

Harmaan talouden toimijat julkisissa hankinnoissa

Selvitys 9/2025

Julkaisun nimi:

Harmaan talouden toimijat julkisissa hankinnoissa

Tekijät:

Antti Tokola ja Lasse Winter

Diaarinumero: 4567/02.98.00.00/2025

Julkaisija: Verohallinto, Harmaan talouden selvitysyksikkö

Julkaistu: 23.9.2025

Julkaisutapa: Sähköinen (PDF)

Julkisuus: Julkinen

Lisätietoja medialle:

Johtaja Janne Marttinen, puh. 029 512 6066

Apulaisjohtaja Marko Niemelä, puh. 029 512 6070

Muut yhteydenotot htsy@vero.fi

Julkaisualustat [harmaa-talous-rikollisuus.fi](https://www.harmaa-talous-rikollisuus.fi) ja [harmaatalous.fi](https://www.harmaatalous.fi) (vain luvituille viranomaisille)

Velvoitteidenhoitoselvityksen voi pyytää ilmiöselvityksessä kuvatus ryhmän perusteella. (Laki Harmaan talouden selvitysyksiköstä (1207/2010) 5:3 §)

Harmaan talouden selvitysyksikön selvityksissä esitetyt näkemykset ja tulokintakannanotot ovat yksikön omia, eivätkä ne sido Verohallintoa tai muita viranomaisia.

Tiivistelmä

Suomessa käytetään vuosittain julkisiin hankintoihin kymmeniä miljardeja euroja. Näin ollen hankintoihin käytettävien varojen tehokas kohdentuminen ja epäluotettavien toimijoiden tunnistaminen ja poissulkeminen kilpailutuksista on tärkeää. Tässä selvityksessä tarkastellaan, kuinka paljon julkisten hankintojen kilpailutuksiin on osallistunut harmaan talouden riskiyrityksiä ja miten hyvin ne ovat kilpailutuksissa menestyneet. Lisäksi selvitetään, miten hankintalaki on kyennyt torjumaan harmaata taloutta. Lopuksi havainnoidaan, millaisissa julkisten hankintojen kilpailutuksissa harmaan talouden riskiyritykset todennäköisimmin menestyvät. Selvityksen tilastollinen analyysi perustuu Cloudia Oy:n vuosia 2022–2023 koskevaan kilpailutusaineistoon.

Lähtökohtaisesti hankintalain voidaan olettaa torjuvan harmaata taloutta kahdella tapaa. Ensinnäkin hankintalakiin sisältyvät harmaata taloutta torjuvat säännökset 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. Selvityksessä tarkastelun kohteena olevalla aikavälillä hankintalain piiriin kuuluviin kilpailutuksiin on osallistunut vuosittain yli sata verotarkastuksen perusteella harmaaksi määriteltä yritystä. Nämä yritykset ovat antaneet alimman tarjouksen yli 200 kilpailutuksessa vuosittain tarjousten yhteissumman ollessa 200 miljoonan euron molemmin puolin.

Selvityksessä rakennetun koneoppimismallin mukaan kilpailutuksiin osallistuneet yritykset, yhtymät ja elinkeinonharjoittajat ovat kokonaisuutena tarkastellen kuitenkin varsin alhaisen harmaan talouden riskin toimijoita ja niiden riski poikkeaa selvästi yrityspopulaatiosta keskimäärin. Kilpailutuksiin osallistuneet yritykset ovat pääosin varsin pitkään toimineita ja vakavaraisia yrityksiä, mikä on osin seurausta hankintalain soveltuvuusvaatimuksista. Tarkasteltaessa julkisten hankintojen kilpailutuksiin osallistuneiden yritysten velvoitteidenhoitoa, oli kilpailutuksiin osallistunut vuosittain noin 650–840 sellaista yritystä, joilla oli puutteita velvoitteidenhoidossa. Nämä olivat jättäneet tarkasteltavana ajanjaksona alhaisimpia tarjouksia 640–800 kappaletta tarjousten yhteissumman ollessa 50–160 miljoonaa euroa. Logistisen regressiomallin mukaan velvoitteidenhoidon puutteilla ei ole kuitenkaan tilastollisesti merkityksellistä vaikutusta alhaisimman tarjouksen jättämiseen.

Selvityksen tulosten perusteella hankintalailla on harmaata taloutta estävä vaikutus. Vaikutusta tutkittiin kahdella vastemuuttujalla, jotka olivat koneoppimismallilla estimoitu harmaan talouden riskidesiili ja yritysten oma

velvoitteidenhoito. Jokaisen menetelmän perusteella harmaan talouden riskin havaittiin olevan alhaisempi kilpailutuksiin osallistuneiden yritysten joukossa verrattuna niitä muuten liiketaloudellisesti vastaaviin saman toimialan yrityksiin, jotka eivät ole osallistuneet kilpailutuksiin. Kilpailutuksiin osallistuneilla yrityksillä oli myös pienempi riski velvoitteidenhoidon puutteille. Verrattaessa hankintalain piirissä oleviin kilpailutuksiin osallistuneita yrityksiä lain kynnysarvot alittaviin kilpailutuksiin osallistuviin yrityksiin, havaittiin pienkilpailutuksiin osallistuneiden joukossa esiintyvän selvästi useammin velvoitteidenhoidon puutteita.

Kilpailutuksista on poissuljettava tarjoajat, joiden taustahenkilöissä on hankintalaissa listattuihin rikosnimikkeisiin syyllistyneitä henkilöitä. Oikeusrekisterikeskukselta saadun aineiston perusteella havaittiin, että vain harvojen kilpailutuksiin osallistuneiden yritysten vastuuhenkilöillä oli rikos tuomioita. Hankintalaissa pakollisina poissulkemisperusteina mainituista rikosnimikkeistä tuomittujen yrityksiä osallistui vuosina 2022–2023 kilpailutuksiin muutamia kymmeniä ja ne jättivät kilpailutuksissa 45 kertaa alhaimman tarjouksen. Myös hankintalain muutosta äskettäin valmistelleen työryhmän mietinnössä esitetyt täydennykset rikosnimikkeistöön olisivat olleet merkitykseltään vähäisiä.

Palveluhankintojen kilpailutuksissa alimman tarjouksen jättäneillä yrityksillä havaittiin olevan korkeampi harmaan talouden riski ja enemmän velvoitteidenhoidon puutteita kuin rakennusalan hankintojen ja tavarahankintojen kilpailutuksiin osallistuneilla. Toimialoista erityisesti alkutuotannon, kuten metsänhoidon, kilpailutuksissa ilmeni korostunut riski.

Selvityksessä tarkasteltiin myös keinoja harmaan talouden toimijoiden tehokkaammaksi tunnistamiseksi ja poissulkemiseksi kilpailutuksissa. Tätä tavoitetta edistäisivät esimerkiksi prosessien sähköistäminen, hankintayksiköiden tietojensaantimahdollisuuksien kehittäminen ja hankintalain harmaata taloutta torjuvien säännösten soveltamisalan laajentaminen.

Avainsanat: Harmaan talouden toimijat ; Lainsäädäntö ; Harmaan talouden torjunta

Sisällys

1	Tausta ja tutkimusongelma	2
1.1	Johdanto	2
1.2	Julkisia hankintoja koskeva sääntely	3
1.3	Yleisesti julkisten hankintojen tekemisestä	5
1.4	Harmaan talouden torjunta julkisissa hankinnoissa	6
1.5	Julkisia hankintoja koskeva tutkimuskirjallisuus	8
1.6	Tutkimusongelma ja tutkimuskysymykset	10
2	Aineisto, menetelmät ja rajaukset	12
2.1	Selvityksen aineistot	12
2.2	Selvityksen yritykset	14
2.3	Menetelmät	17
2.4	Rajaukset	19
3	Harmaan talouden toimijoiden osallistuminen julkisiin kilpailutuksiin	21
3.1	Harmaan talouden toimijat julkisten hankintojen kilpailutuksissa	21
3.2	Kilpailutuksiin osallistuneiden luotettavuus	24
3.3	Kilpailutuksiin osallistuneiden yritysten vastuuhenkilöiden rikostausta	25
3.3.1	Hankintalaissa listatut rikosnimikkeet ja niihin esitetyt muutokset	25
3.3.2	Vastuuhenkilöiden rikostausta ja sen vaikutus tarjouskilpailuissa	26
3.4	Yhteenvedo	29
4	Hankintalain vaikutus harmaan talouden torjunnassa	30
4.1	Kilpailutuksiin osallistuneiden yritysten harmaan talouden riski suhteessa verrokkeihin	30
4.2	Pakollisten poissulkemisperusteiden vaikutus	34
4.3	Yhteenvedo	36
5	Kilpailutuksen ominaisuuksien yhteys kilpailutukseen osallistuvien yritysten harmaan talouden riskiin	37
5.1	Taustaa	37
5.2	Yksittäiset kilpailutuksen ominaisuudet ja voittajan riskisyys	39
5.2.1	Maantieteellinen alue	39
5.2.2	Hankittava palvelu ja yritysten toimiala	41
5.2.3	Kilpailutukseen osallistuneiden yritysten määrä sekä tarjousikkunan aukioloaika	42
5.2.4	Hankintayksikön oikeudellinen muoto	43
5.3	Kilpailutuksen ominaisuuksien vaikutus osallistuvien yritysten keskimääräiseen harmaan talouden riskiin	44
5.4	Kilpailutuksen ominaisuuksien vaikutus kilpailutuksen voittajan harmaan talouden riskiin ..	48
5.5	Yhteenvedo ja johtopäätöksiä	55
6	Yhteenvedo ja kehitysajatuksia	57
6.1	Yhteenvedo tutkimustuloksista	57
6.2	Harmaan talouden toimijoiden tehokkaampi tunnistaminen ja poissulkeminen kilpailutuksista	60
6.2.1	Tarjoajien luotettavuuden selvittäminen	60
6.2.2	Hankintayksiköiden tietojensaannin laajentaminen taustahenkilöitä koskeviin tietoihin ja sopimuskauden aikaiseen seurantaan	61
6.2.3	Rikosrekisteriotteen tarkistaminen rajapinnan avulla	62
6.2.4	Poissulkukriteereissä mainittujen rikosnimikkeiden täydentäminen	64
6.2.5	Kynnysarvojen laskeminen	64
6.3	Mahdollisia jatkotutkimuskohteita	65
7	Lähteet	66

1 Tausta ja tutkimusongelma

1.1 Johdanto

Suomessa käytetään vuosittain julkisiin hankintoihin kymmeniä miljardeja euroja.¹ Julkisten hankintojen suuren mittaluokan vuoksi on yhteiskunnallisesti tärkeää varmistaa, että hankintoihin käytettäviä varoja käytetään tehokkaasti, vaikuttavasti ja oikeudenmukaisesti. Tämä edellyttää esimerkiksi sen varmistamista, etteivät harmaan talouden yritykset voita julkisia kilpailutuksia ja hyödy täten esimerkiksi alhaisemmista työvoimakustannuksistaan. Julkisia hankintoja tehdään paljon rakennusalan kaltaisilla harmaan talouden riskitoimialoilla, minkä lisäksi julkisiin hankintoihin voi liittyä myös etuyhteysriskejä. Näin ollen hankintoja koskevan sääntelyn on oltava tehokasta.

Julkisia hankintoja koskevassa lainsäädännössä harmaata taloutta on pyritty torjumaan muun muassa tarjoajia koskevilla poissulkemisperusteilla, sekä asettamalla hankintayksiköille velvoitteita alihankkijoiden valvomiseksi. Hankintalaissa toimittajan luotettavuuteen tähtäävät poissulkemisperusteet on jaoteltu pakollisiin (80 §) ja harkinnanvaraisiin (81 §) perusteisiin. Hankintayksikkö voi lisäksi asettaa esimerkiksi tarjoajien rekisteröitymistä ja taloudellista tilannetta koskevia vähimmäisvaatimuksia.²

Toimittajan luotettavuuden varmistamisen ohella on tärkeää myös torjua julkisiin hankintoihin liittyviä riskejä julkisen organisaation sisäisistä vallan väärinkäytöksistä. Rakenteellinen korruptio ja suljetun piirin vastavuoroisuuteen, epäeettiseen suosintaan ja sitä kautta korruptiivisiin riippuvuussuhteisiin johtavat niin kutsutut hyvä veli – verkostot voivat ulottua hankintoihin.³ Tällainen toiminta murentaa luottamusta yhteiskunnan toimintaan ja poliittisiin päättäjiin ja on lisäksi tehotonta yhteisten varojen käyttöä. Julkiset hankinnat ovat korruption suhteen riskisektori muun muassa kuntien maankäyttöön liittyvien suurten taloudellisten intressien vuoksi.⁴ Lisäksi kartellit luovat riskin julkisten varojen tehokkaalle käytölle, koska ne estävät markkinoiden tehokkaan toiminnan eikä hankintojen kilpailutuksella tällöin saavuteta tavoiteltuja säästöjä.⁵ Tässä selvityksessä keskitytään kuitenkin ainoastaan kilpailutuksiin osallistuvien yritysten harmaan talouden torjuntaan.

Julkiset hankinnat ovat ajankohtainen aihe, sillä Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmassa hankintalain uudistus on merkitty yhdeksi tavoitteeksi.⁶ Valtionvarainministeriö asetti vuoden

¹ Merisalo et al. (2021) ja Valtiokonttori (2023). Valtiokonttorin mukaan julkisten hankintojen arvo oli 37,6 miljardia euroa vuonna 2023.

² Ks. Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) 84—86 §.

³ Muttilainen et al. (2020), s. 18. Ks. myös Salminen ja Mäntysalo (2013).

⁴ Ks. Oikeusministeriö (2022), jossa keskeisinä korruption riskisektoreina mainitaan julkiset hankinnat, yhdyskuntasuunnittelu ja kaavoitus.

⁵ Julkisten organisaatioiden vastuista ja pysyvistä tarpeista johtuen toistuvat samankaltaiset hankinnat voivat enustettavuutensa vuoksi helpottaa tarjouskartellien syntyä. Hankinta-Suomi (2023).

⁶ Valtioneuvosto (2023), s. 104.

2024 alussa julkisten hankintojen ohjelman Hankinta-Suomen, joka toimeenpanee hallitus-ohjelmaan liittyviä kirjauksia.⁷ Työ- ja elinkeinoministeriön asettaman hankintalain uudistusta käsitelleen työryhmän esitys oli lausuntokierroksella alkuvuodesta 2025. Uudistuksella hallitus haluaa edistää markkinoiden toimivuutta, lisätä kilpailua ja kilpailuneutraliteettia sekä huomioida huoltovarmuuteen liittyviä tarpeita julkisissa hankinnoissa.⁸ Tätä selvitystä kirjoitettaessa hankintalain muuttamista koskeva hallituksen esitys on vielä valmistelussa.

Tässä selvityksessä tutkitaan harmaan talouden toimijoiden osallistumista julkisten hankintojen kilpailutuksiin vuosina 2022–2023. Lisäksi selvitämme, kuinka hyvin hankintalain poissulkemiskriteerit toimivat harmaan talouden torjunnassa ja millaisissa julkisten hankintojen kilpailutuksissa harmaan talouden toimijat todennäköisimmin menestyvät. Selvityksen tulokset voivat tarjota tietoa sääntelyn tehostamiseksi. Lisäksi hankintayksiköt voivat hyödyntää tuloksia kilpailutuksiin liittyvien riskitekijöiden ennakoimisessa.

1.2 Julkisia hankintoja koskeva sääntely

Julkiset hankinnat ovat tavara-, palvelu- ja rakennusurakkahankintoja, joita valtio, kunnat ja muut hankintalainsäädännössä määritellyt hankintayksiköt tekevät oman organisaationsa ulkopuolelta. Valtion ja kuntien viranomaisten, valtion liikelaitosten, seurakuntien sekä muiden erikseen määriteltujen hankintayksiköiden on kilpailutettava hankintansa ja käyttöoikeussopimuksensa siten kuin julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetussa laissa (1397/2016) (jatkossa 'hankintalaki') säädetään.⁹ Hankintoja koskevan sääntelyn pääperiaatteita ovat hankintojen avoin ja tehokas kilpailuttaminen sekä tarjoajien tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu. Hankintalaissa säädetään muun muassa hankintamenettelyn etenemisestä, asiakirjojen laatimisesta ja hankintoja koskevasta ilmoittamisesta.

Hankintoihin liittyvää sääntelyä on ollut Suomessa jo 1960-luvulta lähtien,¹⁰ mutta alkuperäisen julkisista hankinnoista annettu laki (1505/1992) tuli voimaan vuonna 1994. Sen päätarkoitus oli täyttää ETA-sopimuksesta aiheutuvat velvollisuudet ja lisätä kilpailua julkisen hallinnon hankinnoissa.¹¹ Sittemmin vuonna 2007 voimaan tulleessa hankintalaissa yhdistettiin hankintoja koskevia säädöksiä yhden lain piiriin, jolloin julkisten hankintojen ilmoittamisvelvoite asetettiin kaikkiin lain piirissä oleviin hankintoihin ja otettiin laajamittaisesti käyttöön kansallinen sähköinen HILMA-kanava ilmoitusten julkaisemiselle.¹²

⁷ Valtiovarainministeriö (2024).

⁸ Työ- ja elinkeinoministeriö (2025). Hallituksen esitys hankintalain uudistamiseksi on tarkoitus antaa eduskunnalle syysistuntokaudella 2025.

⁹ Hankintalaissa tarkoitetut hankintayksiköt on määritellyt lain 5 §:ssä.

¹⁰ Esim. asetus valtion tavarahankinnoista 714/1965, joka sisältää mm. tarjouskilpailujen taloudellisuuteen ja avoimuuteen liittyvät periaatteet.

¹¹ HE 154/1992.

¹² HE 108/2016, luku 2.1. Tästä huolimatta paperimuotoiset tarjouspyynnöt ja tarjoukset olivat pitkään tyypillisiä, ks. HE 108/2016, luku 2.3.3, TEM 2015, s. 28.

Euroopan unionissa vuonna 2014 hyväksytyjen hankintadirektiivien¹³ myötä Suomessakin tuli toteuttaa hankintalainsäädännön kokonaisuudistus, joka tuli voimaan vuoden 2017 alusta.¹⁴ Uudistetun lain tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä, edistää laadukkaan, innovatiivisten ja kestävien hankintojen tekemistä sekä turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuoliset mahdollisuudet tarjota tavaroita, palveluja ja rakennusurakoita julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa.¹⁵ Samaan aikaan tuli voimaan myös laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista (jatkossa *'erityisalojen hankintalaki'*) (1398/2016). Hankintalainsäädännön uudistamisen taustalla olivat EU:n hankintadirektiivien uudistuksen ohella kansalliset tarpeet yksinkertaisemmalle ja joustavammalle sääntelylle hankintalainsäädännön soveltamistilanteiden monimutkaistuttua ja hallinnollisen taakan kasvettua.¹⁶ Uudessa hankintalaissa tarjoajille syntyviä selvitystoimenpiteitä yksinkertaistettiin ja hankintayksiköitä kannustettiin jakamaan julkiset hankintasopimukset pienempiin osiin.¹⁷

Hankintalakia sovelletaan vain EU-kynnysarvot ja kansalliset kynnysarvot ylittäviin hankintoihin. Kynnysarvojen alle jäävät pienhankinnat voi kilpailuttaa kevyempänä menettelynä hankintayksikön hankintaohjeiden mukaisesti, eikä niistä tarvitse julkaista tarjouspyyntöä Hilmassa. Pienhankinnoissa tulee silti noudattaa hankintalain avoimuutta, tasapuolisuutta ja syrjimättömyyttä.¹⁸ Vuonna 2025 kansalliset kynnysarvot ovat tavaroiden, palvelujen ja suunnittelukilpailujen osalta 60 000 euroa, rakennusurakoissa 150 000 euroa ja sosiaali- ja terveyspalveluissa 400 000 euroa. EU-kynnysarvot, jotka ylittävissä hankinnoissa tulee selvittää muun muassa pakollisten poissulkemisperusteiden olemassaolo, päivitetään kahden vuoden välein. EU-kynnysarvot ovat esimerkiksi kuntien ja hyvinvointialueiden tavara- ja palveluhankinnoissa 221 000 euroa, ja rakennusurakoissa ja käyttöoikeussopimuksissa 5 538 000 euroa.¹⁹

¹³ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/23/EU käyttöoikeussopimusten tekemisestä (ns. käyttöoikeusdirektiivi), Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta (ns. hankintadirektiivi) ja neuvoston direktiivi 2014/25/EU vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalveluiden alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja direktiivin 2004/17/EY kumoamisesta (ns. erityisalojen hankintadirektiivi).

¹⁴ Uudistusta valmisteli Työ- ja elinkeinoministeriön valmistelutyöryhmä, joka laati esityksen hankintalain kokonaisuudistukseksi (Työ- ja elinkeinoministeriö (2015)). Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelmassa päätettiin hankintalain uudistamisesta siten, että kuntien suora hankintamahdollisuudet lisääntyvät ja työllisyys- ja terveyspoliittiset, sosiaaliset ja muut laatutekijät sekä innovaatio- ja ympäristöpoliittiset näkökohdat otetaan paremmin huomioon julkisissa hankinnoissa. Ks. Valtioneuvoston kanslia (2011), s. 40.

¹⁵ Hankintalaki, 2 §, HE 108/2016, luku 3.1.

¹⁶ HE 108/2016, luku 2.3.1 ja 2.3.2. Lisäksi yhteishankintojen lisääntyminen vuosituhaten alusta lähtien oli kasvattanut hankintakokonaisuuksien kokoa, mikä aiheutti pienille ja keskisuurille yrityksille haasteen osallistua kilpailutuksiin, sillä niillä ei useinkaan ollut riittäviä resursseja tarjota tavaroita, palveluja tai urakoita suurissa volyyymeissä. Ks. Komission hankintadirektiivien valmistelumateriaali (SEC (2011) 853 lopullinen), ja Valtioneuvosto (2008). Kilpailutuksiin osallistumiseen vaikuttavana tekijänä pidettiin lisäksi tarjouskilpailusta ja sen velvoitteista pk-yrityksille syntyvää suhteettoman suurta hallinnollista taakkaa. HE 108/2016, luku 2.3.5.

¹⁷ HE 108/2016, luku 3.4.6. Ks. myös hankintadirektiivejä koskevat ehdotukset KOM (2011) 895–897 lopullinen. Työ- ja elinkeinoministeriö tilasi Suomen Yrittäjiltä säädösvalmistelun tueksi selvityksen pienten ja keski suurten yritysten osallistumisesta, kokemuksista ja näkemyksistä julkisista hankinnoista (Työ- ja elinkeinoministeriö (2014)).

¹⁸ HE 108/2016, luku 4.6, Hankintalaki 2.3 §. Hankintayksikkö voi määritellä hankintaohjeessa pienhankintarajan, jonka alittavat hankinnat voidaan tehdä kilpailuttamatta. Hankintaohjeessa voidaan määritellä myös muita mahdollisia tilanteita pienhankinnan kilpailuttamatta jättämiselle. Ks. Valtiovarainministeriö (2023), s. 65.

¹⁹ Hankintalain 26 §. Käyttöoikeussopimuksella tarkoitetaan tilannetta, jossa hankintayksikkö antaa yritykselle oikeuden tarjota palvelua tai toteuttaa urakka yrityksen omalla liiketaloudellisella riskillä.

Julkisissa hankinnoissa tarjoajia on kohdeltava yhdenvertaisesti ja hankintapäätös on tehtävä ennalta ilmoitettujen valintaperusteiden mukaisesti. Hankintayksikön on suljettava hankintailmoitusta, tarjouspyyntöä tai tarjousmenettelyn ehtoja vastaamattomat tarjoukset pois tarjouskilpailusta. Hankintayksikkö voi lisäksi asettaa vaatimuksia tarjoajan soveltuvuudelle. Näin hankintayksikkö voi varmistaa, että tarjouskilpailun voittajalla on edellytykset suoriutua hankinnan toteuttamisesta. Soveltuvuutta koskevia ehtoja voidaan käyttää myös tarjoajiksi otettavien ehdokkaiden karsimiseen, jos hankintayksikkö käyttää sellaista hankintamenettelyä, jossa vain hyväksytyt tarjoajat voivat jättää tarjouksen.²⁰ Lisäksi hankintayksikön tulee ottaa huomioon poissulkemisperusteet.

