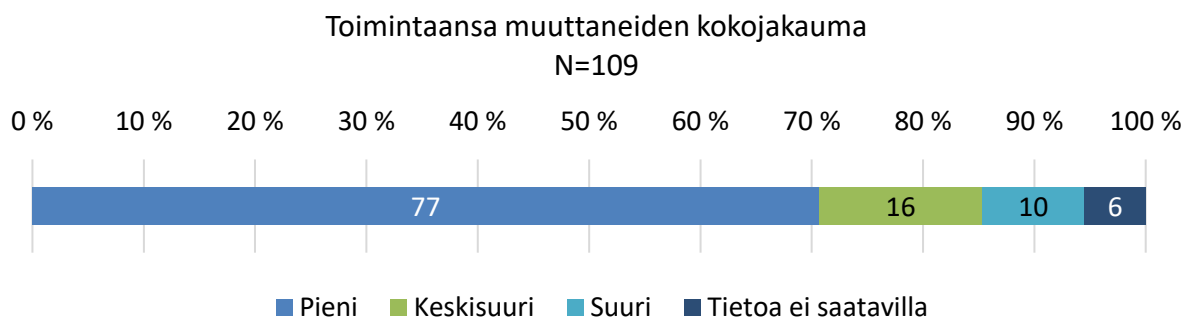
Näitä 109 heti toimintaansa korjannutta tilaajaa yhdisti toimiala, koko, tarkastuspaikan sekä yrityksen kotipaikan sijainti. Paremmin selvitysvelvollisuutta noudattavista tilaajista 72 % toimi rakennusalalla. Tämän jälkeen seuraavaksi suurin osuus on teollisuusalan toimijoilla 11 prosentin osuudella. (Kuva 22) Tutkimuksen perusjoukosta rakennusalan toimijoita oli 61 % ja teollisuusalan toimijoita 14 % (kuva 10).

Kuva 22. Heti velvoitteen jälkeen paremmin selvitysvelvollisuutta noudattavien tilaajien toimialajakauma.



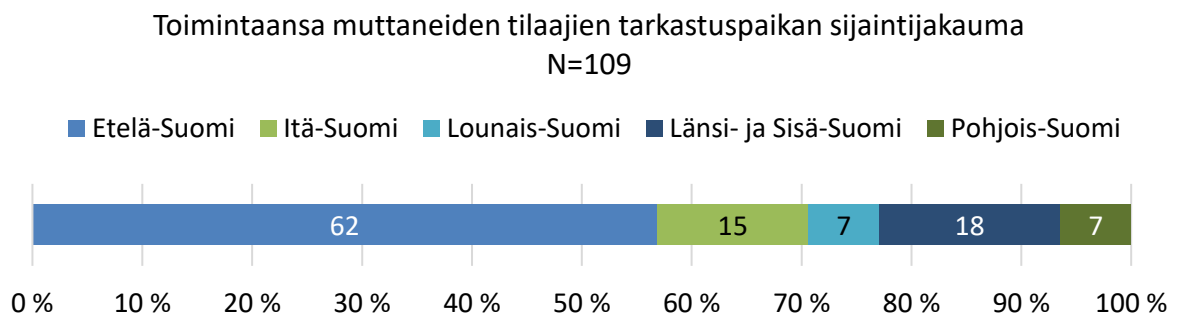
Heti toimintaansa muuttaneiden tilaajien kokojakaumassa pieniä toimijoita oli 72 % (kuva 23). Pitkittäistutkimuksen lähtötilanteen kokojakaumassa pieniksi toimijoiksi henkilöstömäärän perusteella oli luokiteltu 69 % tilaajista (kuva 8).

Kuva 23. Heti velvoitteen jälkeen paremmin selvitysvelvollisuutta noudattavien tilaajien kokojakauma.



Kolmas yhdistävä asia oli tarkastuspaikan sijainti. Heti toimintaansa muuttaneiden tilaajien tarkastuksen toteutuspaikka sijoittautui Etelä-Suomen aluehallintoviraston alueelle 57 % tapauksia (kuva 24). Etelä-Suomen aluehallintovirasto muodostuu Uudenmaan, Kanta-Hämeen, Päijät-Hämeen, Kymenlaakson ja Etelä-Karjalan maakunnista. Lisäksi toimintaansa muuttaneita tilaajia yhdisti kotipaikan sijainti. Toimintaansa muuttaneista tilaajista 46 % kotipaikka oli Uudenmaan alueella. Pohjois-Pohjanmaan alueelle sijoittuu 8 % tilaajista. Pirkanmaan, Pohjois-Karjalan sekä Pohjois-Savon alueelle sijoittuu 5,5 % toimintaansa muuttaneista tilaajista.

Kuva 24. Tilaajavastuulakia paremmin noudattavien tilaajien tarkastuspaikan sijainti.



Toisen peräkkäisen tarkastuksen jälkeen toimintaansa muuttaneet tilaajat toimivat pääasiallisesti rakennusalalla kahta tilaajaa lukuun ottamatta. Näiden kahden tilaajan toimialat ovat kiinteistöalan toiminta (TOL68) sekä vesi-, viemäri- ja jätevesi-, jätehuolto ja muu ympäristön puhtaanapito (TOL 36-39). Nämä parempaa selvitysvelvollisuuden noudattamista osoittavat tarkastukset sijoittautuivat Etelä-Suomen aluehallintoviraston alueelle ja tilaajat olivat pääasiallisesti pienyrityksiä. Toimintaansa muuttaneet sijoittuivat kotipaikkansa mukaan pääasiallisesti Uudellemaalle. Tämä ei ole mitenkään odottamaton tulos, kun ottaa huomioon vastaavat jakaumat lähtötilanteessa.

4.6 Sopimuspuolen lakisääteisten velvoitteiden parempi noudattaminen

Työsuojeluviranomaisen toimintastrategian sekä tilaajavastuuvalvonnan ”lakisääteisten velvoitteiden parempi noudattaminen” -tavoitteen täyttymisen osoittaminen osoittautui haastavaksi kokonaisuudeksi. Verottamatta jääneen palkan vähenemistä ei pystytty

tarkastuskertomusten perusteella toteamaan oli sitten kyseessä viranomaiselle ilmoitettuun työhön liittyvien verojen tilittämisen laiminlyönti tai pimeä työ eli viranomaiselle ilmoittamatta jätetyn työn palkka. Tutkimuksessa pystyttiin seuraamaan sitä, että ilmenikö tarkastuskertomuksista verovelkaisten sopimuskumppaneiden käyttöä. Tässä kohtaa on huomattava, että jos tilaaja ei ole hankkinut sopimuspuolelta veronmaksua koskevia asiakirjoja, on puute tilaajan selvitysvelvollisuuden noudattamisessa, ei sopimuskumppanin veronmaksuvelvollisuuden täyttämässä.

Vakuuttamattoman työn osalta tutkimuksessa seurattiin sitä, että ilmenikö tarkastuskertomuksesta yleisesti vakuutusvelvollisuuteen kohdistuvia laiminlyöntejä. Laiminlyönneiksi katsottiin tieto eläkevakuutusmaksuvelan olemassaolosta ilman maksujärjestelyä ja tilanteet, joissa tilaajan esittämistä asiakirjoista pystyi päättelemään työtä tehdyn ajalla, jolle ei ole ollut voimassa lakisääteisiä vakuutuksia. Myös tässä kohtaa on huomattava, että jos tilaaja ei ole hankkinut sopimuskumppanilta lakisääteisiä vakuutuksia koskevia asiakirjoja, on puute tilaajan selvitysvelvollisuuden noudattamisessa, ei sopimuskumppanin vakuutusvelvollisuuden täyttämässä.

Tutkimusaineisto koostui 370 tilaajan 981 tarkastuskertomuksesta. Vain 11 tarkastuskertomukseen oli kirjattu verovelkaan yksilöityjä havaintoja. Kolmessa tapauksessa oli tulkittavissa, että tilaajalla olisi ollut tiedossa sopimuksen tekohetkellä sopimuspuolen verovelkaisuus. Kahdeksassa tapauksessa sopimuspuolen verovelkaisuus oli selvinnyt tilaajalle vasta tarkastuksen aikana. Tästä aineistosta ei nouse esiin sellaista ilmiötä, että tilaajat solmisivat tietoisesti verovelkaisten sopimuskumppanien kanssa sopimuksia. Verovelkaisten sopimuskumppanien käyttö näyttää harvinaiselta. Eläkevakuuttamisen osalta löytyi yhteensä 10 havaintoa, jotka liittyivät joko eläkevakuutusmaksuvelkaan taikka lakisääteisen vakuutusvelvollisuuden laiminlyöntiin. Lakisääteisen työntekijän tapaturmavakuuttamisen laiminlyöntitilanteita löytyi kolme.

Tässä aineistossa lakisääteisiin velvoitteisiin liittyvät laiminlyöntitapaukset olivat yksittäisiä. Näin vähäisten havaintojen perusteella ei ole järkevää tehdä johtopäätöksiä valvontatoiminnan vaikuttavuudesta sopimuspuolen lakisääteisten veronmaksu- tai vakuutusvelvollisuuden noudattamisen lisääntymiseen.

4.7 Muutostekokyselyn tulokset

Kyselytutkimuksessa tavoitteena oli selvittää laajemmin sitä, millaisia tilaajien toteuttamat muutokset olivat sekä syitä aiemmalle laiminlyönnille. Kysely oli avoinna 1.10.2022-16.10.2022 välisen ajan, jonka aikana vastaajille lähetettiin yksi muistutusviesti.

Kysely lähetettiin 725 vastaajalle. Kyselyyn saatiin 48 vastausta eli vastausprosentti (6,6 %) jäi alahaiseksi. Alhaiseen vastausprosenttiin vaikuttavia tekijöitä todennäköisesti olivat kyselyn toteuttamisen ajankohta, saateviestin sisältö (liite 1) ja sähköpostiosoite, johon kysely lähetettiin. Kysely toteutettiin useita vuosia tarkastusten jälkeen, mikä on saattanut vähentää kyselyn aiheen merkitystä vastaajan mielestä. Lisäksi kysely lähetettiin vastaajan organisaatiosähköpostiin, mistä syystä kysely ei välttämättä ole ohjautunut oikealle henkilölle riittävän ajoissa.

Vastaajista yhteensä puolet toimii rakennusalalla, teollisuudessa sekä majoitus- ja ravitsemusalalla. Näille toimialoille sijoittuvia vastaajia oli yhteensä 24. Vastaajista 63 % on henkilöstömäärän perusteella pieni yritys eli yritys työllistää keskimäärin alle 50 työntekijää vuodessa.

4.7.1 Muutosteot

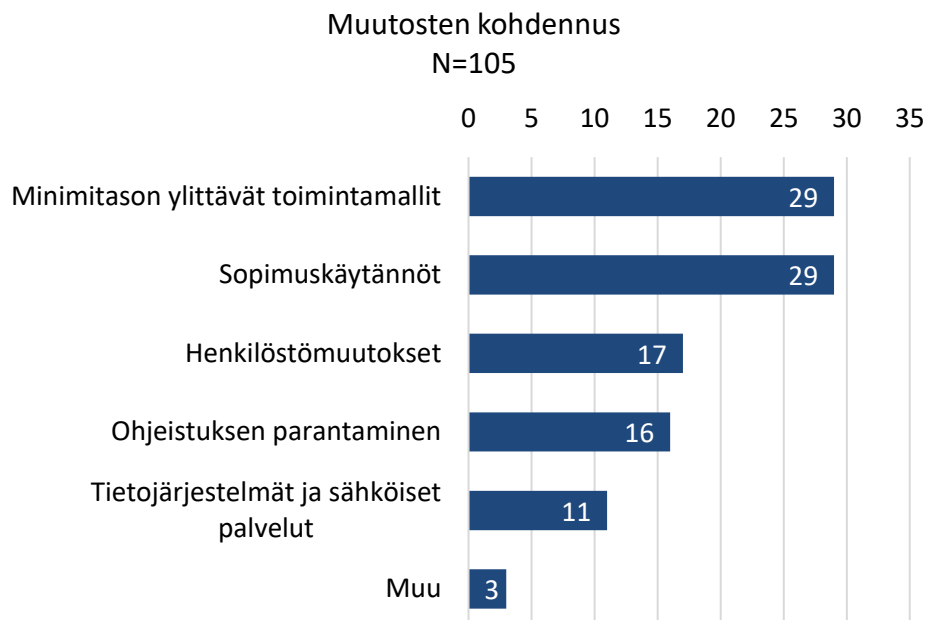
Vastaajilta kysyttiin sitä, millaisiin toimenpiteisiin eli muutoksiin he olivat ryhtyneet tarkastuksen jälkeen. Vastausvaihtoehdot on esitetty liitteessä 1. Vastaaja pystyi yksilöimään useita muutostekoja. Vastaukset luokiteltiin tilaajavastuulain minimitason ylittävien toimintamallien käyttöönottoon, sopimuskäytäntöihin, henkilöstömuutoksiin, ohjeistukseen sekä tietojärjestelmiin ja sähköisiin palveluihin liittyviksi.

