

Harmaan talouden torjunnan työohje hankintayksiköille

Hankinta-Suomi-toimenpideohjelma



1. Harmaan talouden riskit hankinnoissa	4
1.1 Johdanto – määritelmä ja ilmenemismuodot.....	5
1.2 Harmaan talouden riskien syitä julkisissa hankinnoissa.....	6
1.3 Harmaan talouden riskien tunnistaminen	6
1.4 Harmaan talouden riskitoimialat.....	7
2. Riskien huomiointi hankinnan eri vaiheissa	8
2.1 Esiselvitykset, markkinakartoitus ja riskianalyysi	9
2.2 Toiminta kun riskejä havaitaan	11
2.3 Keinoja havaittujen riskien ennaltaehkäisemiseksi	12
3. Harmaan talouden riskit hankintayksiköiden toiminnassa ...	14
3.1 Verojen ja työnantajamaksujen kiertäminen	15
3.1.1 Käsitteiden määrittely ja ilmiön laajuus.....	15
3.1.2 Tarjoajan kelpoisuuden selvittäminen.....	15
3.1.3 Velvoitteidenhoitoselvitykset	16
3.1.4 Harkinnanvaraiset poissulkemisperusteet	16
3.1.5 Tietopyynnöt ilmenevien puutteiden selvittämiseksi	18
3.1.6 Verotuksellisen luotettavuuden arviointi.....	18
3.2 Kartellit.....	19
3.2.1 Kartellien tunnusmerkkejä	20
3.2.2 Yhteistarjoukset ja alihankintajärjestelyt.....	21
3.2.3 Mitä ostaja voi tehdä kartelliriskin pienentämiseksi?	26
3.3 Työperäinen hyväksikäyttö – tilaajavastuulain selvitysvelvollisuus ja sen valvonta.....	30
3.3.1 HEUNl:n riskienarvioinnin työkalu.....	31
3.3.2 Tilaajavastuulain edellyttämät selvitykset.....	32
3.3.3 Hyväksikäyttöepäilyistä ilmoittaminen.....	35
3.4 Korruption ilmenemismuodot hankinnoissa	36
3.4.1 Korruption riskialueet ja havaitsemisen haasteet	36
3.4.2 Korruptio – mahdollisia tunnusmerkkejä	40
4. Toiminta epäilyjen herätessä	42
5. Hyödyllisiä yhteystietoja	44
6. Harmaan talouden sivustoja ja tietolähteitä	46

Julkaistu 05/2023



KKV Kilpailu- ja kuluttajavirasto
Konkurrens- och konsumentverket

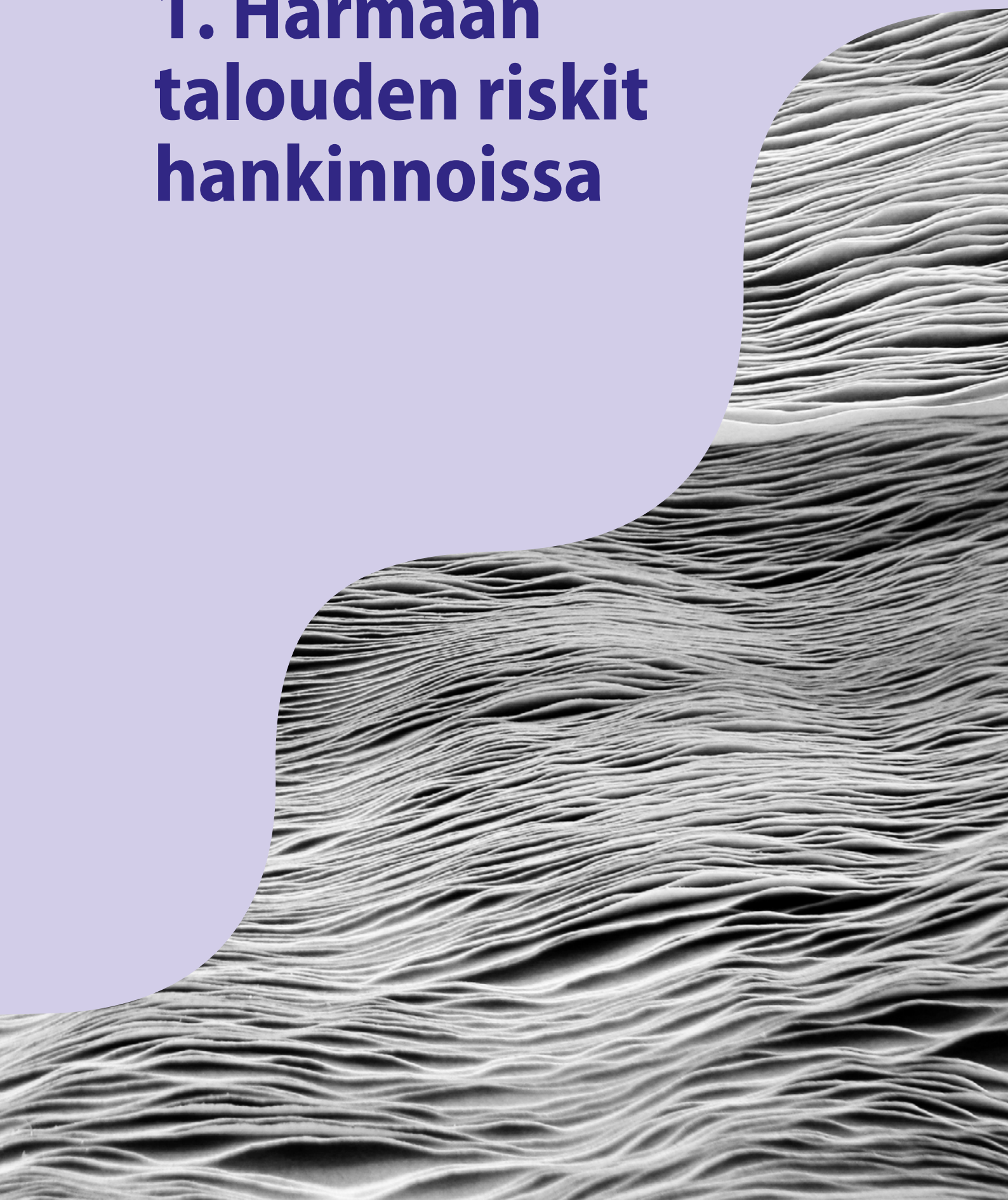


VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

**KUNTA
LIITTO**

Kommun-
förbundet

1. Harmaan talouden riskit hankinnoissa



1.1 Johdanto – määritelmä ja ilmenemismuodot

Harmaan talouden käsite kattaa joukon epäeettisiä menettelyitä julkisissa hankinnoissa ja liike-elämässä. Suppeasti määriteltynä kyse on verojen tai muiden lakisääteisten maksujen kiertämisestä. Laveammin katsottuna käsitteen alle kuuluu isompi kirjo väärinkäytöksiä kartelleista korrupioon ja työperäiseen hyväksikäyttöön ja elintarviketuotannon rikkomuksiin. Viime kädessä harmaan talouden lukuisten eri muotojen tavoite on sama, eli ansaita enemmän rahaa kuin olisi mahdollista lainsäädäntöä noudattamalla.

Tämän työohjeen tavoitteena on esitellä niitä harmaan talouden ilmiöitä, joihin hankintayksikkö voi toiminnassaan törmätä ja joihin sen työntekijöillä voi omissa projekteissaan olla näkymä. Tärkeää on olla tietoinen harmaan talouden riskeistä ja siitä, että julkiset hankinnat voivat olla houkutteleva kohde harmaan talouden toimijoille.

Harmaalla taloudella on useita eri ilmenemismuotoja. Tässä ohjeessa keskitytään seuraaviin harmaan talouden ilmenemismuotoihin:

- Kartellit
- Verojen ja työnantajamaksujen kiertäminen
- Korruptio
- Työperäinen hyväksikäyttö.

Yllä luetellut ilmenemismuodot on valittu kahdella perusteella:

- I. Niiden ilmeneminen julkisissa hankinnoissa on tapauskäytännön ja kokemuksen perusteella mahdollista ja
- II. hankintayksiköiden työntekijöillä voi olla mahdollisuus havaita niistä kertovia tunnusmerkkejä omassa työssään.

Ohjeeseen koottu tietoa näille harmaan talouden eri muodoille altistavista tekijöistä ja esitetty ajatuksia ja ehdotuksia riskien pienentämiseksi mahdollisuuksien mukaan. Lisäksi ohjeessa on kuvattu toimintatavat tilanteisiin, joissa tällaisia riskejä on tunnistettu. Ohjeen lopussa on listattu harmaan talouden ilmiöstä kertovia tietolähteitä ja valvovien viranomaisten yhteystietoja.

Harmaan talouden harjoittaminen ryppäissä on yleistä. Yleensä tällaista toimintaa harjoittavalla henkilöillä on useita yritysytteiksiä, ei välttämättä virallisesti, mutta käytännössä. Muita tyypillisiä ilmiöitä ovat bulvaanien käyttö, lyhyen elinkaaren yritysten käyttö, kuittikauppa ja aiempi talousrikostausta. Harmaan talouden kansainvälistyminen näkyy selvitettyissä tapauksissa. Osassa järjestelyjä hyödynnetään Suomen ulkopuolelle sijoittautuneita yrityksiä. Tavanomaisia harmaan talouden rikosnimikkeitä ovat muun muassa kirjanpitorikos, veropetos, velallisen epärehellisyys mukaan lukien törkeät tekumuodot.

Harmaan talouden ilmenemismuodot vaihtelevat liiketoiminnan luonteesta ja ominaispiirteistä riippuen. Jos esimerkiksi työvoima on liiketoiminnan keskeinen kuluerä ja jos alan luonne ja toimintamallit sen sallivat, voi olla riski siitä, että jokin alan yritys maksaa palkkoja pimeänä tai ei noudata työläinsäädännön tai työehtosopimusten vähimmäisvaatimuksia.

1.2 Harmaan talouden riskien syitä julkisissa hankinnoissa

Julkiset hankinnat ovat harmaan talouden riskien kohde siinä missä muutkin talouden sektorit. Julkisen rahan käyttöön liittyy lisäksi tiettyjä piirteitä, jotka voivat korottaa riskiä. Jo pelkästään hankintojen laajuus tekee sen, että ne voivat olla harmaan talouden toimijoille mielenkiintoisia. Vuonna 2022 julkisten hankintojen yhteenlaskettu volyymi vuositason arviolta noin 45 miljardia euroa, mistä noin 30 miljardia hankittiin yksityisiltä toimijoilta. Muita tekijöitä ovat hankintojen ennustettavuus ja se, että suuria ostettavia volyyymejä on vaikea valvoa tehokkaasti. Ennustettavuus johtuu ostajien vastuista ja pysyvistä tarpeista, mikä johtaa toistuviin samankaltaisiin hankintoihin. Ennustettavuus voi esimerkiksi helpottaa tarjouskartellien syntyä. Suuret volyymit ja valvonnan vaikeus puolestaan voivat johtaa siihen, että harmaan talouden ilmiöistä kertovia signaaleja jää havaitsematta.

1.3 Harmaan talouden riskien tunnistaminen

Tästä huolimatta harmaan talouden ilmiöiden riskitekijöitä on mahdollista kartoittaa ja niihin voi olla mahdollista varautua ennakoon. Edellytys on, että harmaan talouden ilmiöistä on perustiedot ja että niihin liittyvät riskit pidetään mielessä tarjouskilpailuja järjestettäessä ja kilpailutuksista kertyvää dataa tarkasteltaessa. Parempi tietoisuus auttaa reagoinnissa.

Markkinakartoitukset, esiselvitykset ja markkinavuoropuhelut sekä kontaktit asiakkaiden kanssa tuottavat ostajalle paljon hyödyllistä informaatiota markkinoista, toimittajista, niiden tarjouskäyttäytymisestä ja kilpailun toimivuudesta. Toisinaan tämän tiedon seassa voi olla signaaleja harmaan talouden piiriin kuuluvasta toiminnasta.

Joitain ilmiöitä tai riskejä voi olla mahdollista ehkäistä ennalta omilla toimilla. Toisinaan ostajille voi näkyä myös yritysten toiminnassa epäilyksiä herättäviä ilmiöitä, jotka voivat antaa aiheutta konsultoida valvovia viranomaisia. Myös tähän annetaan eväitä ohjeessa luvussa 4.

Kaikesta lainavastaisesta tai epäeettisestä toiminnasta ei ostajalle havaittavia jälkiä välttämättä jää. Hankintayksikön näkökulmasta on kuitenkin esimerkiksi olemassa monenlaisia riskisignaaleita, jotka voivat olla yksikön havaittavissa. Tällaisia ovat esimerkiksi Verohallinnon tunnistamat indikaattorit, kuten maksut tahoille, joihin ei ole osoitusta liikesuhdetta tai maksujen jakaminen useammille tileille. Hankintayksiköillä on myös hyvä näköala toimittajien käyttäytymiseen ja toimintaan tarjouskilpailuissa: mitkä yritykset tarjoavat, mitkä voittavat kisoja, mitkä häviävät.

Tarjousten hinnoittelu ja hintatason muutokset voivat kertoa yritysten toiminnasta ja kilpailun luonteesta. Huomiota herättävän alhaiset hinnat työvoimavetoisilla aloilla voivat herättää kysymyksiä siitä, maksetaanko tekijöille käypää palkkaa, tai hoitaako tarjoava yritys veronsa asianmukaisesti. Jos taas yritykset ovat kilpailulain vastaisesti koordinoineet keskenään toimintaansa tarjouskilpailuissa, tämä voi johtaa esimerkiksi siihen, että samat toimittajat voittavat samojen asiakkaiden kisat vuodesta toiseen. Ennalta sovittujen asiakkaiden päätyminen halutuille toimittajille voidaan tällöin varmistaa esimerkiksi sillä, että muut tarjoajat tekevät tietoisesti sovittua voittajaa selvästi kalliimpia tarjouksia kilpailutuksesta toiseen.

1.4 Harmaan talouden riskitoimialat

Verohallinnon tapauskäytännön perusteella perinteisesti ns. riskisiä aloja ovat työvoimavaltaiset alat sekä käteisen käyttöön liittyvät alat. Rakennus-, ravintola-, siivous- ja kuljetusalat ovat olleet ja ovat edelleen tutkimusten ja havaintojen mukaan riskisiä toimialoja. Esimerkiksi HTSY:n Pimeän työn määrä -selvityksen¹ mukaan pimeä työ on yleistä erityisesti alle 400.000 euron liikevaihdon yrityksissä. Lisäksi niin sanottujen lyhyiden elinkaarten yritysten käyttö harmaan talouden toiminnassa on yleistä. Yritysten perustaminen on helppoa ja nopeaa ja toisaalta niin sanottujen bulvaanien käyttö yleistä (rekistereihin merkitty vastuuhenkilö toimii toisen lukuun eli todellinen toimija on salattu). Näillä keinoin voidaan vältellä työnantajalle kuuluvia veroja ja muita vastuita ja häivyttää toiminnan varsinaiset vastuuhenkilöt ostajan tietymättömiin.

Työperäistä hyväksikäyttöä on havaittu erityisesti matalapalkka-aloilla, joilla on runsaasti ulkomaista työvoimaa. Työn kausiluontoisuus voi myös kasvattaa riskejä. Jos työntekijät ovat kerrallaan maassa vain muutamia kuukausia, ja henkilöstön vaihtuvuus on suurta, ei mahdollisia väärinkäytöksiä välttämättä havaita niin helposti. Kielimuuri voi olla ulkomaiselle työntekijälle este saada oikeaa tietoa Suomen työmarkkinoiden lainsäädännöstä ja normaaleista toimintatavoista. Aiempien tapausten perusteella riskialoja ovat muun muassa rakennus-, siivous- ja ravintola-ala sekä maatalousala ja marjanpaiminta.