Tarjouksista on valittava kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous. Tämä tarkoittaa hankintayksikön kannalta hinnaltaan halvinta, kustannuksiltaan edullisinta tai hinta-laatusuhteeltaan parasta tarjousta. Jos hankintayksikkö käyttää muissa kuin tavarahankinnoissa kokonaistaloudellisen edullisuuden perusteena ainoastaan halvinta hintaa, sen on esitettävä tätä koskevat perustelut hankinta-asiakirjoissa, hankintapäätöksessä taikka hankintamenettelyä koskevassa erillisessä kertomuksessa. Hankintayksikkö voi asettaa hinta-laatusuhteen vertailuperusteita, jotka liittyvät laadullisiin, yhteiskunnallisiin, ympäristö- tai sosiaalisiin näkökohtiin tai innovatiivisiin ominaisuuksiin.²¹

1.3 Yleisesti julkisten hankintojen tekemisestä

Yksityisen sektorin päätöksenteossa keskiössä on tyypillisimmin voiton maksimointi, kun taas julkisissa hankinnoissa päätöksentekijöiden motiivit voivat olla moninaisempia. Esimerkiksi Tukiainen et al. ovat selvittäneet kyselytutkimuksen keinoin julkishallinnon työntekijöille preferenssejä julkisissa hankinnoissa. Tutkimuksen mukaan hankinnan odotettua kalliimman hinnan välttäminen koettiin tärkeäksi, mutta edullisempien hintojen tavoittelua ei nähty vastaavalla tavalla keskeisenä. Lisäksi ongelmallisten sopimuskumppaneiden ja oikeusriitojen välttely koettiin tärkeämmäksi kuin esimerkiksi odotettua paremman laadun saaminen.²²

Hankintojen toteuttamiseen liittyvät hallinnolliset työt edellyttävät ammattitaitoa ja resursseja. Hankintalaissa suositellaankin hankintayksiköitä hyödyntämään yhteishankintoja, puitejärjestelyjä tai muita yhteistyömahdollisuuksia kilpailuttamisesta aiheutuvien hallinnollisten kustannusten vähentämiseksi. Käytännössä hankintoja tekevät organisaatiot ovat resursseiltaan hyvin moninainen joukko. Suurimmilla hankintayksiköillä on laaja hankintoihin erikoistunut henkilöstö, kun taas esimerkiksi joissain kunnissa hankintoja tehdään sivutoimisesti muun työn ohessa. Kunnat ja hyvinvointialueet voivat tehdä yhteisiä hankintoja vapaamuotoisessa yhteistyössä, kuten esimerkiksi hankintojen yhteisvalmisteluna, hankintarenkaan muodossa, seudullisena yhteistyönä, tai hyödyntää Hansel Oy:n kaltaisten valtakunnallisten yhteishankintayksiköiden kilpailuttamia sopimuksia.²³ Lisäksi hankintatoimen järjestämiseksi on olemassa erilaisia tapoja. Hajautetussa hankintatoimessa hankintojen toteuttaminen

²⁰ Eskola et al. (2017). Luku 11.11 ja 11.12.

²¹ Hankintalain 93 §.

²² Tukiainen et al. (2023). s. 17–19.

²³ Yhteishankintayksiköitä on perustettu palvelemaan ennen kaikkea hankintalain soveltamisalaan kuuluvia hankintayksiköitä eli valtion ja kuntien yksiköitä sekä näiden liikelaitoksia ja yhtiöitä.

tapahtuu vastualueiden mukaan siten, että organisaatioyksiköt ja osastot vastaavat itsenäisesti hankintojensa toteuttamisesta. Keskitetyssä mallissa taas keskeiset hankintaprosessin vaiheet on keskitetty erilliselle hankintoihin erikoistuneelle hankintatoimelle tai -osastolle. Näiden lisäksi on käytössä erilaisia hybridimalleja.

Tarpeettoman hallinnollisen taakan minimointi julkisissa hankinnoissa on tärkeää toimivan kilpailun ohella myös harmaan talouden torjunnan näkökulmasta. Tämä johtuu muun muassa siitä, että hankintamenettelyjen monimutkaisuus voi aiheuttaa painetta suoraankintojen lisäämiseen, mikä edelleen voi lisätä riskiä väärinkäytöksiin ja harmaiden toimijoiden menestymiseen hankinnoissa. Hallinnollista taakkaa on pyritty pitämään kohtuullisena esimerkiksi siten, että selvitykset pakollisen poissulkemisperusteen olemassaolon selvittämiseksi ja hankintayksikön asettamien soveltuvuusvaatimusten täyttämistä koskien pyydetään kaikkien tarjoajien sijasta vain valitulta tarjoajalta ennen hankintasopimuksen tekemistä. Kuitenkin hankintayksikkö voi milloin tahansa hankintamenettelyn aikana pyytää ehdokkaita ja tarjoajia toimittamaan kaikki tai osan selvityksistä, jos se on tarpeen menettelyn asianmukaisen kulun varmistamiseksi. Poissulkuperusteiden lisäksi hankintayksikkö voi asettaa ehdokkaiden tai tarjoajien rekisteröitymistä, taloudellista ja rahoituksellista tilannetta sekä teknistä ja ammatillista pätevyyttä koskevia vaatimuksia.²⁴

1.4 Harmaan talouden torjunta julkisissa hankinnoissa

Julkisiin hankintoihin liittyviin harmaan talouden riskeihin ja niiden torjuntaan on kiinnitetty huomiota jo 1990-luvulta alkaen, kun verojen tai lakisääteisten sosiaalimaksujen suorittamisen laiminlyönteiden ehdokkaiden ja tarjoajien poissulkeminen tarjouskilpailusta mahdollistettiin.²⁵ Harmaan talouden torjunnan tehostaminen on mainittu myös yhtenä hankintalain tavoitteena.²⁶

Hankintalain keskeisimpiä harmaan talouden torjunnan elementtejä ovat poissulkemisperusteet. Lain 80 §:n mukaan hankintayksikön on päätöksellään suljettava ehdokas tai tarjoaja tarjouskilpailun ulkopuolelle, jos hankintayksikön tiedossa on, että ehdokas tai tarjoaja taikka sen hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsen tai edustus-, päätös- tai valvontavaltaa käyttävä henkilö on rikosrekisteristä ilmenevällä lainvoimaisella tuomiolla tuomittu rangaistukseen jostakin laissa erikseen mainitusta rikoksesta, kuten veropetoksesta, lahjuksen antamisesta tai rahanpesusta.²⁷ Pakolliset poissulkemisperusteet koskevat lähtökohtaisesti vain EU-

²⁴ ks. Hankintalain 83–86 §

²⁵ HE 69/1997, luku 2.2.3.

²⁶ HE 108/2016, luku 3.1.

²⁷ Laissa mainittuja rikoksia ovat lahjuksen antaminen, törkeä lahjuksen antaminen, lahjuksen antaminen kansanedustajalle, törkeä lahjuksen antaminen kansanedustajalle, osallistuminen järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan, ihmiskauppa, törkeä ihmiskauppa, veropetos, törkeä veropetos, työeläkevakuutusmaksupetos, törkeä työeläkevakuutusmaksupetos, avustuspotos, törkeä avustuspotos, avustuksen väärinkäyttö, lahjominen elinkeinotoiminnassa, törkeä lahjominen elinkeinotoiminnassa, lahjuksen ottaminen elinkeinotoiminnassa, törkeä lahjuksen ottaminen elinkeinotoiminnassa, rahanpesu, törkeä rahanpesu, salahanke törkeän rahanpesun tekemiseksi, tuottamuksellinen rahanpesu, terroristisessa tarkoituksessa tehty rikos, terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelu, terroristiryhmän johtaminen, terroristiryhmän toiminnan edistäminen, koulutuksen antaminen terrorismirikoksen tekemistä varten, värväys terrorismirikoksen tekemiseen ja terrorismin rahoittaminen, työturvallisuusrikos, työsyryntä, kiskonnantapainen työsyryntä, työntekijöiden

kynnysarvot ylittäviä hankintoja, joskin niiden soveltaminen on mahdollista myös kansallisissa hankinnoissa.²⁸ Pakolliset poissulkemisperusteet pohjautuvat hyvin pitkälti lainvoimaisiin tuomioihin, joiden saaminen voi kestää useita vuosia teon ilmitulosta. Lisäksi lain 81 §:ssä on eritelty harkinnanvaraisia poissulkemisperusteita, joiden täyttyessä hankintayksiköllä on mahdollisuus sulkea ehdokkaita ja tarjoajia tarjouskilpailusta.²⁹ Näitä ovat muun muassa veroja tai sosiaaliturvamaksuja koskevat laiminlyönnit, sekä ympäristö-, sosiaali- ja työoikeudellisten velvoitteiden rikkominen. Toisaalta ehdokkaalle tai tarjoajalle, jota rasittaa jokin poissulkemisperusteista, on annettava mahdollisuus esittää näyttöä luotettavuudestaan, ja mikäli hankintayksikkö katsoo näytön ja luotettavuuden riittäväksi, se ei saa sulkea kyseistä ehdokasta tai tarjoajaa pois tarjouskilpailusta.³⁰

Hankintadirektiivin 71 artikla alihankinnoista jätti harkintavaltaa sääntelyn sitovuudesta ja laajuudesta. Suomessa hankintayksiköille asetettiin lopulta direktiivin mahdollistamaa laajuutta suppeammat velvoitteet alihankkijoiden valvonnan suhteen, mutta hankintalain 77 pykälän 2 momentissa säädetään hankintaviranomaisen velvollisuudesta vaatia pääsopimuskumppania ilmoittamaan keskeiset tiedot alihankkijoista, jotka työskentelevät rakennusurakassa tai hankintayksikön välittömässä valvonnassa olevissa tiloissa suoritettavissa palveluissa.³¹ Lisäksi pykälän 3 momentissa säädetään mahdollisuudesta ilmoituksen pyytämiseen myös tätä laajemmin.³² Hankintayksikön on myös vaadittava tarjoajaa korvaamaan alihankkija, jota koskee jokin pakollinen poissulkemisperuste.³³

Hankintalain 96 §:n mukaan hankintayksikön on vaadittava tarjoajalta selvitys tarjouksen hinnoista tai kustannuksista, jos tarjous vaikuttaa poikkeuksellisen alhaiselta. Poikkeuksellisen alhaisen tarjouksen taustalla voi olla verojen ja sosiaaliturvamaksujen laiminlyönti, joten hankintayksikölle asetettu velvoite voidaan nähdä harmaan talouden torjunnan välineenä. Poikkeuksellisuutta arvioidaan suhteessa esimerkiksi hankinnan laajuuteen, toimitusaikaan, muiden tarjoajien hintoihin ja toimialalle tyypilliseen hinnoittelurakenteeseen.³⁴ Pyydettävä selvitys voi koskea esimerkiksi valmistusmenetelmää, palvelun suorittamisen taloudellisia ja teknisiä ratkaisuja, tai alihankintaa.³⁵

Harmaan talouden torjunta hankintojen yhteydessä edellyttää sääntelyn ohella myös sitä, että hankintayksiköt voivat vaivattomasti saada tiedon tarjouksen jättäneiden tahojen ja

järjestäytymisvapauden loukkaaminen, ja luvattoman ulkomaisen työvoiman käyttö. Säännös vastaa pääosin aikaisemmin voimassa olleen hankintalain 53 §:ssä säädettyä. Hankintadirektiivin 57 artiklassa luetellaan unionin säädökset, jotka koskevat pakolliseen poissulkemiseen velvoittavia rikoksia.

²⁸ Hankintalain 105 §.

²⁹ Lainkohta perustuu hankintadirektiivin 57 artiklan 2 ja 4 kohtaan ja vastaa osin aikaisemman hankintalain 54 §:ssä säädettyä.

³⁰ Hankintalain 82 §. Ks. esim. Markkinaoikeuden ratkaisu MAO:359/2025, jossa oli kyse kolmen taksirytyksen poissulkemisesta hankintayksikön dynamisesta hankintajärjestelmästä vakaviin ammattivirheisiin vedoten. Vaikka markkinaoikeus piti kahta yritystä poissulkemisen kannalta epäluotettavina, se katsoi hankintayksikön rikoneen hankintalain säännöksiä, koska tarjoajille ei ollut varattu tilaisuutta esittää selvitystä luotettavuutensa palauttamiseksi.

³¹ Näitä ovat alihankkijoiden nimet, yhteystiedot ja lailliset edustajat.

³² Hankintayksikkö voi laajentaa 2 momentissa tarkoitetun ilmoitusvelvoitteen myös muihin kuin 2 momentissa tarkoitettuihin hankintasopimuksiin sekä pidemmälle alihankintaketjuun.

³³ Hankintalain 78 §. Jos alihankkijaa sen sijaan koskee jokin harkinnanvarainen poissulkemisperuste, hankintayksikkö voi halutessaan vaatia alihankkijaa korvattavaksi toisella alihankkijalla.

³⁴ Työ- ja elinkeinoministeriö (2015) ja HE 108/2016.

³⁵ Hirvonen ja Määttä (2018), s. 345.

niiden vastuuhenkilöiden mahdollisista poissulkemisperusteiden mukaisista laiminlyönneistä. Hankintayksikön tiedonsaantioikeus on turvattu hankintalaissa yritysten ja yhteisöjen hankinnanvaraisten poissulkemisperusteiden olemassaolon selvittämiseksi (171 §). Hankintayksiköt, joilla on oikeus saada Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksikön (HTSY) tuottamia velvoitteidenhoitoselvityksiä (VHS), voivat tarkistaa helposti esimerkiksi tarjoajan rekisterimerkinnot, sekä velvoitteiden hoitoa, verojen maksua, työttömyys- ja tapaturmakuuttamista, maksuvalmiutta, konkurssi tai saneerausta ja ulosottoa koskevat tiedot.³⁶ Nykyisellään yhteiskunnallisten velvoitteiden täyttämisen seuranta rajautuu vain hankintapäätöksen tekemiseen, kun taas sopimuskauden aikana velvoitteidenhoidon seuraamiseen ei ole vastaavalla tavalla velvoitteita eikä tietojensaantimahdollisuuksia.

Hankintayksiköiden selvitysvelvollisuutta sopimuskumppanien luotettavuutta koskien korostaa myös niin kutsuttu tilaajavastuulaki (Laki tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä, 22.12.2006/1233). Se velvoittaa työn tilaajan selvittämään, että hänen sopimuskumppaninsa täyttävät sopimuspuolina ja työnantajina lakisääteiset velvoitteensa.³⁷ Tilaajan tulee pyytää muun muassa sopimuskumppanin verovelkaa, ennakoperintärekisteröintiä ja työntekijöiden eläkevakuutusta ja eläkemaksujen maksamista koskevat selvitykset. Laki mahdollistaa laiminlyöntimaksun määräämisen, jos tilaaja ei täytä selvitysvelvollisuuttaan, tai tekee sopimuksen, vaikka hänen on täytynyt tietää, että sopimuksen toisella osapuolella ei ole tarkoitus täyttää sopimuspuolena ja työnantajana lakisääteisiä maksuvelvoitteitaan. Tilaajavastuulakia sovelletaan Suomessa tehtävään työhön ja velvoitetaan tilaajaa, joka käyttää vuokrattua työntekijää tai alihankintaa, mikäli työ ylittää laissa määritellyt 10 työpäivän tai 9 000 euron raja-arvot.³⁸ Näin ollen tilaajavastuulaki tulee yleensä huomioida hankinnoissa, vaikka kyseessä olisi hankintalain kynnysarvot alittava pienhankinta.

1.5 Julkisia hankintoja koskeva tutkimuskirjallisuus

Julkisia hankintoja on tutkittu kansainvälisesti suhteellisen paljon 2000-luvulta alkaen. Tutkimuksen kohteena ovat esimerkiksi olleet sähköiset kilpailutusalueet, riskienhallinta ja hinnoittelumallit.³⁹ Kilpailutuksiin osallistuvia yrityksiä on tutkittu erityisesti pk-yritysten osallistumis- ja menestymismahdollisuuksien näkökulmasta.⁴⁰ Myös kartellitoimintaa⁴¹ ja julkisiin hankintoihin liittyvää korruptiota⁴² on tutkittu paljon. Monessa tutkimuksessa on löydetty yhteys yrityksen poliittisten yhteyksien sekä tarjouskilpailussa menestymisen välille. Esimerkiksi Suomea yhteiskuntana muistuttavassa Tanskassa kuntatason paikallisiin poliittisiin päättäjiin kytköksissä olevien yritysten voitot kasvoivat sen jälkeen, kun

³⁶ Velvoitteidenhoitoselvitykset sisältävät myös tiedot liikevaihdosta, taseesta, palkoista ja palkkioista, maksujärjestelyistä ja vastuuhenkilöiden kytkennöistä muihin yrityksiin.

³⁷ Työsuorituksen tilaajan on ennen sopimuksen solmimista pyydettävä tilaajavastuulain 5 § ja 5a §:ssä yksilöidyt selvitykset.

³⁸ Tilaajavastuulain 2–4 §.

³⁹ Flynn ja Davis (2014).

⁴⁰ Hoekman ja Tas (2022).

⁴¹ Ks. esim. Adam et al. (2022).

⁴² Ks. esim. Ferwerda et al. (2017).

kuntauudistuksen myötä kuntien koko kasvoi huomattavasti⁴³. Lisäksi järjestäytyneen rikollisuuden rooli julkisiin hankintoihin liittyvässä korruptiossa on ollut tutkimuksen kohteena.⁴⁴

Kilpailu- ja kuluttajavirastolla (myöhemmin KKV) on oma tutkimustoimintonsa, joka tuottaa julkisiin hankintoihin sekä markkinoiden kilpailutilanteeseen liittyvää tutkimusta. KKV on tutkinut esimerkiksi Suomessa ja Ruotsissa 90-luvulla toimineita asfalttikartelleja ja erilaisten tilastollisten menetelmien mahdollisuuksia tunnistaa kartellit kilpailuaineistosta.⁴⁵

Harmaan talouden näkökulmasta julkisia hankintoja on tarkastellut muun muassa Kalle Määttä, joka selvitti lainopillisessa artikkelissaan vuoden 2017 alusta voimaan tulleen hankintalainsäädännön vaikutusta harmaan talouden torjunnassa. Tutkimuksen painopiste on poissulkemisperusteissa ja viranomaisten tiedonsaannin tehostamisessa.⁴⁶ Pekka Lithin vuonna 2013 laatima selvitys *Julkiset hankintamarkkinat ja epäterveen kilpailun torjunta* keskittyi puolestaan rakennusurakoiden sekä tavara- ja palveluostojen merkitykseen julkisella sektorilla tuolloin voimassa olleen hankintalain näkökulmasta.⁴⁷ Harmaan talouden selvitysyksikön⁴⁸ tekemässä selvityksessä tutkittiin vuosina 2007–2013 Helsingin kaupungin kilpailutuksia voittaneita yrityksiä ja verrattiin niitä sellaisiin, jotka eivät olleet tuottaneet palveluja Helsingin kaupungille. Helsingin kaupungille palveluja tuottaneiden yritysten taloudellisten tunnuslukujen havaittiin olevan verrokkejaan parempia, ja niillä oli myös vähemmän verovelkaa sekä arvioverotuspäätöksiä.

Kilpailun taso Suomessa on KKV:n tutkimusraportin mukaan huolestuttavan alhainen ja kilpailutuksiin annettujen tarjousten mediaani on ainoastaan kolme tarjousta. Jopa noin 15 prosentissa kaikista kilpailutuksista on annettu vain yksi tarjous.⁴⁹ Kilpailun alhainen taso on ongelma talousteoreettisesti, sillä vähäisen kilpailun myötä voittajaksi valikoituu tehottomia palveluntarjoajia. Vähäinen kilpailun määrä voi olla ongelma myös harmaan talouden torjunnan kannalta. Mikäli tarjoajien määrä on vähäinen, eikä tämä johdu esimerkiksi harmaan talouden riskiä vähentävistä korkeista soveltuvuusvaatimuksista, voittajaksi valikoituu todennäköisemmin yritys, joka ei ole hoitanut kaikkia julkisia velvoitteitaan.

Julkisia hankintoja on siis käsitelty tutkimuskirjallisuudessa useista eri näkökulmista ja julkisiin hankintoihin liittyvät ongelmat ovat olleet verrattain paljon esillä myös mediassa.⁵⁰ Kilpailutuksiin osallistuvien yritysten luotettavuutta ja harmaan talouden toiminnan riskiä ei kuitenkaan ole aikaisemmin juurikaan tarkasteltu. Tämä selvitys täyttää tämän aukon tutkimuskentällä ja tuottaa uutta tietoa, joka voi olla hyödyksi niin lainsäädäntötyössä kuin julkisten hankintojen tekemisessäkin.

⁴³ Amore ja Bennedsen (2013).

⁴⁴ Fazekas et al. (2022).

⁴⁵ Buri et al (2024).

⁴⁶ Määttä (2017). Aihetta on käsitelty harmaan talouden näkökulmasta myös pro gradu–tutkielmissa, ks. esim. Sui (2016).

⁴⁷ Lith (2013).

⁴⁸ Harmaan talouden selvitysyksikkö (2015).

⁴⁹ Hiilamo et al. (2023).

⁵⁰ Ks. esim. Leisti (2024), Sivula ja Hirvonen (2024) ja Kantola (2024).

1.6 Tutkimusongelma ja tutkimuskysymykset

Harmaan talouden torjunnan kannalta keskeistä on, miten kilpailutukseen osallistunut yritys on hoitanut julkiset velvoitteensa. Selvityksen pääasiallisena tarkoituksena on tutkia, miten harmaan talouden toimijat liittyvät julkisiin hankintoihin ja voidaanko harmaata taloutta torjua hankintojen yhteydessä nykyistä tehokkaammin. Selvityksen pääasiallista tutkimusongelmaa tarkentavia tutkimuskysymyksiä on kolme, jotka muotoillaan seuraavasti:

1. Kuinka paljon julkisten hankintojen kilpailutuksiin osallistuu toimijoita, joilla on kohonnut harmaan talouden riski tai velvoitteidenhoidon laiminlyöntejä, tai joiden vastuuhenkilöillä on rikostaustaa?
2. Onnistuuko hankintalaki torjumaan harmaata taloutta?
3. Millaisilla kilpailutuksen ominaisuuksilla on yhteyttä kilpailutuksiin osallistuvien yritysten harmaan talouden riskiin?

Näitä ylätasoon tutkimuskysymyksiä tarkennetaan useilla yksityiskohtaisemmilla alakysymyksillä, joihin saadaan vastaus empiirisellä data-analyysillä. Tutkimuskysymysten jako kolmen pääteeman alle muodostaa rakenteen selvityksen empiiriselle osiolle.

Ensimmäiseen tutkimusongelmaan vastataan tutkimalla seuraavia kysymyksiä:

1. Kuinka moni verotarkastuksen perusteella harmaan talouden yritykseksi määritelty yritys on osallistunut kilpailutukseen tai voittanut sen?⁵¹
2. Onko kilpailutuksen voittaneilla yrityksillä koneoppimismallin mukaan matalampi harmaan talouden riski kuin muilla kilpailutukseen osallistuneilla yrityksillä?
3. Kuinka paljon kilpailutuksia voittaneilla yrityksillä tai niiden vastuuhenkilöillä on ollut puutteita verovelvoitteiden hoidossa?
4. Miten yrityksen luotettavuutta⁵² kuvaavat muuttujat ovat yhteydessä kilpailutuksen voittamiseen muiden tekijöiden ollessa vakioituna?
5. Kuinka paljon kilpailutuksiin osallistuneiden yritysten vastuuhenkilöillä on ollut hankintalain pakollisissa poisrajaamisperusteissa mainittuja talousrikostuomioita? Entä muita rikostuomioita?

Toiseen tutkimusongelmaan liittyvät seuraavat alakysymykset:

⁵¹ Harmaan talouden yrityksellä tarkoitetaan tässä selvityksessä yrityksen verotarkastuksen perusteella tehtyä arviota, että yritys on harjoittanut harmaata taloutta.

⁵² Niin kutsutuissa luotettavuussäännöksissä (ks. tarkemmin esim. Harmaan talouden selvitysyksikkö (2024b)) tutkitaan usein merkittävä joukko yritykseen, sen vastuuhenkilöihin ja kytkösyrittäjiin liittyviä tietoja. Tässä selvityksessä tutkitaan arvioverotus vuosilta 2022, verovelkarekisteriin merkintä vuoden 2022 aikana, yli 5000 euron vero- tai ulosottovelat vuonna 2022 tai konkurssimenettelyyn joutuminen yrityksiltä sekä niiden vastuuhenkilöiltä.

6. Onko kilpailutuksiin osallistuneilla yrityksillä matalampi harmaan talouden riski kuin niitä vastaavilla kilpailutuksiin osallistumattomilla verrokkiyrityksillä?

7. Miten EU-kynnysarvot ylittävien hankintojen kilpailutuksiin osallistuvien yritysten taustahenkilöiden rikostausta eroaa kynnysarvon alittaviin hankintoihin osallistuvien yritysten taustahenkilöiden tiedoista?

Viimeiseen tutkimusongelmaan vastataan selvittämällä vastaus seuraaviin kysymyksiin:

8. Onko kilpailutukseen osallistuvien yritysten lukumäärällä vaikutusta yritysten keskimääräiseen harmaan talouden riskiin?

9. Onko harmaan talouden riskiyritysten⁵³ menestyminen kilpailutuksissa yleisempää joillakin toimialoilla, maantieteellisillä alueilla tai joidenkin tiettyjen julkisten toimijoiden hankinnoissa?

10. Onko kiireellisesti toteutetuissa kilpailutuksissa korkeampi riski päätyä valitsemaan toimittajaksi harmaan talouden riskiyritys kuin muissa hankinnoissa?