Tilaajavastuulain **minimitason ylittäväksi toimintamalleiksi** luokiteltiin havainnot siitä, että tilaaja hankkii tilaajavastuuselvitykset aina ennen sopimuksen solmimista riippumatta sopimuksen arvosta, suoritettavasta työstä taikka työntekopaikasta. Minitason ylittäväksi käytännöksi katsottiin myös se, että tilaaja hankkii tilaajavastuuselvitykset kaikilta sopimuskumppaneilta sopimuksen aikana säännöllisesti ja useita kertoja vuodessa (noin 2-3

kk välein), vaikka laki ei näin tiiviiseen seurantaan velvoita. **Sopimuskäytännöt** pitävät sisällään tilanteet, joissa tilaaja on keskittänyt sopimusten solmimisen tietyille henkilöille organisaatiossa, tilaaja on laatinut kirjalliselle sopimukselle malliasiakirjan tai tilaaja on siirtynyt solmimaan sopimukset aina kirjallisesti. **Henkilöstömuutokset** tarkoittavat tilanteita, joissa tilaaja on järjestänyt henkilöstölleen koulutusta tilaajavastuulain velvoitteista tai tilaaja on keskittänyt tilaajavastuuseelvitysten hankkimisen tietyille henkilöille organisaatiossa. **Ohjeistuksen parantamisella** tarkoitetaan yleisesti sitä, että organisaation laatii ohjeistuksen tilaajavastuuasioiden hoitamiseksi tai ohjeistuksen päivittämistä. **Tietojärjestelmillä ja sähköisillä palveluilla** tarkoitetaan, että tilaaja on tarkastuksen jälkeen ottanut käyttöön uusia tietojärjestelmiä tai sähköisiä palveluita selvitysvelvollisuuden noudattamisessa.

Vastaajista 45 kertoi toteuttaneensa muutoksia saadun toimintaohjeen perusteella. Tilaajien muutostekojen enemmistö koostui lain minimitason ylittävien toimintamallien käyttöönotosta ja sopimuskäytäntöjen muuttamisesta, yhteensä 58 havaintoa, joka 55 % vastauksista (kuva 25).

Kuva 25. Vastaajien kertomat muutosteot ryhmiteltynä.



Muina muutostekoina vastauksista nousi esiin tilaajavastuulain raja-arvon seuraaminen ja selvitysten hankkiminen raja-arvon täyttymisen lähestyessä, Luotettava Kumppani - raporttien hankkiminen kerran vuodessa sekä tilaajavastuuseelvitysten tarkka tarkistaminen, jotta selvitykset ovat ”varmasti oikeita ja voimassa olevia”.

Kolme vastaajaa ei ollut tehnyt mitään muutoksia toimintaansa. Yksi tilaaja oli sitä mieltä, että toimintaohje oli annettu mitättömän pienestä virheestä ja tilaajan mielestä heidän toimintatavoissaan ei ollut puutteita. Yksi tilaaja totesi, ettei tee sopimuksia uusien sopimuskumppanien kanssa. Yhden tilaajan mielestä todennäköisyys uuteen tarkastukseen on niin pieni, ettei toimintatapojen muutoksiin ole tarvetta.

4.7.2 Syitä aiemmalle laiminlyönnille

Vastaajilta kysyttiin syitä aiemmalle selvitysvelvollisuuden laiminlyönnille.

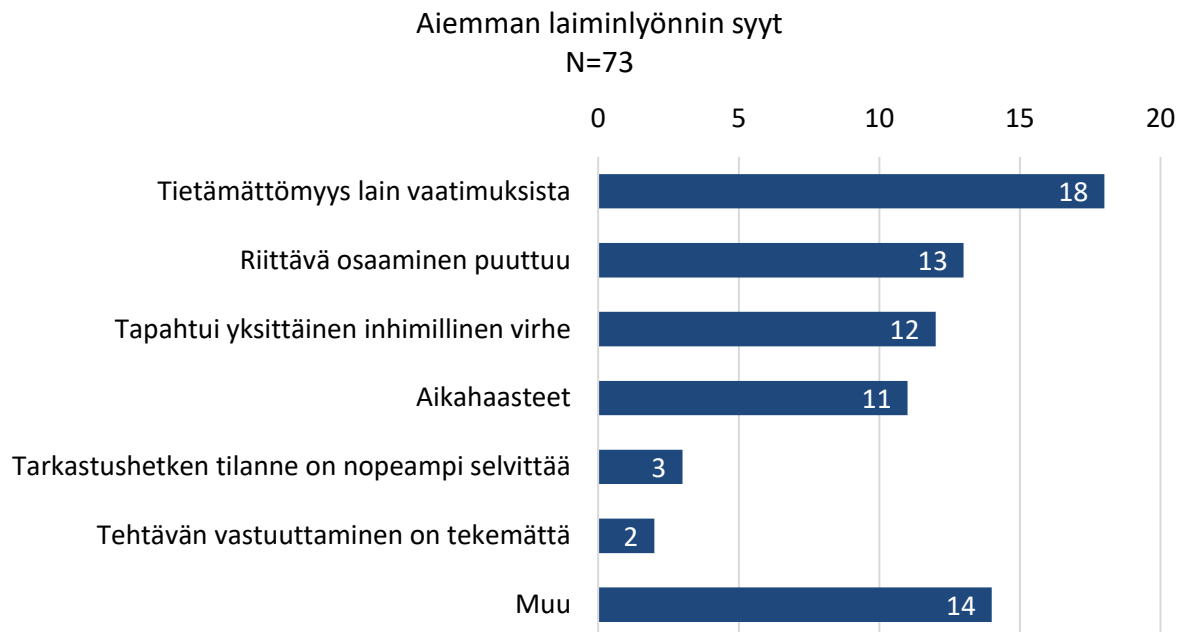
Vastausvaihtoehdot on esitetty liitteessä 1. Vastaaja pystyi yksilöimään useita syitä.

Vastaukset luokiteltiin tietämättömyyden, riittävän osaamisen puuttumisen, inhimillisen virheen, aikahaasteiden, selvitysten hankkimisen helppouden sekä työtehtävän vastuuttamisen näkökulmista (kuva 26.)

Aikahaasteet koostuvat niistä vastauksista, joissa on tuotu esiin, että selvitysten hankkimiseen kuluu paljon aikaa ja selvitysten hankkiminen on työlästä suuresta sopimuskumppanimäärästä johtuen sekä niistä vastauksista, joissa on tuotu esiin jatkuva kiire.

Vastausten perusteella yleisin yksittäinen syy laiminlyönnille on tietämättömyys lain vaatimuksista. Tietämättömyys tuli 18 kertaa esiin vastauksista (25 %). (Kuva 26)

Kuva 26. Vastaaajien yksilöimät syyt aiemmalle selvitysvelvollisuuden laiminlyönnille.



Muu-kategoriaan on koottu yksittäiset vastaukset, joissa syyksi oli mainittu henkilöstön vaihtuvuus, lyhyiden sopimusten runsas määrä sekä tiedonkulun katkokset sopimuksen solmivan ja selvityksiä hankkivan henkilön välillä. Pari vastusta liittyi joko yleisesti tilaajavastuulain tulkinnanvaraisuuteen taikka täsmällisemmin tilaajavastuulaissa määritettyjen selvitysvelvollisuuden poikkeuserusteiden soveltamiseen sopimuspuolen vakiintuneen liiketoiminnan taikka tilaaja ja sopimuspuolen aiemman sopimussuhteen perusteella. Aina erityistä syytä laiminlyönnille ei ole ollut. Yksi vastaaja kertoi rehellisesti syyksi piittaamattomuuden.

5 Vaikuttavaa tilaajavastuuvalvontaa?

Vaikuttavuus on osa nousussa olevaa vastuullisuustrendiä. Vaikuttavuus kytkeytyy myös vastuullisuuteen ja kestävään kehitykseen. (Hellström & Parkkonen, 2022, ss. 5, 40–41). Vaikuttavuuden syntyminen vaatii kuitenkin aina tarkoituksenmukaisia ja hyvin kohdennettuja tekoja ja näiden tuottaminen luo kustannuksia. Vaikuttavuuden syntymisellä osoitetaan se, mitä hyvää yhteiskunnalle käytetyillä määrärahoilla on saavutettu. Samalla saadaan myös toiminnan vastuullisuus näkyväksi. Vaikuttavuus on siis vastuullisuutta siitä,

että toiminta täyttää sille asetetut vaatimukset esimerkiksi laillisuuden, taloudellisuuden tai kattavuuden näkökulmista. Vaikuttavuuden arviointi on myös oman toiminnan kehittämistyökalu samalla, kun tuotettua vaikuttavuustietoa hyödynnetään poliittisten päätösten tukena. (Paasio, 2003, s. 17). Vaikuttavuus on myös osa kestävästä kehityksestä, koska kestävällä kehityksellä tarkoitetaan jatkuvaa ja ohjattua yhteiskunnallista muutosta. Kestävän kehityksen tavoitteena on turvata hyvät elämisen mahdollisuudet nyt ja tulevaisuudessa myös taloudellisesti (Ympäristöministeriö, n.d.). Vaikuttavuus ja kestävä kehitys yhdistyvät myös työsuojeluviranomaisen strategian mukaisessa valvontatavoitteessa. Valvonnalla tuetaan organisaation omaa työturvallisuustoimintaa, johon kuuluu myös tilaajavastuulain valvonnan noudattaminen (Sosiaali- ja Terveysministeriö, 2021, s. 14).

Vaikuttavuuden käsitteen purkaminen sen osatekijöihin ja tutustuminen vaikuttavuustutkimuksen historiaan muutti ennakkokäsitystäni aiheesta. Vaikka vaikuttavuus ilmiönä on taas kerran osa nousevaa trendiä, niin uudesta ilmiöstä ei ole kyse. Samalla kun vaikuttavuuden tutkimushistoria ja arvioinnin eri suuntaukset tulivat tutuksi, ymmärsin, kuinka tärkeää on kuvata tilaajavastuuvalvonnan vaikuttavuusketjut tai Heliskosken ym. (2018, ss. 6–7) esittämä vaikuttavuusekosysteemi. Nämä vaikuttavuusketjut tai ekosysteemit ovat osa toimintaprosessia, jonka tutkiminen ei kuulunut tähän tutkimukseen.

Tutkimusaiheen valintaan vaikutti oma mielenkiinto selvittää työni yhteiskunnallista merkitystä. Kun toiminnan tavoitteena on tuottaa yleistä hyvää yhteiskunnalle, niin yhden tarkastuksen perusteella toiminnan kokonaismerkityksen havaitseminen voi olla vaikeaa. Tämän takia koen, että vaikutusketjujen kuvaamisella ja aikaan saatujen muutosten selvittämisellä voi olla kannustava, työn merkitystä selkeyttävä vaikutus myös toimintaa toteuttaville henkilöille. Suomalaisen sananlaskun hengessä – vaikuttavuus on metsä, kun vaikutus on yksittäinen puu.

Opinnäytetyötä tehdessäni olen muutamaan kertaan palannut vaikuttavuuden käsitteen määritelmään. Onko vaikuttavuudessa aina kyseessä muutos? Toiminnalle asetettu tavoite määrittää sen, tarkoittaako vaikuttavuus muutosta vai ei. Tavoiteltu vaikutus voi Meklinin (2001, s. 108) mukaan olla vähentymisen tai paranemisen lisäksi myös nykytilan säilyttäminen tai epämieluisan tilanteen estäminen. Kun tavoitteena on nykytilan

säilyttäminen, niin silloin tavoitteena mielestäni ei ole muutos, koska asian halutaan pysyvän ennallaan. Kun tavoitteena on väheneminen tai lisääminen, niin kyseessä on muutos – toisenlaiseksi tuleminen, muuttuminen. Valvontatoiminnan tavoitteeksi vuosien 2016–2019 strategiassa oli valittu tilaajavastuulain lisääntynyt noudattaminen sekä vakuuttamattoman työn että verottamatta jääneiden palkkojen väheneminen. Nämä tavoitteet toistuivat tilaajavastuuvälvönnän suunnitelmissa tarkastustoimintaan liittyvänä kollektiivisena tavoitteena. Tavoitteena oli tilaajavastuulain aiempaa parempi selvitysvelvollisuuden noudattaminen. Työsuojeluhallinnon strategian ja tilaajavastuutarkastusten valvontasuunnitelmien tavoitteissa oli kyse muutoksesta eli toisenlaiseksi tulemisesta ja tämän takia vaikuttavuuden näkökulmana tässä työssä oli muutos.

Tilaajavastuuvälvönnän tavoite tilaajavastuulain paremmasta selvitysvelvollisuuden noudattamisesta kuulostaa missiolta eli pitkän aikavälin toiminnan organisaation olemassaolon tarkoitukselta. Tässä muodossa tavoite on Ahosen (2001, ss. 112–113) mukaan päämäärätavoite, jolta puuttuvat selkeät ja ennalta määritetyt arvioitokriteerit. Tavoitteen saavuttaminen todennetaan sillä, että päämäärän saavuttamisessa on edistytty. Haasteeksi muodostuukin saavuttamisen tason arvottaminen eli kuinka hyvin tavoitteen saavuttamisessa on edistytty ja tämä jää arvioijan itsensä luomien kriteerien varaan. Päämäärätavoite kaipaa konkreettisia ja täsmällisiä alatavoitteita, jotta tavoitteen saavuttaminen on todennettavissa ja toiminnan vaikuttavuus saadaan näkyväksi.

Ahosen kuvaamat päämäärätavoitteen heikkous konkretisoitui tutkimuksen aikana. Koska vaikuttavuus syntyy vaikutusten kautta, niin on oltava selkeät, konkreettiset, realistiset, saavutettavat tavoitteet eli halutut vaikutukset on määritettävä tarkasti. Koen tämän haastavimmaksi ja tärkeimmäksi vaiheeksi vaikutusketjujen tai vaikuttavuuden kuvaamisessa. Hyvin laaditut tavoitteet auttavat seuraamaan muutoksen indikaattoreita, jolloin vaikuttavuuden tulospittarit saavat tarvittavan datan. Tulospittarit tekevät vaikuttavuuden näkyväksi ja tavoitteiden saavuttamista voidaan arvioida eli arvottaa.

