

## Harmaan talouden selvitysyksikön lausunto koskien työryhmämietintöä hallituksen esitykseksi hankintalain, erityisalojen hankintalain sekä rikosrekisterilain 6 b §:n muuttamiseksi

### Lausuma

Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksikkö (jatkossa Selvitysyksikkö) lausuu asiassa selvitysyksikköä koskevan lain asettaman tehtävänkuvan mukaisesti vain siltä osin, kuin työryhmän mietintö koskee harmaan talouden torjuntaa julkisissa hankinnoissa.

Selvitysyksikkö ehdottaa ministeriön harkittavaksi seuraavaa:

- Laajennetaan hankintayksiköiden tietojensaantioikeutta koskemaan yrityksen vastuhenkilötietoja arvioitaessa harkinnanvaraisten poissulkemisperusteiden olemassaoloa.
- Laajennetaan hankintalain harmaata taloutta torjuva vaikutus kattamaan suurempi joukko julkisia hankintoja alentamalla kynnysarvoja nykyisestä.
- Lisätään pakollisiin poissulkuperusteisiin muun muassa velallisen rikokset, rekisterimerkintärikos ja liiketoimintakiellon rikkominen, sekä tietyt muut talous- ja omaisuusrikokset EU-oikeuden asettamat reunaehdot huomioiden.
- Siirrytään rikostaustan selvittämisessä sähköiseen menettelyyn eikä oteta käyttöön tarjoajan vakuutukseen perustuvaa vaihtoehtoista käytäntöä.

### Perustelut

#### Tausta

Julkisten hankintojen suuren mittaluokan vuoksi on tärkeää varmistaa, että harmaan talouden toimijat eivät voita julkisia kilpailutuksia. Julkisia hankintoja tehdään paljon harmaan talouden riskitoimialoilla ja julkisiin hankintoihin voi liittyä myös etuyhteysriskejä, joten hankintoja koskevan sääntelyn tulee olla tehokasta. Lähtökohtaisesti voidaan olettaa, että hankintalaki torjuu harmaata taloutta kahdella tavalla. Ensinnäkin hankintalakiin sisältyvät harmaata taloutta torjuvat säännökset, kuten poissulkemisperusteet, estävät harmaan talouden toimijoita osallistumasta kilpailutuksiin, koska nämä tietävät menestymismahdollisuuksiensa olevan laiminlyöntiensä vuoksi

heikot. Toisekseen hankintalain kriteerit kannustavat yrityksiä ja elinkeinonharjoittajia hoitamaan yhteiskunnalliset velvoitteensa voidakseen osallistua kilpailutuksiin. Poissulkemisperusteiden ohella esimerkiksi poikkeuksellisen alhaisia tarjouksia ja alihankintaketjua koskevat selvityselvoitteet torjuvat harmaata taloutta.

Harmaan talouden selvitysyksikössä valmistellaan parhaillaan selvitystä, jossa tutkitaan hankintalain vaikutusta harmaan talouden torjunnassa. Olemme saaneet KKV:lta vuosina 2022–2023 toimitettuja kilpailutuksia koskevan aineiston, jonka pohjalta selvitämme muun muassa, kuinka paljon harmaan talouden riskiyritykset ovat osallistuneet julkisiin hankintoihin liittyviin kilpailutuksiin ja voittaneet niitä. Lisäksi Oikeusrekisterikeskukselta saatavan aineiston avulla tarkastelemme kilpailutuksiin osallistuvien yritysten taustahenkilöiden rikostaustaa. Tässä lausunnossa esitettävät tiedot perustuvat osittain selvityksen alustaviin tuloksiin. Kuten jäljempänä tarkemmin kuvataan, julkisten hankintojen kilpailutuksiin osallistuvilla yrityksillä ja elinkeinonharjoittajilla on 16 000 kilpailutuksesta koostuvan aineiston tulosten perusteella hieman verrokkejaan matalampi harmaan talouden riski, joten hankintalaki kykenee jossain määrin torjumaan harmaata taloutta. Tämän efektin turvaaminen on tärkeää myös nyt käsillä olevan hankintalain uudistuksen yhteydessä.