11. Millainen yhteys hankittavan palvelun tai tuotteen luonteella on valitun toimittajan harmaan talouden riskiin?

Selvityksen taustalla on hypoteesi, jonka mukaan hankintalaki torjuu harmaata taloutta kahta kautta. Ensinnäkin hankintalakiin sisältyvät harmaata taloutta torjuvat säännökset 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.

Selvityksessä hyödynnetään teoreettisena viitekehyksenä päämies-agentti-teoriaa, jota on käytetty varsin paljon julkisiin hankintoihin liittyvässä tutkimuksessa.⁵⁴ Siinä päämies haluaa, että tehtävä X hoidetaan ja solmii sopimuksen agentin Y kanssa sen hoitamisesta. Päämies-agentti-teoria perustuu oletuksiin informaation asymmetriasta sekä päämiehen ja agentin intressien ristiriidasta. Nämä tekijät luovat agentille intressin toimia päämiehen toiveiden vastaisesti. Päämies-agentti-teorian mukaan kyse on optimointiongelmasta, jossa sopimus pyritään muodostamaan niin, että agentille jää mahdollisimman vähän intressejä ja mahdollisuuksia toimia päämiehen toiveiden vastaisesti.⁵⁵

Hankintayksiköiden tavoitteena on luonnollisesti saada hankkeet toteutettua mahdollisimman edullisesti, nopeasti ja laadukkaasti unohtamatta yhteiskunnallista vastuullisuutta, kun taas toimittajan intressinä tyypillisesti on maksimoida voitto. Voiton maksimointiin voi joissain tilanteissa liittyä myös laittomia keinoja, kuten pimeän työvoiman hyödyntämistä. Hankintalain yhtenä tavoitteena on luoda kehys julkisille hankinnoille, jossa toimittajan mahdollisuudet optimoida omaa tulostaan epätoivottavin keinoin jää mahdollisimman pieneksi ja

⁵³ Harmaan talouden riskiyrityksellä tarkoitetaan tässä selvityksessä koneoppimismallin antamaa arviota yrityksistä, joilla on korkea riski olla harmaan talouden toimijoita.

⁵⁴ Flynn ja Davis (2014).

⁵⁵ Chrisidu-Budnik ja Przedańska (2017).

hankintayksikön mahdollisuudet valvoa toimittajaa ovat riittävät. Hankintalain on siis muodostettava viitekehys, joka antaa toimittajalle mahdollisimman vähän mahdollisuuksia toimia yhteiskunnan etujen vastaisesti.

2 Aineisto, menetelmät ja rajaukset

2.1 Selvityksen aineistot

Selvityksen pääasiallinen aineisto koostuu KKV:n toimittamasta aineistosta, joka perustuu Cloudian⁵⁶ sähköisessä tarjouspalvelussa toimitettuihin kilpailutuksiin. Aineisto sisältää arviolta 80 prosenttia kaikista vuosina 2022–2023 toimitetuista kilpailutuksista. Aineisto sisältää tiedon kilpailutukseen osallistuneesta yrityksestä sekä sen jättämästä tarjouksesta. Sen lisäksi aineistosta käy ilmi hankintayksikkö, hankittavan tuotteen CPV-koodi⁵⁷, sekä kilpailutuksen ajankohta, kesto ja maantieteellinen alue. Monet kilpailutukset on jaettu osakokonaisuuksiin, joista kustakin järjestetään oma kilpailutus. Aineistosta on rajattu ulos joitakin kymmeniä tarjouspyynnön vastaisia tarjouksia Cloudian aineistossa esiintyvien muuttujien avulla. Käytettävissä ei kuitenkaan ole tarkkaa tietoa siitä, kuinka moni tarjoaja on hankintayksikön toimesta suljettu ulos kilpailutuksesta esimerkiksi laissa mainittujen poissulkemisperusteiden nojalla.

Tässä selvityksessä toimitaan osakokonaisuuden tasolla, koska jokaista niistä pidetään omana itsenäisenä kilpailutuksenaan, jolla on oma voittaja. Aineisto ei sisällä tietoa kilpailutuksen voittaneesta yrityksestä, eivätkä siitä käy ilmi hankintaoikaisun⁵⁸ tai markkinaoikeuden päätöksen⁵⁹ seurauksena mahdollisesti tapahtuneet muutokset. Tässä selvityksessä kilpailutuksen voittajan oletetaan olleen alhaisimman tarjouksen jättänyt yritys. Tämä oletus pätee selvässä valtaosassa tapauksista.

Vuoden 2022 aineistoon sisältyvien kilpailutusten yhteismäärä on 11 100 kappaletta, joihin liittyy 21 500 osakokonaisuutta. Vuonna 2023 kilpailutuksia oli hieman vähemmän, noin 10 100, joihin liittyi 19 000 osakokonaisuutta. Kahden vuoden ajanjaksolla 15 000 kilpailutusta koostuu vain yhdestä osakokonaisuudesta, kun taas 6 300 kilpailutusta koostuu useammasta osa-alueesta. Suurin yksittäinen hankintakokonaisuus koostuu 220 osakokonaisuudesta. Kilpailutuksiin on vuonna 2022 osallistunut yhteensä 13 000 eri yritystä, vuonna 2023 taas 12 300 yritystä. Näistä aivan kaikkia ei onnistuttu tunnistamaan Verohallinnon tietokannoista puutteellisen tai virheellisen yritystunnus-tiedon vuoksi. Yhteensä aineistossa esiintyy kahden vuoden ajalta noin 18 000 uniikkia kilpailutuksiin osallistunutta

⁵⁶ Cloudia Oy on suomalainen IT-alan yritys, joka on erikoistunut hankintaratkaisujen ja sopimuksenhallinnan digitalisointiin. Yritys tarjoaa ohjelmistoja ja palveluita, jotka tukevat julkisen ja yksityisen sektorin hankintaprosesseja.

⁵⁷ *Common Procurement Vocabulary*. Ks. luokituksista Euroopan komission asetus n:o 213/2008.

⁵⁸ Hankintalain 132 §:n mukaan hankintayksikkö voi itse poistaa virheellisen päätöksensä ja ratkaista asian uudelleen, jos päätös perustuu lain soveltamisessa tapahtuneeseen virheeseen tai jos asiaan on tullut sellaista uutta tietoa, joka voi vaikuttaa päätökseen, tai hankintasopimuksen tekemisen edellytyksiin.

⁵⁹ Hankintalain 154 §:n 1 momentin mukaan markkinaoikeus voi esimerkiksi kumota hankintayksikön päätöksen tai velvoittaa sen korjaamaan virheellisen menettelynsä.

tunnistettua yritystä. Tarjouksia aineistossa on jätetty vuonna 2022 yhteensä 92 700 kappaletta ja vuonna 2023 noin 86 500. Uniikkeja hankintayksiköitä on vuoden 2022 aineistossa nimen perusteella noin 470 kappaletta ja yritystunnuksen perusteella noin 450. Luvut ovat lähes samat myös vuonna 2023. Tiedossa olevien alhaisimpien tarjouksien yhteissumma on vuonna 2022 reilu 20 miljardia euroa ja vuonna 2023 vain 4,5 miljardia euroa. Tarjouksen summatieto puuttuu kumpanakin vuonna yli 30 000 tarjoukselta.

Aineisto sisältää myös sellaisia hankintoja, joihin ei sovelleta hankintalakia. Näitä ovat kynnysarvon alittavat hankinnat sekä tietyt erityisalahankinnat, joihin sovelletaan omaa lainsäädäntöä. Tässä selvityksessä analyysit toteutetaan aineistolla, johon on rajattu vain sellaiset hankinnat, joihin sovelletaan hankintalakia.⁶⁰ Valtaosa Cloudian aineistossa esiintyvistä kilpailutuksesta on sellaisia, että niihin sovelletaan hankintalakia ja vain pieni osa kilpailutuksista rajataan pois.

Osa kilpailutuksista toimitetaan kolmannen osapuolen avulla, jolloin hankintayksiköt ostavat kilpailutuksen tällaisia palveluja tarjoavalta toimijalta. Tällöin aineistossa teknisesti päähankijaksi on nimetty kilpailutuksen suorittava taho aidon hankintayksikön sijaan ja näitä tapauksia ei voida suoraan yhdistää hankintayksikköön yritystunnuksen avulla. Tällaisia tahoja ovat aineistossa ainakin Hansel, Tuomi Palvelut Oy sekä Pohjois-Karjalan hankintatoimi. Näistä viimeksi mainitun osalta korjausta ei voida tehdä, sillä Pohjois-Karjalan hankintatoimi ei ilmoita varsinaista hankintayksikköä suorittamissaan kilpailutuksissa. Hanselin ja Tuomi Palveluiden osalta oikea hankintayksikkö päätellään ilmoitetun aliyksikön nimen perusteella. Tällaisia toimijoita voi olla enemmänkin, mutta kaikkien tapausten identifioiminen ja korjaaminen manuaalisesti ei ole tarkoituksenmukaista, sillä toimijat ovat Hanselia lukuun ottamatta maantieteellisesti paikallisia, eikä hankintayksikön oikeudellinen muoto ole kriittinen tieto selvityksen data-analyysin kannalta.

Yleisimmin julkisissa hankinnoissa hankittiin palveluja. CPV-koodin perusteella 11 400 osaluokassa hankittiin palveluja, 5 900 tavaroita ja 4250 tapauksessa rakennustöitä. Cloudian sähköisessä tarjouspalvelussa toimitettujen kilpailutusten aineisto sisältää myös jonkin verran kynnysarvot alittavia kilpailutuksia, vaikka näistä niin sanotuista pienhankinnoista ei tarvitse julkaista ilmoitusta.

Keskimäärin yhteen hankinnan osakokonaisuuteen osallistui vajaa neljä toimittajaa. Maantieteellisesti hankintayksikön perusteella lajiteltuna suurin osa hankinnoista keskittyi Uudellemaalle, jossa tietysti myös sijaitsee valtaosa valtion virastoista. Uudellamaalla oli yli 9 000 hankinnan osakokonaisuutta. Seuraavaksi eniten kilpailutuskokonaisuuksia oli Pohjois-Pohjanmaalla (1 734), Pirkanmaalla (1 410) ja Etelä-Savossa (1 376). Vähiten kilpailutuksia oli Keski-Pohjanmaalla, Etelä-Pohjanmaalla ja Pohjanmaalla, joissa kaikissa oli noin 200–300 kilpailutusta.

Kilpailutusaineistossa esiintyvien yritysten taustahenkilöiden rikosrekisteritiedot koskien vuosia 2017–2023 pyydettiin Oikeusrekisterikeskukselta. Aineistoa ei ole rajattu tiettyihin rikosnimikkeisiin, vaan se sisältää kaikki käräjäoikeuksien tekemät rikostuomiot riippumatta

⁶⁰ Näitä ovat kansalliset hankintailmoitukset, EU-hankintailmoitukset sekä sosiaalipalvelujen hankintailmoitukset.

nimikkeestä. Aineistosta ei selviä tieto tuomion mahdollisesta muuttumisesta myöhemmissä oikeusasteissa.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston sekä Oikeusrekisterikeskuksen aineistojen lisäksi selvityksessä hyödynnetään laajalti suomalaisten osakeyhtiöiden ja elinkeinonharjoittajien verotustietoja, jotka ovat saatavilla Verohallinnon tietokannoista. Nämä aineistot luovat ensisijaisesti pohjan kilpailutuksiin osallistuneiden yritysten luotettavuuden sekä harmaan talouden riskin arvioimiseksi.

2.2 Selvityksen yritykset

Vuoden 2022 osalta selvityksen noin 13 000 yrityksen joukosta 12 400:lle löytyi yritystunnuksella vastinpari Verohallinnon asiakasrekisteristä, vuoden 2023 osalta taas 12 300 yrityksen joukosta tunnistettiin 11 700 yritystä.⁶¹ Aineiston 18 000 tunnistetusta yrityksestä 13 300 on yhteisöjä, 540 yhtymiä ja 3400 elinkeinonharjoittajia. Näille pystytään päättelemään harmaan talouden riskisyys koneoppimismallien avulla. Lopuissa tapauksissa on noin 500 yhdistystä sekä 70 julkista toimijaa. Selvälle enemmistölle saadaan siis pääteltyä harmaan talouden riskiarvio.

Yhteisöistä valtaosa, noin 13 000 kappaletta, on listaamattomia kotimaisia osakeyhtiöitä. Julkisesti listattuja osakeyhtiöitä on 68. Ulkomaisia yhteisöjä ja niiden sivuliikkeitä on yhteensä noin 120. Osuuskuntia yhteisöjen joukossa on 67. Muita oikeudellisia muotoja, kuten keskinäisiä vahinkovakuutusyhdistyksiä, on vain yksittäisiä kappaleita. Näistä löytyy jonkin verran yhteisöjä, jotka ovat Harmaan talouden selvitysyksikön määritelmän⁶² mukaan olleet kilpailutuksen ajankohtana toimimattomia. Näistä monessa on kyse tapauksesta, jossa toinen yrittäjä tai yritys jatkaa toimintaa uudella yritystunnuksella, mutta aineistossa kuitenkin esiintyy vanha yritystunnus. Näitä on korjattu mahdollisuuksien mukaan, mutta tämän jälkeenkin aineistoon jää hieman yli 100 toimimatonta yritystä.

Taulukko 1. Kilpailutuksiin osallistuneet yritykset oikeudellisen muodon mukaan

Oikeudellinen muoto	Lukumäärä
Osakeyhtiö ⁶³	13 328
Yhdistys tai säätiö	525
Elinkeinoonharjoittaja	3 452
Julkisyhteisö	69
Yhtymä	542
Asunto- tai kiinteistöosakeyhtiö	2

Seuraavaksi esitetään yleisiä tietoja hankintoihin osallistuneista yrityksistä. Jos yritys on osallistunut kilpailutukseen sekä vuonna 2022, että vuonna 2023, esitetään tiedot vuoden

⁶¹ Puuttuvien yritysten tarjouksessa ilmoitettu yritystunnus ei löydy Verohallinnon tiedoista. Syy on joko virheellisesti ilmoitettu yritystunnus, tai yritys on ulkomainen, eikä ilmoitettu yritystunnus liity mahdollisesti Suomeen rekisteröityyn sivuliikkeeseen. Aineistossa on lisäksi kilpailutuksia, joissa yritystunnusta ei ole ilmoitettu ollenkaan. Tähän joukkoon kuuluu ainakin jonkin verran yhteistarjouksia, jotka on jättänyt useampi yritys yhteisesti. Yhteensä noin 9000 tarjouksen jättäjä ei ole identifioitavissa.

⁶² Harmaan talouden selvitysyksikön mukaan yritys katsotaan toimivaksi, kun se on kuulunut vähintään yhteen Verohallinnon rekisteriin, ilmoittanut liikevaihtoa tai palkkoja vuoden aikana.

⁶³ Luku sisältää myös mm. yksittäisiä osuuskuntia.

2023 pohjalta. Muuten tiedot perustuvat sen vuoden tietoihin, jolloin kilpailutus on tapahtunut.

Valtaosa hankintoihin osallistuneista osakeyhtiöistä on vakiintuneita yrityksiä, jotka ovat olleet toiminnassa yli 10 vuotta. Tällaisia osakeyhtiöitä oli yli 8 500, kun alle 5 vuotta toiminnassa olleita oli noin 2 000. Hankintoihin osallistuneet osakeyhtiöt ovat myös pääsääntöisesti isolla liikevaihdolla pyöriviä vakavaraisia yrityksiä. Yli 7 000 osakeyhtiöllä on yli miljoonan vuosittainen liikevaihto ja 1 800 liikevaihto oli kilpailutukseen osallistumisvuonna yli 10 miljoonaa euroa. Tyypillisin hankintoihin osallistunut osakeyhtiö oli liikevaihdoltaan yhden ja kymmenen miljoonan euron välissä.

Taulukko 2. Kilpailutuksiin osallistuneiden osakeyhtiöiden liikevaihto vuonna 2022

Liikevaihto	Lukumäärä	Osuus kilpailutukseen osallistuneista osakeyhtiöistä
-10 k €	543	4,1 %
10–100 k €	894	6,7 %
100k-1m €	4 635	34,8 %
1m-10m €	5 293	39,7 %
10+ m €	1 815	13,6 %

Määrällisesti eniten julkisiin kilpailutuksiin osallistuneita osakeyhtiöitä toimii rakennusallalla, tukkukaupassa ja logistiikka-alalla. Toimialan kokoon nähden yleisintä kilpailutuksiin osallistuminen oli sosiaalihuollon laitospalvelujen toimialalla, jonka osakeyhtiöistä yli kaksi viidestä oli vuosina 2022–2023 osallistunut julkisiin hankintoihin liittyviin kilpailutuksiin.

Taulukko 3. Kilpailutuksiin vuosina 2022–2023 osallistuneiden osakeyhtiöiden toimialat

Toimiala	Lukumäärä	Osuus toimialan osakeyhtiöistä
43 Erikoistunut rakennustoiminta	1 741	9,8 %
49 Maaliikenne ja putkijohtokuljetus	1 023	11,1 %
46 Tukkukauppa	1 007	7,1 %
41 Talonrakentaminen	898	5,3 %
71 Arkkitehti- ja insinööripalvelut	875	10,1 %
86 Terveyspalvelut	735	9,6 %
62 Ohjelmistot, konsultointi ja siihen liittyvä toiminta	726	6,1 %
70 Pääkonttorien toiminta; liikkeenjohdon konsultointi	639	3,4 %
87 Sosiaalihuollon laitospalvelut	418	44,3 %
81 Kiinteistön- ja maisemanhoito	411	7,9 %

Myös elinkeinonharjoittajat olivat toimineet pitkään. Noin 55 prosenttia kilpailutuksiin osallistuneista elinkeinonharjoittajista oli toiminut yli 10 vuotta ja alle seitsemällä sadalla toimintaa oli ollut maksimissaan viisi vuotta. Myös liikevaihdoltaan nämä kilpailutuksiin osallistuneet elinkeinonharjoittajat olivat isommasta päästä, sillä valtaosalla oli vähintään 50 000 euron vuosittainen liikevaihto. Tyypillisimmällä kilpailutukseen osallistuneella elinkeinonharjoittajalla oli 50 000–100 000 euron liikevaihto vuonna 2022.

Taulukko 4. Kilpailutuksiin vuosina 2022–2023 osallistuneiden elinkeinonharjoittajien liikevaihto

Liikevaihto	Lukumäärä	Osuus kilpailutukseen osallistuneista elinkeinonharjoittajista
-10 k €	257	7,5 %
10–50 k €	617	18 %
50k-100k €	1 238	36,2 %
100k-1m €	1 015	29,6 %
1+ m €	29	0,8 %

Valtaosa kilpailutuksiin osallistuneista elinkeinonharjoittajista toimii terveystalouden ja logistiikan toimialoilla. Näillä kahdella toimialalla toimii yhteensä yli 1 500 elinkeinonharjoittajaa, kun kolmanneksi suurimmalla toimialalla on alle 100 kilpailutuksiin osallistunutta elinkeinonharjoittajaa.

Taulukko 5. Kilpailutuksiin osallistuneiden elinkeinonharjoittajien toimialat

Toimiala	Lukumäärä	Osuus toimialan elinkeinonharjoittajista
86 Terveyspalvelut	1 132	3,9 %
49 Maaliikenne ja putkijohtokuljetus	820	8,6 %
74 Muut erikoistuneet palvelut liike-elämälle	193	1,4 %
43 Erikoistunut rakennustoiminta	186	1,3 %
85 Koulutus	90	0,9 %

Yhtymien kohdalla toiminnan vakiintumisen merkitys kilpailutuksiin osallistuneiden joukossa on vieläkin merkittävämpi tekijä, sillä noin 500 kilpailutuksiin osallistuneesta yhtiöstä noin 430 eli yli 80 prosenttia on toiminut yli 10 vuotta ja lopuistakin noin 60 on toiminut vähintään viisi vuotta. Alle viisi vuotta toimineita on vain reilu 20. Valtaosalla kilpailutuksiin osallistuneista yhtiöistä oli liikevaihdoltaan yli sata tuhatta euroa, mutta alle miljoonan. Noin kymmenellä prosentilla oli yli miljoonan liikevaihto. Pienellä, alle 50 000 vuosittaisella liikevaihdolla toimivia yhtiöitä oli noin kahdeksan prosenttia kilpailutuksiin osallistuneista. Kilpailutuksiin osallistuneet yhtiöt olivat liikevaihdolla mitattuna isompia, kuin yhtiöiden populaatio keskimäärin.

Taulukko 6. Kilpailutuksiin vuosina 2022–2023 osallistuneiden yhtymien liikevaihto

Liikevaihto	Lukumäärä	Osuus kilpailutukseen osallistuneista yhtymistä
-10 k €	11	2 %
10–50 k €	32	5,9 %
50k-100k €	73	13,5 %
100k-1m €	337	62,2 %
1+ m €	57	10,5 %

Noin 60 prosenttia kilpailutuksiin osallistuneista yhtymistä kuuluu kolmelle toimialalle. Nämä ovat maaliikenne, erikoistunut rakennustoiminta ja terveyspalvelut. Neljänneksi suurimmalle toimialalle eli metsätalouteen ja puunkorjukseen kuuluu enää alle 20 yhtymää. Yhtymien osalta huomionarvoinen toimiala on sosiaalihuollon laitospalvelut, joka on absoluuttiselta määrältään seitsemänneksi suurin 13 yrityksellään, mutta jonka yhtymistä yli viidennes oli osallistunut vähintään yhteen aineistossa esiintyvään kilpailutukseen vuosina 2022–2023.

Taulukko 7. Kilpailutuksiin osallistuneiden yhtymien toimialat

Toimiala	Lukumäärä	Osuus toimialan yhtymistä
49 Maaliikenne ja putkijohtokuljetus	145	3,9 %
43 Erikoistunut rakennustoiminta	88	8,6 %
86 Terveyspalvelut	75	1,4 %
02 Metsätalous ja puunkorjuu	18	1,3 %
41 Talonrakentaminen	15	0,9 %

2.3 Menetelmät

Verotarkastukset tuottavat konkreettisia havaintoja suomalaisten yritysten harmaan talouden toiminnasta. Verotarkastusten kattavuus on kuitenkin pieni, eikä verotarkastuskattavuus ole riittävä, jotta niiden perusteella voisi tehdä arvioita kilpailutuksiin osallistuvien yritysten harmaan talouden toiminnasta. Siksi kilpailutuksiin osallistuvien toimittajien harmaan talouden riskin arvioimiseksi hyödynnetään koneoppimismallia, jolla kullekin yritykselle saadaan laskettua laskennallinen harmaan talouden riskiarvio.

Harmaan talouden selvitysyksikössä osakeyhtiöiden riskisyyden arviointiin kehitetty harmaan talouden riskipistemalli perustuu verotarkastuksissa tehtyihin tilastollisiin havaintoihin ja se pyrkii oppimaan yhteyden tarkastuksen lopputuloksen ja tarkastetun yrityksen ominaisuuksien välille. Kun malli tunnistaa tarkastetun harmaan talouden yrityksen esimerkiksi sen tilinpäätöstietojen perusteella, voidaan arvioida myös tarkastamattomien yritysten riskisyyttä. Verotarkastukset perustuvat pääsääntöisesti riskiperusteisiin kohdevalikointiin, jolloin malli oppii harmaan talouden olevan paljon yleisempää, kuin se oikeasti on. Koska mallin vaste-
muuttujaa käytetään kuitenkin ainoastaan vertailtaessa muihin yrityksiin, ei tämä tuota ongelmia, sillä mallin on todettu laittavan yritykset varsin hyvin riskin mukaan oikeaan järjestykseen. Harmaan talouden riskiyritykset saavat siis myös korkeampia riskiarvioita.

Osakeyhtiöiden riskipistemalli on vakiintunut ja sen käytöstä on saatu hyviä kokemuksia. Tässä selvityksessä hyödynnetään myös elinkeinonharjoittajille ja yhtymille kehitettyjä

malleja, joiden osalta käytettävissä oleva verotarkastuksista saatava tietopohja on selvästi vähäisempi. Näitä oikeudellisia muotoja on tarkastettu selvästi osakeyhtiöitä vähemmän ja näihin tehdyt tarkastukset johtavat maksuunpanoihin korkealla prosentilla. Elinkeinonharjoittajia ja yhtymiä koskevien mallien rakennuksessa on käytetty puoliohjatun oppimisen (*semi-supervised learning*) menetelmiä, joilla pyritään kiertämään rajallisesta ja vinoutuneesta aineistosta johtuvia ongelmia. Tällöin lopullisen mallin opettamisessa on hyödynnetty myös tarkastamattomia yrityksiä, jotka ensimmäisen vaiheen malli näkee hyvin alhaisen riskin yrityksinä.