Korruptiota ilmenee vaihtelevasti eri toimialoilla. Tämän ohjeen ja julkisten ostajien näkökulmasta kuitenkin olennainen havainto on se, että Suomessa tehdyissä korruptiota koskevissa tutkimuksissa julkiset hankinnat on todettu riskikohteeksi. Tämä käy ilmi muun muassa Oikeusministeriön joulukuussa 2022 julkaisemasta kunnallishallinnon korruptiontorjuntaa koskevasta selvityksestä². Selvityksessä mainitaan riskialttiina myös yhdyskuntasuunnittelu ja kaavoitus.

Kartellitapausten vuosittaiset lukumäärät ovat sen verran harvinaisia, että nimenomaisia riskitoimialoja vaikea nimetä. Yksittäisten toimialojen sijaan on hyvä pitää mielessä tässä ohjeessa kartelleja koskevassa osiossa annetut esimerkit tekijöistä, jotka voivat helpottaa kartellien muodostumista ja kartellitoiminnasta ostajalle näkyvistä tunnusmerkeistä. Ikävä kyllä kartellit ovat riski julkisissa hankinnoissa. Suomalaisesta ja kansainvälisestä tapauskäytännöstä löytyy lukuisia julkisiin tarjouskilpailuihin kohdistuneita kartellitapauksia.

¹ Harmaan talouden selvitysyksikön Pimeän työn määrä -selvitys vuodelta 2022 on luettavissa [täällä](#).

² Korruptiontorjunta kunnallishallinnossa – askelmerkkejä hyvään hallintoon, Oikeusministeriön julkaisuja 2022:9, [linkki julkaisuun](#)

2. Riskien huomiointi hankinnan eri vaiheissa



2.1 Esiselvitykset, markkinakartoitus ja riskianalyysi

Ennen tarjouskilpailun järjestämistä ostajan on perusteltua hankkia itselleen tietoa markkinoista ja mahdollisista tarjoajista, toisin sanoen tehdä hankintaa varten esiselvityksiä oman tietämyksen parantamiseksi. Jos markkinat ovat entuudestaan tutut, ei kyse ole välttämättä mistään isosta työstä. On hyvä joka tapauksessa varmistua siitä, että omat tiedot ovat ajan tasalla. Onko markkinoille esimerkiksi ilmaantunut uusia tarjoajia edellisen tarjouskilpailun jälkeen, tai onko vanhoja toimijoita poistunut markkinoilta? Mikä on ollut alan kustannusten ja hintatason kehitys?

Jos kyse on markkinoista, joiden kanssa ostaja tai hankinnan vastuuhenkilöt eivät ole olleet aikaisemmin tekemisissä, on hyvä tehdä hieman perusteellisempi kartoitus. Markkinakartoitukset, vuoropuhelut, keskustelut muiden julkisten ostajien kanssa voivat olla hyödyllisiä tässä tilanteessa.

Esiselvitysten tehtävä harmaan talouden torjunnassa on ennen kaikkea etsiä tietoa mahdollisista riskeistä. Se, mitä harmaan talouden ilmenemismuotoja otetaan huomioon kutakin hankintaa suunniteltaessa, edellyttää perustason riskianalyysin tekemistä kyseisistä markkinoista ja toimijoista. Mitä isommista ja monimutkaisemmista hankinnoista on kyse, sitä enemmän tähän vaiheeseen on syytä panostaa. Yksinkertaisimmillaan kyse voi kuitenkin olla ihan siitä, että hankintaa valmisteleva työntekijä käy yhdessä kollegan, tiimin tai esimiehen kanssa ajatuksella läpi, mitä mahdollisia harmaan talouden riskejä hankintaan voi liittyä. Tässä voi käyttää apuna esimerkiksi alla olevia kysymyksiä.

Riskianalyysin kannalta olennaisia kysymyksiä ovat muun muassa:

Onko alalla historiaa harmaan talouden ilmiöistä?

- Onko ala tunnistettu esimerkiksi veronkierron tai korruption suhteen riskialaksi?
- Onko tiedossa, että alan yritykset/jokin tarjoajista on saanut jostain harmaan talouden tekemuodoista tuomion lähivuosina tai ollut viranomaiset tutkinnan tai valvontatoimenpiteiden kohteena?
- Onko tiedossa, että omissa aiemmissa hankinnoissa on ilmennyt ongelmia?
- Onko tiedossa, että muiden hankintayksiköiden hankinnoissa alalta tai potentiaaliselta toimittajalta on ilmennyt ongelmia?

Onko toimiala luonteeltaan sellainen, että voi sisältää harmaan talouden riskejä, ja jos, niin mitä?

Jos kyseessä on ostajalle kokonaan uusi toimiala, eikä siihen liittyvää aiempaa tietämystä harmaan talouden riskeistä ole, on katsaus julkisiin lähteisiin, kuten harmaan talouden ja korruptiontorjunnan verkkosivuille, paikallaan. Tutkintaan tai tuomioihin johtaneista tapauksista myös uutisoidaan usein, joten tietoa voi löytyä myös mediasta ja uutisarkistoista.

Tällaiset tiedot ja havainnot voivat olla ostajalle merkityksellisiä hankintaa valmisteltaessa. Kilpailutuksesta vastaava työntekijä tai tiimi voivat arvioida esiin nousevia tietoja ja harkintansa mukaan pyrkiä ottamaan ne huomioon kilpailutuksen eri vaiheissa ja/tai sopimuskauden aikaisessa seurannassa. Kertyneiden tietojen luonteesta riippuu, miten hankinnan valmistelua jatketaan ja missä hankinnan vaiheessa tai osassa havaittuja riskejä voidaan pyrkiä ehkäisemään.

Aiemmat jonkin tarjoajan tai muiden saman alan toimijoiden saamat tuomiot voivat antaa aihetta varautua sopimuksia laadittaessa ehdoin ja vähimmäisvaatimuksin ennakolta mahdollisiin ongelmiin. Jos kyse on havainnosta, että jokin viranomainen on aloittanut alaa koskevan tutkinnan, tai vinyt jotakin alan toimijaa koskevan asian tuomioistuimeen, voi tällainenkin tieto kertoa alaan liittyvistä riskeistä, vaikkei lainvoimaisia tuomioita asiasta vielä olisikaan.

Hankintoja edeltävässä riskianalysissä olennaista on tunnistaa ennakkoon tekijät, jotka voivat tarjota toimittajille mahdollisuuksia kannattavuutta parantaviin väärinkäyttöksiin ja siten muodostaa riskin ostajalle ja vastuulliselle liiketoiminnalle.

On syytä painottaa, että edellä esimerkinomaisesti luetellut kysymykset eivät välttämättä yksinään osoita, että jollakin toimialalla tai tietyssä yrityksessä tapahtuisi jotain hämärää tai laitonta juuri tekeillä olevaan hankintaan liittyen. Kriittisyys esimerkiksi väitteiden ja huhujen tasolle jääviä tietoja kohtaan on tärkeää pitää mielessä.

Jos markkinakartoitus, vastuullisuusanalyysi ja niitä varten tehty tietojenhaku nostavat esiin uskottavia riskejä, on syytä miettiä keinoja niiden ehkäisemiseksi. Tällaisten riskien huomiointi voi olla käytännössä vaikeaa, vaatii tarkkaa harkintaa, eikä havaittua riskiä silti välttämättä pystytä ehkäisemään ennalta niin tehokkaasti kuin haluttaisiin. Vaikka ennalta tulisi vastaan huolestuttavia tietoja jostakin tarjoajasta, mutta ei varsinaisia poissulkemisperusteita, voi ostajan liikkumavara olla vähissä.

Tämän vuoksi on hyvä muistaa, että vaikka tilanteiden monimutkaisuus ja käytössä olevien keinojen rajallisuus huomioiden täydellisiä ratkaisuja on vaikea löytää, on silti tärkeää miettiä ja soveltaa ennaltaehkäiseviä toimintatapoja. Jos jokin asia nostetaan esiin esimerkiksi sopimusehdoissa, tämä jo itsessään osoittaa, että ostaja on tunnistanut tämän hankintaan liittyvän riskin. Ja tämä taas voi toimia ennaltaehkäisevänä tekijänä.

Siinäkin tapauksessa, että esiin nousseita ei-toivottua ilmiötä vastaan ei löydetä tehokkaita täsmälääkkeitä, on nämä riskit hyvä pitää mielessä sopimuskauden aikaisessa seurannassa, hankinnan jälkiarvioinnissa ja raportoinnissa seuraavia sopimuskausia silmällä pitäen.

Riskianalysiin liittyy paljon muuttuvia tekijöitä, jotka vaihtelevat kilpailutuksesta toiseen. Riskien kartoittamisessa paras opas on ostajan ammattitaito, markkinatuntemus sekä perustuntemus harmaan talouden riskeistä. Tärkeintä on pysähtyä miettimään näitä kysymyksiä hankintoja valmisteltaessa ja tehtäessä.

2.2 Toiminta kun riskejä havaitaan

Jos tietoon tulee esiselvitysvaiheessa harmaan talouden riskejä, on ostajan syytä arvioida riskien vakavuus ja todennäköisyys ja harkita sen perusteella jatkotoimet. Tässä ohjeessa esiteltyjen harmaan talouden eri ilmenemismuotojen osalta ajatus on, että toimintatapa, eli havaintojen käsittely, vastuut ja jatkotoimet on muodoltaan sama havaitusta riskistä riippumatta.

- Pääsääntö on, että hankinnasta vastaava henkilö vastaa myös esiselvityksistä ja markkinatiedon hankinnasta.
- Tietojenkeruuta jatketaan harkitusti, kunnes riskin vakavuus huomioiden koossa on riittävät tiedot.
- Näiden tietojen perusteella ryhdytään ratkomaan sitä, missä hankinnan vaiheessa ja millä keinoin riskiä pyritään torjumaan ja hallitsemaan.
- Käytössä oleva keinovalikoima voi kattaa erilaisia toimenpiteitä hankinnan kohteen määrittelystä, sopimusehtoihin, sanktioihin, poissulkemiseen ja seurantaan.
- Keinoista on mahdollista antaa esimerkkejä ja suosituksia, mutta yksiselitteistä listausta tyyliin "havainto A > toimenpide B", on vaikeaa tehdä ennakkoon.
- Tyhjentävää listaa tällaisista keinoista ei ole mahdollista laatia, sillä kulloinkin käsillä olevat markkinat, toimittajat ja riskit määrittävät sen, mikä on mahdollista ja tarpeen.
- Osa käytettävissä olevista keinoista pohjautuu hankintalakiin (pakolliset ja harkinnan varaiset poissulkemisperusteet), osa ostajan oman harkinnan perusteella kulloisissakin olosuhteissa mahdollisiksi katsomiin toimenpiteisiin.

2.3 Keinoja havaittujen riskien ennaltaehkäisemiseksi

Harmaan talouden riskejä voi olla monenlaisia ja niitä saattaa liittyä samaan hankintaan useampia. Ostajalla voi kuitenkin olla mahdollisuuksia varautua tietoon tuleviin riskeihin useammassa kohdassa hankintaa valmisteltaessa. Riskejä voidaan pyrkiä torjumaan ainakin:

- hankinnan kohteen määrittelyssä
- tarjoajan soveltuvuutta koskevilla ehdoilla
- vähimmäisvaatimuksissa
- hinnoitteluehdoissa
- toimittajille sopimuksessa asetettavilla kiellettyyn toimintaan kytketyillä sanktioilla
- sitomalla sopimus yleisiin sopimusehtoihin, kun mahdollista/järkevää (JYSE)
- sopimuskauden aikaisella seurannalla
- raportoinnille asetettavissa vaatimuksissa
- edellyttämällä alihankkijan vaihtamisen hyväksyttämistä tilaajalla
- alihankinnalle asetettavissa ehdoissa
 - » Hankintayksikkö voi esimerkiksi hankintalain 77 §:n mukaisesti vaatia ilmoittamaan, mikä osa sopimuksesta menee kolmansille osapuolille sekä alihankkijat ja niitä koskevat muutokset.

Hankinnan kohdetta määritettäessä voi olla mahdollista esimerkiksi jakaa hankinta sellaisiin osiin, että myös pienemmät yritykset voivat tarjota. Mikäli hankinta on jo useamman kerran toteutettu samansisältöisenä ja tarjouksia tulee toistuvasti vain vähän (yksi tai kaksi), on syytä tarkastella kokonaisuutta ja pyrkiä selvittämään, mitkä tekijät voivat olla syynä.

Hankinnan kohteen jakamiseen osiin voi toisaalta liittyä riskejä. Se, että ostaja ei omista lähtökohdistaan halua jäädä vain yhden toimittajan varaan ja sen vuoksi jakaa hankinnan, voi toisinaan antaa tarjoajille kannusteen jakaa hankinta keskenään lainvastaisesti.

Vähimmäisvaatimuksia on hyvä harkita siitäkin näkökulmasta, rajaavatko esimerkiksi jotkin tietyt vaatimukset pois potentiaalista kilpailua. Esimerkiksi tarpeettoman korkeat liikevaihtorajat, tiukat vaatimukset toimipisteiden sijainnista tai henkilöstön määrästä voivat rajata kisasta ulos mahdollisia tarjoajia. **Vähimmäisvaatimukset on aina syytä harkita kriittisesti ja miettiä, onko niistä jokainen tarpeen onnistuneen hankinnan toteuttamiseksi.**

Hinnoitteluehdoissa voidaan ottaa harkintaan erilaisia keinoja ennalta havaittujen riskien pienentämiseksi. OECD:n laatimissa ohjeissa kartellien välttämiseksi suositellaan hankintamenettelynä suljettua tarjousmenettelyä, joka onkin yleisin suomalaisissa hankinnoissa käytetty menettely. OECD kehottaa lisäksi välttämään ns. käännteistä huutokauppaa, jos markkinoiden tai tuotteen erityispiirteet voivat edesauttaa tarjouskartellin muodostumista alalle. Kannattaa myös arvioida hinnoitteluehdoista siitä näkökulmasta, mahdollistavatko ne tarjoajille taktikoinnin jollakin tapaa, esimerkiksi nollahintojen ilmoittamisen joihinkin tarjouksen osa-alueisiin vertailuhinnan alentamiseksi.

On myös mahdollista, että jokin tarjoaja jättää huomattavan halvan tarjouksen vaikuttaakseen hintavertailun lopputulokseen. Tällainen tarjous voi olla osa taktiikkaa, johon liittyy aikomus korottaa hankinnan lopullista hintaa tilaajalle myytävillä lisätöillä ja -toimituksilla.

Sanktiot ovat hyvin selvä ja suora tapa huomioida erilaisia harmaan talouden riskejä. Niiden etu on se, että toimittajalle tehdään jo ennakkoon selväksi, että ehdon rikkomuksesta aiheutuu suoria taloudellisia menetyksiä ilman pitkällisiä oikeusprosesseja. Tällaisilla ehdoilla on kahdenlaisia vaikutuksia: ensinnäkin ne turvaavat ostajan asemaa, mikäli riski realisoituu. Toiseksi näillä ehdoilla on todennäköisesti myös väärinkäytöksiä ehkäisevä vaikutus. Joillakin hankintayksiköillä on jo käytössä kartelliehto, jonka perusteella toimittaja, joka saa lainvoimaisen tuomion kartelliin osallistumisesta, veloitetaan maksamaan asiakkaalle 20 prosentin hyvitys kartellin kohteena olleen sopimuksen arvosta. Periaatteessa voidaan ajatella, että vastaavia ehtoja voisi asettaa myös joidenkin muiden rikosten tai rikkomusten osalta, mikäli hankintojen kohteena olevalla alalla todetaan niihin liittyviä ilmeisiä riskejä. Joillakin ostajilla on esimerkiksi käytössä sanktiot sille, jos tarjoaja on liiketoimintakiellossa ja sille, jos alihankkijoita ketjutetaan yli sallitun määrän. Tällaisia vaihtoehtoja voi olla mahdollista harkita tapauskohtaisesti.