Monessa kohtaa vaikuttavuuden ja arvioinnin teorioita nousee esiin tarve suunnitelmalle ja ennakkoon määritettyihin kriteereihin. Ilman näitä arvioijalta puuttuu suunta ja konkretia. Arvioijana koen, että liika vapaus tarvittavien tietojen keräämiseen, kriteerien luontiin ja

analysointiin tekee tuloksista kertakäyttöisiä, jolloin eri ajankohtina tehdyt arvioinnit eivät ole vertailukelpoisia keskenään. Tällöin vaikuttavuustieto menettää momenttinsa osoittaa muutostrendin suuntaa ja samalla menetetään myös mahdollisuus tulosten yleistämisestä. Vaikka työssäni esitetyt tutkimustulokset perustuvat suurelta osin vakuuttaviin pitkittäistutkimuksen tuloksiin, niin kyseessä on kuitenkin tapaustutkimus. Tapaustutkimusten tavoitteena ei yleensä ole tulosten yleistettävyyden (Jyväskylän yliopisto, 2015b).

Vaikuttavuuden syntyminen vaatii saman asian havainnointia eri ajankohtina, kun vaikuttavuuden näkökulmana on organisaation kyvykkyys tuottaa tavoiteltuja muutoksia. Tästä syystä tutkimusstrategiaksi valikoitui pitkittäistutkimus. Tutkimuksen toteutus vaatii paljon tarkastuskertomusten lukemista, koska kaikkia vaikuttavuuden esiintuomiseen tarvittavia tietoja ei ollut aiemmin kerätty eli valmiita tulostuloksia ei ollut hyödynnettävänä. Tarkastuskertomuksista on lukemalla pystytty tunnistamaan se, että voidaanko tarkastuskertomusta hyödyntää muutoksen havainnointiin eli onko tarkastuksessa käsitelty aiemman velvoitteen jälkeen solmittuja sopimuksia. Lisäksi vain tarkastuskertomuksista lukemalla on pystytty havainnoimaan se, että oliko aiemman velvoitteen antamisen jälkeen solmitusta sopimuksesta annettu uudestaan tilaajalle velvoite tai velvoitteita. Näiden tietojen systemaattinen kerääminen helpottaisi ja nopeuttaisi muutoksen havaitsemista sekä vaikuttavuuden näkyväksi tekemistä jopa tarkastusvuoden kuluessa.

Tutkimustulosten valmistuttua pohdin omia ennakkokäsityksiäni tilaajavastuuvalvonnan vaikuttavuudesta ja ennakkonäkemykseni kapea-alaisuutta. Palasin tulosten analysoinnin lopuksi katselmoimaan tutkimusaineiston perusjoukkoa. Vuosien 2018–2019 oli tehty tarkastus 3 059 eri tilaajaan. Suurin osa näistä tilaajista oli tarkastettu vain kerran, kun pitkittäistutkimuksessa tutkittiin kaikkia niitä 370 tilaajaa, joita oli tarkastettu vähintään kaksi kertaa ja joilla oli ollut todellinen selvitysvelvollisuus tarkastetusta sopimuskumppanista. Aiemmin tarkastamattomien tilaajien korostunut valikoituminen tarkastettavaksi johtaa siihen, ettei aiemman valvontatoiminnan vaikuttavuutta kokonaisuutena pystytä arvioimaan.

Jos tilaajavastuuvalvontaa kohdistetaan aiemmin tarkastamattomiin tilaajiin jatkossa samanlaisella volyymillä kuin aiemmin, on syytä kehittää tulosmittari, joka antaa kuvan saavutetusta muutoksesta eli vaikuttavuudesta yksittäisen tarkastuksen osalta. Tämä voisi perustua esimerkiksi tilaajan tekemään itsearviointiin, joka tehtäisiin ennen tarkastuskäyntiä ja tarkastuskäynnin jälkeen. Tässäkin mallissa olisi siis kaksi erillistä mittaus- tai arviointi ajankohtaa, jolloin ajan kuluessa tapahtuva muutos pystytään havainnoimaan ja jopa laskemaan.

Vaikuttavuuden tasojen kolmijakoon (yhteiskunnallinen, organisaatio ja asiakas) liittyen olennaisin oivallus työn aikana oli, ettei tilaajavastuuvalvonnalla saavuteta tavoiteltua yhteiskunnallista vaikuttavuutta ilman tilaajan toimenpiteitä. Vaikka nyt mustaksi laatikoksi jätetty viranomaisen toimintaa ohjaava prosessi toimisi täydellisesti, tarkoituksenmukaisesti ja tehokkaasti, niin yhteiskunnallinen vaikuttavuus jää toteutumatta, jos tilaajat eivät korjaa havaittuja virheellisiä toimintamallejaan. Tilaajalla on autonomia päättää, millaisilla toimenpiteillä ryhtyy korjaamaan toimintaansa eikä tarkastajan tehtäviin ei kuulu suunnitella, määrittää tai hyväksyä tilaajan korjaustoimenpiteitä (Sosiaali- ja Terveysministeriö, 2021, s. 12). Tilaajalla on vastuu muutosten toteuttamisesta, joten tilaajan passiivinen tai kielteinen suhtautuminen tarvittaviin muutoksiin estää tavoiteltujen vaikutusten ja sitä kautta vaikuttavuuden syntymiseen (Meklin, 2006, s. 6–9).

Vaikuttavuuden syntymisessä on kuitenkin monia eri tekijöitä, kuten esimerkiksi vuorovaikutuksen onnistuminen (Mustajoki, 2017, ss. 5–6). Nyt ei tutkittu sitä, millainen vaikutus tarkastushavaintojen käsittelyn toteuttamistavalla on vaikuttavuuden syntymiseen. Hyvin varhaisessa vaiheessa opinnäytetyöni toteutusta totesin, ettei yleinen tietoisuuden kasvu tarkoita vaikuttavuutta, kun konkreettiset muutosteot puuttuvat. Tietoisuuden, ymmärryksen, osaamisen kasvulla on kuitenkin rooli vaikuttavuuden syntymisen edesauttajana, koska tilaaja ei toimi väärin enää tietämättömyyttään. Tilaaja on saanut neuvontaa tarkastuksen aikana ja tarkastuskertomuksessa on yksilöity mitkä asiat selvitysvelvollisuuteen liittyen pitää korjata lain edellyttämälle tasolle. Tutkimukseen ei kuulunut sen selvittäminen, että kuinka moni tilaaja oikeasti reflektoi omaa toimintaansa tälle kerrottujen tarkastushavaintojen perusteella. Muutosten toteuttamisen tarvetta voisi korostaa tarkastushavaintojen käsittelyyn liitettyllä yhteispohdinnalla siitä, millaisilla

toimenpiteillä tilaaja voisi korjata toimintaansa. Näen tämän mahdollisuudeksi, vaikka valvontaohjeen mukaan tarkastajan tehtäviin ei kuulu suunnitella, määrittää tai hyväksyä tilaajan korjaustoimenpiteitä (Sosiaali- ja Terveysministeriö, 2021, s. 12).

Muutostekokysely ei ollut asennetutkimus, vaikka vastauksissa nousi esiin pari yksittäistä havaintoa, jotka antavat kuvan joko passiivisesta tai kielteisestä suhtautumisesta tilaajavastuulain mukaiseen selvityselvällisyyteen. Robsonin (2001, s. 37) mukaan kohde voi suhtautua positiivisemmin vaadittaviin muutoksiin, kun tämä on osallistunut muutosta koskevaan päätöksentekoon henkilökohtaisesti. Nyt keskityttiin vaikutusten tunnistamiseen ja vaikuttavuusteoria perustui velvoitteen antamiseen.

Kaikkia tilaajavastuuvalvonnan vaikuttavuuden syntymiseen vaikuttavien mekanismien merkitystä ei ole vielä tutkittu, joten arvioinnin tavoitteena on toiminnan kehittäminen. Vasta kun kaikki vaikuttavuuden syntymisen mekanismit on saatu selvitettyä, voidaan toiminta suunnitella vaikuttavuuslähtöisestä ja oman toiminnan arviointi osoittaa vaikuttavuuden syntymistä. Oman toiminnan arvioinnilla tarkoitetaan tilanteita, joissa arvioidaan suoritettujen toimenpiteiden kohdentumista tavoiteltuun kohdejoukkoon, ovatko suoritettut toimenpiteet ennalta määritettyjen kriteerien mukaisia. (Paasio, 2003, ss. 15–16; Kettunen, 2018, ss. 184–185).

Virkkusen (1995, s. 353) mielestä ”mustan laatikon” sisältämän arviointimallin tulosten perusteella ei voida todeta, miten toimintaprosessia tulisi kehittää. Tästä olen hieman eri mieltä. Vaikka tutkimukseni ei avaa viranomaisen valvonnan suuntaamisen prosessia, niin tunnistin deduktiivista tutkimusmallia luodessa yksittäisiä tietoja, joita seuraamalla saataisiin tehdyn valvontatyön vaikuttavuus nopeammin ja vähemmällä työllä näkyväksi ainakin organisaatio- ja asiakastasolla. Esimerkiksi rakenteellisesti tallennettu tieto siitä, että uudessa tarkastuksessa on tarkastettu edellisen toimintaohjeen jälkeen solmittuja sopimuksia nopeuttaa arviointia, kun arvioijan ei tarvitse tulkita tilanneita lukemalla tarkastuskertomuksia. Samalla tavalla nopeuttaisi tieto siitä, että koskeeko mahdollisesti uudestaan annettu toimintaohje uutta sopimusta vai sopimusta, joka on solmittu ennen edellisen velvoitteen antamista.

Vaikuttavuus syntyy vaikutusten kautta. Toiminnan vaikutukset tulee ensin tunnistaa, jotta halutuista vaikutuksista voidaan määrittää toiminnalle tarkkoja, ajankohtaisia ja tavoitettavissa olevia tavoitteita. Vaikutukset voi esiintyä välittömästi tai ne syntyvät pidemmän ajan kuluessa. Vaikuttavuuden eli muutoksen havainnointiin ja todentamiseen kuuluu vähintään kaksi mittausajankohtaa – lähtötilanne ja seuranta. Pidempiaikaisten vaikutusten havainnointi vaatii seurantatarkastusten tekemistä, koska yksi tarkastelupiste aikajanalla ei riitä kertomaan muutoksen tapahtumisesta eikä sen kestosta. Ja vaikka tutkimuskysymykset eivät edellyttäneet tilaajavastuuvälvön vaikututtavuuden kuvaamista matemaattisesti niin tutkimuksen teoria osoittaa sen olevan mahdollista.

5.1 Yhteenveto tuloksista

Tutkimuksen aikana tunnistettiin sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä syntyneitä vaikutuksia tilaajan toimintaan. Lyhyen aikavälin vaikutukset näkyivät tilaajan välittömästi toteuttamissa korjaustoimenpiteissä. Pidemmän aikavälin vaikutus näkyi, kun selvitysvelvollisuuden noudattamisen taso parani velvoitteen jälkeen solmituissa sopimuksissa. Nämä vaikutusten ajankohdat ilmenivät Nousiaisen yksilöimissä muutosajakkunoista.

Vaikuttavuuden näkökulmista tutkimuksessa tuli selkeimmin esiin vaikutuksen ja vaikuttavuuden samaistaminen, jolloin tuloksia pystyttiin tulkitsemaan toimenpiteen suorittamisen ja suorittamatta jättämisen erotuksena. Tilaajan toteuttamat välittömät korjaustoimenpiteet kuvastivat tätä näkökulmaa vaikuttavuuteen. Kun tilaaja oli hankkinut tilaajavastuuseelvitykset tarkastuksen takia niin oli perusteltua olettaa, että selvityksiä ei olisi koskaan hankittu ilman tarkastusta.

Tutkimustulokset osoittivat, että välittömien korjaustoimenpiteiden määrä väheni, kun tilaajalle tehtiin uusi tarkastus. Lähtötilanteessa todettiin välittömiä korjaustoimenpiteitä 67 % tarkastuskertomuksia ja toisessa tarkastuksessa välittömien korjaustoimenpiteiden osuus oli 41 %. Tämä ei vielä kerro koko totuutta tilaajavastuulain paremmasta noudattamisesta eli siitä, oliko tilaaja noudattanut velvoitteen jälkeen solmimassaan sopimuksessa selvitysvelvollisuuttaan oikeaan aikaan vai oliko tilaaja toiminut muutosikkunan 1 mukaisesti ja tehnyt korjaavia toimenpiteitä oma-aloitteisesti.

Tilajavastuulain parempi noudattaminen vaati veloitteen jälkeen tehtyjen sopimusten osalta selvitysvelvollisuuden noudattamisen tarkastelua. Vaikuttavuus organisaation kykyä tuottaa tavoiteltuja vaikutuksia kytkeytyi tähän muutosikkunan 3 tilanteeseen, jossa tilaaja teki muutoksia toimintaansa tarkastuksessa saadun veloitteen jälkeen. Tulokset osoittavat, että tavoitteessa tilajavastuulain paremmasta noudattamisesta oli edistytty. Seuratuista 370 tilaajista 109 eli 38 % oli noudattanut kaikissa veloitteen jälkeen solmimissaan sopimuksissaan selvitysvelvollisuutta lain mukaisesti jo toisessa peräkkäisessä tarkastuksessa. Aineistosta löytyi lisää toimintatapaansa parantaneita tilaajia, kun tarkasteltiin peräkkäisiä tarkastuksia pidemmälle. Kolmansien tarkastusten ryhmästä löytyi 24 uutta tilaajaa, jotka olivat noudattaneet selvitysvelvollisuuttaan oikein kaikissa tarkastetuissa sopimuksissa vasta kolmannessa peräkkäisessä tarkastuksessa. Neljänsien tarkastusten joukosta löytyi 10 sellaista tilaajaa, jotka olivat kolmessa edellisessä tarkastuksessa saaneet toimintaohjeita ja vasta neljännessä tarkastuksessa tilaaja oli onnistunut noudattamaan lain mukaisesti selvitysvelvollisuuttaan. Kaiken kaikkiaan 229 tarkastuksessa (47 %) todettiin selvitysvelvollisuuden noudattaminen kaikissa veloitteen jälkeen solmitussa sopimuksessa. Edistymistä selvitysvelvollisuuden noudattamisessa lähtötilanteeseen verrattuna havaittiin myös niissä tapauksissa, joissa tilaaja oli osassa veloitteen jälkeen solmituissa sopimuksissa noudattanut selvitysvelvollisuuttaan. Tällaisia tarkastuksia löytyi 146.