Käytämme selvityksessä harmaan talouden riskin arvioimiseen Selvitysyksikössä kehitettyä harmaan talouden riskipistemallia. Se perustuu Verohallinnon suorittamiin verotarkastuksiin ja verotarkastuksen lopputuloksen ennustamiseen isolla joukolla erilaisia muuttujia. Kun koneoppimismalli oppii tehtyjen verotarkastusten perusteella harmaan talouden yritysten tyypilliset ominaisuudet, voidaan tätä mallia hyödyntää myös tarkastamattomien yritysten riskin arvioimiseen. Mallia on hyödynnetty useissa Selvitysyksikön julkaisuissa ja sen on todettu olevan riittävän tarkka, jotta eri ryhmien välisiä riskitasoja voidaan luotettavasti arvioida. Lain vaikutusta laskennalliseen harmauden riskiin tutkitaan kolmella erilaisella kaltaistusasetelmalla, jossa hankintaan osallistuneille yrityksille haetaan samoilta toimialoilta mahdollisimman paljon niitä vastaavat vastinparit.

## **Harmaan talouden toimijat julkisissa hankinnoissa**

Merkittävä määrä harmaan talouden riskitoimijoita on osallistunut julkisten hankintojen kilpailutuksiin. Vuonna 2022 hankintalain piiriin kuuluviin kilpailutuksiin osallistuneista yrityksistä oli edellisvuosien verotarkastuksissa todettu harmaaksi yli sata yritystä. Nämä yritykset olivat osallistuneet 1 146 kilpailutuksen osakokonaisuuteen ja jättäneet alimman tarjouksen 261 osakokonaisuudessa. Voittaneiden tarjousten yhteissumma oli noin 218 miljoonaa euroa.

Julkisten hankintojen kilpailutuksiin oli osallistunut vuonna 2022 yhteensä 1 865 sellaista yritystä, joilla itsellään tai joiden vastuuhenkilöillä oli velvoitteidenhoidon puutteita, kuten verovelkaa tai ulosottovelkaa. Nämä yhtiöt olivat jättäneet 10 692 tarjousta, joista oletettavasti voittavia tarjouksia oli 1 800. Hankintojen kokonaissummaksi muodostui 635 miljoonaa euroa. Jo yksittäisen vuoden tasolla harmaiden tai puutteellisesti velvoitteensa hoitaneiden yritysten menestyminen kilpailutuksissa aiheuttaa siis taloudellisesti varsin merkittäviä vaikutuksia. Vuonna 2023 vastaavat luvut olivat samassa mittaluokassa.

Edellä kuvattujen tulosten perusteella on yhteiskunnallisestikin tärkeää varmistaa, että esimerkiksi alhaisemmista työvoimakustannuksista hyötyvät harmaan talouden toimijat eivät voita julkisten hankintojen kilpailutuksia. Tähän voidaan vaikuttaa hankintalain avulla. Selvityksessämme ei käsitellä suorahankintoja ja puitesopimuksia,



**Verohallinto**  
Harmaan talouden selvitysyksikkö  
PL 325  
00052 VERO

**www.vero.fi**  
puh. 029 512 000  
email: htsy@vero.fi

jotka ovat lähtökohtaisesti hankintalain piirissä olevia hankintoja alttiimpia esimerkiksi korruptiolle. Vastaavia riskejä liittyy myös hankintalain mukaiset kynnsarvot alittaviin pientankintoihin.

## Selvitysyksikön ehdotukset

### Hankintayksiköiden tietojensaannin laajentaminen

Harkinnanvaraisia poissulkuperusteita sovellettaessa hankintalaki edellyttää yrityksen ohella myös tarjoajan hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenen tai edustus-, päätös- tai valvontavaltaa käyttävän henkilön luotettavuuden selvittämistä (81.2 §). Hankintayksikön tietojensaantioikeutta koskevassa 171 §:ssä taustahenkilöitä koskevien salassa pidettävien tietojen saamista muilta viranomaisilta ei ole kuitenkaan mahdollistettu.