Sopimuskauden aikainen seuranta on tärkeä lisä itse sopimukseen sisällytetyille ehdoille. Joissakin tilanteissa voi myös olla, että sopimukseen on vaikea kirjata ehtoja tai sanktioita. Seuraavia kilpailutuksia ja sopimuskausia silmällä pitäen voi olla hyödyllistä asettaa tunnistettuun riskiin liittyviä tekijöitä seurantaan sopimuskauden ajaksi. Samalla on selvää, että tällaisten tekijöiden täytyy olla järkevästi seurattavissa ja että ne liittyvät riittävän tiiviisti riskiin. Muuten seuranta vain kuormittaa tekijöitä, eikä tuota hyödyllistä aineistoa. Sopimuskauden aikainen seuranta yhdistettynä **sopimuskauden päättyessä tehtävään loppuarviointiin** voi tuottaa taas arvokasta tietoa seuraavia kilpailutuksia valmisteltaessa.

3. Harmaan talouden riskit hankintayksiköiden toiminnassa



3.1 Verojen ja työnantajamaksujen kiertäminen

3.1.1 Käsitteiden määrittely ja ilmiön laajuus

Seuraavassa käsitellään organisaation tai henkilön sellaista taloudellista toimintaa, jossa aiheutuvia lakisääteisiä velvoitteita laiminlyödään verojen, lakisääteisten eläke-, tapaturma- ja työttömyysvakuutusmaksujen sekä tullin perimien maksujen suorittamisen välttämiseksi tai perusteettoman palautuksen saamiseksi (alv-petokset).

Verojen ja maksujen laiminlyönnin tavoitteena on parantaa yrityksen liiketoiminnan kannattavuutta lainvastaisin keinoin. Haittavaikutukset ovat vakavia ja ulottuvat laajalle. Niitä ovat muun muassa vahingot yhteiskunnalle ja veronsa laillisesti maksaville, työntekijöiden oikeuksien ja turvan laiminlyönti ja yritysten välisen reilun kilpailun vääristyminen. Tällaiset rikkomukset katsotaan hankintalain mukaisiksi poissulkemisperusteiksi.

Verohallinnon mukaan verotarkastetut harmaan talouden yritykset ovat pääsääntöisesti liikevaihdoltaan alle 10 miljoonaa euroa (merkittävässä osassa liikevaihto on alle 2 miljoonaa). Lisäksi on suuri määrä yrityksiä, jotka toimivat harmaassa taloudessa, mutta joista Verohallinnolla ei ole liikevaihtotietoa (esimerkiksi ulkomaiset, lepäävät tai lakkautetut yritykset). Harmaata taloutta havaitaan verovalvonnassa läpi liike-elämän, kuitenkin useimmin kuljetus-, rakennus-, siivous-, ravintola-aloilla sekä autokaupassa.

Verorikokset ovat usein nivoutuneet muihin rikoksiin. Esimerkiksi ympäristörikokset, elintarvikepetokset, laitton maahantuonti, ihmiskauppa, kiskonnantapainen työsyryntä, korruptio ja rahanpesu voivat kytkeytyä verorikoksiin. Harmaan talouden harjoittaminen ryppäissä on yleistä - yleensä henkilöillä useita yritysytteiksi (ei välttämättä virallisesti, mutta käytännössä). Muita tyypillisiä ilmiöitä ovat bulvaanien käyttö, lyhyen elinkaaren yritysten käyttö, kuittikauppa. Tekijöillä on usein myös aiempaa talousrikostaustaa.

Kansainvälistyminen näkyy myös harmaassa taloudessa. On yleistä, että väärinkäytöksissä hyödynnetään Suomen ulkopuolelle sijoittautuneita yrityksiä. Tavanomaisia rikosnimikkeitä ovat muun muassa kirjanpitorikos, veropetos, velallisen epärehellisyys (myös törkeät tekemuodot).

3.1.2 Tarjoajan kelpoisuuden selvittäminen

Keskeisin keino, jolla velvoitteiden hoitoon liittyviä laiminlyöntejä ja väärinkäytöksiä pyritään torjumaan, on toimittajien kelpoisuuden selvittäminen ennen hankintasopimuksen allekirjoittamista.

Hankintalain (1397/2016) ja erityisalojen hankintalain (1398/2016) mukaisissa hankintamenettelyissä ja kansalliset kynnysarvot alittavissa hankinnoissa hankintayksiköillä on mahdollisuus tarkistaa tarjoajien ja tarjoajien alihankkijoiden julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain 78 §:ssä (alihankkijat) ja 81 §:n 1 momentissa tarkoitettujen harkinnanvaraisten poissulkemisperusteiden olemassaolo.

Hankintayksikön tulee tarkistaa tarjouskilpailun tai kaksivaiheisen menettelyn toiseen vaiheeseen valittujen osallistujien kelpoisuus, eli se, että nämä tahot täyttävät tarjouspyynnön tai osallistumishakemuksen mukaiset vaatimukset.

Hankintayksiköt, joilla on oikeus saada Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksikön (HTSY) tuottamia velvoitteidenhoitoseelvityksiä (VHS), voivat tarkistaa helposti vaadittavat tiedot näistä selvityksistä. VM myöntää VHS:ien pyyntöoikeuden viranomaistoimijoille. Tämän jälkeen hankintayksiköt voivat pyytää VHS:iä valitseman välityspalvelun kautta.

Jos VHS:ien saamiseen ei ole mahdollisuutta, kelpoisuustiedot on mahdollista tarkistaa myös muista rekisteri- tai tietopalveluista,³ tai pyytämällä tarjoajaa lähettämään vaadittavat selvitykset. Kutakin hankintaa tehtäessä on hyvä sopia ennakkoon, kuka ottaa vastuulleen hankkia tarvittavat tiedot voittaneista tarjoajista ja mahdollisista voimavara-alihankkijoista.

3.1.3 Velvoitteidenhoitoseelvitykset

Velvoitteidenhoitoseelvitykset sisältävät usealta eri viranomaiselta⁴ kerättyjä ajantasaisia tietoja yrityksistä ja elinkeinonharjoittajista.⁵ VHS sisältää muun muassa seuraavia tietoja:

- Tiedot yrityksen toiminnasta
- Rekisterimerkinnot, liikevaihto, tase, palkat ja palkkiot
- Velvoitteiden hoito
- Veron maksu, tullit, työttömyys- ja tapaturmavakuuttaminen
- Talous
- Kannattavuus, velkaantumisaste, maksuvalmius, konkurssi tai saneeraus, ulosotot
- Vastuuhenkilöiden kytkennät muihin yrityksiin.

Lisäksi VHS:stä on nähtävissä, onko tarjoajalla voimassa oleva maksujärjestely suorittamattomien velvoitteiden hoitamiseksi. Maksujärjestely näkyy kansilehdellä ja verovelkaluettelossa lisätietokentässä. Jos VHS:ssä ei ole tietoa maksujärjestelystä lisätietokentässä, niin se ei kuulu maksujärjestelyyn. Kun maksujärjestely raukeaa, tieto maksujärjestelystä poistuu.

Maksujärjestelyt raukeavat riippuen laiminlyönnin tyypistä noin 3–5 viikon kuluttua laiminlyönnistä. VHS:llä ei näy maksuohjelman maksuerän laiminlyöntiä niin sanotusti reaaliajassa. VHS kannattaa pyytää tämän vuoksi uudelleen jonkin ajan päästä tämän asian varmistamiseksi. Maksujärjestelyssä olevaa toimijaa ei saa poissulkea sillä perusteella, että maksujärjestelyn kohteena olevan maksu on suorittamatta.

3.1.4 Harkinnanvaraiset poissulkemisperusteet

Hankintalain 81 §:ssä on säädetty, mitkä ovat hankintayksiköille harkinnanvaraisia poissulkemisperusteita. Jos toimittajalla on esimerkiksi puutteita verojen tai muiden velvoitteiden hoitamisessa, tai se on tehnyt muiden toimittajien kanssa sopimuksia, joilla pyritään vääristämään kilpailua, tai se on ammattitoiminnassaan syyllistynyt vakavaan virheeseen, joka kyseenalaistaa sen luotettavuuden, voi hankintayksikkö harkintansa perusteella sulkea tarjoajaehdokkaan kilpailutuksesta. Täysi listaus harkinnanvaraisista poissulkemisperusteista on hankintalain 81 §:ssä. Lain 78 §:n perusteella nämä perusteet koskevat myös alihankkijoita.

Mikäli tarjoajan VHS:ssä, tai muilla keinoin saaduissa tiedoissa on merkintöjä puutteista, kuten verovelkaa, on hankintayksiköllä mahdollisuus pyytää tarjoajalta selvitys kyseisestä merkinnästä ja ajantasainen tieto siitä, miten ja millä aikataululla kyseinen puute on tarkoitus korjata. Hankintalain 82 §:n mukaan ”Ehdokas tai tarjoaja voi esittää

näyttöä luotettavuudestaan siitä huolimatta, että sitä rasittaa 80 tai 81 §:ssä tarkoitettu poissulkemisperuste.” Laissa mainitaan tällaisena näyttönä ”selvitystä siitä, että ehdokas tai tarjoaja on maksanut tai sitoutunut maksamaan korvauksen kaikista vahingoista, joita rangaistavasta teosta, virheestä tai laiminlyönnistä on aiheutunut, selvittänyt tosiasiat ja olosuhteet kattavasti toimimalla aktiivisesti yhteistyössä tutkintaviranomaisten kanssa ja toteuttanut konkreettiset tekniset sekä organisaatioon ja henkilöstöön liittyvät toimenpiteet, joilla voidaan estää uudet rangaistavat teot, virheet tai laiminlyönnit.”

Vaikka tarjoavan yrityksen tiedot paperilla olisivatkin kunnossa, voi sen toimintaan silti sisältyä harmaan talouden riskejä. Ostajan on hyvä olla hereillä, jos esimerkiksi yrityksen vastuuhenkilöt (toimitusjohtaja, hallituksen puheenjohtaja, hallituksen jäsenet) vaihtuvat tiuhaan. Bulvaanien käyttö on yksi harmaan talouden yleisiä toimintatapoja. Yhtä lailla on mahdollista, että sama taikka samat vastuuhenkilöt osallistuvat hankintoihin, mutta heidän edustamiensa yritysten nimi ja y-tunnukset vaihtuvat kisasta toiseen. On mahdollista, että aiempi yritys on voinut tehdä konkurssin tai sen toiminta on ajettu alas väärinkäytösten peittämiseksi. Tällöin voi olla syytä harkita esimerkiksi selvitysten pyytämistä tarjoajalta vastuuhenkilöitä koskien ja arvioida, voivatko tällaiset havainnot muodostaa harkinnanvaraisen poissulkemisperusteen. Kyseeseen voi tulla esimerkiksi laissa 81 §:n 3 kohdassa mainittu vakava virhe ammattitoiminnassa.

³ Esimerkiksi laajasti käytössä olevasta tilaajavastuu.fi -palvelusta.

⁴ Eläketurvakeskus (ETK), Oikeusrekisterikeskus (ORK), Patentti- ja rekisterihallitus (PRH), Tulli, Tapaturmavakuutuskeskus (TVK), Työllisyysrahasto, Verohallinto (VERO) ja Valtakunnanvoudinvirasto (ulosoton tiedot).

⁵ Selvityksiä on saatavissa rajoitetusti myös ulkomaisista yrityksistä. Tämä edellyttää, että yrityksellä on suomalainen y-tunnus tai että se on rekisteröitynyt työnantajarekisteriin.

3.1.5 Tietopyynnöt ilmenevien puutteiden selvittämiseksi

Hankintoja tehtäessä kannattaa sopia ennakkoon, kuka hankintaan osallistuvista hankkii tarjoajien ja alihankkijoiden kelpoisuustiedot ja käy ne läpi. Mikäli esimerkiksi jonkin tarjoajan tai ehdokkaan tiedoissa on merkintä puutteista velvoitteiden hoidossa, kysytään lisätietoja tarjoajalta selvityspyynnöllä. Menettely voi olla esimerkiksi seuraava:

- Valmistellaan ja lähetetään selvityspyyntö.
- Pyydetään kirjallinen kuittaus siitä, että pyyntö on tullut perille.
- Annetaan tarjoajalle 2–5 päivää vastausaikaa.
- Edellytetään vastaus kirjallisena.
- Hankintapäätöksen tekijä päättää hyväksytäänkö annettu vastaus.
 - » Jos vastaus ei ole tyydyttävä, arvioidaan tilanteen mukaan, suljetaanko tarjoaja kisasta, vai onko perusteita pyytää vielä lisäselvitystä.
 - » Lisäselvityspyynnöt mahdollisia harkinnan mukaan. On hyvä huomata, että lisäselvityksiä ei saa pyytää kaikista tarjouksen kohdista, esim. pisteytykseen vaikuttavista kohdista.

3.1.6 Verotuksellisen luotettavuuden arviointi

Seuraavaa muistilistaa⁶ voi käyttää verotuksellisen luotettavuuden arvioinnissa.

1. Tarjoajalta tulee "liian hyviä" tarjouksia.
2. Tarjoaja on uusi, vasta perustettu tai rekisteröity yritys ilman taloudellista tai kaupallista historiaa.
3. Myyntierät ovat suuria suhteessa tarjoajan liiketoimintahistoriaan.
4. Yrityksellä tai sen edustajalla ei ole riittävää osaamista tuotteesta tai markkinoista.
5. Samat yhteys- tai vastuuhenkilöt pysyvät, mutta yhtiö, sen yhteystiedot ja/tai pankkitili vaihtuvat toistuvasti.
6. Sama yhtiö, mutta yhteys- tai vastuuhenkilöt vaihtuvat ja samalla hinta laskee olennaisesti.
7. Tarjoaja edellyttää merkittävää ennakkomaksua.
8. Maksu osoitetaan kolmannelle osapuolelle ja/tai ulkomaiselle tilille ilman liiketaloudellista perustetta. Esimerkiksi laskutuspalvelun käytölle on olemassa yleensä liiketaloudelliset perusteet.
9. Maksu pyydetään suorittamaan usealle eri tilille.
10. Maksujärjestelyt eivät vaikuta järjellisiltä tai herättävät epäilyksiä.
11. Yritystä ei löydy Verohallinnon rekisteristä, vaikka liiketoiminta on laajaa.

Mikäli ostajalla herää epäilyjä siitä, että jokin tarjoaja ei ole hoitanut edellä puheena olleita lakisääteisiä velvoitteitaan, on asiasta mahdollista olla yhteydessä Verohallintoon.

Verohallinto**Väärinkäyttöä koskevat yhteydenotot:**

Vihjetietolomake » www.vero.fi - Tietoa verohallinnosta - Yhteystiedot ja asiointi - Asioi-verkossa - Anna vihje verovilpistä

VHS:iä koskevat kysymykset:

Harmaan talouden selvitysyksikkö - HTSY

Sähköpostit: htsy@vero.fi

3.2 Kartellit

Kartellissa keskenään kilpailevat yritykset sopivat esimerkiksi tuotteiden tai palveluiden hinnoista, hinnankorotuksista tai markkinoiden jakamisesta. Kartellisopimus pyritään salaamaan asiakkailta ja julkisuudelta. Kartellit on säädetty kilpailulaissa kielletyiksi, koska kartellit tyypillisesti nostavat tuotteiden ja palveluiden hintatasoa sekä rajoittavat asiakkaiden valinnanmahdollisuuksia. Tutkimuksissa kartellien on arvioitu nostavan tuotteiden ja palveluiden hintatasoa keskimäärin 10–30 prosenttia normaalin hintatason yläpuolelle.