Pitkittäistutkimuksen aineistoon kuuluvien tilaajien osalta tilajavastuulain selvitysvelvollisuuden noudattamisen taso oli parantunut. Tutkimusaineisto koostui vuonna 2018–2019 tarkastetuista tilaajista ja noina vuosina selvitysvelvollisuuden oikea noudattaminen todettiin 18 % – 19 % tarkastuksia, joissa tilaajalla oli ollut selvitysvelvollisuus ilman poikkeuksia. Tulokset osoittavat, että tilaajat korjasivat toimintatapojaan tarkastuksen jälkeen eli edistymistä selvitysvelvollisuuden paremmassa noudattamisessa tapahtui. Samaan aikaan pitkittäistutkimuksen tulokset osoittavat, että tarkastustoiminnan välittömät vaikutukset vähenivät tilaajaan kohdistettujen peräkkäisten tarkastusten myötä. Tämä oli yhtä lailla positiivinen muutos kohti parempaa selvitysvelvollisuuden noudattamista.

Tutkimukseen valitussa ohjelmateoriassa eli vaikutusmallissa, tilaajavastuuvalvonnan generatiivinen kausaalisuus (kuva 3), halutun lopputuloksen saavuttamisen mekanismi perustui veloitteen eli toimintaohjeen antamiseen. Tutkimuksessa seurattiin myös sitä, miten tarkastuksiin osallistujien pysyminen samoina vaikuttaa tavoitteen saavuttamisessa. Muutostekokyselyssä moni vastaaja yksilöi aiemman laiminlyönnin syyksi tietämättömyyden. Tämän perusteella voisi odottaa, että selvitysvelvollisuutta noudatettaisiin paremmin niissä yrityksissä, joissa peräkkäisiin tarkastuksiin osallistui samat henkilöt. Olettama perustuu siihen, että osaaminen on henkilöillä ja edellisellä tarkastuksella annettu neuvonta lisäsi erityisesti osallistujan tietämystä tilaajavastuulain vaatimuksista. Tutkimustulokset osoittavat kuitenkin päinvastaista. Selvitysvelvollisuuden noudattaminen kaikissa sopimuksissa näyttäisi olevan hiukan yleisempää, jos peräkkäisiin tarkastuksiin oli osallistunut eri henkilöt. Kolmannessa ja neljännessä tarkastuksessa sama trendi jatkui.

Vakuuttamattoman työn tai verottamatta jääneen palkan vähenemiseen liittyvien tavoitteiden toteutumista ei tällä aineistolla pystytty osoittamaan. Aineistossa oli vain yksittäisiä havaintoja verovelkaisten tai lakisääteisen vakuutusvelvollisuuden laiminlyövien sopimusosapuolien käytöstä. Tutkimus perustui tarkastuskertomusten sisällön analyysiin eli tarkastuskertomuksiin kirjattuihin havaintoihin. Tarkastuskertomuksiin kirjatut havainnot perustuvat tilaajan antamiin tietoihin ja esittämiin selvityksiin, jolloin havainnot vakuuttamattomasta työstä ja verottamatta jääneestä palkasta on voinut jäädä selvitysvelvollisuuden laiminlyönnin takia piiloon. Harvinaiset havainnot vakuuttamattomasta työstä tai verottamatta jääneestä palkasta voivat johtua myös lainsäädännön ennaltaehkäisevästä luonteesta. On myös mahdollista, että potentiaaliset havainnot vakuuttamattomasta työstä taikka verottamatta jääneestä palkasta ovat jääneet piiloon tutkimusasetelman takia, koska tarkastuksen toimeenpanoprosessia (kuva 1) ei ole avattu vaan se on jätetty mustaksi laatikoksi.

Muutostekokysely kasvatti näkemystä tilaajien toteuttamista muutosteoista. Kyselyn saatekirjeen sisältö on voinut vähentää sellaisten tilaajien vastauksia, jotka eivät ole toteuttaneet muutostekoja edellisen tarkastuksen jälkeen. Alhaisen vastausprosentin takia vastauksia ei yleistetä pidemmälle.

Kyselyn vastauksista esiin nousseet muutosteot olivat samoja kuin vuonna 2022 toteutetuissa seurantatarkastuksissa eli uusia virheen korjaamisen toteutustapoja ei löytynyt. Vastaajien muutosteot olivat samanlaisia kuin mitä seurantatarkastuksissa, mutta muutostekojen yleisyyden järjestys oli erilainen. Esimerkiksi kyselyn vastauksissa todettiin eniten tilaajavastuulain minimitaso ylittävien toimintamallien käyttöä, joka oli seurantatarkastuksissa vasta viidenneksi yleisin muutosteko. Vastaavasti tietojärjestelmiin ja sähköisiin palveluihin liittyvät muutokset olivat muutostekokyselyssä vasta viidenneksi yleisin vastaus, mutta seurantatarkastuksissa eniten havaintoja saanut muutosteko.

Seurantatarkastuksissa oli tehty runsaasti havaintoja siitä, ettei tilaajat olleet lainkaan muuttaneet toimintatapojaan. Tämä oli toiseksi yleisin havainto seurantatarkastushankkeen muutosteista. Kyselyn 48 vastaajasta vain kolme ilmoitti, ettei ole tehnyt mitään muutoksia toimintaansa edellisen tarkastuksen jälkeen. Vastaajat perustelivat ratkaisuaan sillä, että toimintaohje oli annettu mitättömän pienestä virheestä eikä tilaajan mielestä heidän toimintatavoissaan ole puutteita tai tilaaja on päättänyt, tai ettei tilaaja tee sopimuksia uusien sopimuskumppanien kanssa, taikka tilaajan mielestä todennäköisyys uuteen tarkastukseen on niin pieni, ettei toimintatapojen muutoksiin ole tarvetta. Vaikka alhaisen vastausprosentin takia vastauksia ei yleistetä pidemmälle niin tämä viimeinen syy veloitteen noudattamatta jättämiselle on tuo esiin negatiivisen asenteen.

Lähtötilanteen tarkastuksissa todettujen välittömien korjausvaikutusten korkea osuus herätti kysymyksen ilmiön selittävästä tekijästä. Tämän takia muutostekokyselyyn otettiin mukaan kysymys koskien aiemman laiminlyönnin syistä. Kysymykseen vastaaminen vaati vastaajalta oman toimintansa arviointia ja virheen juurisyyyn pohdintaa. Kyseessä ei kuitenkaan ollut itsearviointi. Yleisimmät syyt aiemmalle laiminlyönnille vastaajien mukaan olivat tietämättömyys lain veloitteista, riittävän osaamisen puuttuminen organisaatiosta, inhimilliset virheet ja ajankäyttöön liittyvät haasteet. Vastausvaihtoehto ”Tarkastushetken selvitysten hankkiminen on nopeampaa kuin arkistoitujen selvitysten etsiminen” sai vain kolme vastausta.

Paasion (2003, ss. 20–22) mukaan yleinen syy heikkoon vaikuttavuuteen on toteutuksen epäonnistuminen, koska toimintaa ei ole toteutettu ohjelmateorian mukaisesti tai

suunniteltuja toimenpiteitä ei ole toteutettu taikka toimenpiteiden toteutustapa vaihtelee työntekijöiden ja asiakkaiden kesken. Kettusen (2018, s. 184) näkemys on, ettei heikossa vaikuttavuudessa ole kyse epäonnistumisesta vaan siitä, että tavoitteet ovat liian epämääräisiä tai että toimintaympäristö on muuttunut vaikutustavoitteiden vastaiseen suuntaan.

Tutkimustulokset osoittavat, että tilaajavastuuvalvonnan tavoitteen saavuttamisessa on edistytty. Tämän takia vaikuttavuuden syntymistä ei voi nähdä heikkona. Tämän lisäksi tarkastetut tilaajat ovat suurelta osin työsuojelun strategian mukaisia riskikohteita eli pieniä yrityksiä ja toimineet tunnistetuilla harmaan talouden toimialoilla. Tavoitteen saavuttamisen edistymisen riittävyys jää avoimeksi ja koska tavoitteista on puuttunut arvioinnissa tarvittava konkretia.

Tilaajavastuulain parempi noudattaminen voitaisiin muotoilla tarkemmaksi tavoitteeksi esimerkiksi siten, että tilaajavastuuvalvonnassa löydetään tietty määrä tilaajia, joilla on ollut selvitysvelvollisuus ilman poikkeuksia ja he ovat noudattaneet selvitysvelvollisuuttaan oikein. Määrä voisi olla tarkka lukumäärä tai prosenttiosuus tarkastuksista. Esimerkiksi: Seurantatarkastuksissa todetaan 150 tilaajan korjanneen toimintaansa siten, että kaikissa niissä uusissa sopimuksissa, joissa tilaajalla on ollut selvitysvelvollisuus ilman poikkeuksia, tilaaja on noudattanut selvitysvelvollisuuttaan oikein. Tai valvontavuoden aikana 50 % tarkastuksia todetaan tilaajan noudattaneen selvitysvelvollisuuttaan oikein kaikissa niissä sopimuksissa, joissa tilaajalla on ollut selvitysvelvollisuus ilman poikkeuksia. Esimerkit on esitetty positiivisena ilmaisuna, mutta tavoite voidaan ilmaista myös negaationa.

5.2 Tilaajavastuuvalvonta on vaikuttavaa

Opinnäytetyö keskittyi summatiiviseen arviointiin eli toiminnan dokumentointiin, toiminnan vaikutusten todentamiseen sekä arviointiin. Tutkimuksella tavoiteltiin tietoa siitä, että millaisia vaikutuksia tarkastukset tuottivat tilaajien toimintaan ja millaisiin toimenpiteisiin tilaajat ryhtyivät toimintaohjeen saatuaan. Toiminnan dokumentointi osoitti erilaisten vaikutusten syntymisen. Tutkimustulosten vertailua aiempiin tutkimuksiin ei pystytty tekemään, koska tilaajavastuuvalvonnasta ei ole vastaavaa tutkimustietoa saatavissa.

Opinnäytetyössä arviointi keskittyi osoittamaan, että tavoitteen saavuttamisessa on edistytty ja koska edistymistä oli tapahtunut, niin tilaajavastuuvalvonta on ollut vaikuttavaa.

Vaikuttavuuden osoittaminen perustuu aina määritettyyn ohjelmateoriaan eli vaikutusmalliin. Tutkimuksen vaikutusmalli perustui realistisen arvioinnin suuntauksen mukaisesti päättelyyn perustuvaan generatiivisen kausaalisuuden malliin, jossa kausaalisuus toteutuu kontribuutiona. Tällöin aiemmat toimenpiteet lisäävät eli edesauttavat kertautuvaa vaikutusta. Valitussa vaikutusmallissa tavoitteena olevan lopputuloksen saavuttamisen mekanismi perustui viranomaisen antamaan velvoitteeseen.

Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden syntymistä ei pysty osoittamaan vain omaa toimintaa seuraamalla ja analysoimalla. Kaikki vaikuttavuuden tasot on otettava huomioon arvioinnissa ja viime kädessä tilaajavastuuvalvonnan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden syntyminen on kiinni tilaajasta. Tilaajien toteuttamat muutokset ovat siis yhteiskunnallisen muutoksen edellytys. Viranomainen voi siis toteuttaa toimintaansa erinomaisesti, mutta tästä huolimatta yhteiskunnallinen vaikuttavuus syntyy vasta, kun tilaajat toteuttavat riittävät ja oikeat korjaustoimenpiteet. Tämän takia pitkittäistutkimuksessa seurattiin kriittisintä tasoa vaikuttavuuden syntymiselle eli tilaajan toiminnan tasoa suhteessa tilaajavastuulaissa säädettyyn selvitysvelvollisuuteen.

Tutkimuksessa tunnistettiin sekä välittömiä vaikutuksia että pidemmän ajan kuluessa syntyviä vaikutuksia. Tutkimustulosten kokonaiskuva muodostui siitä, että välittömien korjaustoimenpiteiden määrä väheni ja selvitysvelvollisuuden noudattamisen taso parani peräkkäisissä tarkastuksissa. Ensimmäisen ja toisen tarkastuksen välillä tapahtui 26 prosenttiyksikön väheneminen välittömissä korjausvaikutuksissa. Samaan aikaan tapahtui 38 prosentin kasvu selvitysvelvollisuuden oikeassa noudattamisessa kaikkien tarkastettujen sopimusten osalta. Muutoksen suunta pysyi samana toisen ja kolmannen tarkastuksen välillä. Välittömien korjausvaikutusten osuus laski 28 prosenttiyksikköä ja selvitysvelvollisuuden parempi noudattaminen kasvoi 21 prosenttiyksikköä. Tutkimus vahvisti välittömät ja pidemmän ajan kuluessa syntyvät vaikutukset asiakastasolla ja sen, että tavoitteen saavuttamisessa oli edistytty.