Aineistomme mukaan esimerkiksi vuonna 2022 julkisten hankintojen kilpailutuksiin osallistui yli 700 sellaista yritystä, joilla itsellään ei ollut veloitteidenhoidon puutteita, mutta joiden taustahenkilöillä oli esimerkiksi verovelkaa tai ulosottovelkaa. Näiden yhtiöiden voittaessa kilpailutuksen saattaa hankintayksikölle siis jäädä virheellinen käsitys sopimuskumppanin luotettavuudesta, mikäli taustahenkilöiden tietoja ei voida kattavasti ja vaivattomasti selvittää. Hankintayksiköiden tietojensaannin turvaaminen tältä osin olisikin ensiarvoisen tärkeää.

Tietojensaantioikeuden turvaaminen edellyttää hankintalain 171 §:n muuttamista. Vastuuhenkilöiden veloitteidenhoitoa koskevat tiedot olisivat saatavilla helposti, keskitetysti, sähköisesti ja maksutta veloitteidenhoitoselvityspalvelusta.

### Hankintalain vaikutus harmaaseen talouteen

Olemme selvittäneet hankintalain vaikutusta vertaamalla kilpailutuksiin osallistuneita yrityksiä kilpailutuksiin osallistumattomiin ja kynnsarvot alittaviin kilpailutuksiin osallistuviin yrityksiin. Koska kilpailutuksiin osallistuneet yritykset poikkeavasti yrityspopulaatiosta keskimäärin, etsittiin kilpailutuksiin osallistuneille yrityksille sopivimmat vastinparit kontrolliyritysten joukosta kolmella erilaisella kaltaistusmenetelmällä, jotta joukkojen välillä suurin ero olisi kilpailutukseen osallistuminen.<sup>1</sup> Kaikki kolme kaltaistusmenetelmää tuottivat tilastollisesti merkitsevän harmaata taloutta alentavan vaikutuksen, mutta mallien piste-estimaatit poikkeavat paljon, ollen alimmillaan vain 0,05 ja korkeimmillaan 1,75. Hankintalaki onnistuu siis jossain määrin torjumaan harmaata taloutta alentaen kilpailutuksiin osallistuvien toimijoiden harmaan talouden riskiä. Efekti voi olla joko hyvin pieni tai jopa varsin merkittäväkin, mutta aineiston perusteella sitä ei voida varmuudella arvioida.

Veloitteidenhoito oli kilpailutuksiin osallistuneilla yrityksillä kaikkien kaltaistusasetelmien mukaan parempi verokkiyrityksiin nähden, mutta yksi malli ei nähnyt eroa tilastollisesti merkitseväksi. Arvion mukaan kilpailutuksiin osallistuminen vähentää

---

<sup>1</sup> Vastemuuttujana käytetään koneoppimismallilla estimoitua yrityksen riskiarviota sekä yrityksen veloitteidenhoidon puutteita, joita ovat esimerkiksi ulosotto- tai verovelka tai arvioverotus. Koneoppimismallien antama todennäköisyys muutetaan riskidesiileiksi siten, että desiiliin 10 kuuluu 10 % kaikista riskisimmistä kyseisen oikeudellisen muodon yrityksistä ja desiiliin 1 taas 10 % vähiten riskisimmistä. Näin vastemuuttuja on yhtenäinen eri oikeudellisen muodon yrityksille ja mittaa yrityksen suhteellista riskiä verrattuna muihin.

velvoitteidenhoidon puutteiden riskiä noin kaksi prosenttiyksikköä suhteessa muuten vastaavaan verrokkiyritykseen.

Toisessa asetelmassa vertasimme hankintalain piirissä oleviin kilpailutuksiin osallistuvia yrityksiä pelkästään kynnysarvot alittaviin kilpailutuksiin osallistuviin yrityksiin. Käytössämme oleva aineisto kynnysarvon alittavista hankinnoista on hyvin puutteellinen ja sisältää vain noin 200 sellaista yritystä, jotka eivät olleet osallistuneet myös kynnysarvon ylittäviin hankintoihin. Tässä asetelmassa ei havaittu tilastollisesti merkitsevää eroa harmaan talouden riskissä, mutta kynnysarvot ylittäviin hankintoihin osallistuneiden yritysten velvoitteidenhoito oli verrokkejaan parempi, estimaatin ollessa jopa noin 5 prosenttiyksikköä.