Hankintalain vaikutukset harmaaseen talouteen pyritään mallintamaan kausaalimallinnuksen menetelmin. Tutkimusasetelman perustana on poikkileikkausaineisto, jossa hankintalain vaikutuksen alaisiin kilpailutuksiin osallistuneille yrityksille etsitään samalta vuodelta vastinpari (joko kilpailutuksiin kokonaan osallistumaton tai pelkästään kynnysarvot alittaviin kilpailutuksiin osallistunut) ja verrataan näiden yritysten estimoitua harmaan talouden riskiä sekä havaittavissa olevaa velvoitteidenhoitoa keskenään. Aineisto ei mahdollista paneeliasetelmaa, jolla voitaisiin vielä paremmin torjua hankintalaista riippumattomia riskikäyttäytymiseen liittyviä havaitsemattomia tekijöitä ja myös tutkia yritysten käyttäytymisen muutoksia yli ajan paremmin.

Tutkimusasetelmaan sovelletaan kolmea erilaista kaltaistusmenetelmää, jotta saatavat estimaatit olisivat mahdollisimman luotettavia. Valitut kaltaistusmenetelmät ovat lähimmän naapurin kaltaistus⁶⁴, CEM-kaltaistus⁶⁵ sekä täysi optimaalinen kaltaistus⁶⁶.

Kaltaistusmenetelmillä interventio- ja kontrolliryhmät pyritään saamaan muistuttamaan toisiinsa niin, että tärkein ryhmien välinen ero olisi osallistuminen kilpailutuksiin, joita hankintalaki säätelee. Näin erot ryhmien välillä teoreettisesti johtuvat niistä vaikuttimista, joita hankintalakiin on kirjattu ja voidaan myös tehdä päätelmiä siitä, miten hankintalakiin sisältyvät harmaata taloutta torjuvat säännökset onnistuvat vähentämään harmaan talouden toimintaa.

Kaltaistuksessa käytetään muuttujina yrityksen ikää, palkansaajien määrää, liikevaihtoa, tasetta, tulosta sekä omaa pääomaa. Lisäksi oikeudellisen muodon sekä toimialan kaksinumerotasolla tulee olla täsmälleen sama. Näillä muuttujilla yritykset saavat liikeloudellisilta ominaisuuksiltaan sitä muistuttavan vastinparin. On selvää, ettei näillä muuttujilla huomioida kaikkia yritysten käyttäytymiseen vaikuttavia eroja, mutta yritysten oletetaan muistuttavan

⁶⁴ Lähimmän naapurin kaltaistuksessa jokaiselle interventioyhmän yksikölle etsitään lähin vastaava yksikkö kontrolliryhmästä kaltaistettavien muuttujien perusteella. Yhtään interventioyhmän jäsentä ei pudoteta ja lopputuloksena aineistossa on yhtä paljon interventio- ja kontrolliryhmien jäseniä. Menetelmän huono puoli on se, että välttämättä jokaiselle interventioyhmän jäsenelle ei löydetä kovin hyvää vastinparia.

⁶⁵ CEM-kaltaistuksessa (*coarsened exact matching*) ensiksi muutetaan jokainen numeerinen muuttuja kategoriseksi. Tämän jälkeen pyritään löytämään sellainen vastinpari, jolla on täsmälleen samat arvot jokaisessa kaltaistusmuuttujassa. Jos interventioyhmän havainnolle ei löydy paria, se poistetaan aineistosta. Menetelmän hyvä puoli on se, että jäljelle jääneet havainnot muistuttavat läheisesti toisiaan valittuen muuttujien osalta, mutta huonona puolena menetelmä myös kadottaa interventiojoukon jäseniä, joka voi muodostua ongelmaksi, jos aineistoa ei ole paljon.

⁶⁶ Täydessä kaltaistuksessa (*optimal full matching*) jokainen interventioyhmän ja jokainen kontrolliryhmän havainto laitetaan alaryhmiin, niin että jokainen saa vähintään yhden parin siten, että jokaisen alaryhmän sisällä olevien interventio- ja kontrolliryhmien välinen etäisyys olisi mahdollisimman pieni. Näin yhtään havaintoa ei tarvitse poistaa aineistosta ja lopputuloksena saadaan kaltaistuspainot, joita voidaan pitää robusteina propensiteettipisteinä.

riittävän paljon toisiaan kaltaistuksen jälkeen, että merkittävimmäksi eroksi ryhmien välille jää kilpailutuksiin osallistuminen.

Kilpailutuksen ominaisuuksien yhteyttä kilpailutukseen osallistuneiden yritysten harmaan talouden riskiin tutkitaan lineaarisella ja logistisella regressiolla. Mallinnukset tehdään kahdella tavalla hyödyntäen kahta eri vastemuuttujaa. Ensimmäisessä asetelmassa käytetään kaikkien kilpailutukseen osallistuneiden yritysten keskiriskiä tai keskimääräistä velvoitteidenhoidon puutteiden osuutta. Toisessa asetelmassa selitetään ainoastaan alimman tarjouksen jättäneen yrityksen riskidesiiliä tai binääristä kyllä/ei-tietoa velvoitteidenhoidon puutteista.

Sekä yritysten keskimääräinen riskidesiili että velvoitteidenhoidon puutteiden osuus ovat arvoiltaan rajattuja muuttujia, joista ensimmäinen saa arvoja vain väliltä 1–10 ja toinen väliltä 0–100. Tämä rikkoo lineaarisen regression oletuksia, mutta tämä ei ole estimaattien tulkinnan ja validiteetin osalta niin merkittävä ongelma, etteikö saatuja tuloksia voida hyödyntää. Lineaarinen regressio on helpommin tulkittavissa, kuin esimerkiksi betaregression antamat kertoimet, joten siksi tässä selvityksessä on päädytty hyödyntämään lineaarista regressiota vastemuuttujien saamista rajallisista arvoista huolimatta. Selvityksen aikana hyödynnettiin myös betaregressiota, jonka tulosten havaittiin noudattavan lineaarisella regressiolla saatuja tuloksia.

Alimman tarjouksen jättäneen riskidesiili voi saada tasalukuarvoja väliltä 1–10, joten sekään ei ole aito numeerinen vaste, vaan on paremmin käsiteltävissä järjestysasteikollisena muuttujana. Sen mallintamiseen sopisi lineaarista regressiota paremmin ordinaalinen regressio. Ordinaalista regressiota hyödynnettiin selvityksen aikana ja sen tulosten havaittiin noudattavan lineaarisella regressiolla saatuja tuloksia. Lineaarisen regression helpon tulkinnan vuoksi kuitenkin selvityksen tulokset päädyttiin mallintamaan lineaarisella regressiolla.

Selvityksessä hyödynnetään myös sekoitemallia (*mixed effects model*). Sekoitemallit ovat tilastollisia malleja, jotka yhdistävät kiinteät ja satunnaisvaikutukset. Ne ovat erityisen hyödyllisiä silloin, kun data sisältää hierarkkisia tai ryhmittyneitä rakenteita. Satunnaisvaikutukset mahdollistavat eri ryhmien välisen vaihtelun huomioimisen. Esimerkiksi kaupungissa voi olla useita kouluja, kouluissa useita luokkia, ja opettajan matematiikan osaamisen vaikutus oppilaiden koetuloksiin voi vaihdella koulutason tekijöiden, kuten oppilaskunnan demografian tai koulun rahoituksen, mukaan.

Tässä selvityksessä oletetaan, että kilpailutuksen lähtökohdat vaihtelevat maantieteellisen sijainnin mukaan. Tällöin myös kilpailutuksen ominaisuudet voivat vaikuttaa yritysten harmaan talouden riskiin eri tavoin eri alueilla.

2.4 Rajaukset

Julkisiin hankintoihin liittyvät väärinkäytösten riskit voidaan jakaa kartellitoimintaan, korruptioon sekä toimittajan harmaan talouden toimintaan. Tässä selvityksessä keskitytään ainoastaan viimeksi mainittuun, vaikka kaikki kolme ulottuvuutta ovatkin kytköksissä toisiinsa.

Puolustussektorin hankintoihin sovelletaan lakia puolustus- ja turvallisuushankinnoista (1531/2011), joka perustuu parlamentin ja neuvoston direktiiviin puolustus- ja turvallisuushankinnoista (2009/81/EY). Puolustussektorin hankintoja ei käsitellä tässä selvityksessä niiden muista poikkeavan luonteen vuoksi. Erityisalojen hankintalain piiriin kuuluvat kilpailutukset ovat nekin muun muassa suljetuista markkinoista johtuen luonteeltaan erilaisia kuin hankintalain alaiset tapaukset ja niitä koskevat erilaiset kynnysarvot. Näin ollen erityisalojen hankinnat rajataan tämän selvityksen ulkopuolelle.

Kynnysarvojen alle jäävät pienhankinnat rajataan selvityksen ulkopuolelle, koska niihin ei sovelleta hankintalakia eikä niistä ole saatavissa kattavaa aineistoa. Vain hankintalain piirissä olevista hankinnoista on velvollisuus julkaista kansallinen hankintailmoitus Hilma-palvelussa.⁶⁷

Hankintayksiköt voivat tietyin edellytyksin tehdä suoramankintoja, joita ei kilpailuteta tavanomaisen prosessin mukaisesti, vaan hankinta tehdään neuvottelemalla siitä suoraan vain yhden toimijan kanssa.⁶⁸ Suoramankintoja on kuitenkin toisinaan tehty myös ilman laillista perustetta, kun jopa useiden kymmenien miljoonien eurojen arvoisia hankintoja on toteutettu laittomina suoramankintoina.⁶⁹ Selvityksessä ei kuitenkaan ole mahdollista aineiston puolesta tarkastella näitä hankintojen muotoja, kuten ei myöskään puitesopimuksia, joissa hankintayksikkö tekee tyypillisesti sopimuksen yhden tai useamman toimittajan kanssa siitä, millä hinnoin se hankkii tiettyä ajanjaksona jotain tavaraa tai palvelua.⁷⁰ Aineisto ei mahdollista myöskään alihankkijoita koskevien harmaan talouden riskien tarkastelua. Selvitys keskittyy kilpailutuksiin, joten toisinaan julkisten hankintojen yhteydessä havaitut väärinkäytökset, kuten sopimussuhteen aikainen ylilaskutus, lainvastaiset sopimusmuutokset tai kilpailutuksen toteuttamatta jättäminen ilman laillista perustetta, jäävät selvityksen rajausten ulkopuolelle.⁷¹

⁶⁷ Hankintalain 101 §.

⁶⁸ Osa suoramankintaperusteista mahdollistaa myös useamman toimittajan ottamisen mukaan prosessiin, jolloin voidaan mahdollistaa kilpailun syntyminen, vaikka avoimessa menettelyssä ei olisi saatu lainkaan tarjouksia. Suoramankinnan voi tehdä esimerkiksi silloin, kun alkuperäisen toimittajan kanssa tehtävä tavarahankinta on lisätilaus, jonka tarkoituksena on aikaisemman toimituksen tai laitteiston osittainen korvaaminen tai laajentaminen, tai jos alkuperäisen toimittajan kanssa tehdään uusi rakennusurakkasopimus tai palveluhankinta, joka vastaa aikaisemmin tehtyä rakennusurakkaa tai palveluhankintaa (Hankintalain 41 §). Hankintalaki mahdollistaa suoramankinnan tekemisen, mikäli sopimuksen tekeminen on ehdottoman välttämätöntä, eikä säädettyjä määräaikoja voida noudattaa hankintayksiköstä riippumattomasta, ennalta arvaamattomasta syystä aiheutuneen äärimmäisen kiireen vuoksi. Valtiovarainministeriö (2023), s. 96.

⁶⁹ Esimerkiksi päätöksessä MAO:183/21 Markkinaoikeus katsoi laittomaksi järjestelyn, jossa kunta hankki sosiaali- ja terveystalouden palveluita ilman kilpailutusta eli suoramankintana yli 40 miljoonalla eurolla. Edellisen sopimuksen päätyttyä kunta oli hankkinut samalta toimittajalta sote-palvelut ilman kilpailutusta. Markkinaoikeuden mukaan sopimuksen jatkamisessa oli kyse sellaisesta olennaisesta muutoksesta alkuperäiseen sopimukseen, että se olisi tullut kilpailuttaa uudestaan, eikä muutokseen soveltunut myöskään mikään olennaisen sopimusmuutoksen oikeuttamisperuste.

⁷⁰ Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmassa esitettiin muun muassa suoramankinnan ja pakollisen sopimusmuutosilmoituksen ilmoittamatta jättämisen sanktioita. Valtioneuvosto (2023) s. 104.

⁷¹ Esimerkiksi tapauksessa Rovaniemen hovioikeus, Tuomio 24/101481, Asianumero R 22/898. Antamispäivä 12.01.2024 (ei valituslupaa) yhteistyössä toimineet kaupungin viranhaltija ja yrittäjä erehdyttivät noin kymmenen vuoden ajan kaupunkia maksamaan ylisuuria ja osin perusteettomia laskuja.

3 Harmaan talouden toimijoiden osallistuminen julkisiin kilpailutuksiin

3.1 Harmaan talouden toimijat julkisten hankintojen kilpailutuksissa

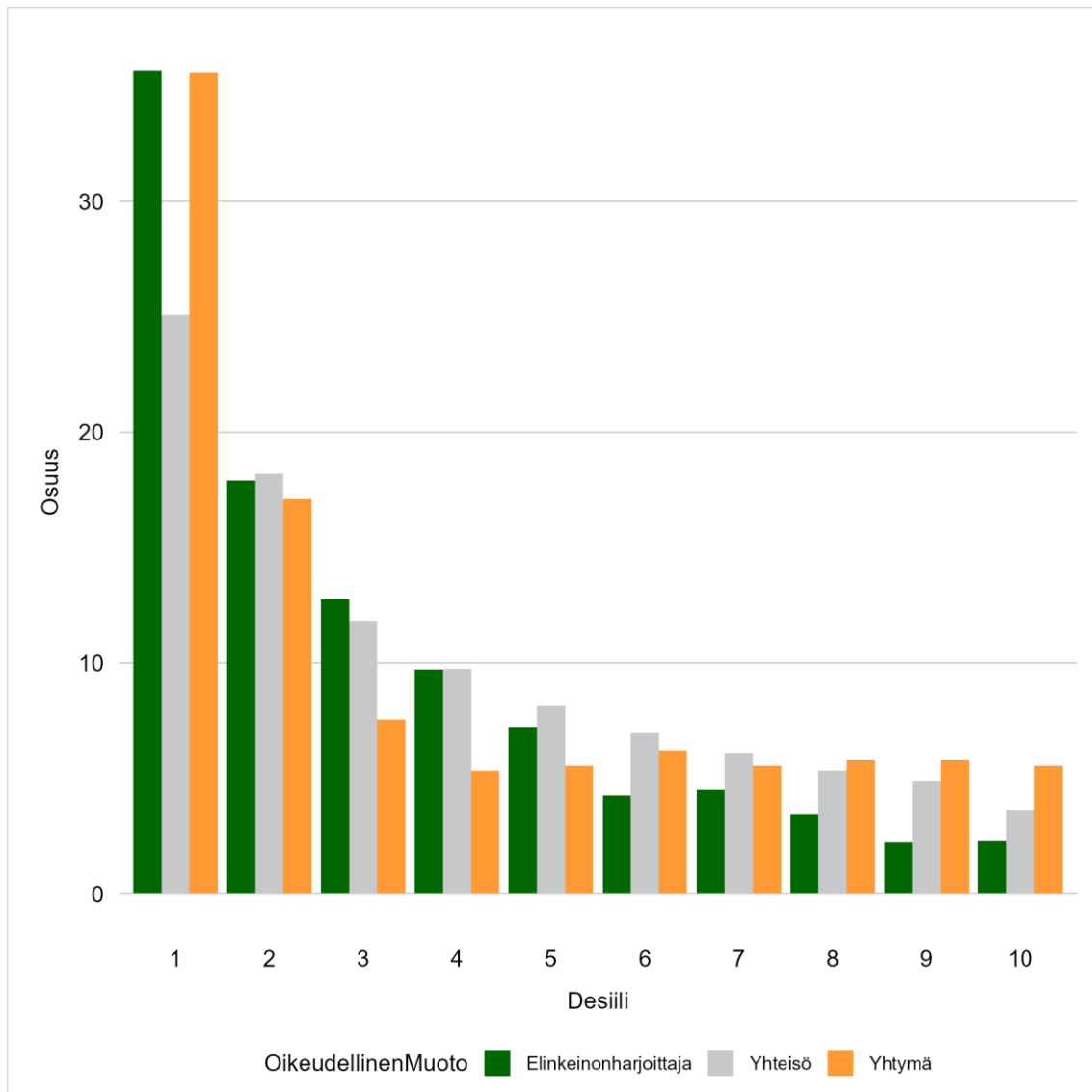
Tässä luvussa käsitellään julkisiin hankintoihin osallistuneiden yritysten harmaan talouden riskiä kahdesta näkökulmasta. Ensiksi tarkastellaan kilpailutuksiin osallistuneiden yritysten konkreettisia verotarkastushavaintoja. Verotarkastuskattavuus on kuitenkin niin alhainen ja verotarkastuksiin joutunut joukko sen verran valikoitunut, ettei sen perusteella voida tehdä laajempia johtopäätöksiä koko joukon riskisyydestä. Tästä syystä koneoppimismallilla estimoidaan kunkin yrityksen riskidesiili, jonka jälkeen voidaan vertailla kilpailutuksiin osallistuneiden keskimääräistä riskiä suhteessa suomalaiseen yrityskantaan.

Taulukko 8. Verotarkastuksen perusteella harmaaksi määriteltujen yritysten tarjoukset

Verovuosi	Yrityksiä	Kilpailutuksia	Tarjouksia	Alimpia tarjouksia	Tarjousten summa
2022	107	1 146	1 339	261	218 199 539 €
2023	142	1 119	1 326	221	193 681 539

Vuonna 2022 hankintalain piiriin kuuluviin kilpailutuksiin osallistuneista yrityksistä määriteltiin vuosina 2017–2021 valmistuneiden verotarkastusten perusteella harmaaksi yli sata yritystä. Nämä yritykset olivat osallistuneet 1 146 osakokonaisuuteen jättäen hieman yli 1 300 tarjousta. Verotarkastusten perusteella harmaaksi määritellyt yritykset olivat jättäneet alimman tarjouksen, eli oletettavasti voittaneet, 261 osakokonaisuudessa. Voittaneiden tarjousten yhteissumma oli noin 218 miljoonaa euroa. Vuonna 2023 vastaavasti vuosina 2017–2022 valmistuneissa verotarkastuksissa harmaaksi oli määriteltä jopa 142 yritystä. Nämä olivat osallistuneet 1 119 kilpailutukseen noin 1 300 tarjouksella. Näistä tarjouksista oletettavasti voittavia oli ollut 221 ja tarjousten yhteissumma oli 193 miljoonaa euroa.

Yhteensä vuosina 2022–2023 kilpailutuksiin osallistuneisiin yrityksiin oli tehty noin 1 000 verotarkastusta. Näistä siis vain noin 25 % luokiteltiin Harmaan talouden selvitysyksikön kriteerien perusteella harmaaksi ja noin 60 % varmasti valkoiseksi. Loput tarkastukset luokiteltiin mahdollisesti harmaaksi ja 45 tarkastuksen tietojen perusteella ei voitu ottaa kantaa yrityksen mahdolliseen harmauteen. Kilpailutuksiin osallistuneiden yritysten verotarkastusten osalta harmaaksi todettujen yritysten määrä oli selvästi alhaisempi kuin kaikissa vuosina 2017–2023 suoritetuissa verotarkastuksissa. Näin ollen verotarkastuksenkin kohteena olleet kilpailutuksiin osallistuneet yritykset olivat huolehtineet velvoitteistaan paremmin kuin keskimäärin muut verotarkastetut yhtiöt.

Kuvio 1. Kilpailutuksiin vuosina 2022–2023 osallistuneiden yritysten riskidesiilit

Kilpailutuksiin osallistuneet yritykset olivat koneoppimismallin mukaan pääsääntöisesti hyvin alhaisen riskin yrityksiä ja esimerkiksi alhaisimpaan kymmeneen prosenttiin yrityksistä kuului noin neljännes kilpailutuksiin osallistuneista osakeyhtiöistä ja kolmannes elinkeinonharjoittajista ja yhtymistä. Kilpailutuksiin osallistuneiden elinkeinonharjoittajien riskisyys oli suhteellisesti kaikista alhaisinta ja vain harva kilpailutuksiin osallistunut elinkeinonharjoittaja kuului riskisimpään kymmeneen prosenttiin elinkeinonharjoittajista. Yhtymiä oli oikeudellisista muodoista eniten oman viiteryhmänsä riskisimpien yritysten joukossa, mutta sielläkin kilpailutuksiin osallistuneista yhtymistä reilusti alle 10 prosenttia kuului korkeimman riskin riskidesiileihin. Kaikkien kilpailutuksiin osallistuneiden riskidesiilin keskiarvo oli 3,7, mikä oli sama kuin yhtymillä. Osakeyhtiöillä riskidesiilin keskiarvo oli 3,9 ja elinkeinonharjoittajilla 3,1.

Seuraavaksi tutkitaan, poikkeako alhaisimman tarjouksen jättäneiden yritysten harmaan talouden riski muista kilpailutuksiin osallistuneista yrityksistä. Tämä tehdään kahdella tavalla. Ensimmäisessä asetelmassa jokainen tarjous ja sitä myötä jokaisen alimman tarjouksen jättäjän riskidesiili käsitellään omana havaintoyksikkönään. Tällöin yritys, joka on jättänyt alimman tarjouksen useampaan kilpailutukseen, tulee lasketuksi mukaan useamman kerran

voittajana. Vastaavasti jos yritys on jättänyt sekä alhaisimman että ei-alhaisimman tarjouksen, niin yritys esiintyy kummassakin joukossa.

Toisessa asetelmassa jokainen yritys esiintyy ainoastaan vain kerran niin, että jos yritys on yhdessäkin tarjouskilpailussa jättänyt alhaisimman tarjouksen, se lasketaan voittajien joukkoon. Jos yritys ei ole yhdessäkään tarjouskilpailussa jättänyt alhaisinta tarjousta, se kuuluu muiden ryhmään. Kaikkien alhaisimman tarjousten yritysten keskimääräinen riskidesiili oli 3,8 ja muissa tarjouksissa 4. Kun yritys esiintyy aineistossa enää vain kertaalleen, on vähintään kerran tarjouskilpailussa alhaisimman tarjouksen jättäneiden yritysten keskimääräinen riskidesiili 3,7 ja muilla 3,6. Eroja ei siis käytännössä näytä olevan.

Logistisessa regressiossa yritysten ominaisuuksia vakioidaan huomioimalla yrityksen ikä, palkansaajien lukumäärä, liikevaihto, tase, toimiala, oikeudellinen muoto, liikevaihdon prosentuaalinen muutos edellisvuodesta, työnantajarekisteriin kuuluminen, tulos, oma pääoma, velkojen määrä sekä verottoman myynnin määrä. Efekti esitetään marginaaliefektinä eli keskimääräisenä prosenttimuutoksena, kun yritys siirtyy luokasta ”ei jättänyt alhaisinta tarjousta” luokkaan ”jätti alhaisimman tarjouksen”.

Taulukko 9. Yrityksen riskidesiilin vaikutus alhaisimman tarjouksen jättämiseen

Asetelma	Estimaatti	95 % alaraja	95 % yläraja
Yritys useammin	-0,2 % ***	-0,3 %	-0,1 %
Yritys kerran	0,5 % **	0,2 %	0,9 %

Vaikka molemmat estimaatit ovat tilastollisesti merkitsevästi poikkeavia nollasta, ne ovat käytännön tasolla merkityksettömiä. Tämän lisäksi estimaatin etumerkki vaihtuu, kun aineistossa esiintyy sama yritys useampaan kertaan verrattuna, kun yksi yritys esiintyy vain kerran. Ei siis voida sanoa, että yrityksen korkeampi harmaan talouden riski edesauttaisi tai heikentäisi yrityksen mahdollisuuksia antaa alhaisin tarjous kilpailutukseen.

Tulosten perusteella kilpailutuksiin osallistuneiden yritysten harmaan talouden riski on varsin alhainen ja poikkeaa selvästi yrityspopulaatiosta keskimäärin. Kilpailutuksiin osallistuneet yritykset ovat varsin pitkäään toimineita ja vakavaraisia yrityksiä, joissa harmaan talouden riskin on havaittu aikaisemmissa tutkimuksissa olevan alhaisempi kuin vastaperustetuissa ja pienissä yrityksissä.⁷² Yhtiöt ovat myös verrattain suuria, ja suurilla ja keskisuurilla yhtiöillä on havaittu olevan keskimäärin matalampi harmaan talouden riski kuin pienillä yhtiöillä.⁷³ Kilpailutuksiin osallistuvien yritysten joukossa suuret ja vakavaraiset yritykset korostunevat siksi, että ehdokkaiden ja tarjoajien soveltuvuutta koskevat vaatimukset ohjaavat hankintoja tämänkaltaisille yrityksille. Tämän perusteella ei siis voida vielä sanoa, toimiiko hankintalaki harmaan talouden torjunnassa, sillä hankintalain alaisiin kilpailutuksiin osallistuvat yritykset eivät ole edustava otos suomalaisesta yrityspopulaatiosta. Lain vaikutuksia tarkastellaan

⁷² Harmaan talouden toiminnan on havaittu olevan tavallista yleisempää lyhyen elinkaaren yhtiöillä. Ks. tästä tarkemmin Harmaan talouden selvitysyksikkö (2024a).