Kartelleja muodostetaan, koska ne voivat kasvattaa liiketoiminnan kannattavuutta huomattavasti. Tämä kannattavuuden nousu koituu asiakkaiden vahingoksi korkeina hintoina. Tämän vuoksi kartelliin osallistuvat yritykset pyrkivät salaamaan toiminnan ja häivyttämään sen jäljet. Se, millä tavalla kartelli toimii ja mitä keinoja se soveltaa, valikoituu toimialan olosuhteiden ja kaupankäynnin tapojen mukaisesti. Kartellien toimintatavat voivat vaihdella ja erilaisia menettelyitä voidaan yhdistellä. Tämä tekee kielletyn yhteistyön havaitsemisesta vaikeaa. Samalla kartellien toiminnasta kuitenkin jää toistuvasti myös jälkiä.

⁶ Muistilistaa käytetään samaan tapaan arvonlisäverotuksessa kauppakumppanin verotuksellisen luotettavuuden arviointiin. Ks. <https://www.vero.fi/yritykset-ja-yhteisot/yhteisty-ja-palvelut/verotarkastus-ja-harmaa-talous/tunnista-alv-riskit-liiketoiminnassasi>

3.2.1 Kartellien tunnusmerkkejä

Mikäli havaitset hankinnoissa jotain seuraavista ilmiöistä, on hyvä harkita, voiko selittävä tekijä olla kielletty yhteistyö tarjoajien kesken.

- Sama yritys voittaa aina, tai lähes joka kerta.
- Yritykset näyttävät voittavan vuorollaan tiettyjä kokonaisuuksia.
- Tarjous myöhästyy tai ei täytä esim. jotain yksinkertaista ehtoa.
- Yrityksen tarjous ei ole linjassa muihin tarjouskilpailuihin nähden, joihin se osallistuu (huomattavasti kalliimpi tai halvempi).
- Hintataso romahtaa, kun tarjouskilpailuun osallistuu satunnainen tai uusi tarjoaja.

Hintojen yhteneväisyys tai samansuuruiset absoluuttiset tai suhteelliset hintaerot tarjouskilpailusta toiseen, hintojen taulukointi voi auttaa havaitsemaan?

- Toimittajien hinnat yhtenäistyvät samanaikaisesti ilman näkyvää syytä.
- Toimittajien hinnat nousevat ilman näkyvää kustannusperustetta/alennuksista luovutaan tai uusia hintaeriä/-muutoksia otetaan käyttöön yhtäaikaisesti.
- Jotkut tarjoukset ovat paljon julkisia referenssihintoja tai arvioituja kustannuksia korkeampia.
- Tarjoaja puhuu "ohi suunsa" (esim. markkinavuoropuhelussa):
 - » tuo epähuomiossa (tai tarkoituksella) ilmi tietävänsä kilpailijoiden osallistumisesta tai hinnoittelusta jotain, mitä ei ole mahdollista tietää pelkän julkisen tiedon perusteella,
 - » viittaa alan tai toimialayhdistyksen hinnastoihin,
 - » paljastaa tietävänsä kilpailijoiden tarjouksista,
 - » viittaa sopimuksen jollakin tavalla "kuuluvan" tietylle tarjoajalle tai
 - » signaloi muille omista aikomuksistaan.
- Samankaltaisuudet tarjouksissa: samat (tai melkein samat) liitteet, samanlainen kielenkäyttö, samat perustelut tai vaatimukset, fraasit tms.

On useita eri tapoja, joilla kartelliin osallistuvat yritykset voivat järjestää kielletyn yhteistyön. Lähestulkoon aina kyse on hinnoista ja pyrkimyksestä vaikuttaa niihin kartellin jäsenten eduksi. Hintakartellissa hinnoista ja niiden korotuksista sovitaan koskien koko markkinaa tai sen osia. Yritykset voivat jakaa keskenään markkinat tai asiakkaat. Julkisten hankintojen näkökulmasta ilmeinen riski ovat tarjouskartellit, joissa yritykset sopivat salassa ennakkoon, mikä tai mitkä yritykset kulloinkin voittavat tietyn tarjouskilpailun. Tarjouskartellia voidaan ylläpitää sopimalla alan tarjouskilpailuista ennakkoon tai jakamalla asiakkaat ja markkinat (esimerkiksi tuoteryhmittäin, alueittain, per asiakas, tai asiakasryhmä). Käytännössä sopiminen vaikuttaa hinnoitteluun (halvin tarjoaja sovittu ennalta) ja mahdollisesti myös siihen, mitkä yritykset osallistuvat tarjouskilpailuun ja/ tai jättävät hyväksyttävät tarjoukset. Ostajalle pyritään luomaan kuva siitä, että tarjoajien kesken on kilpailua. Tähän on useita eri tapoja, joita usein myös yhdistellään. Seuraavassa on listattu usein käytettyjä menetelmiä:

- Varjo-/peitetarjoukset
 - » Yritykset ovat sopineet keskenään, mikä niistä voittaa ja muut jättävät tietoisesti epäedullisemmat tarjoukset.
- Tahallisesti puutteelliset tai tarjouspyynnön vastaiset tarjoukset
 - » Yksi tapa jättäytyä kisasta ja samalla luoda asiakkaalle kuvaa kilpailusta.
- Tarjousrotaatio
 - » Yhtiöt sopivat keskenään vuorot, jolloin kukin yritys voittaa tietyn asiakkaan kilpailutuksen. Tarkoitus on vaikeuttaa kielletyn sopimisen havaitsemista.
- Tarjoamasta pidättäytyminen
 - » Yritys ei yksinkertaisesti tarjoa asiakkaalle, jota ei ole sovittu kartellissa sille kuuluvaksi. Voi olla, että yritys vastaa, mutta vetoaa kapasiteettiin, hankinnan soveltuvuuteen tai muihin tekijöihin, jotka estävät tarjoamasta.

3.2.2 Yhteistarjoukset ja alihankintajärjestelyt

Yleisesti käytössä olevia liike-elämän toimintatapoja, kuten yhteistarjouksia⁷ ja alihankintaa voidaan toisinaan käyttää myös kielletyn kilpailijoiden välisen yhteistyön toteutustapana. Julkisen ostajan voi olla vaikea arvioida, milloin jokin kilpailutukseen tehty yhteistarjous tai alihankintajärjestely on perusteltu ja hyväksyttävissä hankittava kokonaisuus huomioiden ja milloin taas haitallinen ja mahdollisesti kilpailulain vastainen. Tällaisten hankinnan kohteeseen nähden perusteettomien ja kilpailua tarpeettomasti rajoittavien yhteistarjousten ja alihankintasopimusten aiheuttamat haitat ostajalle ovat tiivistetysti seuraavat:

- Ostajan saamien tarjousten määrä ja samalla valinnanvara vähenee aitoon kilpailutilanteeseen verrattuna.
- Yhteistyö vaikuttaa hintakilpailuun « yhteistyön myötä pienentynyt kilpailun paine voi johtaa korkeampiin hintoihin.
- Toistuessaan, pidemmän ajan kuluessa vakiintunut yhdessä tarjoaminen alkaa vaikuttaa kilpailuprosessiin sitä heikentävästi.

Ostajalle hyödyllisiä yhteistarjoukset ja alihankintajärjestelyt ovat silloin, kun niiden ansiosta saadaan tarjouskilpailuun enemmän tarjouksia. Jos kilpailutettava kokonaisuus on niin suuri tai monimutkainen, että pienemmät tai erikoistuneet toimijat eivät yksin kykenisi tarjoamaan, voivat niiden yhteistarjoukset tai alihankintasopimukset lisätä kilpailua.

⁷ Hintaseuranta tietysti mahdollisuuksien mukaan.

⁸ Yhteistarjouksella tarkoitetaan tässä kahden kilpailevan yrityksen yhdessä jättämää tarjousta.

Pääsääntö kilpailulain perusteella on se, että kilpailijoiden⁹ tai potentiaalisten kilpailijoiden yhteistarjouksen on oltava siihen osallistuvien yritysten kannalta välttämätön kyseiseen tarjouskilpailuun osallistumiseksi. Mikäli yritykset pystyisivät tarjoamaan myös itsenäisesti ja toteuttamaan kilpailutetun kohteen yksin on hyvin todennäköistä, että tarjous on kilpailulain vastainen. Yhtiöt voidaan katsoa toistensa kilpailijoiksi esimerkiksi tilanteessa, jossa ne ovat kooltaan suuria suhteessa hankinnan volyymiin tai ovat aiemmin tarjonneet erillään. Arvio siitä, onko yhtiö kilpailija vai ei, tehdään tarjouskilpailukohtaisesti. Kilpailijoiden välinen yhteistyö, jonka tarkoituksena on estää kilpailua tai jonka vaikutuksesta kilpailu estyy, on kielletty kilpailulain 5 §:ssä.

- Yhteistarjoukset:
 - » Kilpailuoikeuden näkökulmasta yhteistarjoukset ovat ongelmallisia silloin, kun niiden tekemisen peruste on kielletty yhteistyö ja tarjonnan rajoittaminen. Yhteistarjoukset täyttävät kilpailuoikeudellisen hyväksyttävyyden kriteerit, kun hankinnan kohde on laajuudeltaan niin suuri tai sisällöltään niin vaativa, että yhteistarjoukseen osallistuva yritys ei pysty itsenäistä tarjousta tekemään. Yhteistarjousten hyväksyttävyyden edellytyksenä on myös se, että yhteistarjouksen toisistaan erilliset osapuolet myös tosiasiaassa osallistuvat hankinnan kohteen toteutukseen. Jos nämä edellytykset eivät täyty, on todennäköistä, että yhteistarjous on lainvastainen (ks. myös <https://ajankohtaistakilpailusta.fi/2019/10/14/yhteistarjoukset-julkisissa-hankinnoissa-ja-muissa-tarjouskilpailuissa/>).
- Alihankintasopimukset:
 - » Yritykset voivat käyttää alihankintasopimuksia kielletyn yhteistyön välineenä sopimalla esimerkiksi, että kilpailutuksesta pois jäänyt tai tarkoituksella hävinnyt yritys saa alihankintana osuuden voitettua kilpailutuksen kohteesta. Toinen mahdollinen käyttötapa on se, että tarjoajat ovat ristiin toistensa alihankkijoita, jolloin ne saavat osansa kilpailutetusta kohteesta riippumatta siitä, mikä tarjoajista kilpailutuksen voittaa. Molemmissa tilanteissa ostajan saamien selvästi itsenäisten tarjousten lukumäärä vähenee ja kilpailuprosessi häiriintyy. Alihankintajärjestelyiden kilpailuoikeudellinen arviointi noudattelee samoja periaatteita kuin yhteistarjousten.
 - » Mikäli tarjonnan kohde sisältää jonkin osan, jolle on markkinoilla käytännössä vain yksi, tai muutama toimittaja, on mahdollista, että sama alihankkija esiintyy useammassa tarjouksessa pelkästään tästä syystä. Tapauskohtainen arviointi ja markkinatuntemus ovat alihankintajärjestelyjen arvioinnissa tämän vuoksi tärkeitä.
- Tehokkuuspuolustus
 - » Poikkeuksen kilpailijoiden välisestä sopimisesta ja yhteistyön kieltävästä säännöstä muodostavat sellaiset kilpailevien yritysten väliset yhteistyömuodot, joiden tuottamat hyödyt ovat suurempia, kuin niiden kilpailun toimivuudelle aiheuttama haitta. Tämä niin kutsuttu tehokkuuspuolustus perustuu kilpailulain 6 §:ään. Yritysten on pystyttävä näyttämään toteen yhteistyöstä seuraavat hyödyt ja varmistuttava, että yhteistyö täyttää sille asetetut, melko tiukat kriteerit. Pelkästään se, että yhdessä tarjoaminen olisi kannattavampaa kuin yksin, ei ole peruste yhdessä tarjoamiselle. Tällaiset tilanteet vaativat tapauskohtaista arviointia.

Tarjouskilpailuissa niin alihankintajärjestelyt kuin yhteistarjouksetkin ovat erittäin yleisiä ja niiden hyväksyttävyyden arviointi tässä suhteessa voi olla ostajalle vaikeaa. Vaikka jokin tarjous herättäisikin epäilyksiä sen suhteen, onko se todella välttämätön tarjouksen tekemiseksi tai koituuko siitä ostajalle enemmän hyötyä kuin haittaa, voi poissulkemisen kynnys olla korkealla. Samalla ostajan on kuitenkin hyvä muistaa, että mitä tahansa yhteistarjousta tai alihankintajärjestelyä ei ole pakko hyväksyä, jos on esimerkiksi selvää, että se on ostajalle epäedullinen, sisältää riskejä tai vakavasti vahingoittaa kilpailua. Tällaisessa tilanteessa on hyvä verrata tunnistettuja riskejä hankintalain 81 §:n harkinnanvaraisiin poissulkemisperusteisiin.¹⁰ Kyseeseen voi tulla esimerkiksi 81 § 3 kohdan mukainen vakava virhe ammattitoiminnassa, jonka mukaan ”hankintayksikkö voi päätöksellään sulkea tarjouskilpailun ulkopuolelle ehdokkaan tai tarjoajan... joka on ammattitoiminnassaan syylistynyt sen luotettavuuden kyseenalaistavaan vakavaan virheeseen, jonka hankintayksikkö voi näyttää toteen”. Myös 81 §:n kohta 6, jossa perusteeksi poissulkemiselle katsotaan se, että tarjoaja ”on tehnyt muiden toimittajien kanssa sopimuksia, joilla pyritään vääristämään kilpailua, ja hankintayksikkö voi näyttää tämän toteen”, voi tulla kyseeseen. Oman haasteensa toki muodostaa vaatimus toteen näyttämisestä. KKV:n kilpailuvalvontaa on mahdollista konsultoida ongelmallisissa tilanteissa. KKV:lla ei kuitenkaan ole toimivaltuuksiensa puitteissa mahdollisuutta antaa esimerkiksi etukäteishyväksyntää jollekin menettelylle.¹¹ Kilpailuoikeuden näkökulmasta toimittajat ovat itse vastuussa toimintansa laillisuudesta.

⁹ Potentiaalisilla kilpailijoilla tarkoitetaan yrityksiä, jotka voisivat osallistua kilpailutukseen joko jo olemassa olevilla valmiuksillaan, tai kohtuullisia lisäpanostuksia tekemällä. Mikäli arvioitavaksi tulee jonkin toimittajan rooli, on hyvä tutustua sekä hankintalain toimittajille asettamiin vaatimuksiin, että kilpailuoikeudelliseen potentiaalisen kilpailijan käsitteeseen.