Hankintalailla on siis tutkimustulostemme perusteella harmaata taloutta estävä ja velvoitteidenhoitoa parantava vaikutus. Näin ollen hankintalain harmaata taloutta torjuvat elementit tulee säilyttää ja julkisten hankintojen merkittävä kokoluokka huomioiden niitä olisi perusteltua myös entisestään tehostaa. Käytännössä tämä tarkoittaa poissulkuperusteiden täydentämistä jäljempänä esitettävien tavoin, sekä hankintayksiköiden tietojensaannin turvaamista yritysten taustahenkilöitä koskien. Tutkimustulokset lain vaikutuksesta puoltavat myös kynnysarvojen laskemista nykyisestä, jotta lain harmaata taloutta torjuva vaikutus ulottuisi laajempaan joukkoon hankintoja.

## **Pakollisten poissulkemisperusteiden täydentäminen**

Työryhmän mietinnössä ehdotetaan, että pakollisten poissulkuperusteiden joukkoon lisättäisiin uusina rikosnimikkeinä tietyt törkeät ympäristörikokset ja törkeä kirjanpitorikos. Harmaan talouden selvitysyksikkö on tutkinut vastuuhenkilön rikostaustan vaikutusta yrityksen velvoitteiden laiminlyönteihin (ks. selvitys ”Rikostaustatiedon vaikutus velvoitteiden laiminlyönteihin, 2/2022). Selvityksessä lähtökohtana olivat hankintalain 80 §:n rikokset lisättyinä tietyillä harmaaseen talouteen liittyvillä talousrikosnimikkeillä. Vastuuhenkilön rikostaustalla havaittiin olevan selkeä riskiä kohottava vaikutus yrityksen verovelvoitteidenhoidon puutteisiin, eli toisin sanoen rikostuomion saaneiden henkilöiden yritykset hoitavat verovelvoitteensa muita huonommin. Selvityksen mukaan keskeisimpiä rikosnimikkeitä olivat mm. törkeä velallisen epärehellisyys, törkeä petos ja törkeä rahanpesu. Tämä tutkimustulos puoltaa selkeästi hankintalain 80 §:n säännöksen sisällön laajentamista nykyisestä, sillä esimerkiksi velallisen epärehellisyys ja petos puuttuvat hankintalain poissulkemisperusteista. Vastaavasti myös työryhmän esittämät rikostyyppit, kuten törkeät ympäristörikokset ja törkeät kirjanpitorikokset, ovat julkisten hankintojen näkökulmasta tarkoituksenmukaisia poissulkuperusteita. Kirjanpitorikos on Suomen yleisin talousrikos.

Oikeusrekisterikeskukselta saamamme aineiston perusteella vuosina 2022–2023 toimitettuihin kilpailutuksiin osallistuneiden tarjoajien taustahenkilöistä 1168 henkilöllä oli rikostuomio. Hankintalain pakollisiin poissulkemisperusteisiin sisältyviä rikostuomioita oli noin 30 yhtiön taustahenkilöillä. Nämä yhtiöt olivat osallistuneet yli 200 kilpailutukseen jättäen niihin halvimman tarjouksen noin 50 tapauksessa. Työryhmän esittämät rikosnimikkeet kasvattaisivat tätä yhtiöjoukkoa muutamilla. Osa kilpailutuksista on ollut kansallisia hankintoja, joissa hankintayksikkö voi valita, haluaako se soveltaa pakollisia ja harkinnanvaraisia poissulkemisperusteita. Näin ollen aineiston pohjalta ei voida arvioida, kuinka suuressa määrässä kilpailutuksia nämä yritykset on lopulta suljettu pois kilpailutuksesta. Vaikka poissulkuperuste on olemassa varsin harvalukuisessa joukossa tapauksia, osoittaa tämä toisaalta myös hankintalain poissulkemisperusteiden ennalta estävää vaikutusta.