⁷³ Harmaan talouden selvitysyksikkö (2025), s. 25. Arvioidusta yhteisöveron harmaan talouden euromäärästä noin 70 prosenttia muodostui yhtiöiltä, joiden veroilmoitusten mukainen liikevaihto oli alle 300 000 euroa tai joilta liikevaihtotieto puuttui.

luvussa 4. Yrityksen harmaan talouden riskillä ei näytä olevan vaikutusta yrityksen mahdollisuuksiin antaa kilpailutukseen alhaisin tarjous.

3.2 Kilpailutuksiin osallistuneiden luotettavuus

Julkisten hankintojen kilpailutuksiin oli osallistunut merkittävä määrä yrityksiä, joilla itsellään tai joiden vastuuhenkilöillä oli puutteita velvoitteidenhoidossaan⁷⁴. Velvoitteidenhoidon puutteet eivät itsessään ole este kilpailutuksiin osallistumiselle, mutta on silti kyseenalaista myöntää hanke yritykselle, joka on esimerkiksi suurissa veloissa eikä hoida veroilmoittamisen velvollisuuttaan asianmukaisella tavalla. Seuraavassa esitetään tulokset kahdella tapaa, tutkien joko pelkän yrityksen omat tiedot tai myös yrityksen vastuuhenkilöiden tiedot. Elinkeinonharjoittajien osalta vastuuhenkilön ja yrityksen tiedot ovat samat, ja yhtymien osalta taas pääosa luotettavuustiedoista tulee yhtymän yhtiömiehiltä, sillä yhtymät eivät itse ole verovelvollisia, eikä niillä esimerkiksi voi esiintyä esimerkiksi verovelkaa tuloverosta.

Taulukko 10. Luotettavuuskriteerin rikkominen ja julkisiin kilpailutuksiin osallistuminen 2022–2023

Verovuosi	Ryhmä	Yrityksiä	Kilpailutuksia	Tarjouksia	Voittavia tarjouksia	Voittavien tarjousten euro-määrä
2022	Yritys	842	3 465	4 408	767	160 321 851 €
2022	Yritys + vastuuhenkilöt	1 565	6 591	9 808	1 726	633 125 663 €
2023	Yritys	657	2876	3696	643	47 094 568 €
2023	Yritys + vastuuhenkilöt	1309	5874	9019	1359	385 502 078 €

Julkisten hankintojen kilpailutuksiin oli osallistunut vuonna 2022 yhteensä 842 sellaista yritystä, joilla itsellään oli puutteita velvoitteidenhoidossa. Vastuuhenkilöiden tutkiminen lisäsi määrän yli 1 500 yritykseen. Jos tutkitaan pelkästään yritysten omia tietoja, nämä yhtiöt olivat jättäneet noin 4 400 tarjousta, joista oletettavasti voittavia tarjouksia oli vajaa 800. Hankintojen kokonaissummaksi muodostui noin 160 miljoonaa euroa. Vastuuhenkilöiden tietojen tarkistaminen lisäsi voittavien tarjousten määrän noin 1 700, joiden yhteissumma oli jo noin 630 miljoonaa euroa.

Vuoden 2023 osalta luotettavuuskriteerit rikkovien yritysten määrät olivat hieman vuotta 2022 alhaisempia. Pelkkien yritysten omien tietojen tarkistamisen yhteydessä luotettavuuskriteeriä rikkoisi noin 650 yritystä, jotka olivat jättäneet noin 640 alinta tarjousta vajaan 50 miljoonan euron edestä. Vastuuhenkilöiden tietojen tarkistaminen lisäisi yritysten määrää noin 1 300:aan. Nämä yritykset olivat jättäneet 1 360 alinta tarjousta noin 385 miljoonan

⁷⁴ Velvoitteidenhoidon puutteet päätellään sääntöperusteisesti niin, että joko yritys ei osu yhteenkään kriteeriin tai sillä on puutteita velvoitteidenhoidossaan. Ehtona on, että yrityksellä on joko ulosotto- tai verovelkaa yli 5000 euroa, se oli merkittynä verovelkarekisteriin tai sillä oli ulosotossa todettu varattomuudesta, se oli konkurssimenettelyssä tai se oli arvioverotettu. Vastuuhenkilöiltä tutkitaan samat tiedot ja lisäksi tutkitaan vastuuhenkilöiden liiketoimintakielto.

euron kokonaissummalla. Puutteellisesti velvoitteensa hoitaneet yritykset ovat siis menestyneet kilpailutuksissa, joiden yhteisarvo on vuosittain satoja miljoonia euroja.

Seuraavaksi tutkitaan logistisella regressiomallilla, onko yrityksen luotettavuustiedoilla vaikutusta siihen, onko yritys jättänyt alhaisimman ja oletettavasti kilpailutuksen voittavan tarjouksen vaiko ei. Mallissa käytetään kontrollimuuttujina yrityksen ikää, palkansaajien lukumäärää, liikevaihtoa, tasetta, toimialaa, oikeudellista muotoa, liikevaihdon prosentuaalista muutosta edellisvuodesta, työnantajarekisteriin kuulumista, tulosta, omaa pääomaa, velkojen määrää sekä verottoman myynnin määrää. Ilman muiden muuttujien kontrollointia havaitaan, että noin 7,2 % voittavista tarjouksista oli jättänyt sellainen yritys, jolla oli puutteita omassa velvoitteidenhoidossaan. Muista tarjouksista vastaava osuus oli 6,9 %. Logistisen regression estimaatit esitetään marginaaliefektien muodossa.

Taulukko 11. Velvoitteidenhoidon puutteiden vaikutus alhaisimman tarjouksen jättämiseen

Estimaatti	95 % alaraja	95 % yläaraja
1 %	-0,2 %	2,2 %

Logistinen regressiomalli ei siis löytänyt tilastollisesti merkityksellistä eroa voittavan tarjouksen ja hävinneiden tarjousten jättäneiden yrityksen velvoitteidenhoidon välille. Mallin mukaan voittavan tarjouksen jättäneillä yrityksillä oli noin prosenttiyksikön verran todennäköisemmin puutteita velvoitteidenhoidossaan, mutta luottamusväli kattaa nollan. Yrityksen kykyyn tarjota alhaisin tarjous ei näytä siis vaikuttavan se, onko sillä verovelkaa tai ulosottovelkaa.

3.3 Kilpailutuksiin osallistuneiden yritysten vastuuhenkilöiden rikostausta

3.3.1 Hankintalaissa listatut rikosnimikkeet ja niihin esitetyt muutokset

Hankintalaki asettaa hankintadirektiiviin perustuen tietyissä tilanteissa hankintayksiköille velvoitteen vaatia tarjouskilpailun voittanutta tarjoajaa toimittamaan täydentävät asiakirjat sen selvittämiseksi, koskeeko tarjoajaa niin kutsuttu pakollinen poissulkemisperuste, eli onko tarjoajan johtohenkilöstö syylistynyt tiettyihin hankintalaissa listattuihin rikosnimikkeisiin. Rikosrekisteriotteita koskeva selvittämisvelvollisuus koskee pakottavana sääntelynä kuitenkin vain hankintalain EU-kynnysarvot ylittäviä ja erityisalojen kynnysarvot ylittäviä hankintoja ja vain nimenomaisesti näissä laeissa määriteltäviä rikoksia.⁷⁵ Kynnysarvot ovat euromääräisesti varsin korkeita. Esimerkiksi rakennusurakoissa EU-kynnysarvo on 5 538 000 euroa. Näin ollen

⁷⁵ Poissulkemisperustetta voidaan soveltaa myös kansallisissa hankinnoissa (ks. hankintalain 105 §). Hankintalain 80 § 4 momentin mukaan näytöksi on hyväksyttävä pakollisten poissulkemisperusteiden osalta rikosrekisterilain (770/1993) 6 §:n 8 momentissa ja 6 b §:ssä tarkoitettu ote rikosrekisteristä taikka ehdokkaan tai tarjoajan tai sen hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenen tai edustus-, päätös- tai valvontavaltaa käyttävän henkilön alkupe-
rämaan tai sijoittautumismaan toimivaltaisen viranomaisen antama ote rikosrekisteristä. Rikosrekisteriote ei saa olla kahtatoista kuukautta vanhempi.

huomattava osa urakoista toteutetaan kansallisina hankintoina, jolloin rikosrekisteriotteiden tarkastamiseen ei ole velvollisuutta.⁷⁶

Hankintalain 80 §:ssä mainittuja rikosnimikkeitä ovat muun muassa lahjuksen antaminen, ihmiskauppa, veropetos, työeläkevakuutusmaksupetos, avustuspetos, rahanpesu, työturvallisuusrikos ja työsyryntä.⁷⁷ Vuoden 2025 tammikuussa hankintalain uudistusta valmistellut työryhmä julkaisi hallituksen esityksen muotoon tehdyn mietintönsä, jossa esitetään hankintalakiin ja erityisalojen hankintalakiin lisättäväksi uusia pakollisia perusteita tarjoajan poissulkemiseksi kilpailutuksesta. Näitä olisivat lainvoimainen tuomio törkeästä kirjanpitorikoksesta, törkeästä ympäristön turmelemisesta tai törkeästä luonnonsuojelurikoksesta.⁷⁸

Harmaan talouden selvitysyksikkö on tutkinut vastuuhenkilön rikostaustan vaikutusta yrityksen velvoitteiden laiminlyönteihin.⁷⁹ Selvityksessä lähtökohtana olivat hankintalain 80 §:n rikokset lisättynä 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. Tästäkin näkökulmasta voidaan perustellusti katsoa, että myös rikoslain 39 luvun velallisen rikokset, liiketoimintakiellon rikkominen ja bulvaanijärjestelyihin kytkeytyvä rekisterimerkintärikos ovat sellaisia harmaaseen talouteen liittyviä talousrikoksia tai niihin kiinteästi liittyviä rikoksia, joiden huomioimiselle poissulkuperusteissa on olemassa perusteet, eikä hankintadirektiivi aseta sille estettä. Edelleen myös tietyt muut talous- ja omaisuusrikokset, kuten törkeä varkaus ja kavallus, luottamusaseman väärinkäyttö, törkeä kiskonta ja törkeä maksuvälinepetos, olisi perusteltua sisällyttää poissulkuperusteisiin. Syyllistyminen tällaisiin rikoksiin, joissa rangaistuksen enimmäismäärä on vähintään 2 vuotta vankeutta, lisää harmaan talouden riskiä.

3.3.2 Vastuuhenkilöiden rikostausta ja sen vaikutus tarjouskilpailuissa

Tätä selvitystä varten on tilattu kilpailutuksiin osallistuneiden yritysten vastuuhenkilöiden rikostuomiot vuosilta 2017–2022. Rikostuomiot luokitellaan neljään luokkaan. Ensimmäisen luokan ”*hankintalaki*” muodostavat hankintalaissa mainitut rikosnimikkeet, joita ovat esimerkiksi veropetos ja rahanpesu. Toiseen luokkaan ”*mietintö*” luokitellaan ne rikosnimikkeet, jotka mainittiin mahdollisina täydennyksinä hankintalain uudistamista käsitelleen työryhmän mietinnössä. Näitä rikoksia olivat kirjanpitorikos sekä törkeä ympäristörikos. Kolmanteen luokkaan ”*laajennus*” lisätään sellaisia rikosnimikkeitä, jotka puuttuvat hankintalaista ja

⁷⁶ Jos hankinta toteutetaan samanaikaisesti erillisinä osina, kaikkien osien ennakoitu arvo on otettava huomioon hankintasopimuksen ennakoitua kokonaisarvoa laskettaessa. Jos osien yhteenlaskettu arvo on vähintään kansallisen kynnysarvon tai EU-kynnysarvon suuruinen, jokaisen osan hankinnassa on noudatettava kyseisen kynnysarvon ylittäviä hankintoja koskevia säännöksiä. Ks. Hankintalain 27.3 §.

⁷⁷ Vuonna 2016 hankintalain uudistuksen yhteydessä talousvaliokunnan mietintöön annettussa vastalauseessa pakollisten poissulkemisperusteiden listaan esitettiin lisättäväksi useita muitakin rikosnimikkeitä, kuten kirjanpitorikosta ja työtapaturmavakuutusmaksupetosta, mutta ehdotukset. TaVM 31/2016.

⁷⁸ Rikoslain 48 luvun 2 § ja 5a §.

⁷⁹ Harmaan talouden selvitysyksikkö (2022).

työryhmän mietinnöstä, mutta jotka olisi edellä luvussa 3.3.1. esitettyin perustein tarpeen sisällyttää hankintalakiin. Näitä ovat esimerkiksi maksuvälinepetos, velallisen rikokset, liiketoimintakiellon rikkominen ja rekisterimerkintärikos. Neljänteen ryhmään ”*muu rikos*” on sisällytetty loput aineistossa esiintyvät rikostuomiot, kuten rattijuopumus, huumausainerikos ja pahoinpitely.

Vuosina 2022–2023 hankintoihin osallistuneiden yritysten vastuuhenkilöillä oli yhteensä 2 355 rikossyytettä. Syytteen alaisina oli 1 401 henkilöä. Näistä käräjäoikeudessa oli syytteen mukaisesti tuomittu 1 168 henkilöä 1 887 eri syytteestä. Selvityksen rikostuomioanalyysit perustuvat ainoastaan tapauksiin, joissa syytetty on tuomittu käräjäoikeudessa täysin syytteen mukaisesti. Mahdollisia korkeammassa oikeusasteissa tapahtuneita muutoksia ei huomioida.

Taulukko 12. Kilpailutuksiin osallistuneiden vastuuhenkilöiden kymmenen yleisintä rikosnimikettä

Rikosnimike	Tuomioiden lukumäärä	Tuomittujen lukumäärä
Liikenneturvallisuuden vaarantaminen	222	209
Törkeä liikenneturvallisuuden vaarantaminen	195	194
Rattijuopumus	136	111
Törkeä rattijuopumus	135	122
Pahoinpitely	123	99
Liikenne rikkomus	123	118
Huumausaineen käyttörikos	60	37
Kulkuneuvon kuljettaminen oikeudetta	57	36
Työturvallisuusrikos	56	51
Petos	45	27

Selvästi eniten hankintoihin osallistuneiden yritysten vastuuhenkilöitä on tuomittu erilaisista liikenne rikkomuksista. Kaksi yleisintä rikosnimikettä ovat liikenneturvallisuuden vaarantaminen ja sen törkeä tekemä, ja sijoilla kolme ja neljä ovat rattijuopumus ja törkeä rattijuopumus. Vielä sijalta kuusi löytyy liikenne rikkomus ja sijalta kahdeksan kulkuneuvon kuljettaminen oikeudetta. Kymmenen yleisimmän rikosnimikkeen listalle mahtuu hankintalaissakin mainittu työturvallisuusrikos sekä selvityksen tekijöiden ehdottama petos.

Työturvallisuusrikoksen lisäksi hankintalaissa mainituista rikosnimikkeistä eniten tuomioita oli törkeällä veropetoksella (30) ja veropetoksella (13). Muiden rikosnimikkeiden osalta tuomioita oli alle 10. Yhteensä 100 vastuuhenkilöllä oli hankintalaissa mainitusta rikosnimikkeistä tuomio, tällaisia tuomioita oli yhteensä 113. Mietinnössä mainituista rikosnimikkeistä oli tehty 14 tuomiota törkeistä kirjanpitorikoksista ja yksi tuomio törkeästä ympäristön turmeluksesta.

Yritystason rikostaustatieto päätellään hierarkkisesti seuraavasti. Jos yhdelläkin yrityksen taustahenkilöllä on yksikin tuomio hankintalaissa mainitusta rikosnimikkeestä, se määritellään hankintalaki-luokkaan riippumatta siitä mitä muita tuomioita vastuuhenkilöillä mahdollisesti on. Jos tuomio taas löytyy mietinnössä mainituista rikosnimikkeistä, tulee luokaksi ”mietintö”. Tämän jälkeen käsitellään erikseen vielä selvityksen tekijöiden tekemä laajennus

muista mahdollisista rikosnimikkeistä sekä lopuksi muuten rikostaustaiset. Jos yhdelläkään taustahenkilöllä ei ole rikostuomiota, luokitellaan yritys ei-rikostaustaiseksi.

Taulukko 13. Rikostaustaiset yritykset kilpailutuksissa 2022–2023

Verovuosi	Ryhmä	Yrityksiä	Kilpailutuksia	Tarjouksia	Voittavia tarjouksia	Voittavien tarjousten euro-määrä
2022	Ei rikostuomiota	10 653	16 865	71 962	11 800	17 276 738 158 €
2022	Hankintalaki	23	127	127	39	19 763 313 €
2022	Mietintö	3	3	3	0	0 €
2022	Laajennus	8	16	16	0	0 €
2022	Muu rikos	136	1050	1093	168	138 358 207 €
2023	Ei rikostuomiota	9 881	14 848	66 405	9 475	3 422 220 838 €
2023	Hankintalaki	13	66	67	6	1 768 944 €
2023	Mietintö	2	6	6	0	0 €
2023	Laajennus	7	20	20	6	33 302 €
2023	Muu rikos	81	715	734	79	13 164 194 €

Selvällä valtaosalla kilpailutuksiin osallistuneista yrityksistä ei ollut rikostuomioiden osalta merkintöjä. Vuoden 2022 lopullisen aineiston 10 800 yrityksestä vain 170 taustahenkilöllä on jokin rikostuomio, ja vuoden 2023 noin 10 000 yrityksestä vain 103 taustahenkilöllä. Valtaosa rikostuomioista on annettu rattijuopumuksesta ja muista sellaisista rikoksista, joilla ei tulisi olla ainakaan pakottavaa tarvetta olla esteperusteena kilpailutukseen osallistumiselle. Hankintalaissa mainituista rikosnimikkeistä tuomittujen yrityksiä osallistui kilpailutuksiin vuonna 2022 yhteensä 23 kappaletta ja vuotta myöhemmin 13. Vuonna 2022 ne jättivät 127 tarjousta, joista 39 oli alhaisimpia ja vuonna 2023 taas 67 tarjousta, joista kuusi oli alhaisinta. Aineistosta ei käy ilmi, hylättiinkö nämä tarjoukset. Vuonna 2022 alimpien tarjousten yhteissumma oli noin 20 miljoonaa euroa ja vuonna 2023 vain alle 2 miljoonaa euroa.

Mietinnössä poissulkukriteerejä täydentämään ehdotetut uudet rikosnimikkeet, kuten törkeä kirjanpitorikos, törkeä ympäristön turmeleminen ja törkeä luonnonsuojelurikos, eivät olisi vaikuttaneet kuin kolmeen yritykseen vuonna 2022 ja kahteen vuonna 2023. Kahtena vuonna yhteensä nämä yritykset olivat jättäneet ainoastaan yhdeksän tarjousta, eikä yksikään niistä ollut alhaisin.

Selvityksessä hahmotellut laajennukset poissulkemista koskevaan rikosnimikkeistöön eivät nekään olisi vaikuttaneet laajaan joukkoon yrityksiä. Tämä laajempi rikosnimikkeiden joukko, joka olisi pitänyt sisällään esimerkiksi törkeän rahanpesun, liiketoimintakiellon rikkomisen, rekisterimerkintärikoksen, törkeän varkauden sekä kavalluksen, olisi koskettanut kahdeksaa yhtiötä vuonna 2022 ja seitsemään vuonna 2023. Vuonna 2023 näiden yritysten tekemistä 20 tarjouksesta kuusi oli alimpia, kun taas vuonna 2022 ne eivät olisi voittaneet yhtään kilpailutusta. Vuoden 2023 oletettavasti voittaneiden tarjousten yhteissumma oli ainoastaan 33 000 euroa.

Yritykset, joiden vastuuhenkilöillä oli ylipäättään rikostaustaa, jättivät vuonna 2022 vajaa 1 100 tarjousta, joista noin 170 oli alimpia tarjouksia. Vuotta myöhemmin kyseiset yritykset jättivät noin 730 tarjousta, joista noin 80 oli alimpia. Rahallisesti vuonna 2022 oletettavasti

voittaneiden tarjousten yhteissumma oli lähes 140 miljoonaa euroa ja vuonna 2023 noin 13 miljoonaa euroa.

Yritysten vastuuhenkilöiden rikostaustaisuus ei siis vaikuta olevan poissulkemisperusteena kovinkaan usein soveltuva kriteeri. Vaikka poissulkuperuste on olemassa varsin harvalukuisessa joukossa tapauksia, osoittaa tämä toisaalta myös hankintalain poissulkemisperusteiden ennalta estävää vaikutusta. Tämä johtuu siitä, että hankintalaissa mainittuihin rikoksiin syyllistyneet eivät todennäköisesti osallistu kilpailutuksiin, koska tietävät tulevansa suljetuksi pois kilpailutuksesta. On myös mahdollista, että joissain tilanteissa rikostaustainen taustahenkilö siirretään pois virallisesta asemasta yhtiön taustalta, jotta poissulkukriteeri ei estäisi kilpailutuksessa menestymistä. Vaikka kaikkia rikostuomioita pidettäisiin tarjouskilpailun voittamisen estävänä tekijänä, tarkoittaisi se hyvin pientä osuutta kilpailutusten yhteissummasta.

3.4 Yhteenveto

Vuosina 2022–2023 hankintalain piiriin kuuluviin kilpailutuksiin on osallistunut vuosittain yli sata verotarkastusten perusteella harmaaksi määriteltyä yritystä. Nämä yritykset ovat antaneet alimman tarjouksen yli 200 kilpailutuksessa vuosittain tarjousten yhteissumman ollessa 200 miljoonan euron molemmin puolin. Tarkasteltaessa kilpailutuksiin osallistuneita yrityksiä, yhtymiä ja elinkeinonharjoittajia kokonaisuutena, ovat ne koneoppimismallin mukaan varsin alhaisen harmaan talouden riskin toimijoita ja niiden riski poikkeaa selvästi yrityspopulaatiosta keskimäärin. Kilpailutuksiin osallistuneet yritykset ovat pääosin varsin pitkään toimineita ja vakavaraisia yrityksiä, ja niissä harmaan talouden riski on tyypillisesti alhaisempi kuin vastaperustetuissa ja pienissä yrityksissä.

Julkisten hankintojen kilpailutuksiin oli kilpailutuksiin osallistunut vuosittain noin 650–840 sellaista yritystä, joilla itsellään oli puutteita velvoitteidenhoidossa. Nämä olivat jättäneet tarkasteltavana ajanjaksona oletettavasti voittavia tarjouksia 640–800 kappaletta tarjousten yhteissumman ollessa 50–160 miljoonaa euroa. Kun tarkasteltiin lisäksi myös vastuuhenkilöiden velvoitteidenhoidon puutteita, kasvoi voittaneiden tarjousten määrä noin kaksinkertaiseksi ja tarjousten yhteissumma 385–630 miljoonaan. Logistisen regressiomallin mukaan velvoitteidenhoidon puutteilla ei ole kuitenkaan tilastollisesti merkityksellistä vaikutusta alhaisimman tarjouksen jättämiseen.

Vain verrattain harvojen kilpailutuksiin osallistuneiden yritysten taustahenkilöillä oli rikostuomioita ja näistä selvä enemmistö oli annettu erilaisista liikenne rikkomuksista ja pahoinpitelyistä. Hankintalaissa pakollisina poissulkemisperusteina mainituista rikosnimikkeistä tuomittujen yrityksiä osallistui vuosina 2022–2023 kilpailutuksiin muutamia kymmeniä ja ne jättivät kilpailutuksissa 45 kertaa alhaisimman tarjouksen. 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, varsinkin kun tarjoajalla ja ehdokkaalla on myös mahdollisuus esittää näyttöä luotettavuudesta siitä huolimatta, että sitä rasittaa jokin poissulkemisperuste. Hankintalain muutosta valmistelleen työryhmän mietinnössä esitetyt täydennykset rikosnimikkeistöön olisivat nekin

olleet merkitykseltään hyvin vähäisiä. Tulosten perusteella poissulkukriteerin merkitys on käytännössä melko vähäinen, joskin tämä toisaalta osoittaa myös rikostaustaa koskevan kriteerin ennalta estävää vaikutusta.

Selvityksessä tarkasteltiin myös, millaisten rikosnimikkeiden lisääminen poissulkemisperusteisiin olisi perusteltua hankintalain tarkoitus huomioon ottaen. Näiden hankintalaista ja työryhmän mietinnöstä puuttuvien rikosnimikkeiden, kuten maksuvälinepetoksen, velallisen rikosten ja liiketoimintakiellon rikkomisen, lisääminen poissulkuperusteisiin olisi vaikuttanut yhteensä viidentoista yhtiön joukkoon vuosina 2022–2023. Vaikka yritysten osalta määrät eivät ole suuria, voi korkeiden kynnysarvojen vuoksi jo yksittäisen kilpailutuksen päätyminen harmaan talouden toimijalle olla taloudellisesti hyvin merkittävää.