Tilaajavastuuvalvonnan seurantatarkastukset osoittivat tilaajien toteuttavan usein muutostekoja, mutta muutokset ei aina yhdellä kerralla johda täydelliseen selvitysvelvollisuuden noudattamiseen. Useiden peräkkäisten tarkastusten toteuttaminen ei ole turhaa, koska osa pitkittäistutkimuksen aineistoon kuuluvista tilaajista sai omat toimintatapansa lain vaatimalle tasolle vasta useamman tarkastuksen jälkeen. Tutkimustulokset osoittivat myös sen, ettei muutos välttämättä ole pysyvää. Tämä havainto puoltaa saman tilaajan tarkastamista uudestaan myös selvitysvelvollisuuden oikean noudattamisen havainnon jälkeen.

Opinnäytetyön aikana toteutettu muutostekokysely vahvisti tilaajavastuuvalvonnan seurantatarkastusten havaintoja tilaajien muutosteista. Tarkastuksen jälkeen ja veloitteen saatuaan tilaajat kouluttivat henkilöstöään sekä valtuuttivat tilaajavastuuselvitysten hankkimista tietyille henkilöille, ottivat käyttöönsä toimintamalleja, jotka ylittävät tilaajavastuulain vähimmäistason esimerkiksi sopimuksen raja-arvon osalta tai uusien selvitysten hankkimisen seurantajakson osalta. Tilaajat olivat myös laatineet ja siirtyneet käyttämään sopimuksien malliasiakirjoja sekä solmimaan sopimukset aina kirjallisesti. Tilaajat olivat myös ottaneet käyttöönsä sähköisiä palveluita tai tietojärjestelmiä.

Verottamatta jääneen palkan ja vakuuttamattoman työn vähenemistä koskevien tavoitteiden saavuttamista ei pystytty osoittamaan. Tälle on aiemmin tunnistettu muutamia mahdollisia syitä. Lisäksi on tunnistettava ero tilaajan selvitysvelvollisuuden laiminlyönnin ja sopimuskumppanin lakisääteisten veloitteiden noudattamisen välillä. Tilaajan selvitysvelvollisuuden laiminlyönti ei tarkoita sitä, että sopimuskumppani olisi laiminlyönyt vakuuttamis- tai veronmaksuvelvollisuutta. Sopimuksen tekohetkellä tapahtuva tilaajan selvitysvelvollisuuden laiminlyönti voi siis peittää sopimuskumppanin veloitteenhoidon puutteet. Tämä on hyvä esimerkkitalanne siitä, kuinka arviointiin tarvittavat tiedot tulee suunnitella etukäteen, jotta tavoitteen saavuttamisen arviointi on mahdollista jälkikäteen.

Tutkimuksen aikana tunnistettiin kehittämiskohteita ainakin tulostittareiden luomiseen. Nostaisin seurattaviksi tekijöiksi ainakin sen, että onko uudessa tarkastuksessa tarkastettu aiemmin annetun veloitteen jälkeen solmittuja sopimuksia sekä sen, että koskeeko uudessa tarkastuksessa annettu velvoite sopimusta, joka oli solmittu veloitteen antamisen jälkeen.

5.3 Tulosten luotettavuuden arviointi

Olen tutkijana osallistunut arvioinnin kohteena olevaan valvontatoimintaan erityisesti lähtötilanteen tarkastusten osalta, mutta osuuteni lähtötilanteen jälkeisten tarkastusten toteutuksesta on vähäinen. Pohdin ennen tutkimusstrategian valintaa, mikä roolini oli ollut arvioitavassa toiminnassa ja millaisia ennakkokäsityksiä minulla oli valvontatoiminta vaikuttavuudesta, etten tahattomasti vahvistaisi näitä ennakkokäsityksiä ja pysyisin objektiivisena. Vaikuttavuusteorioiden ohjauksella tutkimusstrategiaksi pitkäikäisyyttä, joka pystyttiin toteuttamaan objektiivisesti arkistoaineiston perusteella ja samalla turvasi objektiivista arviointia. Kyselytutkimus toteutettiin Webropol-kyselynä, jolloin vuorovaikutus tutkittavien kanssa on rajoittunut saatekirjeeseen ja muistutusviestiin. Olen saanut toteuttaa tutkimuksen hyvin riippumattomasti ja puolueettomasti myös tutkimuksen tilaajan puolelta. Tutkimuksen tilaaja ei ole osallistunut taikka vaikuttanut tutkimusmetodeihin eikä tulosten analysointiin millään tavalla. (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka, 2006) Koko tutkimus pystyttiin toteuttamaan objektiivisesti.

Laadullisten tutkimusten tuloksien luotettavuutta kuvataan vakuuttavuuden (confirmability) kriteerillä, joka muodostuu uskottavuuden (credibility) ja johdonmukaisuuden (dependability) osatekijöistä. Luotettavuus lisääntyy, kun tutkija ymmärtää hyvin tutkimuskohteen kulttuurisen ja kontekstuaalisen luonteen ja pystyy uskottavasti esittämään näkemyksensä. Johdonmukainen, huolellinen ja läpinäkyvä tutkimusaineiston kerääminen ja analysoinnin kuvaus lisää laadullisen tutkimuksen luotettavuutta samoin kuin aineiston kylläntyminen (saturaatio) ja triangulaation käyttö. Kylläntyminen on tapahtunut silloin, kun aineiston kerääminen ei tuota enää lisätietoa eli aineiston kasvattaminen ei tuota enää uutta tietoa. Yleisin triangulaation muoto on aineistotriangulaatio eli yhden tutkimuskysymyksen ratkaisemiseen käytetään useita aineistoja. Triangulaatio voi kohdistua aineistojen, menetelmien tai teorioiden yhdistämiseen. Tulosten luotettavuus paranee, kun eri aineistojen analysointi johtaa samoihin lopputuloksiin. (Toikko & Rantanen, 2009, ss. 123–124; ks. Viinamäki, 2007, ss. 180–185)

Tutkimusaineisto on koottu deduktiivisen tutkimusmallin mukaisesti, tulokset on analysoitu huolellisesti ja molemmat tutkimusvaiheet on kuvattu läpinäkyvästi tutkimuksessa. Olen

osallistunut tilaajavastuuvalvontaan yli 10 vuoden ajan, joten tunnen tutkimusaiheen syvällisesti. Tutkimuksen luotettavuutta on lisätty käyttämällä aineistotriangulaatiota eli opinnäytetyössä toteutettiin sekä pitkittäistutkimus että kyselytutkimus poikittaistutkimuksena. Tulokset on esitetty johdonmukaisesti ja ne antavat vastaukset tutkimuskysymyksiin.

Kehittämistoiminnassa laadullisten aineistojen luotettavuuden indikaattorien rinnalla korostuvat myös tiedon käyttökelpoisuus ja siirrettävyys sekä toimintaan osallistuvien henkilöiden sitoutuneisuus tutkimukseen. Käyttökelpoisuudessa on kysymys puhtaasti syntyvien tulosten hyödynnettävyydestä eli sitä pystyykö tutkija esittämään perusteltuja toimenpidesuosituksia ja siirrettävyydestä (transferability) eli siitä miten tulokset saadaan kohdeorganisaation toiminnassa laajempaan käyttöön. (Toikko & Rantanen, 2009, ss. 125–126). Tutkimustulokset osoittivat valvontatoiminnan muutosvaikutuksen tilaajan toimintaan. Tulosten perusteella on tehty kehittämis ehdotuksia, joiden kautta valvontatoiminnan vaikuttavuutta voitaisiin seurata paremmin ja jopa reaaliaikaisemmin.

Laadulliseen tutkimukseen ja kehittämistoimintaan ei sovellu määrällisen tutkimuksen luotettavuuden kriteerit luotettavuus (reliabiliteetti) ja pätevyys (validiteetti). Näitä voidaan arvioida, jos laadullinen tutkimus sisältää määrällisiä aineistoja. Reliabiliteetti liittyy myös tulosten toistettavuuteen toisen tutkijan toimesta. Reliabiliteetti kertoo tutkimusasetelman ja sen mittarien toimivuudesta. Kun kyselyn useilla erilaisilla väittämillä tutkitaan yhtä asiaa ja samaa asiaa koskevat vastaukset korreloivat keskenään, tutkimusasetelma ja sen mittarit toimivat. Validiteetti kertoo siitä, että tutkimuksessa mitataan sitä mitä on tarkoitus mitata. (Toikko & Rantanen, 2009, s.122) Nyt toteutetun pitkittäistutkimuksen aineisto sisälsi kaikki ne tilaajan peräkkäiset tarkastukset, joissa tilaajalla oli todettu olleen selvitysvelvollisuus noudatettavana eli kyseessä on kokonaistutkimus. Esitetyt tulokset kuvaavat siis sellaisenaan tutkittua perusjoukkoa, eikä pitkittäistutkimuksen aineistoon liity otantavirhettä (Heikkilä, 2014, s. 23). Näin ollen pitkittäistutkimuksessa tilastollista testaamista ei ole tehty.

Määrälliset tutkimukset perustuvat yleisesti otantaan, jolloin satunaisuus luo virheitä. Otostutkimusten tuloksia on testattava, jotta tiedetään kuinka yleistettävissä tulokset ovat otostutkimuksen perusjoukkoon (Vehkalahti, 2014, s. 90).

Kyselytutkimuksen vastausprosentti jäi odotettua alhaisemmaksi ja tulokset ovat kooste yksittäisistä havainnoista, joten kyselytutkimuksen tulosten perusteella ei tehdä yleistyksiä. Alhaiselle vastausprosentille tunnistettiin todennäköisiä syitä. Alhaisesta vastausprosentista huolimatta kyselyyn vastaajien toimiala- ja kokojakaumat pääasiallisesti vastasivat kyselyn perusjoukon vastaavia jakaumia. Ainoa ero havaitaan suurten yritysten osuudessa. Kyselytutkimus toimi poikittaistutkimuksena, jonka tavoitteena oli kartoittaa muutostekojen ilmenemismuotoja eikä niinkään niiden esiintymisen yleisyyttä. Vastausten vähäisyydestä johtuen tuloksia ei ole myöskään tilastollisesti testattu. Muutostekojen osalta kyselyyn vastanneet eivät kertoneet uuden tyyppisiä muutoksia vaan vastaukset olivat hyvin saman tapaisia kuin tilaajavastuuvalvonnan seurantatarkastuksissa havaitut muutosteot. Kokonaisuutena tilaajien toteuttamista muutoksista on olemassa hyvä kokonaiskuva.

Tutkimuksessa sovellettu vaikuttavuuteen liittyvä teoria perustuu monipuolisiin kotimaisiin sekä kansainvälisiin vaikuttavuuskirjallisuuden lähteisiin. Vaikuttavuuskirjallisuus on sellaista, jota on käytetty hyvin laajalti vaikuttavuutta koskevissa tutkimuksissa.

Lähteet

- Ahonen, P. (2001). Tavoitteiden saavuttamisen arviointi kuntataloudessa. Teoksessa A. Myllymäki & J. Vakkuri (toim.) *Tulos, normi, tilivelvollisuus. Näkökulmia tilintarkastukseen ja arviointiin* (ss. 62–88). Vammalan Kirjapaino Oy.
- Alvesalo, A. & Hakako, T. (2009). *Valvontaa ja vastuuta ulkopuolisen työvoiman käyttöön. Tutkimus tilaajavastuulain toteuttamisesta*. Työ- ja elinkeinoministeriö. Haettu 23.3.2022 osoitteesta <https://tinyurl.com/ms7xdrny>
- Anoschkin, K. (n.d.). *Vaikuttavuuden jäljillä. Opas yhteiskunnallisen vaikuttavuuden kehittämiseen*. Kaskas Media Oy. Haettu 21.8.2022 osoitteesta <https://tinyurl.com/3wwjtpd5>
- Chen, H. (2005). *Practical program evaluation. Assessing and improving planning, implementation, and effectiveness*. Sage Publications, Inc.
- Dahler-Larsen, P. (2005). *Vaikuttavuuden arviointi*. STAKES. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201204194271>
- Etelä-Suomen aluehallintovirasto työsuojelun vastuualue. (2018). *Tiimin valvontasuunnitelma*.
- Etelä-Suomen aluehallintovirasto työsuojelun vastuualue. (2019). *Tiimin valvontasuunnitelma*.
- Etelä-Suomen aluehallintovirasto työsuojelun vastuualue. (2020). *Tilaajavastuu – valvontasuunnitelma*.
- Etelä-Suomen aluehallintovirasto työsuojelun vastuualue. (2022a). *Valvontasuunnitelma*.
- Etelä-Suomen aluehallintovirasto työsuojelun vastuualue. (2022b). *Seurantatarkastushanke. Hankeraportti*.