**Verohallinto**  
Harmaan talouden selvitysyksikkö  
PL 325  
00052 VERO

**www.vero.fi**  
puh. 029 512 000  
email: htsy@vero.fi

Hankintalaissa ja työryhmän mietinnössä mainittujen rikosnimikkeiden lisäksi rikoslain 39 luvun velallisen rikokset, rekisterimerkintärikos ja liiketoimintakiellon rikkominen ovat sellaisia harmaaseen talouteen liittyviä talousrikoksia tai niihin kiinteästi liittyviä rikoksia, jotka olisi perusteltua huomioida poissulkuperusteissa, eikä hankintadirektiivi aseta sille estettä. Edelleen myös tietyt muut talous- ja omaisuusrikokset, kuten törkeä varkaus ja kavallus, luottamusaseman väärinkäyttö, törkeä kiskonta ja törkeä maksuvälinepetos tulisi sisällyttää poissulkuperusteisiin. Tällaiset rikokset, joissa rangaistuksen enimmäismäärä on vähintään 2 vuotta vankeutta, lisäävät harmaan talouden riskiä. Mikäli hankintalain poissulkemisperusteet olisivat kattaneet edellä mainitut rikokset, olisi tämä koskenut vajaan neljänkymmenen tarjouksen joukkoa vuosina 2022–2023.

Sikäli kun hankintadirektiivi jättää kansallista liikkumavaraa, tulisi myös hankintalain 80 § 2 momentin rikosnimikkeiden osalta ottaa huomioon tarjoajan itse saamat tuomiot, kuten yhteisösakot. Rikostaustan yhteys muihin velvoitteidenhoidon puutteisiin pätee laajalti yrityskenttään, joten olisi aiheellista myös arvioida, tulisiko hankintayksiköiden olla velvoitettuja noudattamaan pakollisia poissulkemisperusteita laajemmin kuin ainoastaan EU-kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa. EU-kynnysarvot ovat verrattain korkeita esimerkiksi kuntien ja hyvinvointialueiden tavara- ja palveluhankinnoissa sekä rakennusurakoissa ja käyttöoikeussopimuksissa.

## **Pakollisen poissulkemisperusteen olemassaolon selvittäminen**

Hankintayksikön on hyväksyttävä rikosrekisterilain 6 §:n 8 momentissa ja 6 b §:ssä tarkoitettu rikosrekisterin ote näytöksi siitä, koskeeko valittua tarjoajaa jokin pakollinen poissulkemisperuste. Mietinnön mukaan rikosrekisteriotteiden merkitys poissulkemisperusteena on jäänyt lähinnä hallinnolliseksi muodollisuudeksi, sillä pakolliseen poissulkuun johtavia rikoksia on havaittu hankintaprosesseissa hyvin harvoin. Ongelma on myös se, että rikosrekisteritietoja ole juurikaan saatavana muista maista tulevilta tarjoajilta ja rikosrekisteriotteen tiedot eivät sisällä hankintadirektiivin kattamia sakkorangaistuksia, jotka kirjataan sakkorekisteriin. Tarjousmenettelyn ollessa muilta osin digitalisoitu, on rikosrekisteriotteita koskeva menettely kiistatta varsin hidas ja rikosrekisteriotteiden tarjoama tietopohja puutteellinen.

Rikosrekisteriotteisiin liittyvistä haasteista johtuen työryhmä esittää pakollisten poissulkemisperusteiden tarkastamisprosessin sujuvoittamisen keinona esimerkiksi sitä, että hankintayksikkö voisi rikosrekisterin sijaan hyväksyä myös vakuutuksen, jolla yrityksen vastuuhenkilöt voisivat allekirjoituksellaan vakuuttaa, etteivät ne ole syyllistyneet laissa mainittuihin rikoksiin. Ottaen huomioon edellä esitetyt tutkimustulokset rikostaustan ja muiden laiminlyöntien yhteydestä, sekä esimerkiksi petoksiin tuomitun tarjoajan mahdollinen epäluotettavuus omaa rikostaustaansa koskevan vakuutuksen antajana, on vakuutusmenettely Selvitysyksikön arvion mukaan riittämätön. Työryhmän esitys tekisi poissulkuperusteista käytännössä merkityksettömiä eikä todennäköisesti juurikaan vähentäisi hallinnollista taakkaa, sillä vakuutusten toimittaminen ja tarkastaminen aiheuttaisi työtä ja osa hankintayksiköistä on jo esitykseen annetuissa lausunnoissa ilmoittanut pyytävänsä rikosrekisteriotteet myös jatkossa varmistuakseen siitä, että pakollista poissulkemisperustetta ei ole. Rikostaustan selvittämisellä on ennalta estävä vaikutus, josta ei kannata luopua, vaan selvittämistä koskevaa menettelyä tulee tehostaa.