4 Hankintalain vaikutus harmaan talouden torjunnassa

4.1 Kilpailutuksiin osallistuneiden yritysten harmaan talouden riski suhteessa verrokkeihin

Selvityksen hypoteesin mukaan hankintalakiin sisältyvät poissulkemisperusteet torjuvat harmaata taloutta estämällä harmaan talouden toimijoita osallistumasta kilpailutuksiin, koska nämä tietävät menestymismahdollisuuksiensa olevan laiminlyöntiensä vuoksi heikot. Toiseen hankintalain kriteerien voidaan olettaa kannustavan yrityksiä ja elinkeinonharjoittajia hoitamaan yhteiskunnalliset velvoitteensa voidakseen osallistua kilpailutuksiin. Seuraavaksi tätä tutkitaan kahdella asetelmalla, joista ensimmäisessä hankintalain alaisiin kilpailutuksiin osallistuneita yrityksiä verrataan sellaisiin yrityksiin, jotka eivät ole osallistuneet kilpailutuksiin, mutta jotka ovat muilta ominaisuuksiltaan niitä vastaavia. Toisessa asetelmassa verrokijoukkona toimivat sellaiset yritykset, jotka ovat aineistossa osallistuneet ainoastaan hankintarajat alittaviin kilpailutuksiin.

Hankintalain vaikutusta tutkitaan kahdella vastemuuttujalla. Ensimmäinen vastemuuttuja on koneoppimismallilla estimoitu harmaan talouden riskidesiili. Toisena muuttujana toimii yritysten oma velvoitteidenhoito luvussa 3.2 käytettyjen luotettavuuskriteerien mukaisesti. Kaltaistus tehdään kolmella erilaisella menetelmällä ensimmäisessä asetelmassa, mutta kun verrokkijoukkona ovat ainoastaan hankintalain kynnysarvot alittaviin kilpailutuksiin osallistuneet yritykset, käytetään pelkästään optimaalista täyttä kaltaistusta, koska aineisto on liian pieni, jotta siitä voisi uhrata tapauksia pois tiputettavaksi. Kaltaistusmuuttujina hyödynnetään yrityksen ikää, palkansaajien lukumäärää, liikevaihtoa, omaa pääomaa, tasetta ja tulosta. Lisäksi oikeudellisen muodon ja toimialan on oltava täsmälleen samat ja verrokkit haetaan ainoastaan saman verovuoden tietojen perusteella. Valituista kaltaistusmenetelmistä on kerrottu tarkemmin luvussa 2.3.

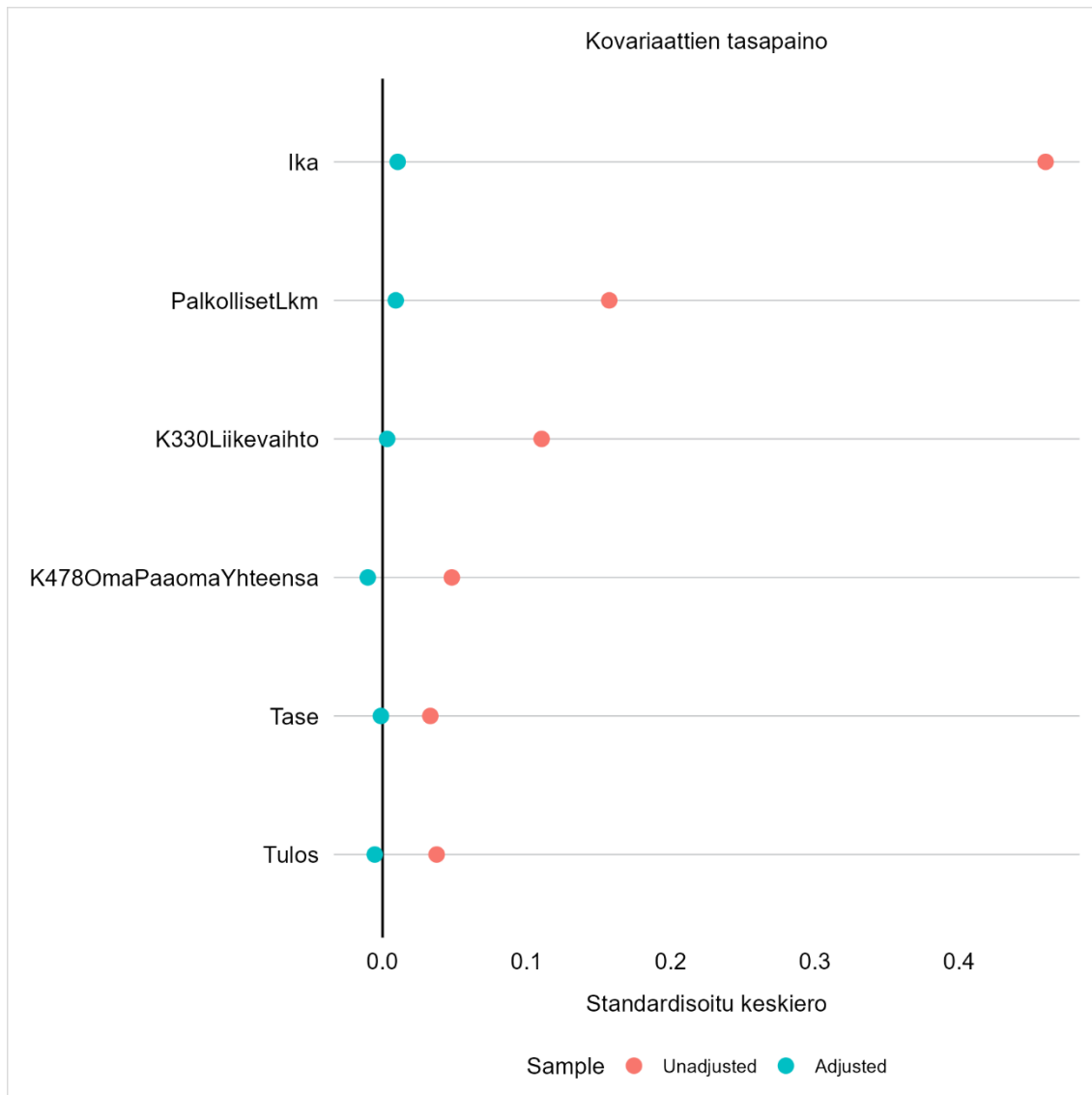
Taulukko 14. Hankintalain vaikutus yritysten harmaan talouden riskiin verrattuna kilpailutuksiin osallistumattomiin yrityksiin

Menetelmä	Estimaatti	95 % alaraja	95 % yläraja
Lähimmän naapurin kaltaistus	-0,06 *	-0,11	-0,01
CEM-kaltaistus	-0,23	-0,49	0,03
Täysi optimaalinen kaltaistus	-0,39 ***	-0,43	-0,35

Jokaisen menetelmän perusteella harmaan talouden riski on alhaisempi kilpailutuksiin osallistuneiden yritysten joukossa verrattuna niitä muuten liiketaloudellisesti vastaaviin saman toimialan yrityksiin, jotka eivät ole osallistuneet kilpailutuksiin. Ainoastaan CEM-kaltaistuksen estimaatti ei ole tilastollisesti merkitsevä. Estimaattien koossa on jonkin verran vaihtelua. Lähimmän naapurin kaltaistuksen mukaan keskimääräinen vaikutus yrityksen riskidesiiliin on 0,06, kun täyden kaltaistuksen perusteella se on lähes 0,4.

Tämän perusteella on vaikeaa tehdä arviota, mikä olisi todennäköisin hankintalain vaikutuksen merkitys harmaan talouden torjunnassa. Vastemuuttujaan sisältyy luonnollisesti epävarmuutta, koska se on laskennallisesti päätelty, eikä objektiivisesti havaittu. Lisäksi on vaikeaa sanoa, kuinka hyvin valituilla kovariaateilla⁸⁰ voidaan poistaa valikoitumisharhaa ja lopulta mikä kaltaistusmenetelmä toimii tässä aineistossa parhaiten. Kaikki kolme menetelmää saavat tasapainotettua aineistot valittujen kovariaattien osalta, eivätkä menetelmien erot ole suuria. Isoimmat erot ryhmien välillä ennen kaltaistusta ovat yritysten iässä ja palkansaajien määrässä. Taseen ja tuloksen osalta erot ovat ryhmien välillä ennen kaltaistustakin suhteellisen pieniä.

⁸⁰ Kovariaatti (*covariate*) tarkoittaa muuttujaa, joka voi vaikuttaa selitettävään muuttujaan, eli vasteeseen, mutta joka ei ole tutkimuksen pääkiinnostuksen kohteena. Kovariaatteja käytetään usein selittämään tai kontrolloimaan vaihtelua tilastollisessa mallissa.

Kuvio 2. Kovariaattien tasapaino ennen ja jälkeen täyden optimaalisen kaltaistuksen

Parhaiten tasapainotuksessa onnistuu CEM-kaltaistus, joka toisaalta myös kadottaa käytettävissä olevaa aineistoa. Toiseksi parhaiten kovaariattien tasapainotuksessa onnistuu täysi kaltaistus, jonka etuna on myös se, että se hyödyntää koko aineistoa. Tämän perusteella uskottavimman estimaatin tarjonnee täyden kaltaistuksen menetelmä, jonka mukaan julkisten hankintojen kilpailutuksiin osallistuneet yritykset ovat vajaa puoli desiliä vähemmän riskisiä kuin niitä muuten vastaavat samojen toimialojen yritykset.

Taulukko 15. Hankintalain marginaaliefekti yritysten velvoitteidenhoidon puutteisiin

Menetelmä	Estimaatti	95 % alaraja	95 % yläraja
Lähimmän naapurin kaltaistus	-1,2 % ***	-1,8 %	-0,1 %
CEM-kaltaistus	-1,6 %	-5,3 %	2,1 %
Täysi optimaalinen kaltaistus	-2 % ***	-2,4 %	-1,6 %

Kilpailutuksiin osallistuneilla yrityksillä on myös pienempi riski velvoitteidenhoidon puutteille. Kaikissa kolmessa asetelmassa piste-estimaatti on selvästi negatiivinen ja CEM-kaltaistusta

lukuun ottamatta tilastollisesti merkitsevä. Marginaaliefektien piste-estimaatit ovat 1,2 ja kahden prosenttiyksikön välissä eli kilpailutukseen osallistuneen yrityksen riski velvoitteidenhoidon puutteille on noin 1–2 prosenttiyksikköä alhaisempi kuin sitä muuten vastaavan yrityksen. Niillä on siis vähemmän verovelkaa ja ne hoitavat verotukseen liittyvät ilmoitusvelvoitteensa paremmin kuin verrokkinsa.

Toisessa asetelmassa vertasimme hankintalain piirissä oleviin kilpailutuksiin osallistuvia yrityksiä pelkästään kynnysarvot alittaviin kilpailutuksiin osallistuviin yrityksiin. Käytössämme oleva aineisto kynnysarvon alittavista hankinnoista on hyvin puutteellinen, sillä tällaisia kilpailutuksia ei yleensä hoideta Clodian kautta. Aineisto sisältää vain noin 200 sellaista yritystä, jotka eivät olleet osallistuneet myös kynnysarvon ylittäviin hankintoihin. On myös huomioitava, että nämä yhtiöt ovat osallistuneet pienhankintojen kilpailutuksiin, joissa tilaaja on usein velvoitettu tarkistamaan tilaajavastuulain mukaisesti esimerkiksi sopimusosapuolen verojen maksua koskevat laiminlyönnit, sekä ennakkoperintärekisteröintiä ja liiketoimintakieltoja koskevan tilanteen. Ainoana menetelmänä käytetään täyttä optimaalista kaltaistusta, koska aineisto on niin pieni.

Taulukko 16. Hankintalain alaiseen kilpailutukseen osallistuneiden harmaus suhteessa vain rajat alittaviin kilpailutukseen osallistuneisiin

Estimaatti	95 % alaraja	95 % yläraja
0,19	-0,18	0,56

Ryhmien välillä ei ole käytännössä eroa keskimääräisessä riskidesiilissä ennen kaltaistusta, eikä myöskään kaltaistuksen jälkeen. Mallin mukaan hankintalain alaisiin kilpailutuksiin osallistuneiden joukossa olisi hieman korkeampi riski, mutta luottamusvälit ovat niin isot, ettei eroa käytännössä ole. Aineisto on pieni ja pienkilpailutusten joukosta puuttuu suuri määrä tapauksia, joten tästä aineistosta ei voida tehdä päätelmiä pienkilpailutuksiin ja rajat ylittäviin kilpailutuksiin osallistuvien yritysten harmaan talouden riskisyydestä.

Taulukko 17. Hankintalain alaiseen kilpailutukseen osallistuneiden velvoitteiden hoito suhteessa vain rajat alittaviin kilpailutukseen osallistuneisiin

Estimaatti	95 % alaraja	95 % yläraja
-5 %	-9,7 %	0,4 %

Sen sijaan pienkilpailutuksiin osallistuneiden joukossa velvoitteidenhoidon puutteita esiintyi selvästi useammin. Piste-estimaatti on jopa viisi prosenttiyksikköä ja luottamusvälin alaraja on jopa noin 10 prosenttiyksikön efekti. Aineiston luonteen vuoksi tuloksesta ei tule vetää laajempia johtopäätöksiä, mutta ainakin objektiivisesti havaittavia velvoitteidenhoidon puutteita esiintyi enemmän pienkilpailutuksiin osallistuneiden joukossa, kuin hankintalain alaisiin kilpailutuksiin osallistuneilla verrokeilla.

Tulosten mukaan julkisten hankintojen kilpailutuksiin osallistuneilla yrityksillä on siis pienempi harmaan talouden riski kuin niitä muuten vastaavilla samojen toimialojen yrityksillä. Lisäksi kilpailutuksiin osallistuneilla yrityksillä on myös pienempi riski velvoitteidenhoidon puutteille. Näin ollen hankintalailla vaikuttaisi olevan harmaata taloutta estävä vaikutus, mikä edelleen puoltaisi kynnysarvojen laskemista nykyisestä. Näin hankintalain harmaata taloutta

estävä vaikutus ulottuisi laajempaan joukkoon kilpailutuksia ja yhä useammassa kilpailutuksessa olisi pienempi riski sille, että harmaan talouden toimija voittaa kilpailutuksen.

4.2 Pakollisten poissulkemisperusteiden vaikutus

Rikosrekisteritietoja koskeva selvittämisvelvollisuus koskee vain hankintalain EU-kynnysarvot ylittäviä ja erityisalojen kynnysarvot ylittäviä hankintoja, kun taas kansallisissa hankinnoissa hankintayksikkö voi valita, haluaako se soveltaa pakollisia ja harkinnanvaraisia poissulkemisperusteita siten kuin EU-hankintamenettelyissä sovelletaan. Pakollisilla poissulkemisperusteilla on lähtökohtaisesti ennalta estävä vaikutus EU-hankinnoissa, sillä esimerkiksi yritys, jonka taustahenkilö on saanut lainvoimaisen veropetostuomion, jättää todennäköisesti osallistumatta tarjouskilpailuun. Kynnysarvot alittavien hankintojen osalta tätä vaikutusta ei suoraan ole, mutta ennalta estävä vaikutus ulottuu silti jossain määrin myös kansallisiin hankintoihin, koska hankintayksiköt selvittävät poissulkemisperusteiden olemassaoloa useissa tilanteissa myös kansallisissa hankinnoissa. Jo vuonna 2016 hankintalain uudistuksen ollessa lausuntokierroksella osa kansalaisjärjestöistä ja tuomioistuimista katsoi, että pakollisten poissulkemisperusteiden tulisi olla mietinnössä ehdotetusta poiketen pakollisia ja hankintayksiköitä velvoittavia myös EU-kynnysarvon alittavissa kansallisissa hankinnoissa.⁸¹

⁸¹ HE 108/2016 vp, Luku 5.2.

Taulukko 18. Hankintalaissa mainituista rikostuomioista tuomittujen yritysten tarjoukset kilpailutuksen tyypin mukaan

Kilpailutuksen tyyppi	Tarjousten määrä	Yritysten määrä	Tarjousten osuus	Yritysten osuus
Kansallinen hankintailmoitus	77	20	0,14 %	0,24 %
EU-hankintailmoitus, erityisalat	3	2	0,07 %	0,2 %
Kynnysarvon alittava hankintailmoitus	0	0	0 %	0 %
Minikilpailutus	3	2	0,12 %	0,57 %
Kansallinen hankintailmoitus, puolustus- ja turvallisuushankinnat	0	0	0 %	0 %
EU - dynaaminen hankintajärjestelmä	0	0	0 %	0 %
Sosiaalipalvelut ja muut erityispalvelut - hankintasopimukset - hankintailmoitus	9	1	0,04 %	0,03 %
EU-hankintailmoitus	105	14	0,17 %	0,18 %
EU-hankintailmoitus, puolustus- ja turvallisuushankinnat	0	0	0 %	0 %
Sosiaalipalvelut ja muut erityispalvelut - hankintasopimukset - hankintailmoitus (dps)	0	0	0 %	0 %
Erityisalahankinta, eu-kynnysarvon alittava	0	0	0 %	0 %
Sisäinen kilpailutus (dps)	16	2	0,06 %	0,06 %
Toimittajarekisterille suunnattu tarjouspyyntö, erityisalat, eu-kynnysarvon ylittävä	0	0	0 %	0 %
Kansallinen dynaaminen hankintailmoitus	0	0	0 %	0 %

Kun katsotaan alkuperäisestä, rajaamattomasta aineistosta kilpailutuksen tyypin mukaan sellaisten yritysten lukumäärää, joiden taustahenkilöillä on hankintalaissa mainitun nimikkeen mukainen rikostuomio, ei eroja käytännössä ole. Hankintalaissa mainittuja rikostuomioita ei siis esiinny enemmän sellaisissa kilpailutuksissa, joissa rikostuomiot eivät ole pakollisia poissulkuperusteita. Suurinta osaa kilpailutustyypeistä esiintyy alkuperäisessä aineistossa niin vähän, ettei niihin osallistuneiden yritysten joukosta löydy ensimmäistäkään taustahenkilöä, jolla olisi laissa mainittu rikostuomio. Muissa kilpailutuksissa osuus on korkeintaan parin promillen luokkaa niin yritysten kuin tarjousten osuudessa. Hankintalaissa mainittujen tuomioiden mukaisesti tuomittujen henkilöiden yritysten jättämien tarjousten osuus on jopa korkeimmillaan EU-hankintailmoituksissa, 0,17 prosenttia.

Hankintalaissa mainittuja rikostuomioita esiintyy kilpailutuksiin osallistuneiden yritysten taustahenkilöillä ylipäättään varsin vähän. Pakollista poissulkemisperustetta ei ole myöskään silloin, jos tuomio ei ole vielä lainvoimainen tai jos tiedot on jo poistettu rekisteristä. Poistoaika vaihtelee rangaistuksen ankaruuden mukaan. Lisäksi on mahdollista, että tosiasiallisesti päättävässä asemassa oleva talousrikoksista tuomittu henkilö ei ole yrityksen virallinen vastuuhenkilö, josta rikosrekisteriote tulisi toimittaa. Vaikka ehdokasta rasittaisi poissulkemisperuste, sitä ei saa sulkea pois tarjouskilpailusta, mikäli hankintayksikkö katsoo ehdokkaan antaman luotettavuuttaan koskevan näytön riittäväksi.⁸²

4.3 Yhteenveto

Tässä luvussa on selvitetty hankintalain vaikutusta harmaan talouden torjunnassa vertaamalla hankintalain alaisiin kilpailutuksiin osallistuneita yrityksiä sellaisiin yrityksiin, jotka eivät ole osallistuneet kilpailutuksiin, mutta jotka ovat muilta ominaisuuksiltaan niitä vastaavia. Toisessa asetelmassa verrokkijoukkona toimivat sellaiset yritykset, jotka ovat aineistossa osallistuneet ainoastaan hankintarajat alittaviin kilpailutuksiin.

Jokaisen menetelmän perusteella harmaan talouden riskin havaittiin olevan alhaisempi kilpailutuksiin osallistuneiden yritysten joukossa verrattuna niitä muuten liiketaloudellisesti vastaaviin saman toimialan yrityksiin, jotka eivät ole osallistuneet kilpailutuksiin. Kilpailutuksiin osallistuneilla yrityksillä oli myös pienempi riski velvoitteidenhoidon puutteille. Verrattaessa hankintalain piirissä oleviin kilpailutuksiin osallistuneita yrityksiä pelkästään kynnysarvot alittaviin kilpailutuksiin osallistuviin yrityksiin ei eroa ryhmien välillä juurikaan ollut keskimääräisessä harmaan talouden riskissä. Sen sijaan tarkasteltaessa velvoitteidenhoitoa havaittiin, että pienkilpailutuksiin osallistuneiden joukossa esiintyi selvästi useammin velvoitteidenhoidon puutteita. Hankintalailla vaikuttaisi siis olevan harmaata taloutta estävä vaikutus, mikä edelleen puoltaisi kynnysarvojen laskemista nykyisestä.

Vaikka hankintalailla havaittiin olevan harmaata taloutta estävä vaikutus, ei siihen sisältyvillä pakollisilla poissulkemisperusteilla vaikuttaisi olevan vastaavaa vaikutusta. Verrattaessa EU-kynnysarvot ylittävien hankintojen kilpailutuksiin osallistuvien yritysten taustahenkilöiden rikostaustaa sellaisten yritysten taustahenkilöiden tietoihin, jotka olivat osallistuneet kynnysarvon alittaviin hankintoihin, ei eroja ollut. Hankintalaissa mainittuja rikostuomioita oli kuitenkin aineiston yritysten taustahenkilöillä ylipäättään hyvin vähän ja toisaalta pakollisen poissulkemisperusteen vaikutus ei ole likimainkaan yhtä tarkasti kohdentuva kuin hankintalain vaikutus kokonaisuutena ensimmäisissä tutkimusasetelmissä.

⁸² Hankintalain 82 §.

5 Kilpailutuksen ominaisuuksien yhteys kilpailutukseen osallistuvien yritysten harmaan talouden riskiin

5.1 Taustaa

Tässä luvussa tutkitaan erilaisia yksittäisen kilpailutuksen tasolle pääteltyjä ominaisuuksia ja niiden vaikutusta sekä kilpailutukseen osallistuneiden yritysten keskimääräiseen riskiin että alimman tarjouksen jättäneen yrityksen riskisyyteen. Ensiksi muutamien avainominaisuuksien yhteyttä riskisyyteen tutkitaan vakioimatta muita muuttujia, minkä jälkeen rakennetaan regressiomallit, joissa huomioidaan kaikki ominaisuudet samanaikaisesti. Lopuksi tarkastellaan tuloksia mahdollisesti selittäviä tekijöitä. Ennen empiiristä osiota muutamia muuttujia taustoitetaan teorian osalta viittaamalla aikaisempaan tutkimuskirjallisuuteen.

Kilpailun vähäisyyden on todettu olevan ongelma julkisissa hankinnoissa. Vuosina 2017–2022 järjestetyistä kilpailutuksista vajaassa 15 prosentissa saatiin vain yksi tarjous.⁸³ Vuoden 2025 alussa hankintalain uudistamista käsitellyt työryhmä esitti, että jatkossa hankintayksiköille asetettaisiin lähtökohtainen velvoite kilpailutuksen uusimiseen, jos kilpailutuksessa on vain yksi tarjoaja. Harmaan talouden torjunnan näkökulmasta keskeinen haaste on, että vähäinen kilpailun määrä voi johtaa tilanteeseen, jossa hankintayksikkö joutuu valitsemaan tahtomattaan palveluntarjoajan, jolla on esimerkiksi puutteita velvoitteidenhoidossa.

Onnistunut hankintojen toteuttaminen edellyttää ennakointia ja hyvää suunnittelua, mutta silti julkisia hankintoja joudutaan tekemään usein ainakin jossain määrin kiireisessä aikataulussa, koska tarpeet hankinnoille voivat tulla yllättäen ja hankintayksikköjen resurssit ovat rajalliset. Esimerkiksi pääasiassa Uudenmaan kuntien hankintavastaavien haastatteluihin perustuvassa haastattelututkimuksessa suurimpina haasteina esiin nousivat resurssien puute, kiire, ennakoinnin ja suunnitelmallisuuden puute ja hajautetun hankintaorganisaation ongelmat.⁸⁴ Poikkeuksellisesti äärimmäisen kiireen vuoksi hankintayksikkö voi poiketa kilpailutusvelvoitteesta ja tehdä suorahankinnan. Sopimuksen tekemisen tulee tällöin olla ehdottoman välttämätöntä,⁸⁵ ja säädettyjen määräaikojen noudattaminen mahdotonta sellaisen

⁸³ Hiilamo et al. (2023), s. 33.

⁸⁴ Monessa hankintayksiköissä on pulaa työvoimasta ja vaihtuvuutta hankintahenkilökunnassa. Ks. Kaljunen (2022).