Etelä-Suomen aluehallintovirasto työsuojelun vastuualue. (2022c). *Suurin osa tilaajista pyrki aiempaa parempaan tilaajavastuulain noudattamiseen - reilu neljännes onnistui*. Haettu 21.10.2022 osoitteesta <https://tinyurl.com/58fhj9ja>

Euroopan komissio. (n.d.). *TALOUSPOLITIIKAN EU-OHJAUSJAKSO – TIETOKOOSTE. PIMEÄ TYÖ*.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tilaajan selvitysvastuusta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä 114/2006 vp. Haettu 12.12.2021 osoitteesta https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_114+2006.pdf

Harmaa talous & talousrikollisuus. (2021). *Harmaan talouden ja talousrikollisuuden määritelmä*. Haettu 26.6.2022 osoitteesta <https://tinyurl.com/m2emfbkc>

Heikkilä, T. (2014). *KVANTITATIIVINEN TUTKIMUS*. Haettu 27.11.2022 osoitteesta <http://www.tilastollinentutkimus.fi/1.TUTKIMUSTUKI/KvantitatiivinenTutkimus.pdf>

Heliskoski, J., Humala, H., Kopola, R., Tonteri, A. & Tykkyläinen, S. (2018). *Vaikuttavuuden askelmerkit. Työkaluja ja esimerkkejä palveluntuottajille*. Sitra. <https://www.sitra.fi/julkaisut/vaikuttavuuden-askelmerkit/>

Hellström, E. & Parkkonen, P. (2022). *Vastuullisuuden tulevaisuus: Miten vastuullisuus kohtaa kestävyden ja vaikuttavuuden*. Sitra. Haettu 27.11.2022 osoitteesta https://www.sitra.fi/app/uploads/2022/06/sitra_vastuullisuuden_tulevaisuus_fin_0822.pdf

Hirvonen, M. & Määttä, K. *Harmaan talouden torjunta*. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2014. Haettu 27.10.2022 osoitteesta <https://tinyurl.com/3wfp7v6v>

Joensuu, S. (2022). *Valvontahankkeen prosessikuvaus. Työsuojelutarkastus ennalta ilmoittamatta Case study*. [Opinnäytetyö. Hämeen ammattikorkeakoulu] <https://tinyurl.com/bd2xa689>

Jyväskylän yliopisto. (2015a). *Pitkittäistutkimus*. Haettu 4.11.2021 osoitteesta <https://tinyurl.com/5czawppx>

Jyväskylän yliopisto. (2015b). *Tapaustutkimus*. Haettu 5.12.2022 osoitteesta <https://tinyurl.com/5cuejszn>

Kaarlejärvi, J. (2000). Realistinen arviointiteoria koulutuksen arvioinnin teoriakentässä. Viitekehys kuntatason koulutuksen arviointiin. *Hallinnon tutkimus* 19(4), 368–388. <https://tinyurl.com/366avfjx>

Kettunen, P. (2018). Vaikuttavuusarvioinnin kytkeminen osaksi johtamista. *Hallinnon tutkimus* 37(3). <https://tinyurl.com/43pw8pbf>

Kotiranta, T. & Mäntysaari, M. (2017). Vaikuttavuus tulee ja menee – ja palaa takaisin. Teoksessa A. Henriksson, L. Kalliomaa-Puha, P. Rauhala (toim.), *Harkittu, tutkittu avoin. Marketta Rajavaaran juhlakirja*. (35–50). Kela. <http://hdl.handle.net/10138/178926>

Laki liiketoimintakiellosta 1059/1985. <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1985/19851059>

Laki tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä 1233/2006. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2006/20061233>

Laki työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta 44/2006. <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2006/20060044>

Lappeteläinen, A. (2020). Kohti yhtenäistä työsuojeluvalvontaa: Työsuojeluvalvonnan toimeenpano ja menettelytavat Suomessa. [väitöskirja, Tampereen yliopisto]. Trepo. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-1617-4>

Meklin, P. (2001). Tavoitteiden saavuttamisen arviointi kuntataloudessa. Teoksessa A. Myllymäki & J. Vakkuri (toim.) *Tulos, normi, tilivelvollisuus. Näkökulmia tilintarkastukseen ja arviointiin* (ss. 91–117). Vammalan Kirjapaino Oy.

Meklin, P. (2009). Vaikuttavuudella on monta näkökulmaa. *Premissi* 3, 6–9.

Miettinen, J., Selander, K. & Linnosmaa, I. (2020). *Sosiaali- ja terveyspalvelujen vaikuttavuuden ja kustannusvaikuttavuuden tutkiminen*. Tampere University Press.
<https://urn.fi/URN:NBN:fi:tuni-202011308324>

Mustajoki, A. (2017). Tutkimuksen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden eettisiä kysymyksiä. *Tieteessä Tapahtuu*, 35(5). (3–13) <https://journal.fi/tt/article/view/65823>

Mäki-Opas, T. (2021). Näkökulmia sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisvaltaiseen vaikuttavuuden arviointiin. *Yleislääkäri* 36(5), 27–30.
<https://erepo.uef.fi/handle/123456789/26262>

Oikeusministeriö. (2007). *Säädösehdotusten vaikutusten arviointi: Ohjeet*. Edita Prima Oy.
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-466-431-8>

Ojasalo, K., Moilanen, T. & Ritalahti, J. (2010). *Kehittämistyön menetelmät — Uudenlaista osaamista liiketoimintaan*. (1–2. painos). WSOYpro Oy.

Opetushallitus. (1998). *Koulutuksen tuloksellisuuden arviointimalli*. Yliopistopaino.

Paasio, P. (2003). *Vaikuttavuuden arvioinnin rakenne ja mahdollisuus sosiaalialalla*.
<http://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201204194270>

Paasio, P. (2006). *Yleinen ja erityinen viitekehys arvioinnista*. Teoksessa L. Horelli (toim.) *Arvioinnin teemanumero 2006*. ss. 92–107 <https://tinyurl.com/2ma43dct>

Pajukoski, M. (2012). Vaikutusten arviointi ja säädöspolitiikka. Teoksessa S. Hänninen & M. Junnila (toim.) *Vaikuttavatko politiikkatoimet? Sosiaali- ja terveydenhuolto vaikuttavuusarvioinnin kohteena*. (ss. 50–56) Juvenes Print – Tampereen yliopistopaino Oy.

Petelius, M. (2020). *TYÖSUOJELUVALVONNAN VAIKUTTAVUUS. Itä-Suomen aluehallintovirasto, Työsuojelun vastuualueella*. [Opinnäytetyö, Savonia-ammattikorkeakoulu] <https://tinyurl.com/bddt6xes>

Rantala, I. (2015). *Laadullisen aineiston analyysi tietokoneella*. Teoksessa R. Valli (toim.), *Ikkunoita tutkimusmetodeihin 2* (4. painos). (ss.108–133) PS-kustannus.

Rajavaara, M. (2006a). *Yhteiskuntaan vaikuttava Kela. Katsaus vaikuttavuuden käsitteisiin ja arviointiin*. <http://hdl.handle.net/10250/7894>

Rajavaara, M. (2006b). Vaikuttavuuden tietokulttuurit. Teoksessa L. Horelli (toim.) *Arvioinnin teemanumero 2006*. ss. 81–91 <https://tinyurl.com/2ma43dct>

Robson, C. (2001). *Käytännön arvioinnin perusteet*. Tammer-Paino Oy.

Saaranen-Kauppinen, A. & Puusniekka, A. (2006). *Tutkijan asema*. KvaliMOTV - Menetelmäopetuksen tietovaranto. Haettu 27.11.2022 osoitteesta <https://tinyurl.com/bd9nhvr8>

Sisäministeriö. (n.d.) *Yleisin talousrikos on veropetos*. Haettu 8.11.2021 osoitteesta <https://intermin.fi/poliisiasiat/talousrikollisuus-ja-harmaa-talous>

Sosiaali- ja Terveysministeriö. (2015). *Työsuojelun vastuualueiden runkosuunnitelma 2016–2019*. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3738-3>

Sosiaali- ja terveysministeriö. (2016). *Työsuojeluvalvonnan uusi tapa tarkastaa - Valtimohanke*. Valvonnan parempaa vaikuttavuutta paremmalla tiedonhallinnalla. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3767-3>

Sosiaali- ja Terveysministeriö. (2020). *Vera Inspection ICT System*. Haettu 28.8.2022 osoitteesta <https://stm.fi/en/vera-ict-system>

- Sosiaali- ja Terveysministeriö. (2021). *Ohje työsuojelun valvonnasta ja toimivallan käytöstä*. Haettu 10.11.2021 osoitteesta <https://tinyurl.com/4vuz6aye>
- Suomen YK-Liitto. (n.d.) *Kestävä kehitys*. Haettu 27.10.2022 osoitteesta <https://www.ykliitto.fi/kestava-kehitys>
- Tala, J. (2005). *Lakien laadinta ja vaikutukset*. Edita Publishing Oy.
- Tieteen termipankki. (2014). Muutos. Haettu 9.12.2022 osoitteesta <https://tieteentermipankki.fi/wiki/Tekstuaalitieteet:muutos>
- Tieteen termipankki. (2020). Oikeushenkilö, juridinen henkilö. Haettu 11.12.2022 osoitteesta <https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:oikeushenkil%C3%B6>
- Tilastokeskus. (n.d.a). *Mikroyritys*. Haettu 30.8.2022 osoitteesta <https://www.stat.fi/meta/kas/mikroyritys.html>
- Tilastokeskus. (n.d.b). *Pienet ja keskisuuret yritykset*. Haettu 30.8.2022 osoitteesta https://www.stat.fi/meta/kas/pienet_ja_keski.html
- Toikko, T. & Rantanen, T. (2009). *Tutkimuksellinen kehittämistoiminta. Näkökulmia kehittämisprosessiin, osallistamiseen ja tiedontuotantoon*. Tampereen Yliopistopaino Oy — Juvens Print.
- Työ- ja elinkeinoministeriö. (2014). *Selvitys tilaajavastuulain uudistamiseksi tehtyjen ehdotusten vaikutuksista. Loppuraportti*. Haettu 8.11.2021 osoitteesta <https://tinyurl.com/yck65zb6>
- Työ- ja elinkeinoministeriö. (2015). *Tutkimus sopimusten määrästä ja sopimusketjuista*. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-227-939-2>
- Työsuojeluhallinto. (2019a). *Työsuojeluhallinnon vuosikertomus 2018*. Haettu 26.6.2022 osoitteesta <https://tinyurl.com/2r7ww9mw>

Työsuojeluhallinto. (2019b). Tilaajan on selvitettävä kevytyrittäjien velvoitteidenhoito rakennusalalla. Haettu 6.12.2022 osoitteesta <https://tinyurl.com/2p9apcn4>

Työsuojeluhallinto. (2020). *Työsuojeluhallinnon vuosikertomus 2019*. Haettu 26.6.2022 osoitteesta <https://tinyurl.com/3u28bemc>

Työsuojeluhallinto. (2021a). *Tilaajavastuulaki. Tilaajan vastuu ulkopuolista työvoimaa käytettäessä*. Haettu 12.12.2021 osoitteesta <https://tinyurl.com/373vx375>

Työsuojeluhallinto. (2021b). *Työsuojeluhallinnon vuosikertomus 2020*. Haettu 4.9.2022 osoitteesta <https://tinyurl.com/ykvsm2mm>

Työsuojeluhallinto. (2022). *Työsuojeluhallinnon vuosikertomus 2021*. Haettu 4.9.2022 osoitteesta <https://tinyurl.com/2y8dfxxm>

Vastamäki, J. & Valli, R. (2018). *Tutkimusasetelman ja mittareiden valinta kyselylomaketutkimuksessa*. Teoksessa R. Valli (toim.), Ikkunoita tutkimusmetodeihin 1 (5. painos). (ss. 129–141) PS-kustannus.

Vataja, K. (2019). *Vaikuttava ja tulevaisuussuuntautunut hanketoiminta*. Haettu 27.11.2022 osoitteesta <https://tinyurl.com/yvsu37ex>

Vedung, E. (2004). *Arviointiaallon muodot ja suunnat*. Yhteiskuntapolitiikka-YP 69 (2004): 3 (242–250). <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe201209117004>

Vehkalahti, K. (2014). *Kyselytutkimuksen mittarit ja menetelmät*. Haettu 27.11.2022 osoitteesta <https://tinyurl.com/mr2fcnc5>

Verohallinto. (2021). *Todistus verojen maksamisesta tai verovelkatodistus*. Haettu 19.8.2022 osoitteesta <https://tinyurl.com/2w9kv9xj>

Viinamäki, L. (2007). Triangulatiivisen tutkimusasetelman soveltamismahdollisuudet. Teoksessa L. Viinamäki & E. Sari (toim.) *Polkuja soveltavaan yhteiskuntatieteelliseen tutkimukseen*. (ss. 173–197). Tammi.

Virkkunen, J. (1995). *Työpaikkatarkastusten ristiriidat ja niiden yleistämisen mahdollisuudet. Tutkimus keskusteluun perustuvan työn välineistä ja tuloksellisuudesta*. [väitöskirja, Teknillinen korkeakoulu]. Työministeriö.

Ympäristöministeriö. (n.d.) *Mitä on kestävä kehitys?* Haettu 27.10.2022 osoitteesta <https://ym.fi/mita-on-kestava-kehitys>

Liite 1: Kyselytutkimus

Hyvä vastaaja.

Tämä saate ja Webropol-kysely on lähetetty teille ja noin 700 muulle työsuojeluviranomaisen valvomalle tilaajalle. Pääset vastaamaan kyselyyn [tästä linkistä](#). Vastaa kyselyyn 16.10.2022 mennessä.

Kysely on osa Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueelle toteutettavaa opinnäytetyötä, jossa tutkitaan tilaajavastuuvalvonnan vaikuttavuutta. Kyselyssä kerätään tietoa siitä, millaisia muutoksia organisaationne on tilaajana toteuttanut tarkastuksen jälkeen. Opinnäytetyössä tutkitaan sitä, että muuttuuko tilaajien toimintatavat tarkastuksessa annetun ohjeistuksen jälkeen ja millaisiin korjaustoimenpiteisiin eli muutostekoihin tilaajat ovat ryhtyneet.

Kyselyyn vastataan nimettömänä ja vastaaminen on täysin vapaaehtoista. Voit milloin tahansa syytä kertomatta keskeyttää vastaamisen. Keskeyttämisestä ei aiheudu sinulle mitään seuraamuksia. Keskeyttämiseen asti annettuja vastauksia voidaan hyödyntää opinnäytetyössä. Annettuja tietoja käytetään vain opinnäytetyön toteuttamiseen.