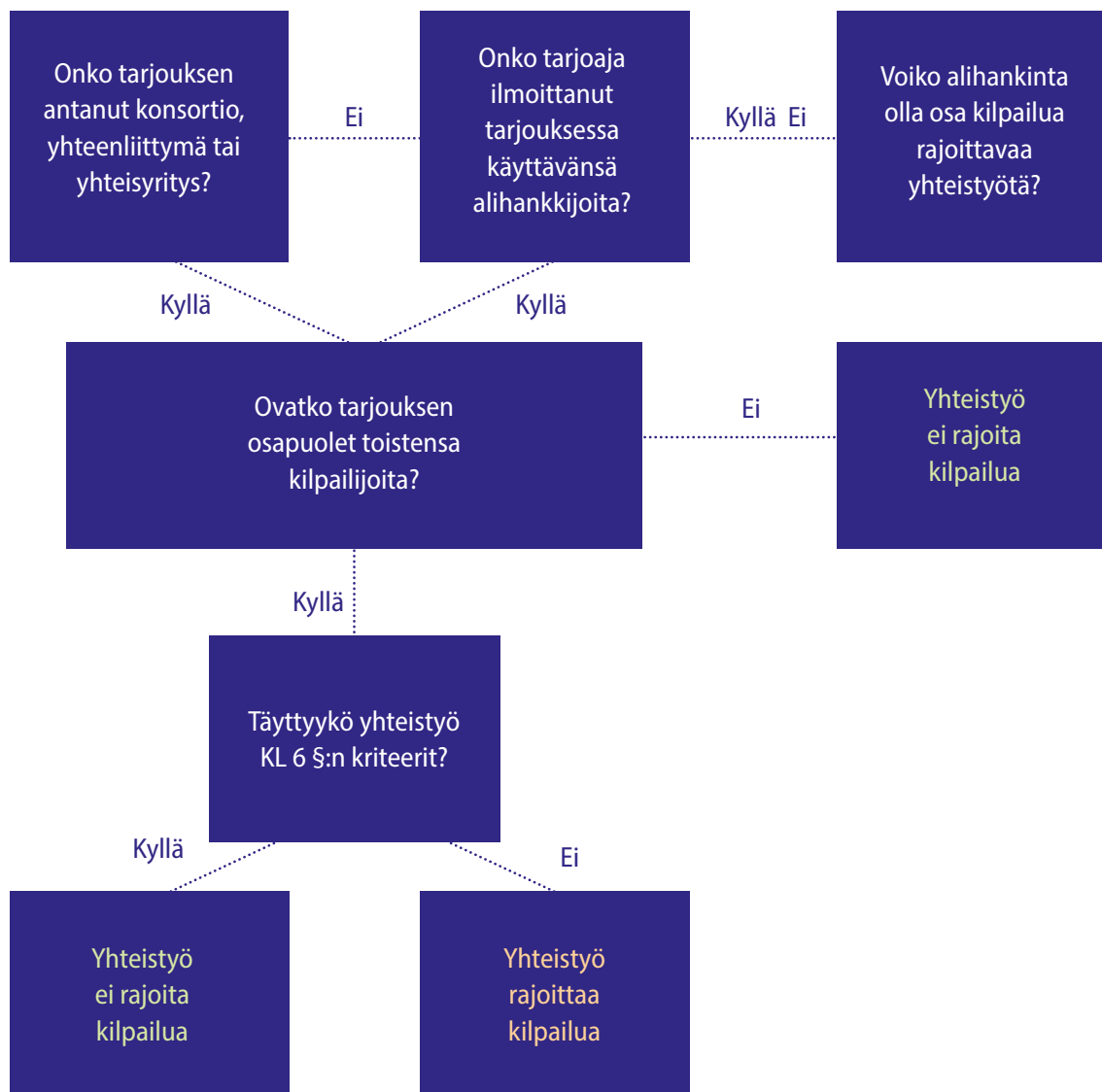
¹⁰ Lisää tietoa harkinnanvaraisista poissulkemisperusteista muun muassa Julkisten hankintojen neuvontayksikön [sivuilla](#).

¹¹ Kilpailu- ja kuluttajaviraston kilpailuvalvonta vastaa kilpailevien yritysten välistä yhteistyötä koskevista kysymyksistä. KKV:n hankintavalvonta on vastuussa hankintalain noudattamista koskevasta valvonnasta.

Yleisenä suosituksena ratkaisujen tueksi seuraavat toimenpiteet:

- sisäinen harkinta ja keskustelu havainnon luonteesta
- tiedossa olevien faktojen analysointi
- harkinta lisätietojen saamisen mahdollisuudesta tarjoajalta taikka muista lähteistä
- arvion mukaan yhteydenotto KKV:oon tai muihin viranomaisiin, tilanteen mukaan.

Seuraavassa kaaviossa on tiivistetty tällaisten tarjousten arvioinnin päätekijät ja periaatteet ¹².



Pohdi seuraavaa:

- Liittykö tarjouskilpailuun jotain **erityispiirteitä**, minkä vuoksi alihankinta tarpeen?
- Onko alihankinnasta, tarjoamisesta tai tarjousten hintatasosta **sovittu tarkoitushakuisesti tarjoajien kesken ennen tarjousmenettelyä kilpailun manipuloimiseksi?**
- Onko tarjoaja ja/tai alihankkija toteuttanut **vastaavia sopimuksia itsenäisesti?**
- Jos tarjoaja ja/tai alihankkija voisi antaa itsenäisen tarjouksen, saavutetaanko yhteistyöllä **kilpailua edistäviä vaikutuksia** (esimerkiksi halvempi hinta, parempi laatu)?
- Onko osapuolten välillä vastaavaa yhteistyötä muilla markkinoilla /muissa tarjouskilpailuissa?
- Vaihtavatko yritykset sensitiivisiä liiketoimintaan liittyviä tietoja ja missä määrin?

Etenkin alihankintasopimukset ovat erittäin yleisiä tarjouskilpailuissa ja niiden kilpailuvaikutusten ja hyväksyttävyyden arviointi voi olla haastavaa. Myös yhteistarjouksia esiintyy toistuvasti. Molempien kohdalla on syytä kiinnittää huomiota ainakin seuraavanlaisiin tilanteisiin:

- Tarjousyhteistyöhön osallistuvien tarjoajien koko (kapasiteetti, liikevaihto, henkilöstö) suhteessa hankinnan kohteeseen on huomattavan suuri.
- Tarjousyhteistyöhön osallistuvat ovat aiemmin tarjonneet samaa tai vastaavaa kokonaisuutta itsenäisesti.
- Alihankkijaksi ilmoitetaan kooltaan selvästi päätarjoajaa isompi, samalla toimialalla päätarjoajan kanssa kilpaileva yritys.
- Kaksi tai useampi yritys tekee tarjoukset, joissa ne ovat toinen toistensa alihankkijoita samaan kokonaisuuteen.
 - » Ovatko tarjoukset aidosti itsenäisiä ja mikä vaikutus tällä on hinnoitteluun?
- Saaduissa tarjouksissa on useita samoja samalla toimialalla toimivia alihankkijoita.
 - » Samat kysymykset, kuin edellä.
- Sopimuskauden, tai -kausien aikana ilmenee, että joku tai jotkin yhteistarjouksen osakkaista tai alihankkijoista eivät osallistu omalla panoksellaan toimintaan.

Havaittuja tilanteita arvioitaessa on tärkeää, että markkinat ja olosuhteet tunnetaan riittävän hyvin, jotta havainnoille osataan antaa oikea merkitys. Käytännössä voi esimerkiksi tulla vastaan tilanne, jossa useammassa tarjouksessa on jokin

¹² Kaaviossa viitatus Kilpailulain 6 §:n kriteerit tarkoittavat käytännössä sitä, että kilpailijoiden välisestä yhteistyöstä aiheutuu saavutettavan tehokkuuden myötä ostajalle välittyvää hyötyä, joka on suurempi, kuin kilpailun rajoittumisesta koitua haitta.

sama alihankkija. Tämä luonnollisesti herättää huomiota ja on tärkeää, että asiaan pyritään löytämään jokin selitys. Yksi realistinen skenaario tällaiselle tilanteelle on, että kyseinen alihankkija tarjoaa palvelua tai tuotetta, jonka tarjoajia ylipäätään on markkinoilla vain muutamia tai vain yksi.

3.2.3 Mitä ostaja voi tehdä kartelliriskin pienentämiseksi?

Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) ja OECD ovat julkaisseet julkisille ostajille ohjeita siitä, mitä keinoja voi olla mahdollista hyödyntää kartelliriskin pienentämiseksi hankinnoissa. Alle on koottu otteita sekä KKV:n että OECD:n keskeisimmistä ohjeista ostajan näkökulmaan mukautettuina.

Panosta markkinatuntemukseen ja esiselvityksiin

Ennen uutta kilpailutusta tehtäviin esiselvityksiin ja markkina-analyysiin kannattaa panostaa, erityisesti markkinoiden erityispiirteisiin ja toimialalla äskettäin tapahtuneisiin muutoksiin, joilla saattaa olla vaikutusta kilpailuttamiseen. Näissä selvityksissä on erityisesti syytä kerätä tietoa potentiaalisista toimittajista sekä niiden tuotteista ja hinnoista.

Selvityksiä tehtäessä on hyvä kartoittaa, liittykö toimialaan piirteitä, jotka lisäävät tarjouskartellien todennäköisyyttä ja ottaa löydökset huomioon kisa suunniteltaessa.

Maksimoi tarjousten määrä

Kilpailutukset kannattaa suunnitella siten, että saadaan mahdollisimman paljon tarkoitukseen sopivia, kilpailevia tarjouksia. Laajoissa tarjouskilpailuissa on suositeltavaa jakaa hankinta osiin, jotta tarjoaminen on mahdollista myös pienille ja keskisuurille yrityksille, jos tämä on mahdollista asiakkaiden tarpeet ja kilpailutettava kokonaisuus huomioiden.

Kun potentiaalisten tarjoajien joukko kasvaa, on tarjoajien vaikeampi sopia siitä, mikä yritys voittaa minkäkin tarjouskilpailun tai osan tarjouskilpailusta. Suuremman tarjoajajoukon myötä kasvaa mahdollisuus saada parempia tarjouksia.

Osallistumista tarjouskilpailuun voidaan helpottaa laatimalla osallistumiskriteerit niin, etteivät ne rajoita tarpeettomasti kilpailua, mahdollistamalla myös eri alueilla tai muissa maissa sijaitsevien yritysten osallistuminen, tai keksimällä tapoja, joilla myös pienempiä yrityksiä kannustetaan osallistumaan, vaikka ne eivät voisikaan tehdä tarjousta koko sopimuksesta.

Vähimmäisvaatimukset on hyvä määritellä niin, että ne ovat oikeassa suhteessa hankintasopimuksen kokoon ja sisältöön. Aikaisempien toimitusten ja referenssien merkitystä ei tule ylikorostaa. Myös muu soveltuva kokemus kannattaa ottaa huomioon aina kun mahdollista.

Vältä ennakoitavuutta, jos mahdollista

Tulossa olevien tarjouskilpailujen ennakoitavuus voi olla ostajan kannalta hyödyksi, mikäli se helpottaa toimittajien varautumista ja laskee siten kynnystä osallistua tarjouskilpailuun. Mikäli alalla on toimittajia vain rajallinen, vakiintunut määrä, voi tarjouskilpailun

ennakoitavuus kuitenkin myös helpottaa alan toimijoiden mahdollisuuksia sopia tulevien hankintojen jakamisesta ennakoon. Täsmälleen samankaltaisina toistuvia sopimuksia kannattaa välttää - mahdollisuuksien mukaan – hankinnoissa, joissa tarjouksia tulee vähän ja toistuvasti samoilta toimijoilta. Esimerkiksi sopimuskausien pituutta tai maantieteellistä aluetta, jolle ostettavia palveluita kilpailutetaan, voi olla mahdollista muunnella. Uusia mahdollisia tarjoajia kannattaa etsiä aktiivisesti (vrt. myös tarjousten määrän maksimointi).

Vertaa muihin tarjouskilpailuihin – löytyykö kaava?

Aiemmista omista tarjouskilpailuista kannattaa kerätä ja analysoida tietoja ainakin koskien tarjoajia, voittajia ja hintoja. Myös tiedot alihankkijoista ovat relevantteja. Entistä parempi on, jos on mahdollista tehdä vertailua muiden hankintayksiköiden vastaaviin tarjouskilpailuihin.¹³ Yksi lähde tällaiselle tiedolle ovat Hilmassa julkaistut jälki-ilmoitukset, joista voi olla saada hyödyllistä tietoa.

Tietojen kerääminen, säilyttäminen ja vertailu mahdollistavat muun muassa sen arvioinnin, ovatko tarjoavat yritykset sopineet voittavansa tarjouskilpailun kukin vuorollaan tai ovatko ne ehkä jakaneet tuotot kartellin jäsenten kesken käyttäen alihankintasopimuksia. Jos tarjouskilpailujen tuloksissa tai muissa piirteissä alkaa hahmottua silmiin pistäviä säännönmukaisuuksia, on asiaan hyvä perehtyä tarkemmin.

Älä edistä tarjoajien välistä kommunikaatiota tarpeettomasti

KKV:n kokemusten perusteella katselmuksia tai markkinavuoropuheluita ei pääsääntöisesti kannata järjestää siten, että kaikki tarjoajat ovat paikalla samaan aikaan. Tarjoajien tasapuolinen kohtelu on mahdollista hoitaa myös kahdenkeskisin keskusteluin, kun asialista ja hankinnan esittely keskusteluissa pidetään samansisältöisinä.

Mikäli kahdenvälisen tilaisuuksien järjestäminen ei kiinnostuneiden tarjoajien lukumäärän vuoksi ole ajankäytön ja resurssien vuoksi mahdollista, on kuitenkin parempi, että markkinavuoropuheluita järjestetään, kuin että ne jätetään pitämättä. Jos ostaja päätyy pitämään yhteisen tilaisuuden useammalle mahdolliselle tarjoajalle samaan aikaan, on suositeltavaa, että mikäli keskustelussa nousee esiin jotain poikkeavaa, mikä kiinnittää huomiota, kirjatkaa tällaiset kommentit ja niiden esittäjät ylös.

¹³ Vaikka vertailu esimerkiksi liikesalaisiin yksikköhintoihin ei olisikaan mahdollista, on hyvä ainakin tarkastella tarjoajia, voittajia ja julkisia kokonaishintoja, jos ne ovat järkevästi verrattavissa omiin kilpailutuksiin.

Suositus tällaisten kommenttien muistiin merkitsemisestä perustuu KKV:n kokemuksiin. Kartellivalvonnassa on tullut vastaan tilanteita, joissa julkinen ostaja on ottanut yhteyttä kertoakseen, että epäilee kartellia tarjouskilpailussaan tarjoajien markkinavuoropuhelussa esittämien kommenttien perusteella. Mikäli ostajalla ei ole muistiinpanoja siitä, mitä tarkemmin ottaen keskustelussa on sanottu ja kenen toimesta, on kertomaa vaikea käyttää hyödyksi mahdollisen kilpailunrajoituksen paljastamisessa.

Ulkopuolisten konsulttien käyttö – tarkista mahdolliset kytkökset

Jos hankinnassa käytetään ulkopuolista konsulttia, on hyvä kartoittaa konsultin tausta suhteessa potentiaalsiin tarjoajiin.

Salassapitositoumusta on perusteltua edellyttää. Konsultit tulee myös velvoittaa ilmoittamaan mahdollisista eturistiriidoista. Hankinnan valmisteluun käytettävän konsultin edustama yritys, tai siihen sidoksissa oleva yritys, ei voi olla samalla yksi tarjoajista.

Esimerkki kartelliehdosta hankintasopimuksessa:

”Mikäli Toimittajan todetaan lainvoimaisella päätöksellä syyllistyneen elinkeinonharjoittajien väliseen kiellettyyn kilpailunrajoitukseen (kartelliin) tämän puitesopimuksen kohteena olevaa tuotetta tai palvelua koskevilla markkinoilla tai osallistuessaan tämän puitejärjestelyn sisäiseen kilpailutukseen, Toimittaja on velvollinen suorittamaan kullekin Asiakkaalle, joka on tehnyt Toimittajalta hankintoja tämän puitesopimuksen perusteella, sopimussakkona 20 % suoritettua ja maksettua tuotteen tai palvelun kokonaisarvosta korkoineen vaatimuspäivästä lukien ja korvaamaan sopimussakon määrän ylittävät Asiakkaille aiheutuneet vahingot. Näiden lisäksi Toimittajan on korvattava kullekin Asiakkaalle asian selvittämisestä aiheutuneet kustannukset ja oikeudenkäyntikulut korkoineen.