**Verohallinto**  
Harmaan talouden selvitysyksikkö  
PL 325  
00052 VERO

**www.vero.fi**  
puh. 029 512 000  
email: htsy@vero.fi

Harmaan talouden selvitysyksikön näkemyksen mukaan menettelyllisesti kevyempi ja harmaan talouden torjunnan näkökulmasta tehokas ratkaisu olisi ohjelmointirajapinnan (API-rajapinta) rakentaminen hankintayksiköiden ja Oikeusrekisterikeskuksen välille. Rajapintaa voitaisiin hyödyntää siten, että hankintayksiköille toimitettaisiin kyllä/ei – tyyppinen tieto poissulkuperusteen olemassaolosta tarjoajan koko vastuuhenkilöstön osalta yhteisesti sakkorekisterin tiedot mukaan lukien. Tällöin yksityisyydensuojaa ja tietosuojaa koskevia haasteita olisi vähemmän kuin rikosrekisteriotteiden kanssa toimittaessa, ja lisäksi hidas manuaalinen menettely poistuisi. Rajapinnan rakentamisen kustannusten vastapainoksi huomattava määrä rikosrekisteriotteiden käsittelyyn ja tietojen luovuttamiseen kuluva työtä vähenisi ja samalla poissulkuperuste toimisi tehokkaasti säilyttäen myös ennalta estävän vaikutuksensa. Käsityksemme mukaan tämä olisi myös ORK:n näkökulmasta toivottavaa.

Sähköinen prosessi, kilpailutukseen osallistuessa annettu lupa vastuuhenkilöiden toimesta rekisteriotteen luovuttamiseksi ja tietojen luovuttaminen Oikeusrekisterikeskukselta suoraan hankintayksiköille edellyttäisivät muutoksia rikosrekisterilakiin. Lisäksi tarvittaisiin mahdollisesti tarkennuksia vastuuhenkilön määritelmään hankintalaissa, jotta rikosrekisteriotteiden selvittämisen henkilöpiirin laajuus olisi selkeää. Nykyisellään lähtökohtana on, että hankintayksikön on luotettava toimittajan arvioon soveltuvasta henkilöpiiristä, minkä lisäksi henkilöpiiri muutoinkin vaihtelee tapauksittain muun muassa tarjouskilpailun voittaneen oikeushenkilön muodosta riippuen. Vastuuhenkilötiedot voitaisiin hankkia tarvittaessa automaattisesti kaupparekisteristä ja ne ilmenevät myös yrityksestä pyydetyistä velvoitteidenhoitoselvityksestä.

## **Muita huomioita mietintöön koskien harmaan talouden riskejä**

Selvityksemme alustavien tulosten mukaan tarjousikkunan aukioloajalla ei ole vaikutusta kilpailutukseen osallistuneiden yritysten keskimääräiseen riskisyyteen, mutta pidemmällä tarjousajalla ja tarjoajien isommalla lukumäärällä on yhteys kilpailutuksen voittaneen yrityksen matalampaan harmaan talouden riskiin. Aikaisemmassa tutkimuskirjallisuudessa on havaittu, että lyhyt tarjousaika johtaa vähäiseen kilpailuun. Vähäinen kilpailun määrä taas voi johtaa tilanteeseen, jossa hankintayksikkö joutuu valitsemaan tahtomattaan palveluntarjoajan, jolla on esimerkiksi puutteita velvoitteidenhoidossa. Alustavien tutkimustuloksemme mukaan työryhmämietinnössä esitetty tavoite kilpailun lisäämiseksi on perusteltu myös harmaan talouden torjumisen näkökulmasta.