⁸⁵ Välttämättömyyttä on arvioitu esimerkiksi ratkaisussa KHO 2011:59, jossa suorahankinta katsottiin laittomaksi, koska rekrytointi- ja sijaistenhallintaohjelmistopalveluja koskeva hankintasopimus oli tehty voimassaoloajaltaan pidempänä ja kohteeltaan laajempaa kuin olisi ollut hankintayksikön suorahankinnan perusteeksi ilmoittaman terveydenhuollon työtaistelun uhan vuoksi ehdottoman välttämätöntä. Ratkaisussa MAO:652/15 suorahankinta arvioitiin laittomaksi, koska julkisten käymäläpalveluiden turvaamista koskeva kiireellisyyden peruste päättyi turistikauden päättymisen myötä kesän lopussa.

äärimmäisen kiireen vuoksi,⁸⁶ joka on aiheutunut hankintayksiköstä riippumattomasta⁸⁷ ja ennalta arvaamattomasta syystä.⁸⁸ Hankintalain esitöiden mukaan kilpailuttamisvelvoitteesta poikkeuksen muodostavan suora hankinnan käyttöedellytyksiä on kuitenkin tulkittava suppeasti.⁸⁹

Jos suora hankinnan edellytyksenä olevat kiireperusteet eivät sovellu, mutta hankinta on kuitenkin kiireellinen, voi tällöin olla mahdollista käyttää nopeutettua avointa tai rajoitettua menettelyä. Tämä edellyttää, että määräaikojen noudattaminen on näissä menettelyissä hankintayksikön asianmukaisesti perustellun kiireen vuoksi käytännössä mahdotonta.⁹⁰ Tarjousajan on oltava avoimessa menettelyssä vähintään 15 päivää. Toisaalta jos hankintayksiköllä on jo olemassa kilpailutettu puitesopimus tai dynaaminen hankintajärjestelmä, hankinta voidaan tehdä nopeasti näiden kautta ilman uutta kilpailutusta.

Tarjousajan pituudella on havaittu olevan vaikutusta saatujen tarjousten määrään. Pidemmän tarjousajan yhteys kilpailun määrään kuitenkin pienenee, kun tarjousaika kasvaa entisestään.⁹¹ Koska vähäinen kilpailun määrä edelleen kasvattaa riskiä sellaisen palveluntarjoajan valikoitumisesta voittajaksi, jolla on puutteita yhteiskunnallisten velvoitteiden hoitamisessa, on mahdollista, että myös kilpailutuksen kestolla ja kilpailutuksissa menestyvien yritysten harmaan talouden riskillä on tätä kautta yhteys.

Kilpailua julkisissa hankinnoissa tutkineet Hiilamo, Jääskeläinen ja Reyes havaitsivat, että kilpailua on enemmän suurissa kunnissa ja tiheästi asutuilla alueilla sekä näiden läheisyydessä, kun taas kauempana asutuskeskuksista esimerkiksi Pohjois- ja Itä-Suomessa kilpailun määrä vähenee. Keskisuuret ja pienet kunnat kärsivät kilpailun puutteesta.⁹²

Ulkomaisessa tutkimuskirjallisuudessa on havaittu, että hankinnoissa suositaan usein paikallisia toimijoita, mikä johtuu muun muassa epävirallisista informaatiokanavista ja aikaisemmista yhteistyöhankkeista.⁹³ Kunnilla on lähtökohtaisesti intressi työllistää nimenomaan oman alueensa toimijoita ja joissain tilanteissa hankkeen toteuttaminen paikallisen toimijan kanssa voi olla hankkijan näkökulmasta helpompaa. Hankintalain syrjintäkiellon periaatteen mukaan paikallisten yritysten suosiminen on kuitenkin kiellettyä, eikä kilpailutettavien

⁸⁶ Ks. esim. MAO:525/16, jossa markkinaoikeus katsoi väistötöloja koskevan suora hankinnan perustelluksi äärimmäiseen kiireeseen vedoten muun muassa siksi, että ympäristöterveysviranomaisen asettama määräaika oli edellyttänyt välitöntä toimiin ryhtymistä. Ratkaisuun ei vaikuttanut se, että sisäilmaongelmaa voitiin pitää todennäköisenä jo aiemmin saadun tiedon nojalla. Sen sijaan ratkaisussa MAO:319/16 Markkinaoikeus katsoi suora hankinnan laittomaksi, koska hankintamenettelyä oli alettu toteuttamaan vasta noin 7kk sen jälkeen, kun hankintayksikön katsottiin olleen todistettavasti tietoinen väistötötilan hankintaan ryhtymisen tarpeesta.

⁸⁷ Ks. tästä esim. MAO:500/2024, jossa markkinaoikeus arvioi, että hankintayksikkö on omalla toiminnallaan voinut vaikuttaa perintäpalveluiden järjestämiseksi tarvittavan selvityksen hankkimiseen ja projektien valmistumisen aikatauluun, sekä perintäpalveluiden järjestämisen tapaan. Näin ollen kiireen ei voitu katsoa aiheutuneen hankintalain 40 §:n 2 momentin 4 kohdassa tarkoitetulla tavalla hankintayksiköstä riippumattomasta, ennalta arvaamattomasta syystä. Hallituksen esityksen mukaan (HE 50/2006 vp. s. 118) kiire ei saa syntyä millään tavalla hankintayksikön toiminnasta, kuten esimerkiksi hankintayksikön viivytelystä hankinnan tekemisessä.

⁸⁸ Viime vuosina äärimmäisen kiireperusteiden soveltumista on arvioitu myös Covid-19-pandemiasta johtuneeseen kiireeseen perustuvissa tilanteissa. Ks. tästä markkinaoikeuden ratkaisut MAO 101/21 ja MAO 102/22.

⁸⁹ HE 108/2016 vp, s. 133.

⁹⁰ Ks. esim. covid-19-hankintaperusteita koskeva tapaus MAO:102/21.

⁹¹ Hiilamo et al. (2023), s. 30.

⁹² Hiilamo et al. (2023), s. 22.

⁹³ Baltrunaite (2019), Ryan (2020), Baranek ja Titl (2020).

hankintojen kelpoisuusehtoja ja arviointikriteerejä saa räätälöidä siten, että ne eivät ole tasa-puolisia eivätkä oikeasuhtaisia ja objektiivisia hankinnan tavoitteiden näkökulmasta.⁹⁴

Toimialojen välillä on huomattavia eroja kilpailun määrässä, mikä johtuu muun muassa toimialojen erilaisista markkinarakenteista, sekä tuotteiden ja palvelujen tarjoamiseen liittyvistä logistisista kysymyksistä. Joihinkin paikallisesti toteutettaviin palveluihin, kuten lumenauraukseen ja kuljetuspalveluihin, osallistuvat pääsääntöisesti lähinnä paikalliset toimijat, jolloin paikallisen markkinan koko voi rajata tarjoajien määrän hyvin pieneksi. Sen sijaan esimerkiksi suunnittelu- ja koulutuspalveluissa ja tavarahankinnoissa kilpailutuksiin osallistuu usein yrityksiä sijainnista riippumatta. Tämän ohella esimerkiksi hankittavan tuotteen tai palvelun poikkeuksellinen luonne tai jonkin yrityksen poikkeuksellisen vahva markkina-asema hankittavan laitteen tarjonnassa voi selittää vähäistä kilpailua tietyillä toimialoilla.⁹⁵

5.2 Yksittäiset kilpailutuksen ominaisuudet ja voittajan riskisyys

5.2.1 Maantieteellinen alue

Maantieteellisen alueen osalta alimman tarjouksen jättäneen yrityksen riskisyyttä tutkitaan ainoastaan niiden kilpailutusten osalta, jossa hankkijana on kunta. Tällä tavoin kilpailutuksen maantieteellinen sijainti on yksiselitteinen toisin kuin esimerkiksi valtion eri toimipisteiden osalta. Myös kunnan väkimäärä on tällöin harhaton muuttuja ja sitä voidaan käyttää tilastollisissa malleissa. Maantieteellinen alue tutkitaan Tilastokeskuksen suuralueluokittelun⁹⁶ tasolla. Suuralueita on Helsinki-Uusimaa, Etelä-Suomi, Länsi-Suomi sekä Pohjois- ja Itä-Suomi, joiden lisäksi Ahvenanmaa erotellaan omaksi suuralueekseen, mutta Ahvenanmaa ei esiinny tässä aineistossa.

Taulukko 19. Suuralue ja kilpailutuksiin osallistuneiden voittajan riskisyys

Suuralue	Keskimääräinen riskidesiili	Velvoitteidenhoidon puutteiden osuus
Helsinki-Uusimaa	4	7,9 %
Etelä-Suomi	3,8	9,9 %
Länsi-Suomi	3,7	6,4 %
Pohjois- ja Itä-Suomi	3,6	6,1 %

Alimman tarjouksen jättäneiden yritysten keskimääräisessä riskidesiilissä ei juuri ole eroja eri suuralueiden kuntien välillä ja se on kaikissa väliltä 3,6–4. Velvoitteidenhoidon osalta on

⁹⁴ Hankintalain soveltamisalan ulkopuolelle jäävissä pienhankinnoissa rajoituksia paikallisten toimijoiden huomiointiin on vähiten, mutta kynnysarvot ylittävienkin hankintojen kohdalla hankintalain asettamien reunaehtojen puitteissa paikallisuus on mahdollista joissain tapauksissa huomioida esimerkiksi hankinnan kohteen määrittelyssä ja osiin jakamisessa, sekä sijaintipaikan määrittelyä koskevin ehdoin, kun se on kohteelle luonteenomaista. Ks. esim. MAO:520–523/12. Julkisissa hankinnoissa voidaan edellyttää myös työn tarjoamista paikallisille, vaikeassa työllistymisasemassa oleville henkilöille.

⁹⁵ Kilpailun on havaittu olevan hyvin vähäistä esimerkiksi lääketieteellisten tarvikkeiden ja teollisten koneiden hankinnoissa, ks. Hiilamo et al. 2023, s. 19–21. Myös laatupisteytyksellä on havaittu olevan yhteys vähäisempään kilpailuun. Ks. Jääskeläinen ja Tukiainen (2019).

⁹⁶ https://stat.fi/fi/luokitukset/suuralue/suuralue_1_20250101?code=2

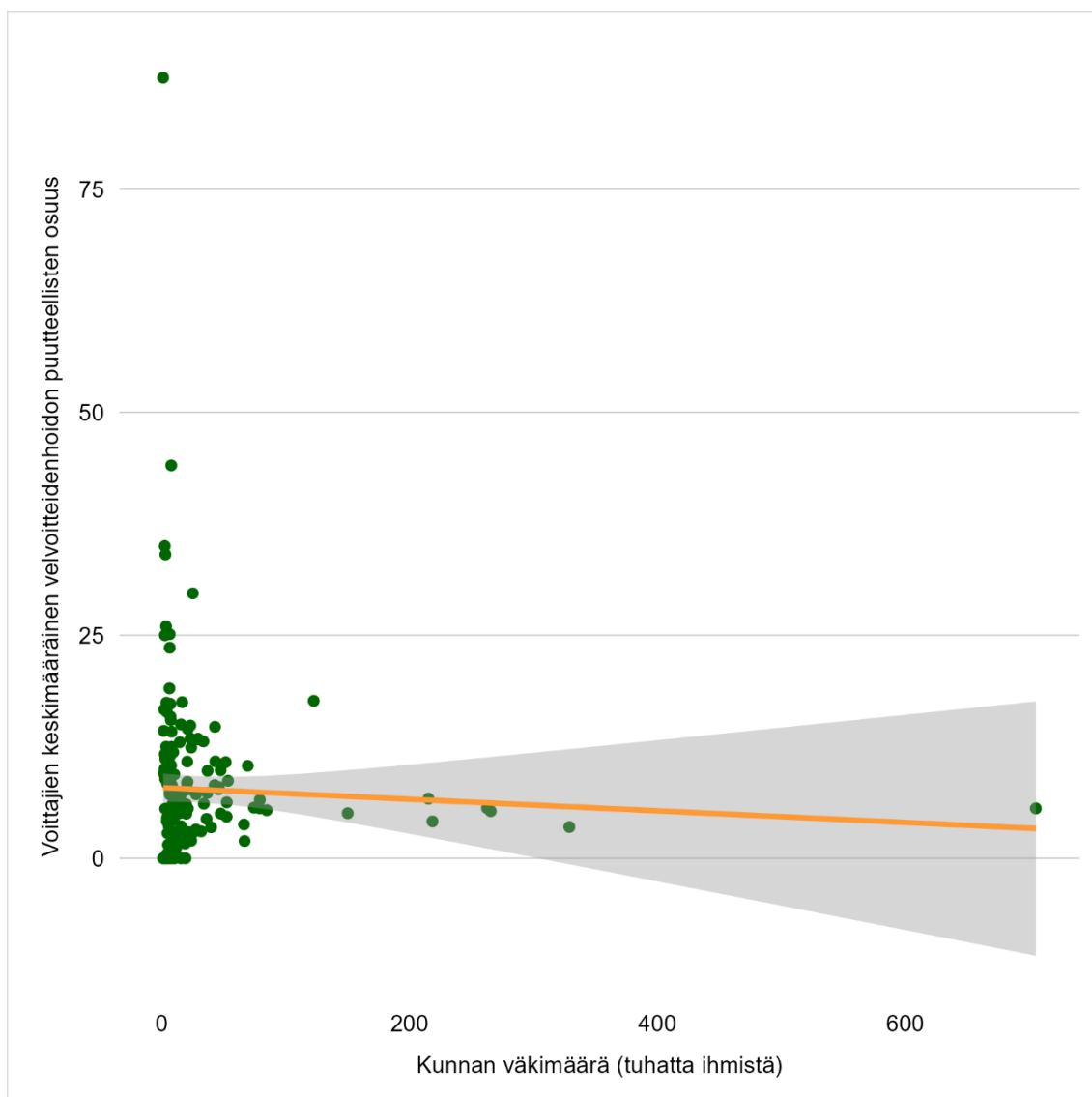
havaittavissa pieniä eroja. Parhaiten velvoitteensa hoitaneet yritykset ovat Pohjois- ja Itä-Suomessa, missä velvoitteidenhoidon puutteita havaitaan noin kuudella prosentilla alimman tarjouksen jättäneistä yrityksistä. Eniten puutteita löytyy Etelä-Suomen kilpailutuksiin alimman tarjouksen jättäneillä yrityksillä, missä osuus on noin 10 prosenttia. Ero pienimmän ja suurimman osuuden välillä on siis noin neljä prosenttiyksikköä.

Taulukko 20. Kunnan väkimäärän sekä riskimuuttujien välinen korrelaatiokerroin

Muuttuja	Korrelaatiokerroin
Keskimääräinen riskidesiili	-0,004
Velvoitteidenhoidon puutteiden osuus	-0,048

Kunnan väkimäärän vaikutusta tarkasteltaessa kaikki saman kunnan tekemät kilpailutukset aggregoidaan yhteen ja havaintoyksiköksi tulee kilpailutuksia toimittanut kunta yksittäisen kilpailutuksen sijaan. Kunnan väkimäärän korrelaatio kilpailutukseen osallistuneiden yritysten keskimääräisen riskidesiilin kanssa on käytännössä olematon ja varsin pieni velvoitteidenhoidon osalta.

Kuvio 3. Velvoitteidenhoidon puutteiden osuus ja kilpailutuksen toteuttaneen kunnan väkimäärä



Kilpailutuksen toteuttaneen kunnan maantieteellisellä sijainnilla tai väestön määrällä ei siis näytä olevan juurikaan vaikutusta kilpailutuksiin osallistuviin harmaan talouden riskiyritysten määrään. Sen sijaan velvoitteidenhoidon puutteita tarkasteltaessa erot ovat suurempia. Pohjois- ja Itä-Suomessa kilpailutuksiin osallistuneet yritykset ovat hoitaneet velvoitteensa parhaiten, kun taas eniten puutteita havaittiin Etelä-Suomen kilpailutuksiin alimman tarjouksen jättäneillä yrityksillä. On huomioitava, että Helsingin ja Uudenmaan alueella myös koko yrityspopulaation harmaan talouden riski on jonkin verran muita alueita korkeampi.

5.2.2 Hankittava palvelu ja yritysten toimiala

Hankinnat voidaan kilpailutetun palvelun CPV-luokan perusteella jakaa kolmeen luokkaan, jotka ovat palveluhankinnat, rakennusurakat sekä tavarahankinnat. Kilpailutukselle voidaan myös päätellä toimiala siihen osallistuneiden yritysten toimialan avulla. Kilpailutuksen toimialaksi määritellään siihen osallistuneiden yritysten enemmistön toimiala kirjaintasolla.

Taulukko 21. CPV-luokka ja voittajan riskisyys

CPV-luokka	Keskimääräinen riskidesiili	Velvoitteidenhoidon puutteiden osuus
Palvelu	4,1	9,2 %
Rakentaminen	4	6,8 %
Tavara	3,2	4,5 %

Tavaran kilpailutuksissa alimman tarjouksen jättäneiden yritysten riskisyys on alhaisin. Niiden keskimääräinen riskidesiili on vain noin kolme, kun kahdessa muussa luokassa alimman tarjouksen jättäneiden riskidesiilin keskiarvo on neljä. Tavaran kilpailutuksissa oletettujen voittajien joukossa on myös vähiten velvoitteidenhoidon puutteita, sillä alimman tarjouksen jättäneiden joukossa vain 4,5 prosentilla on ollut velvoitteidenhoidon puutteita. Tämä on yli 2 prosenttiyksikköä vähemmän kuin rakentamisessa ja vain puolet siitä, mitä palveluiden kilpailutuksissa. Palveluiden kilpailutuksiin osallistuvilla yrityksillä ongelmia on kaikista eniten.

Taulukko 22. Kilpailutukseen osallistuneiden yritysten yleisin toimiala ja voittajan riskisyys

Toimiala	Keskimääräinen riskidesiili	Velvoitteidenhoidon puutteiden osuus
A Alkutuotanto	5,1	20,3 %
B Kaivostoiminta	3,8	14,8 %
C Teollisuus	3,2	6,2 %
D Sähkö- kaasu ja lämpöhuolto	3,5	0 %
E Vesihuolto ja jätehuolto	3,4	10,8 %
F Rakentaminen	4	6,8 %
G Tukku- ja vähittäiskauppa, auto-korjaus	3,2	4,7 %
H Kuljetus ja varastointi	3,7	16,1 %
I Majoitus- ja ravitsemistoiminta	5,5	10,2 %
J Informaatio ja viestintä	3,7	5 %
K Rahoitus- ja vakuutustoiminta	3,5	0 %
L Kiinteistöalan toiminta	4,3	15 %
M Ammatillinen, tieteellinen ja tekninen toiminta	4,6	4,7 %
N Hallinto- ja tukipalvelutoiminta	4,1	10,2 %
O Julkinen hallinto	3,2	0 %
P Koulutus	3,4	1,3 %
Q Terveys- ja sosiaalipalvelut	3,9	5,7 %
R Taiteet, viihde ja virkistys	6,4	20 %
S Muu palvelutoiminta	3,8	9,8 %
X Tuntematon	3	0 %

Toimialoista yritysten harmaan talouden riskisyyden osalta esiin nousee A alkutuotanto, I majoitus- ja ravitsemistoiminta sekä R taiteet, viihde ja virkistys. Näissä alimman tarjouksen jättäneiden yritysten keskimääräinen riskidesiili on viiden ja seitsemän väliltä. Suurimmillaan kilpailutusten oletettujen voittajien keskimääräinen riskisyys on kulttuurialan yritysten joukossa toimialalla R. Näiden toimialojen kilpailutukseen osallistuneilla yrityksillä on myös keskimäärin varsin usein velvoitteidenhoidon puutteita. Velvoitteidenhoidon puutteita on myös tavallista useammin kaivostoiminnan, kiinteistöalan, logistiikka-alan, hallintoalan sekä muun palvelutoiminnan kilpailutuksiin alimman tarjouksen jättäneillä yrityksillä.

5.2.3 Kilpailutukseen osallistuneiden yritysten määrä sekä tarjousikkunan aukioloaika

Kilpailutukseen osallistuneiden yritysten määrää ja tarjousikkunan aukioloaikaa tarkastellaan muuttamalla ne numeerisesta muuttujasta kategoriseksi luokittelemalla kilpailutukset muutama luokkaan. Tarjousikkunan mediaaniaukioloaika on noin kuukauden ja 25 prosentissa tapauksista kolme viikkoa tai alle. Neljäsosassa tapauksista mediaaniaukioloaika on noin viisi viikkoa tai enemmän. Valtaosa tarjousikkunoista on siis parin viikon sisällä ja noin kolmesta viiteen viikkoon. Tässä lyhyeksi tarjousikkunaksi luokitellaan kaksi viikkoa tai alle auki olleet tarjousikkunat, keskipitkäksi kahdesta viiteen viikkoa auki olleet. Pitkäksi luokitellaan viidestä viikosta sataan päivään auki olleet tarjousikkunat ja loput hyvin pitkiksi.

Aineistossa kilpailutukseen osallistuneiden yritysten mediaani on 3 ja keskiarvo vähän vajaa viisi. Kilpailutuksista 75 prosentissa tarjouksen jättäneitä yrityksiä on kuusi tai vähemmän. Yritysten määrät luokitellaan luokkiin ”yksi tarjouksen jättänyt yritys”, ”2–3 tarjouksen jättänyt yritystä”, ”4–9 tarjouksen jättänyt yritystä” ja ”10 tai enemmän tarjouksen jättänyt yritystä”.

Taulukko 23. Tarjouksen jättäneiden yritysten lukumäärä ja voittajan riskisyys

Luokka	Keskimääräinen riskidesiili	Velvoitteidenhoidon puutteiden osuus
Yksi yritys	3,5	5,6 %
2-3 yritystä	3,8	6,5 %
4-9 yritystä	4	8,6 %
10+ yritystä	4	6,4 %

Odotusten ja teorian vastaisesti niissä kilpailutuksissa, joissa on vähemmän yrityksiä, alimman tarjouksen jättäneellä yrityksellä on matalampi harmaan talouden riski. Jos tarjouksia jättäneitä yrityksiä on vain yksi, on sen riskidesiili keskimäärin 3,5. Tarkasteltaessa 2–3 yrityksen kilpailutuksia tämä nousee 3,8:aan ja kilpailutukseen osallistuneen yritysjoukon kasvaessa edelleen neljään. Velvoitteidenhoidon puutteidenkin osuus on alhaisin voittajien joukossa, kun vain yksi yritys on osallistunut kilpailutukseen. Tämän jälkeen velvoitteidenhoidon puutteiden määrä nousee kilpailutukseen osallistuneiden yritysten määrän lisääntyessä, kunnes laskee luokassa ”10+ yritystä”.

Taulukko 24. Tarjouskilpailun aukioloikkuna ja voittajan riskisyys

Luokka	Keskimääräinen riskidesiili	Velvoitteidenhoidon puutteiden osuus
Lyhyt	3,6	7,3 %
Keskipitkä	3,8	7,5 %
Pitkä	3,8	6,6 %
Hyvin pitkä	4,6	7 %

Jos kilpailutuksen tarjousikkuna on ollut auki alle kaksi viikkoa, alimman tarjouksen jättäneiden yritysten keskimääräinen riskidesiili on teorian vastaisesti alhaisimmillaan, 3,6. Eroa ei kuitenkaan juuri ole keskipitkän tai pitkän tarjousikkunan kilpailutukseen, mutta jos tarjousikkuna on ollut auki yli 100 päivää, silloin alimman tarjouksen jättäneiden keskimääräinen riskidesiili nousee 4,6:een. Velvoitteidenhoidon puutteiden osuuden osalta eri luokissa ei käytännössä ole eroja.

5.2.4 Hankintayksikön oikeudellinen muoto

Hankintayksikön oikeudellisen muodon osalta hyvinvointialueet, maakunnat ja kuntayhtymät luokitellaan yhteen. Tässä kokonaisuudessa hyvinvointialueiden hankintojen osuus on noin kaksi kolmasosaa. Valtion alaisiin hankintoihin lasketaan lisäksi erillishallinnolliset valtion laitokset sekä valtion liikelaitokset. Kunta ja osakeyhtiö ovat yksiselitteisiä, joista jälkimmäinen tarkoittaa Hanselin kaltaisia toimijoita. Näiden lisäksi käytetään kaatoluokkaa ”muu”, jonne kuuluu esimerkiksi kirkko, säätiöt ja yhdistykset sekä työeläkekassat.