Mikäli Toimittaja vapautetaan kokonaan kilpailunrajoituksesta määrätystä seuraamusmaksusta kilpailulain 14 §:n perusteella, Toimittaja vapautuu tämän sopimusehdon mukaisen sopimussakon maksamisesta.

Tämän sopimusehdon mukainen kartelliehto on voimassa myös tämän puitesopimuksen päättymisen jälkeen.”

Yhteistarjoukset, alihankinta ja identtiset tarjoukset

Kuten edellä kuvattiin, yhteistarjouksia voidaan toisinaan käyttää yhtenä tapana jakaa tuottoja tarjouskartellin jäsenten välillä. Ostajan kannattaa siksi olla erityisen tarkkaavaisena, jos esimerkiksi aiemmin kartelliin osallistuneet yritykset jättävät yhteistarjouksen. Asiaan kannattaa kiinnittää huomiota, vaikka aiempi tarjouskartelli olisi koskenut eri asiakasryhmää, palveluita tai markkinoita.

Kartellikieltolauseke ja sopimussakko

Hankintasopimuksiinsa sisällytettävien kartelliehdon ja sopimussakon tarkoituksena on nostaa tarjoajien kynnystä tehdä kiellettyä yhteistyötä. Sopimussakko on tapa varmistaa, että hankintayksikkö saa sopijakumppanilta ainakin sopimussakon verran korvausta kartellin aiheuttamasta vahingosta, mikäli tuomioistuimien toteaa yrityksen syyllistyneen kartelliin. Samalla sopimussakko voi herätellä yritykset ymmärtämään, että hankintayksikössä pidetään silmät auki kartellien varalta.

Tarjoajia voidaan pyytää myös ilmoittamaan kaikki olennaiset seikat yhteydenpidostaan kilpailijoiden kanssa, tiedot alihankkijoiden käytöstä sekä antamaan vakuutus siitä, että tarjous on laadittu itsenäisesti.

Riippumatta siitä, käyttääkö ostaja sopimuksissa kartellikieltolauseketta, kartellit ovat kilpailulainsäädännön nojalla kiellettyjä.

Linkit KKV:n ja OECD:n ohjeisiin:

KKV: <https://ajankohtaistakilpailusta.fi/2018/05/15/miten-ehkaista-kartelleja-julkisissa-hankinnoissa-muistilista-hankintayksikoille/>

OECD: <https://www.oecd.org/daf/competition/cartels/43856972.pdf>

Epäilyjen herätessä kannattaa harkita yhteydenottoa Kilpailu- ja kuluttajaviraston kartellivalvontaan. Kartelleja koskevan tiedon ja yhteystietojen lisäksi sivuilta löytyy myös linkki, jota käyttäen virastolle voi jättää vihjeen mahdollisesta kartellista.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto » kartellivalvonta

- verkkosivut: <https://www.kkv.fi/kilpailuasiat/kartellit/>
- Sähköpostit: etunimi.sukunimi@kkv.fi
- Vihjeet: <https://www.kkv.fi/kilpailuasiat/kartellit/vihjaa-kartellista-tai-muusta-kilpailunrajoituksesta/>

3.3 Työperäinen hyväksikäyttö – tilaajavastuulain selvitysvelvollisuus ja sen valvonta

Työperäisellä hyväksikäytöllä viitataan useampiin työntekijöiden hyväksikäytön muotoihin. Yhteinen nimittäjä niille on se, että työntekijä ei saa asianmukaista palkkaa ja/tai hän voi joutua tekemään ylipitkiä työpäiviä ilman asianmukaisia vapaita. Myös työolot voivat olla huonot tai turvattomat. Pahimmillaan hyväksikäyttö voi sisältää vapauden riistoa, väkivallan uhkaa tai velkavankeutta.

Riskialoja voivat olla työvoimavaltaiset matalapalkka-alat. Riskiä voi lisätä myös ulkomaisen työvoiman käyttö. Kielimuuri ja epätietoisuus Suomessa vallitsevasta lainsäädännöstä ja työntekijöiden oikeuksista voivat altistaa väärinkäytöksille. Euroopan kriminaalipolitiikan instituutin HEUNI:n oppaassa ”Työperäinen hyväksikäyttö ja julkiset hankinnat”¹⁴ on esitetty ilmiön eri muodoille seuraavat määrittelyt:

Työperäinen tai työvoiman hyväksikäyttö viittaa tapauksiin, joissa työntekijän työehdot ovat huonot, hän tekee pitkää työpäivää, on alipalkattu ja/tai työskentelee huonoissa/turvattomissa työoloissa niin, että hänellä on hyvin rajalliset mahdollisuudet muuttaa tilannettaan. Nämä tilanteet voidaan tilanteen vakavuuden mukaan määritellä erilaisiksi työrikoksiksi, ihmiskaupaksi tai sen rinnakkaisrikoksiksi. Esimerkiksi pelkkä alipalkkaus ei ole Suomessa kriminalisoitu mutta jos alipalkkauksen lisäksi henkilö tekee töitä huonoissa oloissa ja pitkiä päiviä, voi kyseessä olla esimerkiksi kiskonnantapainen työsyryntä.

Työperäinen ihmiskauppa viittaa henkilön vakavaan hyväksikäyttöön taloudellisen hyödyn saamiseksi. Työntekijän hyväksikäyttö voidaan luokitella ihmiskaupaksi, mikäli siinä ilmenee vapaudenriistoa, väkivaltaa, uhkailua, velkavankeutta, ja jos henkilöä on erehdytetty, hänelle on annettu valheellisia lupauksia tai häntä on painostettu.

Pakkotyö viittaa mihin tahansa työhön tai palveluun, jossa henkilöä vaaditaan rangaistuksen uhalla tekemään työtä. Suomessa pakkotyö on kriminalisoitu ihmiskaupan yhtenä hyväksikäyttömuotona.

HEUNI:n oppaassa työperäisen hyväksikäytön eri muotoja ja niiden ilmenemistä käsitellään laajemmin. Oppaassa kerrotaan myös Suomessa esiintyvistä työperäisestä hyväksikäytöstä:

”Työperäistä hyväksikäyttöä, kuten alipalkkausta tai syrjintää sekä sen räikeintä muotoa ihmiskauppaa, esiintyy kaikkialla maailmassa, eikä Suomi ole poikkeus. Työvoiman hyväksikäyttöä esiintyy erityisesti matalapalkkaisilla työvoimavaltaisilla aloilla, kuten siivous-, rakennus- ravintola- ja palvelualoilla. Myös kotihoidon parissa sekä maatalous-, logistiikka- ja kuljetusaloilla on havaittu väärinkäytöksiä.

Haasteena on, että työperäinen ihmiskauppa ja hyväksikäyttö piiloutuvat usein osaksi arjen työn rutiineja. Paperilla kaikki voi olla kunnossa eikä hyväksikäyttö näy työntekijöistä tyypillisesti ulospäin.

Työvoiman hyväksikäyttöön liittyvä ihmiskauppa viittaa tilanteeseen, jossa henkilö saatetaan tekemään työtä ilman, että hänellä on tosiasiallista mahdollisuutta kieltäytyä siitä tai lopettaa työn tekeminen ilman vakavia seurauksia. [...] Suomessa esiin tulleissa vakavissa hyväksikäyttötapauksissa on useimmiten ollut kyse työntekijän riippuvaisen aseman tai turvattoman tilan hyväksi käyttämisestä sekä hänen erehdyttämisestään työn olosuhteista, asumisesta ja palkasta. Ihmiskaupparikoksen tunnistamiseen liittyen on hyvä huomioida, että tapauksiin ei aina liity fyysistä väkivaltaa tai vapaudenriistoa.”

Esimerkiksi tarjouskilpailuihin saatavat poikkeuksellisen alhaiset tarjoushinnat työvoimavaltaisella alalla voivat olla seurausta siitä, että yritys ei maksa työntekijöille työehtosopimusten mukaista palkkaa tai hoida veroja taikka muita työnantajamaksuja. Hankintalain 96 §:ssä todetaan seuraavaa: ”hankintayksikön on vaadittava tarjoajalta selvitys tarjouksen hinnoista tai kustannuksista, jos tarjous vaikuttaa poikkeuksellisen alhaiselta. Pyyntö ja selvitys voivat koskea erityisesti valmistusmenetelmää, palvelun suorittamisen tai rakennusmenetelmän taloudellisia ja teknisiä ratkaisuja, hankinnan poikkeuksellisen edullisia ehtoja, rakennusurakoiden, tavaroiden tai palvelujen omintakeisuutta, 81 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettujen velvoitteiden (=ympäristö, sosiaaliset, työoloihin liittyvät velvoitteet) noudattamista, alihankintoja sekä tarjoajan saamaa valtiontukea.”

3.3.1 HEUNI:n riskienarvioinnin työkalu

HEUNI on laatinut yhteistyössä muun muassa Hanselin kanssa riskien arvioinnin työkalun, jonka avulla on mahdollista tehdä nopea riskikartoitus tekeillä olevaan hankintaan. Tämä työkalu on nopea ja tehokas tapa arvioida, liittyykö tekeillä olevaan hankintaan kohonnut riski työperäisestä hyväksikäytöstä. Alla linkki arviointityökaluun:

<https://heuni.fi/documents/47074104/0/Riskienarvioinnin+ty%C3%B6kalu.pdf/b0e143db-5060-3125-7bd8-89609964acb9/Riskienarvioinnin+ty%C3%B6kalu.pdf?t=1642591018071>

¹⁴ Työperäinen hyväksikäyttö ja julkiset hankinnat, HEUNI 2021: [Linkki julkaisuun](#)

3.3.2 Tilaajavastuulain edellyttämät selvitykset

Yksi keskeinen väline työperäisen hyväksikäytön torjunnassa julkisissa hankinnoissa on tilaajavastuulaki ja sen mukaisten selvitysten pyytäminen yrityksiltä.

Tilaajavastuulain mukaan tilaajalla on hankintaprosessissa velvollisuus selvittää sopimuskumppanin taloudellinen vastuu. Se tulee ottaa huomioon sekä tarjouspyynnössä että sopimuksessa. Tilaajan velvollisuus valvoa sopimuskumppanin taloudellisen vastuun selvityksiä koskee sekä aikaa ennen sopimuksen tekemistä että sopimuksen voimassaolon aikana. Tilaajavastuulain edellyttämät selvitykset voivat myös toimia näyttönä hankintayksikön asettamien vaatimusten ja hankintalaissa määriteltyjen poissulkemisperusteiden täyttymisestä.

Milloin selvitykset lain mukaan pyydetään

Tilaajavastuulain perusteella selvitykset tulee pyytää, kun:

- hankinnan arvo ilman arvonlisäveroa on yli 9.000 euroa ja
- hankinta koskee Suomessa vuokratun työntekijän käyttämistä ja työskentely kestää yli 10 päivää; tai
- hankinnassa tilaajan Suomessa olevissa työtiloissa tai Suomessa olevassa työkohteessa työskentelee työntekijä, joka on tilaajan sopijapuolen palveluksessa ja jonka työtehtävät liittyvät tilaajan toiminnassa tavanomaisesti suoritettaviin työtehtäviin tai tilaajan tavanomaiseen toimintaan liittyviin kuljetuksiin.

Selvityksiä *ei tarvitse pyytää* ¹⁵, jos on perusteltu syy luottaa sopimuspuolen täyttävän lakisääteiset velvoitteensa, esimerkiksi sillä perusteella, että:

- sopijapuoli on valtio, kunta kuntayhtymä, Ahvenanmaan maakunnan kunta tai kuntayhtymä, seurakunta, seurakuntayhtymä, Kansaneläkelaitos tai Suomen Pankki, osakeyhtiölaissa tarkoitettu julkinen yhtiö, kunnan tai kuntayhtymän kokonaan omistama yksityisoikeudellinen yhteisö tai yhtiö tai vastaava ulkomainen yhteisö tai yritys.

Toimittajalta vaadittavat asiakirjat ovat seuraavat:

1. selvitys siitä, onko yritys merkitty ennakkoperintälain (1118/1196) mukaiseen ennakkoperintärekisteriin ja työnantajarekisteriin sekä arvonlisäverolain (1501/1993) mukaiseen arvonlisävelvollisten rekisteriin
2. kaupparekisteriote
3. selvitys siitä, ettei yrityksellä ole verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain (1346/1999) 20 b §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettua verovelkaa taikka viranomaisen antama selvitys verovelan määrästä
4. todistukset eläkevakuutusten ottamisesta ja eläkevakuutusmaksujen suorittamisesta tai selvitys siitä, että eräänntyneitä eläkevakuutusmaksuja koskeva maksusopimus on tehty
5. selvitys työhön sovellettavasta työehtosopimuksesta tai keskeisistä työehdoista
6. sekä selvitys työterveyshuollon järjestämisestä
7. jos vuokratun työntekijän työnantajana tai alihankintasopimuksen sopimuspuolena toimii ulkomainen yritys, tilaajan on pyydettävä ja yrityksen on toimitettava 1 momentissa tarkoitettut vastaavat tiedot yrityksen sijoittautumismaan lainsäädännön mukaisella rekisteriotteella tai vastaavalla todistuksella tai muulla yleisesti hyväksytyllä

tavalla. Ulkomaisen sopimuspuolen on lisäksi toimitettava 1 momentin 1 ja 3 kohdan mukaiset selvitykset, jos sopimuspuolena toimivalla ulkomaisella yrityksellä on yritys- ja yhteisötietolaissa (244/2001) tarkoitettu yritys- ja yhteisötietotunnus. Jos ulkomainen sopimuspuoli lähettää Suomeen työhön työntekijöiden lähettämisestä annetun lain 2 §:n 2 tai 4 kohdassa tarkoitettuja lähetettyjä työntekijöitä, tilaajan on selvitettävä työntekijöiden sosiaaliturvan määräytyminen viimeistään ennen tässä laissa tarkoitettun sopimuksen mukaisen työn aloittamista. (17.6.2016/450)

- » Tilaaja voi myös itse hankkia 1 momentin 1 ja 2 kohdassa ja 2 momentissa tarkoitettut tiedot sekä 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettun sopimuspuolen verovelkaa koskevan tiedon Verohallinnolta verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 20 d tai 20 e §:n mukaisesti. Tilaajalla on oikeus hyväksyä muu kuin viranomaisen antama selvitys tämän pykälän 1 tai 2 momentissa tarkoitetuksi selvitykseksi tai todistukseksi, jos sen on antanut yleisesti luotettavana pidetty muu arvioija tai tietojen ylläpitäjä.

8. rakennussopimusten osalta tilaajalla tulee olla selvitys siitä, että toimittaja on ottanut tapaturmavakuutuksen (5 a §).

Lisäksi ulkomaiselta yritykseltä vaaditaan Suomen verovelkatodistus ja rekisteritiedot, jos yrityksellä on Suomessa Y-tunnus. Tilaajan on tässä laissa tarkoitettua sopimusta tehdessään edellytettävä, että sopimuspuoli toimittaa sopimuksen mukaisen työn aloittamisen jälkeen lähetettyjen työntekijöiden osalta todistukset työntekijöiden sosiaaliturvan määräytymisestä ennen kuin nämä aloittavat työn teon (5 § 6 mom.). Yhteishankinnoissa on mahdollista sopia, että selvitykset pyytää yksi hankintayksikkö.