Työryhmä ehdottaa tarkennusta koskien hankintadirektiiviin perustuvaa velvoitetta, jonka mukaan tiedossa olevien rikosten tai laiminlyöntien johdosta pakollinen poissulku julkisesta hankinnasta koskisi myös alihankkijoita ja voimavarayksiköitä, ja hankintayksiköillä on mahdollisuus pyytää näistä myös selvitys. Ehdotus on kannatettava harmaan talouden torjuntaa ajatellen. Lisäksi harkinnanvaraisiin poissulkemisperusteisiin (81 §) ehdotetaan lisättäväksi mahdollisuus sulkea tarjouskilpailun ulkopuolelle viranomaisen määrittelemät korkean riskin toimittajat, tai tarjoajat, joiden luotettavuus on muutoin perustellusti katsottava riittämättömäksi. Selvitysyksikkö kannattaa myös tätä ehdotettua lisäystä. Näiden ohella hallitusohjelmassa esitetty suorahankinnan ja pakollisen sopimusmuutosilmoituksen ilmoittamatta jättämisen sanktiointi on perusteltu toimi harmaan talouden torjunnan kannalta.



## Yhteenveto

Tässä lausunnossa Harmaan talouden selvitysyksikkö on selvitystensä tulosten perusteella esittänyt työryhmän mietintöön näkökohtia siltä osin kuin mietinnössä ehdotetut muutokset koskevat harmaan talouden torjuntaa julkisissa hankinnoissa. Valmisteilla olevan julkisia hankintoja koskevan selvityksen alustavien tulosten mukaan harmaiden tai puutteellisesti velvoitteensa hoitaneiden yritysten menestyminen kilpailutuksissa aiheuttaa taloudellisesti varsin merkittäviä vaikutuksia, sillä näiltä tehtyjen hankintojen kokonaissumma on ollut vuositasolla satoja miljoonia euroja.

Kilpailutuksia koskevassa aineistossa havaittiin vuosittain satoja yhtiöitä, joilla itsellään ei ollut velvoitteidenhoidon puutteita, mutta joiden taustahenkilöillä oli esimerkiksi verovelkaa tai ulosottovelkaa. Hankintayksikön tietojensaantioikeutta koskevassa 171 §:ssä yritysten taustahenkilöitä koskevien tietojen saamista ei ole mahdollistettu, vaikka hankintalaki edellyttää myös taustahenkilöiden luotettavuuden selvittämistä. Taustahenkilöiden tietojen kattava ja nopea selvittäminen on turvattava muuttamalla tietojensaantioikeutta tältä osin. Tiedot olisi saatavilla vaivattomasti velvoitteidenhoitoselvityspalvelusta.

Kahdella eri tutkimusasetelmalla saatujen tulosten mukaan hankintalailla näyttäisi olevan harmaata taloutta ja velvoitteidenhoidon laiminlyöntejä vähentävä vaikutus. Näin ollen harmaan talouden torjunnan tavoite julkisissa hankinnoissa puoltaisi lain nykyistä laajempaa soveltamisalaa esimerkiksi kynnysarvojen madaltamisen muodossa.

Yrityksen vastuuhenkilön rikostaustalla on havaittu olevan riskiä kohottava vaikutus yrityksen verovelvoitteidenhoidon puutteisiin. Työryhmän esittämät rikostyyppit, kuten törkeät ympäristörikkokset ja törkeät kirjanpitorikkokset, ovat Selvitysyksikön näemyksen mukaan julkisten hankintojen kannalta tarkoituksenmukaisia poissulkuperusteita. Selvitysten perusteella myös esimerkiksi velallisen epärehellisyys ja petos, sekä rikoslain 39 luvun velallisen rikokset, rekisterimerkintärikos ja liiketoimintakiellon rikkominen ovat sellaisia harmaaseen talouteen liittyviä talousrikkoksia tai niihin kiinteästi liittyviä rikoksia, jotka olisi perusteltua huomioida poissulkuperusteissa. Edelleen myös tietyt muut talous- ja omaisuusrikkokset, jotka liittyvät rahan tai omaisuuden väärinkäyttöihin, tulisi sisällyttää pakollisiin poissulkemisperusteisiin. Koska selvitysten tulosten perusteella rikostaustan yhteys muihin velvoitteidenhoidon puutteisiin pätee laajalti yrityskenttään, olisi aiheellista myös arvioida, tulisiko hankintayksiköiden olla velvoitettuja noudattamaan pakollisia poissulkemisperusteita laajemmin kuin ainoastaan EU-kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa.