Kyselyssä ei kerätä mitään henkilötietoja. Vastaanottajien sähköpostiosoitteet on kerätty julkisista lähteistä, kuten yrityshakemistoista, YTJ-palvelusta sekä vastaanottajien omilta kotisivuilta. Kysely toteutetaan vain suomeksi. Tällä estetään se, ettei yritystänne pysytä tunnistamaan vastauskielen ja taustatietojen yhdistelmän perusteella.

Pyydän, että tarvittaessa ohjaat viestin organisaatiossanne oikealle henkilölle.

Kiitos osallistumisestasi!

Terveisin,
Mira Nousiainen
Hämeen ammattikorkeakoulu
Liiketoiminnan kehittäminen (YAMK) -koulutusohjelma

Webropol-kyselyn aloitussivu:

Tämä kysely on osa Mira Nousiaisen opinnäytetyön toteutusta. Kysely on lähetetty vuonna 2018–2019 tilaajavastuutarkastuksissa toimintaohjeita saaneille tilaajille. Kyselyllä kerätään tietoa muun muassa siitä, millaisia muutoksia tilaajat ovat toiminnassaan tehneet ja millaisia syitä selvitysvastuun laiminlyönnille on.

Tähän kyselyyn vastataan nimettömästi eikä vastauksia pysty yhdistämään teidän yritykseenne. Kyselyssä ei kerätä mitään henkilötietoja.

Kyselyyn vastaamiseen kuluu noin 10 minuuttia. Kyselyyn voi vastata sunnuntaihin 16.10.2022 asti. Kiitos osallistumisestasi!

Antamalla suostumukseni osallistun tähän kyselyyn ja hyväksyn, että minulta kerätään tietoja, joita käytetään opinnäytetyössä. (pakollinen kysymys)

- Annan suostumuksen tietojen keräämisen ja hyödyntämiseen. (jatkuu taustatietokysymyksiin)
- En anna suostumusta. (jos valitsee tämän niin kyselyn pitäisi viedä vastaaja lopetussivulle)

Taustatiedot (kaikki pakollisia)

1 Yrityksemme toimii pääasiallisesti seuraavalla toimialalla (valitse yksi):

- Maatalous, metsätalous ja kalatalous (TOL 01-03)
- Kaivostoiminta ja louhinta (TOL 05-09)
- Teollisuus (TOL 10-33)
- Sähkö-, kaasun- ja lämpöhuolto, jäähdytysliiketoiminta (TOL 35)
- Vesihuolto, viemäri- ja jätevesihuolto, jätehuolto ja muu ympäristön puhtaanapito (TOL 36-39)
- Rakentaminen (TOL 41-43)
- Tukku- ja vähittäiskauppa; moottoriajoneuvojen ja moottoripyörien korjaus (45-47)
- Kuljetus ja varastointi (TOL 49-53)
- Majoitus- ja ravitsemistoiminta (TOL 55-56)
- Informaatio ja viestintä (TOL 58-63)
- Rahoitus- ja vakuutustoiminta (TOL 64-66)
- Kiinteistöalan toiminta (TOL 68)
- Ammatillinen, tieteellinen ja tekninen toiminta (TOL 69-75)
- Hallinto- ja tukipalvelutoiminta (TOL 77-82)

- Julkinen hallinto ja maanpuolustus; pakollinen sosiaalivakuutus (TOL 84)
- Koulutus (TOL 85)
- Terveys- ja sosiaalipalvelut (TOL 86-88)
- Taiteet, viihde ja virkistys (TOL 90-93)
- Muu palvelutoiminta (TOL 94-96)
- Kotitalouksien toiminta työnantajina; kotitalouksien eriyttämätön toiminta tavaroiden ja palvelujen tuottamiseksi omaan käyttöön (TOL 97-98)
- Kansainvälisten organisaatioiden ja toimielinten toiminta (TOL 99)

2 Minkä maakunnan alueella yrityksenne kotipaikka sijaitsee? (valitse yksi):

- Ahvenanmaa
- Etelä-Karjala
- Etelä-Pohjanmaa
- Etelä-Savo
- Kainuu
- Kanta-Häme
- Keski-Pohjanmaa
- Keski-Suomi
- Kymenlaakso
- Lappi
- Pirkanmaa
- Pohjanmaa
- Pohjois-Karjala
- Pohjois-Pohjanmaa
- Pohjois-Savo
- Päijät-Häme
- Satakunta
- Ulkomaat
- Uusimaa
- Varsinais-Suomi

3 Meillä on vuoden aikana keskimäärin ____ työsuhteista työntekijää.

Saateteksti: Seuraavassa kysytään näkemystäsi tai mielipidettäsi.

4 Ensimmäisen tarkastuksen todennäköisyys toimialallemme on: (vastausvaihtoehdot vierekkäin, kysymys pakollinen)

Vastausvaihtoehdot: erittäin vähäinen, vähäinen, todennäköinen, erittäin todennäköinen & en osaa sanoa

5 Todennäköisyys sille, että yrityksemme tehdään uusi tarkastus, on: (vastausvaihtoehdot vierekkäin, kysymys pakollinen)

Vastausvaihtoehdot: erittäin vähäinen, vähäinen, todennäköinen, erittäin todennäköinen & en osaa sanoa

Saateteksti: Yritykseenne tehtiin työsuojelutarkastus tilaajan selvitysvelvollisuuden noudattamisesta vuosien 2018-2019 aikana. Teille annettiin toimintaohje eli velvoite siitä, että teidän ”on hankittava ennen sopimuksen solmimista kaikki tilaajavastuulain edellyttämät selvitykset niissä tilanteissa, joissa tilaajalla on tilaajavastuulain mukainen selvitysvelvollisuus sopimuspuolestaan.”

6 Oletteko tehneet muutoksia toimintatavoissanne sen jälkeen, kun saitte toimintaohjeen tarkastuksessa tilaajavastuuselvitysten hankkimisen ajankohdasta? (pakollinen)

- Kyllä (siirtyy kysymykseen 7)
- Ei (siirtyy kysymykseen 8)

7 Millaisia toimenpiteitä tai muutoksia olette tehneet toiminnassanne tarkastuksen jälkeen? (Voitte valita useita vaihtoehtoja) ei pakollinen

- Olemme kouluttaneet henkilöstöä, jotta he osaavat noudattaa lakia paremmin.
- Sopimusten solmiminen on keskitetty tietyille henkilöille.
Tilaajavastuuselvitysten hankkiminen on keskitetty tietyille henkilöille.
- Olemme laatineet kirjallisen ohjeen tilaajavastuuselvitysten hankkimisesta.
- Olemme päivittäneet kirjallisen ohjeen.
- Olemme palkanneet lisää henkilöstöä tilaajavastuuseurainten hoitamiseksi.
- Olemme ottaneet uusia tietojärjestelmiä tai sähköisiä palveluita käyttöön.
- Teemme nykyään aina kirjalliset sopimukset.
- Teimme malliasiakirjan kirjalliselle sopimukselle.
- Hankimme tilaajavastuuselvitykset aina ennen sopimuksen solmimista riippumatta sopimuksen arvosta, suoritettavasta työstä taikka työntekopaikasta.
- Hankimme nykyään kaikilta sopimuskumppaneilta säännöllisesti (noin 2-3 kk välein) tilaajavastuuselvitykset, vaikka laki ei tätä edellytä.
- Muu, mitä?

8 Mainitkaa syitä sille, miksi ette ole noudattaneet annettua toimintaohjetta. (Voitte valita useita vaihtoehtoja) ei pakollinen

- Emme ole ymmärtäneet, että toimintaohjeen saaminen vaatii meitä korjaamaan tai muuttamaan toimintatapaamme.

- Mielestämme toimintaohje annettiin mitättömän pienestä virheestä.
- Yrityksemme kohdalla uuden tarkastuksen todennäköisyys on niin pieni, ettei muutoksiin ole tarvetta.
- Toimintatapojen muuttaminen ei kiinnosta meitä.
- Muu, mitä?

9 Mainitkaa syitä, joiden takia ette aiemmin olleet noudattaneet selvitysvelvollisuutta? (Voit valita useita vaihtoehtoja) ei pakollinen

- Selvitysten hankkimiseen kuluu paljon aikaa.
- Jatkuva kiire.
- Tarkastushetken selvitysten hankkiminen on nopeampaa kuin arkistoitujen selvitysten etsiminen.
- Yrityksestä puuttuu henkilöstö, jonka vastuisiin asian kuuluisi.
- Riittävä osaaminen puuttuu.
- Meillä on suuri määrä sopimuskumppaneita, joten selvitysten hankkiminen on työlästä.
- Tietämättömyys lain vaatimuksista.
- Tapahtui yksittäinen inhimillinen virhe.
- Muu, mikä?

10 Haluatteko tarkentaa tai lisätä jotain aiheeseen liittyen? (vapaatekstikenttä, ei pakollinen)

Liite 2: Kyselytutkimuksen kohdejoukko ja vastaajat

Taulukko 5. Muutostekokyselyn kohdejoukon kokojakauma.

Kokoluokka henkilöstömäärän perusteella	Lukumäärä	% osuus
Pieni	491	68 %
Keskisuuri	76	10 %
Suuri	40	6 %
Tieto puuttuu	118	16 %
Yhteensä	725	100 %

Taulukko 6. Muutostekokyselyyn vastanneiden kokojakauma.

Kokoluokka	Määrä	%-osuus
Pienet	30	63 %
Keskisuuret	6	13 %
Suuret	12	25 %

Kokoluokittelussa on käytetty Tilastokeskuksen kokomääritelmiä, jolloin pienet työnantajat työllistävät alle 50 työntekijää, keskisuuret yritykset 50–249 työntekijää ja suuryritykset yli 250 henkilöä. (Tilastokeskus, n.d.a, n.d.b).

Taulukko 7. Muutostekokyselyn kohdejoukon toimialajakauma.

Toimialapainotus	Lukumäärä	%-osuus
Alkutuotanto (maatalous jne. ja kaivostoiminta)	20	3 %
Julkishallinto, kunnat ja kuntayhtymät	96	13 %
Kuljetusala	67	9 %

Toimialapainotus	Lukumäärä	%-osuus
Palvelusektori, majoitus- ja ravitsemus, kauppa, siivous yms. sekä sosiaali- ja terveystyöpalvelut	145	20 %
Rakentaminen	303	42 %
Teollisuus	94	13 %
Yhteensä	725	100 %

Taulukko 8. Muutostekokyselyyn vastanneiden toimialajakauma.

Toimiala	Määrä	%-osuus
Rakentaminen (TOL 41-43)	9	19 %
Teollisuus (TOL 10-33)	8	17 %
Majoitus- ja ravitsemistoiminta (TOL 55-56)	7	15 %
Kuljetus ja varastointi (TOL 49-53)	5	10 %
Julkinen hallinto ja maanpuolustus; pakollinen sosiaalivakuutus (TOL 84)	5	10 %
Terveys- ja sosiaalipalvelut (TOL 86-88)	4	8 %
Tukku- ja vähittäiskauppa; moottoriajoneuvojen ja moottoripyörien korjaus (45-47)	2	4 %
Koulutus (TOL 85)	2	4 %
Maatalous, metsätalous ja kalatalous (TOL 01-03)	1	2 %
Sähkö-, kaasu- ja lämpöhuolto, jäähdytysliiketoiminta (TOL 35)	1	2 %
Vesihuolto, viemäri- ja jätevesihuolto, jätehuolto ja muu ympäristön puhtaanapito (TOL 36-39)	1	2 %
Kiinteistöalan toiminta (TOL 68)	1	2 %
Hallinto- ja tukipalvelutoiminta (TOL 77-82)	1	2 %
Muu	1	2 %

Liite 3: Tutkimusosaan liittyviä taulukoita

Taulukko 9. Pitkittäistutkimuksen tarkastukset analysoitavan tarkastuksen järjestysnumeron ja tarkastusvuoden mukaan.

Tarkastuksen järjestysnumero	2018	2019	2020	2021	2022	Yhteensä
1	217	153				370
2	39	68	21	36	206	370
3	9	32	10	16	9	76
4	3	15	7	12	5	42
5	2	8	2	9	1	22
6	1	7	2	4	5	19
7	1	5	1	3	3	13
8	1	4	1	2	3	11
9		5	1	1	2	9
10		3	2	1	1	7
11		2	1	2	1	6
12		1	2	2	1	6
13			3	1	1	5
14			1	3	1	5
15				2	2	4
16				2	2	4
17				2	1	3
18				1	2	3
19					3	3
20					1	1

Tarkastuksen järjestysnumero	2018	2019	2020	2021	2022	Yhteensä
21					1	1
22					1	1
Yhteensä	273	303	54	99	252	981

Taulukko 10. Selvitysvelvollisuuden noudattaminen uusissa sopimuksissa ja tarkastukseen osallistuneet.