Selvitysvelvollisuudesta ehdot tarjouspyyntöön ja puitesopimukseen

Tarjouspyyntöön ja sopimukseen on syytä kirjoittaa ehdot selvitysvelvollisuudesta ja sen valvonnasta. On myös perusteltua harkita, sisällytetäänkö hankintasopimukseen ehto, jonka mukaan sopimuskauden aikana tilaajavastuulain asettamissa velvoitteissa havaittavat puutteet voivat olla peruste irtisanoa sopimus.

On tärkeää varmistaa, että tilaajavastuun kannalta olennaiset valvontatoimet ja ehdot on kirjattu sopimusluonnokseen jo hankintavaiheessa. Sopimusasiakirjan sisältö ratkaisee, miten erilaisissa poikkeamatilanteissa sopimuskaudella voidaan toimia. Sopimusasiakirjan kirjaukset toimivat selkänäojana poikkeustilanteissa. Jos tilanteisiin ei ole varauduttu riittävästi, sopimuskirjausten puutteet aiheuttavat usein riitatilanteita, jotka vaarantavat hankinnan jatkuvuuden, ja voivat aiheuttaa muutakin haittaa hankintayksikölle. Nämä kohdat sisältyvät yleisiin sopimusehtoihin (JYSE).

¹⁵ Täysi listaus tilanteista, joissa selvityksiä ei tarvitse pyytää: Laki tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä, 5 §.

Valvonnan toteutus

Ennen sopimuksen tekemistä tarkistamisen voi tehdä hankinnan valmistelusta vastuussa oleva taho. Hankinnan vastuuhenkilön on syytä tarkistaa ennen päätöksentekoa ja/tai sopimuksen allekirjoittamista, että tilaajavastuuseelvitykset on pyydetty asianmukaisesti.

Tilaajavastuulain noudattamista on mahdollista valvoa pyytämällä lain edellyttämät selvitykset toimittajilta, tai hyödyntämällä jotakin luotettavaksi todettua sähköistä seurantajärjestelmää. Iso osa laissa vaadituista tiedoista on myös sellaisia, että ne löytyvät laajasti hankinnoissa käytössä olevan Clouidia Oy:n järjestelmän kautta tai ne voi selvittää tekemällä haut kaupparekisteristä tai Verohallinnon verovelkapalvelusta.

Tilaajavastuulaki edellyttää, että tilaajan tulee tarkastaa sopimuskomppanien selvitykset verojen ja eläkkeiden maksamisesta sopimuskauden aikana vuosittain. Ostajan on mahdollista rakentaa tähän myös omaa seurantaa, esimerkiksi ottamalla käyttöön sopimusrekisteri ja määrittämällä sinne sopimuskohtaiset seuranta- ja hälytysmekanismit.

Hankintayksikön on suunniteltava, miten selvityksiin liittyviä asiakirjoja säilytetään ja arkistoidaan. Säilytysaika on vähintään kaksi vuotta sopimuksen päättymisestä. Selvitykset on hyvä säilyttää sopimusten yhteydessä.

Tilaajavastuulain perusteella tehtävät selvitykset ovat tärkeä ennaltaehkäisyn keino. Kokemus on kuitenkin osoittanut, että selvityksissä saatavat tiedot eivät aina kerro työehtojen todellisesta noudattamisesta. Vaikka asiat näyttäisivät paperilla hyvältä, voi niiden taakse silti piiloutua hyväksikäyttöä. Sen takia sopimuskauden aikana kannattaa tehdä muitakin valvontatoimenpiteitä, kuten alihankkijoiden työntekijöiden haastatteluita, joissa selvitetään heidän työehtojen toteutumista. Lisää tietoa vaihtoehtoisista valvontatoimenpiteistä löytyy edellä mainitusta HEUNI:n tekemästä oppaasta.

Jatkotoimet, jos selvityksissä puutteita

Jos ostaja hankkii selvitykset asiakirjoina ja havaitsee niissä puutteita, tai jos se saa esimerkiksi käyttämänsä valvontapalvelun kautta häiriöraportin, on syytä ottaa yhteyttä sopimuskomppaniin ja käydä läpi, miten havaitut puutteet maksuissa korjataan. Jos tilanne ei korjaannu, on ostajan syytä harkita tapauskohtaisesti sopimuksen ja tilanteen mukaiset jatkotoimet. Mahdolliset jatkotoimenpiteet tulee toteuttaa viipymättä ja mieluiten kirjallisina. Vaihtoehtoja harkittaessa on syytä pitää mielessä, että tilaajalla on viime kädessä vastuu siitä, tilatuissa töissä noudatetaan lakia. Häiriötiedot on syytä kirjata.

Selvitysten ulottaminen alihankkijaan

Hankintayksikön olisi hyvä tietää, mitä yrityksiä urakointiketjuissa on ja ketkä työn tekevät. Tilaajavastuulaki ei edellytä selvitysten pyytämistä alihankkijoilta. Yksi vaihtoehto myös se, että sopimustoimittajan kanssa tehtyyn sopimukseen kirjataan, että sillä on vastuu käyttämiensä alihankkijoiden osalta tilaajavastuulain noudattamisesta.

Ostajan kannattaa harkita sopimukseen myös ehtoa, jonka mukaan alihankkijoita voidaan vaihtaa tai lisätä sopimuskaudella vain tilaajan suostuksesta tai että alihankkijan vaihtuessa sopimustoimittajalla on velvollisuus ilmoittaa muutoksesta ostajalle.

Hankinnan valmistelusta vastaavien on arvioitava ennen hankintaan ryhtymistä mahdollisiin alihankkijoihin liittyvät riskit. Riskiarvion perusteella on laadittava

sopimusluonnokseen riittävät ehdot alihankkijoiden käytöstä ja niiden tilaajavastuuselvitysten tekemisestä. Alihankkijoiden tilaajavastuuraporttien valvonta kuuluu varsinaisen sopimuskumppanin tehtäväksi. Hankintasopimukseen on hyvä kirjata, että tuottaja vastaa sopimuksen toteuttamiseen käytettävien alihankkijoiden toiminnasta kuin omastaan.

Riskiarvion yhteydessä on suunniteltava riittävät sopimusehdot myös erilaisiin poikkeustilanteisiin: mitä tehdään, kun alihankkija vaihtuu tai jos alihankkijan selvityksissä on puutteita. Sopimukseen on mahdollista kirjata esimerkiksi se, missä ajassa havaitut häiriöt lakisääteisissä maksuissa on korjattava. Sopimukseen voidaan myös sisällyttää ehdot siitä, että mikäli häiriöitä ei määritellysti korjata, on tuottajalla velvollisuus vaihtaa alihankkijaa tai jos näin ei tehdä ostajalla oikeus halutessaan irtisanoa sopimus. Alihankkijoiden käytöstä on yleisissä sopimusehdoissa (esim. JYSE), joten aina omien sopimusehtojen laatiminen ei välttämätöntä.

3.3.3 Hyväksikäyttöepäilyistä ilmoittaminen

Kuten muidenkin väärinkäytösten kohdalla, myös työperäisen hyväksikäytön osalta on hankintayksiköissä hyvä miettiä ja viestiä menettelyt sen varalle, että epäilyjä hyväksikäytöstä herää. HEUN:n ohjeen mukaan ”vastuutahona voi olla esimerkiksi lähiesihenkilö, vastuullisuusyksikkö, henkilöstöhallinnon asiantuntija, sisäinen tarkastus tai riskienhallintayksikkö”. Organisaation sisäisen ilmoituskanavan sekä kansallisen ulkoisen ilmoituskanavan käyttämisestä tulee ohjeistaa niin että henkilöstö osaa ilmoittaa epäilyistään oikeaan kanavaan.

Suomessa hyväksikäytön ja ihmiskaupan vastaista työtä tekevät monet toimijat, joiden rinnalla toimii ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmä. Ihmiskauppaepäilyn herätessä on suositeltavaa olla yhteydessä poliisiin ihmiskaupan torjuntaan erikoistuneeseen yksikköön sekä ihmiskaupan uhrien auttamisjärjestelmään lisäohjeiden saamiseksi.

Poliisissa toimii kansallinen ihmiskaupan vastainen erikoisryhmä, joka tutkii myös työvoiman hyväksikäyttöön liittyviä rikoksia. Erikoisryhmän toimialaan kuuluu nimenomaan sellaisten ihmiskauppaepäilyjen tutkiminen, jotka ovat erityisen laajoja tai joissa on viitteitä järjestäytyneen rikollisuuden toimintaan. Vihjeitä ja rikosilmoituksia ryhmälle voi lähettää alla näkyvään sähköpostiosoitteeseen.

Aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueelta löytyy myös laajaa asiantuntemusta työvoiman hyväksikäyttöön liittyvistä asioista, organisaatio on jaettu maantieteellisesti viiteen alueeseen, yhteystiedot alla.

Yhteydenotot, jos epäilet työperäistä hyväksikäyttöä:

Poliisi:

ihmiskauppa@poliisi.fi

Itä-Suomi

Sähköposti:

tyosuojelu.ita@avi.fi

Aluehallintovirastot:

Pohjois-Suomi

Sähköposti:

tyosuojelu.pohjois@avi.fi

Lounais-Suomi

Sähköposti:

tyosuojelu.lounais@avi.fi

Länsi- ja Sisä-Suomi

Sähköposti:

tyosuojelu.lansi@avi.fi

Etelä-Suomi

Sähköposti:

tyosuojelu.etela@avi.fi

Epäilyttävistä tilanteista tai vaarallisista työmaista tulee ilmoittaa poliisille tai työsuojeluviranomaisille. Ammattiliitoista, järjestöistä ja viranomaisilta saa myös neuvoa ja tukea tilanteisiin, joissa on epäselvää, miten toimia. Lisää tietoa palveluista löytyy sivuilta Palvelu ihmiskaupan ja lähirikoksen uhrille – Rikosuhripäivystys. Linkki sivustolle: <https://www.riku.fi/>

3.4 Korruption ilmenemismuodot hankinnoissa

3.4.1 Korruption riskialueet ja havaitsemisen haasteet

Tutkimusten mukaan Suomessa korruptiota ja sen riskejä esiintyy erityisesti elinkeinoelämän ja viranomaisten välisessä toiminnassa. Oikeusministeriön ylläpitämällä korruptiontorjunta.fi -sivustolla korruptiolle alttiina riskialueina luetellaan:

- julkiset hankinnat ja tarjouskilpailut
- yhdyskuntasuunnittelu
- poliittinen rahoitus ja päätöksenteko
- ulkomaankauppa ja sen edistäminen
- kehitysyhteistyö
- urheilu.

Julkisissa hankinnoissa ostajan vastuu on aivan keskeinen. Ostajalle on EU:n Hankintadirektiivissä asetettu vastuu toimittajien tasapuolisesta kohtelusta direktiivin 18 artiklan 1. kohdassa:

”Hankintaperiaatteet

1. Hankintaviranomaisten on kohdeltava talouden toimijoita yhdenvertaisesti ja syrjimättä sekä noudatettava avointa ja oikeasuhteista toimintatapaa. Hankintaa suunniteltaessa ei saa pyrkiä sen jättämiseen tämän direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle tai kilpailun keinotekoiseen kaventamiseen. Kilpailun katsotaan olevan keinotekoisesti kavennettua, jos hankinta suunnitellaan aikomuksena suosia aiheettomasti tiettyjä talouden toimijoita tai saattaa tietyt talouden toimijat epäedulliseen asemaan.”

Korruptiota ei sellaisenaan löydy jostain tietystä laista rikosnimikkeenä tai rikkomuksena. Korruptioksi laskettavia toimintatapoja on useita. Laajan ilmiön voi muotoilla tiivistetysti niin, että korruptio on vaikutusvallan väärinkäyttöä jonkin edun saamiseksi. Korruption tavallisia ilmenemismuotoja ovat:

- eturistiriidat
- suosiminen
- epäeettinen päätösten valmistelu salassa tai sisäpiirin kesken
- lahjusten antaminen tai vastaanottaminen.

Korruptio käsitteenä kattaa ison kirjon toimintatapoja pienimuotoisesta haitallisesta ja moitittavasta käyttäytymisestä aina vakaviin rikoksiin asti. Osa nimikkeen alle istuvista toimintatavoista voi kuulua hankintalain näkökulmasta pakollisiin poissulkemisperusteisiin, osa harkinnanvaraisiin ja osaan hankintalaki ei anna puuttumiskeinoja. Ostajan näkökulmasta korruption piiriin kuuluvien ilmiöiden tunnistaminen voi toisinaan olla mahdollista. Ongelmalliseksi korruption tunnistamisen ulkopuolisen näkökulmasta tekee se, että havaitun epäilyttävän ilmiön takana voi usein olla syitä, joiden vakavuutta on vaikea arvioida.

Onko esimerkiksi syy sille, että jokin yritys toistuvasti voittaa jonkin ostajan tietyt hankinnat se, että:

- jotakuta ostajan organisaatiossa lahjotaan tai että kyse on muusta epäasiallisesta vaikuttamisesta
- voittavalla yrityksellä on kytköksiä päätöksentekijään
- mukavuussyistä ei haluta uutta tai useampaa toimittajaa
- tarjoajia on vähän ja voittava yritys niistä paras?

Kuntaliitto on julkaissut Korruptio ja eettisyys kunnassa -ohjeen vuonna 2018. Ohjeessa on käsitelty kattavasti korruption riskikohtia ja ilmenemismuotoja suomalaisessa kuntakentässä.¹⁶ Lisäksi oikeusministeriön ylläpitämiltä korruptiontorjunta.fi -sivuilta on löydettävissä lisää tietoa korruption ilmenemismuodoista ja riskeistä julkisiin hankintoihin liittyen.

¹⁶ Korruptio ja eettisyys kunnassa, Haapalehto Saija, Kuntaliitto 2018

Korruption monimuotoisuus vaikeuttaa sen tunnistamista. Suomessa esiintyvälle korruptiolle on ominaista se, että toimitaan muodollisesti lain mukaan mutta silti epäeettisesti. Hankintayksikön kohdalla tämä voi olla ongelmallista useammastakin syystä:

- Poissulkemisperusteeksi voidaan varmuudella katsoa lainvastainen toiminta. Lisäksi kyseeseen voivat tulla myös harkinnanvaraiset poissulkemisperusteet. Niiden kohdalla kuitenkin törmätään helposti vaativiin linjanvetoihin.
- Arvioitavaksi voi esimerkiksi tulla, onko jokin toimittajan teko katsottavissa vakavaksi virheeksi ammattitoiminnassa.
- Hankintalaissa tällaiset virheet määritellään poissulkemisperusteiksi, samalla kuitenkin edellytetään, että hankintayksikkö pystyy näyttämään virheen toteen.
- Epäilyjä herättäviin ilmiöihin, kuten esimerkiksi siihen, että jollakulla hankintaan osallistuvalla tuntuu olevan jo ennakkoon vahva näkemys sopivasta toimittajasta, voi olla monia syitä. Raskaimmillaan kyse voi olla juuri jostain korruption muodosta, mutta myös esimerkiksi siitä, että kyseisestä toimittajasta on entuudestaan hyviä kokemuksia ja kilpailijoista huonoja.

Yksittäisen hankintoihin osallistuvan työntekijän näkökulmasta korruptiossa on kaksi ulottuvuutta: i) yritetäänkö minuun vaikuttaa jonkin toimijan taholta ja ii) onko syyt epäillä, että hankintaan osallistuvaan kolleegaan yritetään vaikuttaa jonkin toimijan taholta?