Työryhmä esittää poissulkemisen perusteiden tarkistamista koskevan 88 §:n muuttamista siten, että hankintayksiköllä ei olisi enää velvoitetta arvioida poissulkemisen perusteiden olemassaoloa rikosrekisteriotteella. Työryhmä esittää tälle mahdollisena vaihtoehtona tarjoajan omaan vakuutukseen perustuvaa menettelyä. Selvitystensä tulosten perusteella Harmaan talouden selvitysyksikkö pitää tällaista ratkaisua ilmeisen riittämättömänä. Sen sijaan menettelyllisesti nykyistä kevyempi ja harmaan talouden torjunnan näkökulmasta tehokas ratkaisu olisi ohjelmointirajapinnan rakentaminen hankintayksiköiden ja Oikeusrekisterikeskuksen välille ja sen hyödyntäminen siten, että hankintayksiköille toimitettaisiin kyllä/ei – tyyppinen tieto poissulkuperusteen olemassaolosta tarjoajan koko vastuuhenkilöstön osalta yhteisesti.

Samanaikaisesti vireillä olevassa valtionavustuslain uudistuksessa käsitellään valtionavustuksen myöntämisen rajoituksia. Hankintalain uudistamisen jatkovalmistelussa olisi tarpeen selvittää, voisiko jonkinlaisia synergiaetuja olla löydettävissä tieto-



**Verohallinto**  
Harmaan talouden selvitysyksikkö  
PL 325  
00052 VERO

**www.vero.fi**  
puh. 029 512 000  
email: htsy@vero.fi

palveluja toteutettaessa, varsinkin jos hankintalaissa ja valtionavustuslaissa asetetut poissulkukriteerit olisivat keskenään samankaltaiset.

Helsingissä 6.3.2025

Janne Marttinen  
johtaja

Antti Tokola  
ylitarkastaja

Lasse Winter  
Analyytikko



**Verohallinto**  
Harmaan talouden selvitysyksikkö  
PL 325  
00052 VERO

**www.vero.fi**  
puh. 029 512 000  
email: [htsy@vero.fi](mailto:htsy@vero.fi)



Seuraavat dokumentit on allekirjoitettu perjantai 7. maaliskuuta 2025



Lausunto\_630698.pdf

(196537 byte)

SHA-512: 8f2a64d39032d8f2412c1351e38c6f23369a0  
d9808f809986c7c34fdb7921036dba4f0fe6f21d81d9bf  
079bd5809c82716fe1f775e42705cba35584f2911228c

## Allekirjoitukset

7.3.2025 10.11.28 (CET)



**Tokola Antti**

antti.tokola@vero.fi  
Allekirjoitettu pika-allekirjoituksella

7.3.2025 10.34.46 (CET)



**Marttinen Janne**

janne.marttinen@vero.fi  
Allekirjoitettu pika-allekirjoituksella



Allekirjoituksen on sertifioinut Assently



**6.3.2025 Lausunto; Hankintalain muutos\_HTSY**

Tämän tositteen aitouden varmistaminen voidaan tehdä skannaamalla oheinen QR-koodi. Voit tehdä tämän myös käymällä

<https://app.assently.com/case/verify>

SHA-512:

8f2a64d39032d8f2412c1351e38c6f23369a0d9808f809986c7c34fdb7921036dba4f0fe6f21d81d9bf079bd5809c82716fe1f775e42705cba35584f2911228c



**Tästä tositteesta**

Tämä dokumentti on allekirjoitettu Assently-palvelulla. Sähköisesti tunnistetun allekirjoituksen katsotaan olevan sähköisesti varmennettu. Suomen laki vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista 1/9/2009 määrittää, että sähköinen allekirjoitus on yhtä pätevä kuin perinteinen fyysinen allekirjoitus.

Assently AB, Org Nr 556828-8442  
Assently AB | Hölländargatan 20, 111 60 Tukholma