Samat osallistujat peräkkäisissä tarkastuksissa?	Kaikissa sopimuksissa noudatettu selvitysvelvollisuutta	Osassa sopimuksia noudatettu selvitysvelvollisuutta	Kaikissa sopimuksissa laiminlyöty selvitysvelvollisuus	Yhteensä
2. tarkastus	109	91	89	289
Eri osallistujat	42	34	32	108
Kaikki osallistujat samat	39	34	37	110
Osin samat osallistujat	18	22	15	55
Tiedon taso puutteellinen	10	1	5	16
3. tarkastus	34	18	6	58
Eri osallistujat	28	15	4	47
Kaikki osallistujat samat	4	1	2	7
Osin samat osallistujat	1	2		3
Tiedon taso puutteellinen	1			1

Samat osallistajat peräkkäisissä tarkastuksissa?	Kaikissa sopimuksissa noudatettu selvitys-velvollisuutta	Osassa sopimuksia noudatettu selvitys-velvollisuutta	Kaikissa sopimuksissa laiminlyöty selvitys-velvollisuus	Yhteensä
4. tarkastus	23	6	9	38
Eri osallistujat	22	6	6	34
Kaikki osallistujat samat			1	1
Osin samat osallistujat	1		2	3
5. tarkastus	9	9	1	19
Eri osallistujat	8	9	1	18
Kaikki osallistujat samat	1			1
6. tarkastus	9	6	1	16
Eri osallistujat	9	5	1	15
Kaikki osallistujat samat		1		1
7. tarkastus	7	4		11
Eri osallistujat	7	4		11
8. tarkastus	5	3	1	9
Eri osallistujat	5	2	1	8
Kaikki osallistujat samat		1		1

Taulukko 11. Välittömät vaikutukset peräkkäisissä tarkastuksissa eli tilaajavastuuselvitysten hankkiminen vasta tarkastuksen alkamisen jälkeen.

Tarkastuksen järjestysnumero	Selvitykset oli hankittu ennen tarkastuksen alkua	Kaikki selvitykset hankittu tarkastuksen aikana	Osa selvityksistä hankittu tarkastuksen aikana	Tieto puuttuu	Kaikki yhteensä
1	94	71	118	87	370
2	167	46	68	14	295
3	46	2	5	5	58
4	29	3	4	2	38
5	16		2	1	19
6	13		3		16
7	9		2		11
8	6		3		9
9	4	1	2		7
10	5				5
11	5			1	6
12	5				5
13	3			1	4
14	3		1		4
15	2	1			3
16	1		1		2
17	1		1		2
18	2				2
19	2				2
20	1				1

Tarkastuksen järjestysnumero	Selvitykset oli hankittu ennen tarkastuksen alkua	Kaikki selvitykset hankittu tarkastuksen aikana	Osa selvityksistä hankittu tarkastuksen aikana	Tieto puuttuu	Kaikki yhteensä
21	1				1
22	1				1
Yhteensä	322	53	92	24	491

Liite 4: Aineistonhallintasuunnitelma

1 Aineistonhallintasuunnitelma

1.1 Aineistojen yleinen kuvaus

Tutkimusaineisto koostuu viranomaisen laatimista julkisista tarkastuskertomuksista (ja niiden salassa pidettävistä liitteistä), tarkastuskertomukseen liittyvästä viranomaisen tietojärjestelmään tallennetuista tiedonkeruulomakkeista, kaupparekisteriotteista sekä toteutettavasta kyselystä tarkastetuille tilaajille. Tutkimusaineistoon ei kuulu ne tarkastuskertomukset, joissa valvottu tilaaja on yksityinen elinkeinoharjoittaja.

Tarkastuskertomukset ovat tekstimuodossa (PDF) ja tiedonkeruulomakkeiden tiedot ovat koottavissa taulukkomuotoon (Excel).

Kaupparekisteriotteet ovat ostettavissa Patentti- ja Rekisterihallituksen Virre-palvelusta, josta ne saadaan pdf-muotoisena.

Kysely toteutetaan todennäköisesti Webropol-kyselynä, jolloin vastaukset saadaan taulukkomuotoon (Excel) ja ovat hyödynnettävissä data-analysointiin. Kysely lähetetään tarkastetuille tilaajille eli yrityksille tai elinkeinoharjoittajille. Kyselyyn vastataan anonyymisti.

1.2 Aineistojen säilytys opinnäytetyöprosessin aikana

Kaikkea lähdeaineistoa säilytetään opinnäytetyön tilaajan eli Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueen käyttämissä järjestelmissä, laitteilla ja tallennuspaikoissa, joissa varmuuskopiointi tapahtuu automaattisesti joka päivä. Vikatilanteissa tutkimusaineisto voidaan suurelta osin koota uudestaan.

Tekstimuotoiset julkiset tarkastuskertomukset säilytetään viranomaisen järjestelmässä, jolloin sitä pääsee katsomaan kaikki, joilla on järjestelmään käyttöoikeus. Valmistunutta ja toimitettua tarkastuskertomusta ei muokata jälkikäteen. Jos tarkastuskertomusta pitää

korjata niin silloin tarkastuskertomuksesta laaditaan uusi versio ja alkuperäinen pysyy ennallaan. Tarkastuskertomukset ovat julkisia asiakirjoja pois lukien salassa pidettäviksi määritetyt liitteet.

Tutkimusaineistoa ei säilytetä pilvipalvelussa. Tutkimusaineistoa ei siirretä pois työsuojelun tietotekniikkaympäristöstä. Kun tutkimusaineistoa säilytetään ja käsitellään vain työn tilaajan laitteilla, on aineisto myös suojattu viranomaisen eri tietoturvakäytännöillä, kuten käyttäjätunnuksin, salasanoin ja vahvalla tunnistautumisella järjestelmään.

Opinnäytetyössä käytettäviä Excel-muotoista aineistoa ja kyselyjen vastauksia pääsee käsittelemään vain opinnäytetyön tekijä. Aineistoa säilytetään ja käsitellään tutkijan erillisessä järjestelmäkansiossa, johon kenelläkään toisella ei ole pääsyä. Aineistojen eri versiot erotellaan toisistaan.

Tutkimusaineiston analysoinnin lopputulosten lopulliset visualisoinnit, kuten kaaviot ja diagrammit, siirretään opinnäytetyön tekijän henkilökohtaiselle tietokoneelle, joka on suojattu käyttäjätunnuksella ja salasanalla. Tutkimustulokset eivät ole salassa pidettäviä tietoja, eikä niiden perusteella pysty tunnistamaan yksittäistä tilaajayritystä.

Tutkimustuloksien koosteesta tehdään varmuuskopio ulkoiselle muistitikulle. Muistitikku säilytetään lukitussa tilassa. Tietoja ei säilytetä pilvipalvelussa. Tietokonetta säilytetään lukitussa tilassa.

Opinnäytetyön aineiston ja tulokset omistaa työn tilaaja.

1.3 Aineistojen käsittely opinnäytetyön valmistuttua

Viranomaisen asiakirjojen säilytysajoista on saatavilla lisätietoa Työsuojelun internetsivuilta. Muut kuin edellä mainitut viranomaistiedot eli opinnäytetyön aikana laaditut koosteet yms. säilytetään opinnäytetyön hyväksymisestä yhden (1) vuoden ajan, jonka jälkeen ne hävitetään niin opinnäytetyön tekijän käytössä olevasta järjestelmäkansiosta kuin tekijän henkilökohtaiselta tietokoneelta ja varmuuskopioilta.

1.4 Henkilötietojen käsittely opinnäytetyössä

Tarkastuskertomukset kohdistuvat yritystietoon. Tutkimusaineisto koostuu tarkastuskertomuksista, joissa valvottava tilaaja ei ole yksityinen elinkeinonharjoittaja.

Tarkastuskertomuksista ilmenevistä osallistujista ei koota henkilörekisteriä. Kahden peräkkäiseen tarkastukseen osallistuneiden henkilöiden tietoja tutkitaan siitä näkökulmasta, että onko tarkastukseen osallistuneet henkilöt samat kuin edellisellä tarkastuksella.

Vastausvaihtoehdot: kyllä/ei.

Yritysten vastuuhenkilöistä ei koota henkilörekisteriä. Kaupparekisteriotteiden vastuuhenkilötietoja tutkitaan siitä näkökulmasta, onko peräkkäisten tarkastuksen välisenä aikana tapahtunut vastuuhenkilömuutoksia. Vastausvaihtoehdot: ei/osin/kaikki.

Aineisto ei sisällä erityisiä henkilötietoja (rotu tai etninen alkuperä, poliittisia mielipiteitä, uskonnollinen tai filosofinen vakaumus, ammattiliiton jäsenyys, terveyttä koskevia tietoja, seksuaalinen suuntautuminen tai käyttäytyminen, geneettisiä ja biometrisia tietoja henkilön tunnistamista varten).

Kyselyn toteuttamista varten tarkastettujen tilaajayritysten sähköpostiosoitteet kerätään postituslistaksi. Kyse on yritystiedosta, ei henkilötiedosta.

Tutkimusluvut ja eettinen ennakoarviointi, Suostumukset

2.1 Tutkimuslupa

Tutkimuslupa haetaan Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueelta.

2.2 Eettinen ennakoarviointi

Tässä opinnäytetyön tutkimuksessa ei tarvita eettistä ennakoarviointia. Tutkimus kohdistuu yritystoimintaan sekä pääasiallisesti julkisiin tietoihin, rekisteri- ja asiakirja-aineistoon tai arkistointiaineistoon. Tutkimuksen aikana tehtävä kysely yrityksille perustuu tietoon perustuvaan suostumukseen.

2.3 Suostumukset

Tarkastetuille tilaajille toteutettava kysely perustuu suostumukseen ja kysely ei sisällä henkilötietoja. Tietoon perustuva suostumus on kyselyn ensimmäinen kysymys, jolloin suostumus tulee dokumentoiduksi sähköisesti.

Liite 5: Tutkimuslupa



Aluehallintovirasto
Etelä-Suomi
Työsuojelun vastuualue

PÄÄTÖS

Dnro ESAVI/41359/2021

1 (2)

30.11.2021

Mira Nousiainen



Viite

Tutkimuslupahakemus 25.11.2021

TUTKIMUSLUPA

Etelä-Suomen aluehallintoviraston työsuojelun vastuualue myöntää Mira Nousiaiselle liitteenä olevan tutkimuslupahakemuksen mukaisesti oikeuden kerätä ja käyttää opinnäytetyöhönsä ”Tilaajavastuuvalvonnan vaikuttavuuden arviointi ja raportointi” vastuualueen seuraavaa aineistoa:

- Tilaajavastuuvalvonnan tarkastuskertomukset (salassa pidettävine liitteineen) ja niihin liittyvät valvontatietojärjestelmään tallennetut tiedonkeruulomakkeet.
- Tarkastettujen tilaajien osalta työsuojeluviranomaisen valvontatietojärjestelmään tallennettu yrityksen tämän hetken sähköpostiosoite.
- Tarkastuksiin osallistuneiden henkilöiden nimet (sisältyvät tarkastuskertomuksiin).
- Vuonna 2022 suoritettavien seurantatarkastusten hankesuunnitelma sekä hankeraportti.

Tutkimuslupa myönnetään ajalle 1.12.2021 – 30.6.2023.

Tutkimuksen tarkempi aihe ja pyydetty aineisto ja sen käyttö ilmenevät liitteenä olevasta tutkimuslupahakemuksesta.

Tutkimuslupaan liittyvät ehdot

Tutkimuslupa myönnetään seuraavin ehdoin:

Tietojen käsittelyssä ja säilyttämisessä sitoudutaan noudattamaan luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2016/679 (EU:n yleinen tietosuojasetus) sekä tietosuojalakea (1050/2018) sekä muun voimassa olevan lainsäädännön asettamia vaatimuksia.

Tietoja ei saa luovuttaa eikä myydä edelleen.

Postiosoite PL 7, 13035 AVI
Käyntiosoite Ratapihantie 9, 00520 Helsinki

Puhelin 0295 016 000

tyosuojelu.etela@avi.fi
www.tyosuojelu.fi

Työsuojelun vastuualue toimii alueellisena työsuojeluviranomaisena



Aluehallintovirasto
Etelä-Suomi
Työsuojelun vastuualue

PÄÄTÖS

Dnro ESAVI/41359/2021

2 (2)

30.11.2021

Tutkimuksen suorittaja huolehtii omasta tietoturvastaan, salasanoista ja käyttäjähallinnasta. Hän myös vastaa siitä, että tekniset ja organisatoriset toimenpiteet vastaavat henkilötietojen käsittelyn vaatimuksia.

Tietoja ei saa käyttää rekisteröidyn vahingoksi.

Saatuja tunnistellisia tietoja säilytetään vain niin kauan kuin niitä tarvitaan. Henkilötietoja voidaan säilyttää ainoastaan niin kauan kuin on tarpeellista käsittelyn toteuttamista varten.

Tutkimuksen suorittaja vastaa henkilötietojen poistamisesta käsittelyn perusteen vanhentuessa. Tutkimuksen suorittaja sitoutuu tutkimuksen päätyttyä hävittämään rekisteristä saamansa tunnistelliset tiedot tietoturvallisesti tai arkistomaan ne lain edellyttämällä tavalla.

Tutkimuksen suorittaja huolehtii siitä, että tutkimusraportista ei ole yksilöitävissä tutkimuksen piiriin tai otantaan kuulunutta henkilöä.

Henkilötietojen tietoturvaloukkaukset tulee ilmoittaa EU:n yleisen tietosuojasetuksen mukaisesti.

Muutoksenhaku

Tähän päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Valitusosoitus on liitteenä.

Johtaja Eerik Tarnaala

Ylitarkastaja Mikko Vanninen

Liite Tutkimuslupahakemus
Valitusosoitus

Jakelu Mira Nousiainen

Postiosoite PL 7, 13035 AVI
Käyntiosoite Ratapihantie 9, 00520 Helsinki

Puhelin 0295 016 000

tyosuojelu.etela@avi.fi
www.tyosuojelu.fi

Työsuojelun vastuualue toimii alueellisena työsuojeluviranomaisena

Tämä asiakirja ESAVI/41359/2021 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument ESAVI/41359/2021 har godkänts elektroniskt

Ratkaisija Tarnaala Eerik 01.12.2021 16:58

Esittelijä Vanninen Mikko 01.12.2021 16:03