Mikäli hankinnoissa tulee vastaan asioita, jotka antavat aiheita epäilyyn esimerkiksi epäasiallisista sidonnaisuuksista, tai siitä, että jotakin toimittajaa suositaan perusteettomasti syystä tai toisesta, on perusteltua nostaa asia keskusteluun työpaikalla joko esimiehen, lakimiehen tai sisäisen taikka ulkoisen tarkastuksen kanssa, tilanteesta riippuen.

On syytä korostaa, että vuoden 2023 alusta astui voimaan ilmoittajansuojelulaki¹⁷. Tämän nk. whistleblower -direktiivin tarkoituksena on varmistaa, että henkilö, joka työnsä yhteydessä havaitsee tai epäilee yleisen edun vastaista toimintaa, voi ilmoittaa havainnoistaan turvallisesti. Direktiivi velvoittaa suurimman osan julkisista työnantajista perustamaan sisäisen ilmoituskanavan väärinkäytösten ilmoittamista varten vuoden 2023 aikana. Itse ilmoituskanavan luomisen lisäksi olennainen tekijä uudistuksessa on ilmoittajaan kohdistuvien vastatoimien kieltäminen. Tällaisissa tilanteissa on mahdollista, että työntekijä, esihenkilö tai organisaation johto, jota tehty ilmoitus koskee, ryhtyvät asioiden korjaamisen sijaan vastatoimiin ilmoittajaa vastaan. Vastatoimia koskevan kiellon tarkoituksena on estää esimerkiksi ilmoittajan irtisanominen tai työtehtävien tai -olosuhteiden huonontaminen kostoksi ongelmien esiin tuomisesta. Ilmoituksen voi tietyissä tilanteissa tehdä myös keskitettyyn oikeuskanslerinviraston ilmoituskanavaan.

Olellista on mieltää, että tällainen ilmoituskanava ei ole yleinen ”palautekanava” vaan nimenomaan vakavien väärinkäytösten ilmoittamista varten luotu palvelu. Tietoa ilmoittajansuojalaista muun muassa Kuntaliiton sivuilla: <https://www.kuntaliitto.fi/yleiskirjeet/2023/ilmoittajansuojelulaki-ja-kunnat>

Voittavien tai valittujen yritysten kelpoisuus tarkistetaan. Samalla on hyvä muistaa, että nämä asiakirjat antavat vain rajatun näkymän kunkin toimittajan toimintaan. Alle on koottu ohjeita Oikeusministeriön korruptiontorjunta.fi -sivustolta hankintoihin ja korruption liittyen (ohjeita on paikoitellen muokattu ostajien toimintaan paremmin istuviksi):

- Varmista, etteivät hankintapäätökseen osallistuvat henkilöt ole esteellisiä.
- Pidä huolta, että tarjousten arvioinnissa käytettävät kriteerit:
 - » ovat taloudellisesti merkityksellisiä
 - » liittyvät hankinnan kohteeseen
 - » eivät ole niin epämääräisiä, että voitaisiin valita ennalta päätetty tarjoaja, tai suosia tiettyä tarjoajaa, jonka asiakas toivoo voittavan kilpailutuksen.
 - » eivät ole liian rajaavia eivätkä tietyille tarjoajalle räätälöityjä.
- Muista, että myös ”oman kylän” yritysten tai ”hyviksi havaittujen” tarjoajien suosiminen muiden kustannuksella on korruptiota.
- Ei ole sallittua käyttää vertailuperusteita, jotka esimerkiksi edellyttävät aiempaa sopimussuhdetta hankintayksikön kanssa tai suosivat perusteettomasti paikallista toimittajaa.
- Arviointiperusteet eivät myöskään saa antaa hankintayksikölle liikaa vapauksia tarjousten vertailussa. Tarjouspyynnössä pitää ilmoittaa, millä perusteilla tarjouskilpailun voittaja valitaan.
 - » Esimerkiksi laadun painoarvoa ei tule kasvattaa vain oman harkinnanvaran kasvattamiseksi.
 - » Jos arviointiperusteita ei ilmoiteta, lainmukaista hankintaa ei voi tehdä.
- Tarjoajien kuuleminen hankinnan valmisteluvaiheen aikana on järkevää. Päätösvalta valintaperusteista ja niiden painoarvoista sekä tarjouspyynnön sisällöstä on kuitenkin aina ostajan.

Julkisista lähteistä tehtävillä hauilla on mahdollista kartoittaa tarjoajiin liittyviä korruptionriskkejä esimerkiksi uutisista, avoimista viranomaislähteistä ja tutkimuksista.

¹⁷ Laki Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta (1171/2022).

3.4.2 Korruptio – mahdollisia tunnusmerkkejä

Alla on listattu tekijöitä, jotka voivat olla merkkejä siitä, että hankintaan vaikutetaan tai pyritään vaikuttamaan epäasiallisin keinoin:

- Sama yritys voittaa jatkuvasti suurimman osan tietyn asiakkaan tarjouskilpailuista.
- Saman toimittajan kanssa tehdään toistuvasti kynnysarvot alittavia sopimuksia.
- Henkilö käyttää pöytälaatikkoyrityksiä sekä yrityksiä, jotka on rekisteröity maihin, joissa yrityksen rekisteröinti on yksinkertaistettu.
- Äskettäin perustetut yritykset saavat huomattavan arvokkaita sopimuksia.
- Osapuoliin liittyvät seikat:
 - » Epäselvä tai epätavallinen osapuoli
 - » Poliittisesti aktiivinen osapuoli
 - » Sijainti riskivaltiossa
 - » Osapuoli vastaperustettu tai yksilöimätön.
- Liiketoimen ehtoihin liittyvät seikat:
 - » Ei kunnollista dokumentointia (huom! konsultointilaskut)
- Maksujen ehtoihin liittyvät seikat
 - » Suuret tai toistuvat tasasummat
 - » Hyväksyntämenettelyssä poikkeavuutta (esim. ylempi päätöksentekijä ottaa hyväksyttäväkseen)
 - » Sopimus puuttuu tai on epäselvä (dokumentointi!).
- Liiketoimen lopputulokset
 - » Joku onnistuu saamaan jatkuvasti poikkeuksellisen hyvän kohtelun valtion virastoilta, tavarantoimittajilta tai asiakkailta
 - » Epätavallisen onnistunut solmimaan ja ylläpitämään sopimuksia
 - » Sopimuskumppanina poliittisesti aktiivinen henkilö tai tämän lähipiiri
 - » Ei normaaleja kilpailutus- tai neuvottelumenettelyjä
 - » Hankintasopimuksia tavaroista tai palveluista, joita ei kuitenkaan ole toimitettu
 - » Kauppatahtumiin liittyvät poikkeuksellisen suuret voitot tai tappiot.
- Hyödynsaajasta
 - » Julkisen vallan käyttäjä
 - » Konsultointituloja, vaikka ei ilmeistä pätevyyttä
 - » Epätavallisia toimeksiantoja
 - » Selittämätön omaisuuden lisäys » varallisuus kasvanut, vaikka ei vastaavia tuloja/ lainat vähentyneet enemmän kuin ilmoitettujen tulojen valossa mahdollista.

Konkreettinen esimerkki tällaisista tilanteista ovat päätöksiä tekevien tai niihin vaikuttamaan pystyvin henkilöiden kaksoisroolit. Tällä tarkoitetaan tilanteita, joissa julkisella päätöksentekijällä on selvä kytkös toimittajaan, joka on esimerkiksi vastuuasemassa toimittajan organisaatiossa tai hänellä on siinä merkittäviä omistuosuuksia. Jos kaksoisroolissa oleva julkisen hankkijan työntekijä pääsee vaikuttamaan tarjouskilpailujen sisältöön ja valintakriteereihin, hänellä on mahdollisuus asettaa jokin yritys etulyöntiasemaan ja siten vääristää kilpailua. Tällaiset tilanteet voivat vaikuttaa suoraan esimerkiksi kilpailuasetelmiin ja uusien yritysten pääsyyn markkinoille. Riskinä on myös, että ajan myötä tutun yrityksen palvelutaso laskee ja laatu kärsii.

Ostajan asettamat kohtuuttomat referenssivaatimukset vääristävät tarjouskilpailuja. Tarjousten arvioinneissa tulee käyttää objektiivisia ja syrjimättömiä kriteerejä – tuttujen yritysten asiaton suosiminen on yksi korruption muoto.

Poliisi » yhteydenotot, jos epäilet jotain korruption muotoa:

- Virkasähköposti korruptiovihjeille, epäilyksille ja kysymyksille: korruption.torjunta@poliisi.fi
- Keskusrikospoliisissa toimii myös poliisin valtakunnallinen korruptiokoordinaattori.
- Sähköpostit: etunimi.sukunimi@poliisi.fi

4. Toiminta epäilyjen herätessä



Hankintayksiköillä on useiden palveluiden, tuotteiden ja kokonaisten projektien ostajina hyvä näkymä monille markkinoille. Harmaan talouden ilmiöihin viittaavista havainnoista ja epäilyistä keskusteleminen niiden arvioimiseksi valvovien viranomaisten kanssa on mahdollista. Ostajien havainnot markkinoilla esiintyvistä epäilyksiä herättävistä tilanteista ovat tärkeitä syöttöjä viranomaisille niiden hoitaessa lainmukaisia valvontatehtäviään. Viranomaiset arvioivat kulloisenkin tilanteen käytettävissä olevien tietojen perusteella ja pyytävät tarvittaessa lisätietoja.

Jos jokin ilmiö, piirre tai tapahtuma hankintaprosessissa, saaduissa tarjouksissa tai toimittajien käyttäytymisessä herättää epäilyksiä tai kysymyksiä jostain mahdollisesta väärinkäytöksestä, ota asia puheeksi tiimisi/esihenkilösi kanssa. Myös yksikön lakimiehen konsultointi on suositeltavaa. Pohdittavia kysymyksiä ovat muun muassa:

- Mikä havaitussa ilmiössä ”tökkää silmään”?
- Mikä siinä on mahdollisesti ostajalle epäedullista, tai haitallista kilpailun toimivuudelle a) kyseisessä kisassa, b) toimialalla yleisemmin.
- Tilanearvio ja jatko toiminen hahmottelu: onko syytä reagoida ja jos, niin millä tavoin?
 - » Riittävätkö ostajan omat toimet (tietopyyntö, asian julkituominen, huomiointi hankinnan kohteen määrittelyssä, ehdoissa, referenssi- ja kelpoisuusvaatimuksissa, sanktioissa jne.), vai
 - » vaikuttaako havaittu ilmiö niin vakavalta tai ilmeisen lainvastaiselta, että on perusteltua ottaa yhteyttä viranomaiseen (KKV, Verohallinto, poliisi)?

Ennen yhteydenottoa viranomaiseen on hyvä varautua kuvaamaan tilanne, johon neuvoa ollaan pyytämässä, riittävällä tarkkuudella sekä miettiä keskeisimmät kysymykset, joihin tietoa tai arvioita ollaan pyytämässä. Myös epäilyn tai havainnon kannalta keskeisin aineisto on hyvä olla saatavilla. On todennäköistä, että siihen liittyviä jatkokysymyksiä nousee esiin keskustelussa. Alla muutama vinkki yhteydenottoihin liittyen:

- Viranomaisten konsultointi ei edellytä, että soittajalla on pitävä näyttö vakavasta rikkomuksesta valmiina ja valmiit vastaukset kaikkiin mahdollisiin jatkokysymyksiin.
- Myös vihjetieto voi olla arvokasta pitkäaikaisen seurannan kannalta, tai yhdistettynä jo olemassa oleviin tietoihin.
- Perusteltu tapahtumiin ja faktoihin liittyvä epäily riittää.
- Viranomaisten tehtävä on arvioida rikkomuksen todennäköisyys ja viime kädessä hankkia tarvittava näyttö.

Toimintatapa epäilyjen varalle on perusteltua sopia ennakkoon:

- Kenellä vastuu epäilyn käsittelystä, tietojen ja havaintojen kokoamisesta, yhteydenotosta viranomaiseen?
- Epäilyn salassapito on tärkeää.
- Älkää informoiko tarjoajia siitä, että aiotte ottaa yhteyttä.
- Syytä harkita, keiden organisaatiossa tarvitsee tietää epäilystä.
 - » Viranomaisten selvitysmahdollisuudet voivat vaarantua, mitä laajempi joukko on epäilystä tietoinen, sillä tällöin riski tiedon leviämisestä väriin korviin kasvaa.
- Kuka tekee päätöksen yhteydenotosta viranomaisiin?

5. Hyödyllisiä yhteystietoja

Alle on koottu muutamien keskeisimpien ja julkisen ostajan todennäköisimmin kyseeseen tulevien harmaan talouden torjunnan piiriin kuuluvien valvovien viranomaisten yhteystietoja.

Verohallinto

Epäilyt väärinkäytöksistä

[Vihjetietolomake](#) » www.vero.fi - Tietoa verohallinnosta - Yhteystiedot ja asiointi - Asioi-verkossa - Anna vihje verovilpistä

VHS:iä koskevat kysymykset

Harmaan talouden selvitysyksikkö - HTSY

- Sähköpostit: etunimi.sukunimi@vero.fi

Kilpailu- ja kuluttajavirasto

Kartellivalvonta

- verkkosivut: <https://www.kkv.fi/kilpailuasiat/kartellit/>

Hankintojen valvonta

- <https://www.kkv.fi/kilpailuasiat/hankintojen-valvonta/>
- Sähköpostit: etunimi.sukunimi@kkv.fi

Poliisi

Korruptioepäilyt

- Virkasähköposti korruptiovihjeille, epäilyksille ja kysymyksille: korruption.torjunta@poliisi.fi
- Keskusrikospoliisissa toimii myös poliisin valtakunnallinen korruptiokoordinaattori.
- Sähköpostit: etunimi.sukunimi@poliisi.fi

Epäilyt työperäisestä hyväksikäytöstä:

- ihmiskauppa@poliisi.fi

6. Harmaan talouden sivustoja ja tietolähteitä



Verohallinnon ylläpitämä harmaan talouden yleissivu Harmaa talousrikollisuus.fi sisältää ilmiöiden kuvauksia ja tunnusmerkistöjä, torjuntatilastoja ja ajankohtaisia uutisia. <https://www.vero.fi/harmaa-talous-rikollisuus/>

KKV:n verkkosivuilta löytyy omat osionsa kartelleille ja kartellivalvonnalle sekä KKV:n hankintojen valvonnalle, mukaan lukien hankintojen valvonnan päätökset:

<https://www.kkv.fi/kilpailuasiat/kartellit/>

<https://www.kkv.fi/kilpailuasiat/hankintojen-valvonta/>

Lisäksi tietoa kartelleista, kilpailusta ja hankinnoista löytyy KKV Kampus-sivustolta, osoite: [KKV Kampus \(kkv-kampus.fi\)](https://www.kkv.fi/kampus/)

Oikeusministeriön ylläpitämä korruptionvastainen sivusto Korruptiontorjunta.fi sisältää perustietoa korruption eri muodoista ja niiden ilmenemisestä eri yhteyksissä. <https://korruptiontorjunta.fi/etusivu>

Sivustolta löytyvät myös tarkemmat valtionhallinnon korruptiontorjuntaohjeet osoitteesta: <https://korruptiontorjunta.fi/korruptiontorjuntaohjeet-valtionhallinnolle>

Kuntahallintoa varten laadittu opas korruptiotorjuntaan löytyy valtioneuvoston sivuilta osoitteesta: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164486>



KKV Kilpailu- ja kuluttajavirasto
Konkurrens- och konsumentverket



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

**KUNTA
LIITTO**

Kommun-
förbundet