Taulukko 25. Hankintayksikön oikeudellinen muoto ja voittajan riskisyys

Oikeudellinen muoto	Keskimääräinen riskidesiili	Velvoitteidenhoidon puutteiden osuus
Kunta	3,8	7,4 %
Maakunnat, kuntayhtymät, hyvinvointialueet	3,5	4,6 %
Valtio	4,3	6 %
Osakeyhtiö	3,9	9 %
Muu	3,7	4,6 %

Korkein harmaan talouden riski on yrityksillä, jotka ovat jättäneet alimman tarjouksen valtion ja sen liikelaitosten järjestämissä kilpailutuksissa. Näillä yrityksillä ei kuitenkaan ole merkittävää määrää velvoitteidenhoidon puutteita. Muissa luokissa keskimääräinen riskidesiili on alle 4, alhaisimmillaan hyvinvointialueiden, maakuntien ja kuntayhtymien järjestämissä kilpailutuksissa. Velvoitteidenhoidon puutteiden osalta luokkien välillä on isoja eroja. Yritysten velvoitteidenhoidon puutteita esiintyy vähiten maakuntien, kuntayhtymien ja hyvinvointialueiden, sekä luokan ”muu” järjestämien kilpailutusten voittajilla, joissa osuus on alle viisi. Korkeimmillaan velvoitteidenhoidon puutteiden osuus on osakeyhtiöiden järjestämissä kilpailutuksissa.

5.3 Kilpailutuksen ominaisuuksien vaikutus osallistuvien yritysten keskimääräiseen harmaan talouden riskiin

Seuraavaksi tutkitaan kilpailutuksen tasolle pääteltyjen ominaisuuksien yhteyttä kaikkien kilpailutukseen osallistuneiden yritysten keskimääräiseen riskiin sekä velvoitteidenhoidon puutteisiin aikaisempaa lukua järjestelmällisemmin hyödyntäen tilastollista mallintamista. Näin voidaan tutkia yksittäisiä muuttujia siten, että muut kilpailutukseen liittyvät ominaisuudet on vakioitu ja arvioida kuinka merkittäviä havaitut erot eri ryhmien välillä ovat.

Mallien multikollineaarisuuteen⁹⁷ liittyviä ongelmia tutkitaan VIF-arvolla⁹⁸. Molemmissa malleissa valtaosaan muuttujia ei liity mitään kollineaarisuusongelmia, mutta kaksi muuttujaa esiintyvät haasteellisia. Toimialan VIF-arvo ylittää vakavia ongelmia tarkoittavan arvon 10 molemmissa malleissa ja myös CPV-luokan VIF-arvo ylittää arvon 5 molemmissa malleissa. Näihin muuttujiin liittyviin estimaatteihin liittyy siten eniten epävarmuutta ja ne voivat vaikuttaa myös muiden muuttujien estimaatteihin sekoittavalla tavalla.

⁹⁷ Multikollineaarisuudella tarkoitetaan tilanteita, joissa kaksi tai useampi selittävää muuttujaa ovat voimakkaasti korreloituneita keskenään. Tämä johtaa siihen, ettei muuttujien yhteyttä vastemuuttujaan voida tällöin arvioida tarkasti. Tällöin estimaatteihin liittyy enemmän epävarmuutta ja leveämpiä luottamusvälejä ja pahimmillaan estimaatin etumerkki voi vaihtua.

⁹⁸ VIF eli *Variable Importance Factor* on metriikka, jota käytetään multikollineaarisuuden testaamiseen regressiomalleissa. Se mittaa, kuinka paljon yhden muuttujan varianssi kasvaa, kun se korreloi muiden muuttujien kanssa. Yleisesti kynnysarvoina pidetään arvoa 5, kun muuttuja mahdollisesti tuottaa ongelmia ja 10 kun kyse on vakavasta multikollineaarisuusongelmasta.

Taulukko 26. Kilpailutuksen ominaisuuksien vaikutus kilpailutukseen osallistuneiden keskimääräiseen harmaan talouden riskiin

Muuttuja	Estimaatti	95 % alaraja	95 % yläraja
Tarjousikkuna: lyhyt	-0,98 ***	-1,23	-0,74
Tarjousikkuna: keskipitkä	-0,92 ***	-1,15	-0,7
Tarjousikkuna: pitkä	-0,92 ***	-1,14	-0,69
Hankintayksikön oikeudellinen muoto: maakunnat kuntayhtymät ja hyvinvointialueet	0,15 ***	0,08	0,22
Hankintayksikön oikeudellinen muoto: valtio	0,18 ***	0,11	0,25
Hankintayksikön oikeudellinen muoto: osakeyhtiö	0,19 ***	0,13	0,24
Hankintayksikön oikeudellinen muoto: muu	0,17 ***	0,09	0,26
CPV-luokka: rakennus	-0,1 **	-0,18	-0,03
CPV-luokka: tavara	-0,5 ***	-0,57	-0,42
Suuralue: Helsinki-Uusimaa	0,26 ***	0,19	0,34
Suuralue: Länsi-Suomi	-0,08 *	-0,15	-0,02
Suuralue: Pohjois- ja Itä-Suomi	-0,1 ***	-0,16	-0,04
Yritysten lukumäärä: 2–3	0,12 ***	0,06	0,17
Yritysten lukumäärä: 4–9	0,13 ***	0,08	0,19
Yritysten lukumäärä: 10+	-0,07	-0,15	0,01
Kilpailutuksen tyyppi: kansallinen hankintailmoitus	-0,02	-0,07	0,03
Kilpailutuksen tyyppi: sosiaalipalvelujen hankintailmoitus	-0,35 ***	-0,45	-0,24
Toimiala: B	-0,92 ***	-1,36	-0,48
Toimiala: C	-1,38 ***	-1,54	-1,22
Toimiala: D	-1,77 ***	-2,05	-1,5
Toimiala: E	-1,78 ***	-1,97	-1,58
Toimiala: F	-0,79 ***	-0,94	-0,65
Toimiala: G	-1,33 ***	-1,48	-1,18
Toimiala: H	-1,62 ***	-1,77	-1,47
Toimiala: I	0,56 ***	0,24	0,88
Toimiala: J	-1,01 ***	-1,17	-0,84
Toimiala: K	-1,06 ***	-1,38	-0,73
Toimiala: L	-0,67 ***	-1,01	-0,33
Toimiala: M	-0,13	-0,27	0,02
Toimiala: N	-0,75 ***	-0,91	-0,59
Toimiala: O	-1,68 ***	-2,4	-0,95
Toimiala: P	-1,27 ***	-1,48	-1,06
Toimiala: Q	-0,66 ***	-0,84	-0,49
Toimiala: R	0,31	-0,23	0,85
Toimiala: S	-0,87 ***	-1,12	-0,61
Toimiala: U	4,03 ***	1,6	6,46
Toimiala: X	-2,82	-6,26	0,61
Hankintakokonaisuus: useampi osakilpailutus	-0,07 ***	-0,11	-0,03
Kunnan väkimäärä, 10 000 ihmistä	-0,004 ***	-0,005	-0,003

Mallin tuloksista nähdään, että keskimäärin kaikista riskisimmät yritykset osallistuvat niihin kilpailutuksiin, joissa tarjousikkunan pituus on yli 100 päivää. Verrattuna tähän luokkaan

kaikkien muiden luokkien estimaatti on noin -0,9 eli näissä luokissa yritysten keskimääräinen riskidesiili on muiden muuttujien ollessa vakiona lähes yhden alhaisempi. Kolmen muun luokan välillä eroja ei käytännössä ole.

Hankintayksikön oikeudellista muotoa tarkasteltaessa kuntien järjestämiin kilpailutuksiin on osallistunut kaikkein matalimman harmaan talouden riskin yritysjoukko. Tähän referenssiluokkaan verrattuna muiden oikeudellisten muotojen estimaatti on keskimääräisen riskidesiilin osalta noin 0,15–0,2 korkeampi. Muiden oikeudellisten muotojen osalta siis eroja ei juuri ole ja erot löytyvät vain suhteessa kuntien kilpailutuksiin.

Kilpailutettavan tuotteen CPV-luokista palvelukilpailutukset ovat kaikista riskisimpiä. Suhteessa tähän referenssiluokkaan rakentamiskilpailutuksiin osallistuneiden tarjoajien keskimääräinen riskidesiili on muiden kilpailutuksen ominaisuuksien ollessa vakiona noin 0,1 alhaisempi ja tavarakilpailutuksiin osallistuneiden jopa 0,5 alhaisempi. Tavarahankintoja koskevissa kilpailutuksissa osallistuvien yritysten harmaan talouden riski on siis kaikkein matalin.

Alueellisesti kaikkein korkeimman riskin kilpailutukset ovat Helsinki-Uusimaan suuralueella, jossa osallistuneiden yritysten keskimääräinen riskidesiili on 0,26 korkeampi kuin referenssiluokkana olevalla Etelä-Suomen suuralueella. Länsi-Suomessa ja Pohjois- ja Itä-Suomessa yritysten keskimääräinen riskidesiili on hieman alhaisempi, kuin Etelä-Suomessa. Osallistuvien yritysten keskimääräinen riskidesiili nousee lievästi, jos osallistuvia yrityksiä on enemmän kuin yksi. Tosin jos yrityksiä on yli 10, niin silloin riskitaso taas laskee. Suurta merkitystä osallistuvien yritysten määrällä ei kuitenkaan ole.

Kansalliset hankintailmoitukset ja EU-hankintailmoitukset ovat osallistuvien yritysten harmaan talouden riskiprofiiliin osalta aivan samanlaisia muiden tekijöiden ollessa vakioituna. Sen sijaan sosiaalipalvelujen hankintailmoituksiin tarjonneet yritykset ovat jonkin verran vähemmän riskisiä kuin kahdessa muussa hankintailmoituksen tyypin luokassa.

Toimialoissa referenssiluokkana käytetty A alkutuotanto on yksi riskisimmistä toimialoista, sillä lähes kaikilla muilla toimialoilla kilpailutukseen osallistuneiden yritysten keskimääräinen riskidesiili on usein jopa yhden alhaisempi. Tilastollisesti merkitsevästi riskisempään suuntaan alkutuotannon toimialasta poikkesivat ainoastaan toimialat I ravintola- ja matkailupalvelut sekä pieni toimiala U kotitalouden toiminta työnantajina, jota ei voida oikeastaan verrata muihin toimialoihin. Toimialoilla D sähkö- ja lämpöpalvelut ja E vesi- ja jätehuolto osallistuneiden yritysten keskimääräinen riskisyys on alhaisin.

Jos hankintakokonaisuus koostuu useammasta kuin yhdestä osakilpailutuksesta, ovat kilpailutuksiin osallistuneet yritykset hyvin lievästi vähemmän riskisiä, kuin jos kokonaisuuteen kuuluu vain yksi kilpailutus. Myös kunnan väkimäärän kasvu vähentää lievästi osallistuneiden yritysten keskimääräistä riskiä, sillä 10 000 henkilön lisääminen kunnan väkimäärään näkyy 0,004 alhaisempana keskimääräisenä riskidesiilinä. Kunnan väkimäärän osalta on huomioitava, että koska aineisto ei rajoitu pelkkiin kuntien tekemiin kilpailutuksiin, on hankintayksikön kunta epävarma.

Taulukko 27. Kilpailutuksen ominaisuuksien vaikutus osallistuvien yritysten keskimääräiseen velvoitteidenhoitoon

Muuttuja	Estimaatti	95 % alaraja	95 % yläaraja
Tarjousikkuna: lyhyt	-1,5	-3,65	0,66
Tarjousikkuna: keskipitkä	-2,02 *	-4,03	-0,01
Tarjousikkuna: pitkä	-3,17 ***	-5,18	-1,16
Hankintayksikön oikeudellinen muoto: maakunnat ja kuntayhtymät ja hyvinvointialueet	0,47	-0,14	1,07
Hankintayksikön oikeudellinen muoto: valtio	-0,3	-0,9	0,3
Hankintayksikön oikeudellinen muoto: osakeyhtiö	1,39 ***	0,93	1,86
Hankintayksikön oikeudellinen muoto: muu	0,45	-0,29	1,2
CPV-luokka: rakennus	-1,91 ***	-2,55	-1,27
CPV-luokka: tavara	-2,59 ***	-3,22	-1,97
Suuralue: Helsinki-Uusimaa	0,36	-0,33	1,04
Suuralue: Länsi-Suomi	-0,24	-0,85	0,37
Suuralue: Pohjois- ja Itä-Suomi	-1,11 ***	-1,65	-0,56
Yritysten lukumäärä: 2–3	0,1	-0,41	0,62
Yritysten lukumäärä: 4–9	0,66 *	0,14	1,18
Yritysten lukumäärä: 10+	0,92 *	0,19	1,65
Kilpailutuksen tyyppi: kansallinen hankintailmoitus	0,08	-0,38	0,53
Kilpailutuksen tyyppi: sosiaalipalvelujen hankintailmoitus	-1,52 ***	-2,46	-0,58
Toimiala: B	-2,95	-6,82	0,93
Toimiala: C	-10,66 ***	-12,07	-9,25
Toimiala: D	-16,07 ***	-18,05	-13,63
Toimiala: E	-8,78 ***	-10,53	-7,03
Toimiala: F	-10,16 ***	-11,45	-8,87
Toimiala: G	-10,79 ***	-12,12	-9,47
Toimiala: H	-6,3 ***	-7,64	-4,95
Toimiala: I	-2,59	-5,42	0,24
Toimiala: J	-12,89 ***	-14,35	-11,43
Toimiala: K	-17,13 ***	-20,01	-14,25
Toimiala: L	1,46	-1,56	4,47
Toimiala: M	-13,78 ***	-15,05	-12,51
Toimiala: N	-7,1 ***	-8,48	-5,72
Toimiala: O	-17,21 ***	-23,61	-10,81
Toimiala: P	-14,37 ***	-16,22	-12,52
Toimiala: Q	-10,42 ***	-11,98	-8,87
Toimiala: R	-5,68 *	-10,44	-0,92
Toimiala: S	-8,04 ***	-10,28	-5,8
Toimiala: U	-15,97	-37,28	5,38
Toimiala: X	-16,72	-46,88	13,45
Hankintakokonaisuus: useampi osakilpailutus	-0,2	-0,58	0,18
Kunnan väkimäärä, 10 000 ihmistä	-0,02 **	-0,03	-0

Kilpailutuksen eri ominaisuuksilla on harmaan talouden riskisyyttä vähemmän vaikutusta siihen osallistuneiden yritysten keskimääräiseen velvoitteidenhoidon puutteiden esiintyvyyteen.

Monessa muuttujassa estimaatti on pieni, eikä poikkeaa tilastollisesti merkitsevästi nolasta. Tarjousikkunan pituudessa hyvin pitkät, yli sadan päivän kilpailutukset ovat sellaisia, joihin osallistuu eniten puutteellisesti velvoitteensa hoitaneita yrityksiä, mutta alle kahden viikon tarjousikkunan kilpailutukseen osallistuneet yritykset eivät poikkeaa merkittävästi niistä. Keskimittaisissa ja pitkissä tarjousikkunoissa velvoitteidenhoidon puutteita on vähemmän niihin osallistuneiden yritysten joukossa.

Hankintayksikön oikeudellisella muodolla tai maantieteellisellä sijainnilla ei juuri ole merkitystä osallistuvien yksiköiden velvoitteidenhoidon tason kannalta. Pohjois- ja Itä-Suomessa järjestettäviin kilpailutuksiin osallistuu hieman paremmin velvoitteensa hoitavia yrityksiä, kun taas osakeyhtiöiden avulla järjestettäviin kilpailutuksiin taas hieman huonommin.

CPV-luokan osalta havaitaan, että palveluiden kilpailutuksiin osallistuu heikoiten velvoitteensa hoitavat yritykset ja tavarankilpailutuksiin taas parhaiten. Kilpailutukseen osallistuvien yritysten lukumäärällä ei taas ole juuri vaikutusta osallistuvien yritysten keskimääräiseen velvoitteidenhoidon tasoon. Aineistossa havaitaan kuitenkin lievä trendi, jossa velvoitteidenhoidon puutteiden suhteellinen esiintyvyys kasvaa kilpailutukseen osallistuvien yritysten määrän kasvaessa. Sosiaalipalveluiden kilpailutuksiin osallistuu paremmin velvoitteensa hoitavia yrityksiä, kuin kansallisiin tai EU-hankintailmoituksiin. Niiden kahden välillä eroa taas ei ole.

Toimialoista referenssiluokkana käytettävän alkutuotannon toimialan A yritysten kansoittamissa kilpailutuksissa yritysten velvoitteidenhoidon taso on merkittävän heikko. Ainoastaan toimialoilla I ravintola- ja matkailu sekä L kiinteistöalan toiminta velvoitteidenhoidon taso on yhtä heikolla tasolla. Muilla toimialoilla velvoitteidenhoidon puutteiden osuus on usein jopa 10–15 prosenttiyksikköä alhaisempi.

Hankintakokonaisuuden koostuminen yhdestä tai useammasta osakokonaisuudesta ei ole yhteydessä kilpailutuksiin osallistuneiden yritysten velvoitteidenhoidon tasoon. Kunnan väkimäärän yhteys on heikko, mutta muiden asioiden ollessa vakioituna suuremmissa kunnissa järjestetyt kilpailutukset saavat tarjouksia hieman paremmin velvoitteensa hoitaneilta yrityksiltä.

5.4 Kilpailutuksen ominaisuuksien vaikutus kilpailutuksen voittajan harmaan talouden riskiin

Tässä luvussa tutkitaan edellisen luvun tapaan kilpailutuksen ominaisuuksien vaikutusta, mutta tällä kertaa vastemuuttujana on alimman tarjouksen jättäneen yrityksen harmaan talouden riski sekä velvoitteidenhoito kilpailutukseen osallistuneiden yritysten keskiarvojen sijaan. Yrityksen riskidesiilin ennustamiseen hyödynnetään lineaarista regressiota, mutta velvoitteidenhoidon puutteiden esiintyminen on yritystasolla kyllä/ei-tieto, jolloin sitä

mallinnetaan logistisen regression avulla. Logistisen regression tulokset esitetään ristiveto-suhteena⁹⁹

VIF-arvon mukaan molemmissa vain alimman tarjouksen jättäneiden riskisyyttä arvioivissa malleissa toimialan VIF-arvo on lähes 10 eli hieman alhaisempi kuin edellisissä malleissa, mutta silti indikoiden pahoja kollineaarisuusongelmia. CPV-luokan VIF-arvo ylittää arvon 5 harmaan talouden riskisyyttä selittävässä mallissa, mutta jää raja-arvon alle yritysten velvoitteidenhoidon puutteita selittävä malli. Muissa muuttujissa ei esiinny kollineaarisuusongelmia.

⁹⁹ Ristivetosuhde (*odds ratio*) kuvaa riskin muutosta, kun selittävä muuttuja muuttuu yhdellä yksiköllä. Jos ristivetosuhde on yli 1, muuttujan kasvu lisää tapahtuman todennäköisyyttä; jos se on alle 1, muuttujan kasvu vähentää todennäköisyyttä. Esimerkiksi riskivetosuhteen arvo 2 tarkoittaa, että arvon muutos lisää riskiä tapahtumalle kaksinkertaiseksi suhteessa aiempaan. Tämä ei kuitenkaan kerro mitään tapahtuman aidosta todennäköisyydestä tapahtua, vain riskin muutoksesta aiempaan.

Taulukko 28. Kilpailutuksen ominaisuuksien vaikutus alimman tarjouksen jättäneen yrityksen harmaan talouden riskiin

Muuttuja	Estimaatti	95 % alaraja	95 % yläraja
Tarjousikkuna: lyhyt	-0,9 ***	-1,42	-0,38
Tarjousikkuna: keski-pitkä	-0,75 **	-1,24	-0,25
Tarjousikkuna: pitkä	-0,67 **	-1,16	-0,17
Hankintayksikön oikeudellinen muoto: maa-kunnat, kuntayhtymät ja hyvinvointialueet	0,1	-0,02	0,22
Hankintayksikön oikeudellinen muoto: valtio	0,46 ***	0,33	0,59
Hankintayksikön oikeudellinen muoto: osakeyhtiö	0,42 ***	0,32	0,51
Hankintayksikön oikeudellinen muoto: muu	0,31	0,14	0,48
CPV-luokka: rakennus	-0,24 ***	-0,37	-0,11
CPV-luokka: tavara	-0,58 ***	-0,71	-0,46
Suuralue: Helsinki-Uusimaa	0,45 ***	0,31	0,59
Suuralue: Länsi-Suomi	-0,19 **	-0,31	-0,06
Suuralue: Pohjois- ja Itä-Suomi	-0,24 ***	-0,35	-0,12
Yritysten lukumäärä:2–3	0,15 **	0,04	0,25
Yritysten lukumäärä:4–9	0,21 ***	0,1	0,32
Yritysten lukumäärä:10+	0,01	-0,14	0,16
Kilpailutuksen tyyppi: kansallinen hankintailmoitus	0,12 *	0,03	0,22
Kilpailutuksen tyyppi: sosiaalipalvelujen hankintailmoitus	-0,31 **	-0,49	-0,12
Toimiala: B	-0,96 **	-1,71	-0,2
Toimiala: C	-1,57 ***	-1,87	-1,28
Toimiala: D	-1,57 ***	-2,58	-0,55
Toimiala: E	-1,77 ***	-2,12	-1,41
Toimiala: F	-1,1 ***	-1,37	-0,83
Toimiala: G	-1,47 ***	-1,75	-1,19
Toimiala: H	-1,44 ***	-1,72	-1,15
Toimiala: I	0,55	-0,06	1,17
Toimiala: J	-1,41 ***	-1,75	-1,07
Toimiala: K	-1,29 ***	-2,17	-0,41
Toimiala: L	-0,73 *	-1,45	-0,02
Toimiala: M	-0,57 ***	-0,84	-0,29
Toimiala: N	-1,03 ***	-1,32	-0,74
Toimiala: O	-1,9 **	-3,36	-0,43
Toimiala: P	-1,64 ***	-2,02	-1,25
Toimiala: Q	-0,86 ***	-1,18	-0,54
Toimiala: R	1,25 *	-1,74	-0,78
Toimiala: S	-1,26 ***	-10,28	-5,8
Toimiala: X	-1,94	-7,13	3,26
Hankintakokonaisuus: useampi osakilpailutus	-0,11 **	-0,2	-0,03
Kunnan väkimäärä, 10 000 ihmistä	-0,01 ***	-0,01	-0,01

Hyvin pitkät, yli sadan päivän tarjousikkunat ovat yhteydessä myös voittajan kohonneeseen harmaan talouden riskiin. Muissa luokissa harmaan talouden riskidesiili on jopa lähes yhden desiiliin alhaisempi muiden asioiden pysyessä vakiona. Nopeimmin hoidetuissa tarjouksissa

harmaan talouden riski on jopa keskimäärin alhaisimmillaan ja kasvaa sitä mukaa, kun tarjousikkuna on pidempään auki.

Oikeudellisen muodon osalta suurimmat alimman tarjouksen jättäneen yrityksen harmaan talouden riskit liittyvät valtion kilpailutuksiin sekä osakeyhtiön suorittamiin kilpailutuksiin. Näissä voittajalla on keskimäärin vajaa puoli desiiliä korkeampi harmaan talouden riski. Suuralueista riskisimmät voittajat ovat Helsinki-Uudenmaan alueella ja vähäriskisimmät Pohjois- ja Itä-Suomessa. Väestöltään isommissa kunnissa voittajan harmaan talouden riski oli alhaisempi. CPV-luokan osalta korkeimman riskin voittajat ovat palveluhankinnoissa. Alhaisin alimman tarjouksen jättäneen yrityksen riski on tavarahankinnoissa.

Yritysten lukumäärällä on mielenkiintoinen yhteys alimman tarjouksen jättäneen harmaan talouden riskiin. Jos yrityksiä on 1 tai yli 10 on riski alhaisimmillaan, mutta se nousee, jos yrityksiä on 2–9. Pieni määrä kilpailua ei siis edesauta vähemmän riskisen yrityksen valintaa, mutta isommasta määrästä yrityksiä näyttäisi alhaisimman tarjouksen jättäjäksi valikoituvan useammin alhaisemman riskin yritys. Efektit ovat kuitenkin pieniä, eikä niistä voi tehdä isoja johtopäätöksiä kilpailun vaikutuksesta harmaan talouden torjunnassa, varsinkaan kun aineisto ei sisällä tietoa aidosta kilpailun voittaneesta yrityksestä.

Kun katsotaan pelkästään alimman tarjouksen jättäneen yrityksen harmaan talouden riskiä, nähdään pieni ero EU-hankintailmoitusten sekä kansallisten hankintailmoitusten välillä. Jälkimmäisissä alimman tarjouksen jättäneiden yritysten keskimääräinen riskidesiilin oli noin 0,1 korkeampi. Sosiaalialan hankintailmoituksissa olivat taas alhaisimman riskin yritykset jättäneet alimman tarjouksen. Jos hankintakokonaisuus koostui useammasta kuin yhdestä osakokonaisuudesta, oli alimman tarjouksen jättäneen yrityksen riski keskimäärin noin 0,1 desiiliä alhaisempi.

Taulukko 29. Kilpailutuksen ominaisuuksien vaikutus alimman tarjouksen jättäneen yrityksen velvoitteidenhoitoon

Muuttuja	Estimaatti	95 % alaraja	95 % yläaraja
Tarjousikkuna: lyhyt	1,13	0,51	2,48
Tarjousikkuna: keski-pitkä	1	0,47	2,12
Tarjousikkuna: pitkä	0,93	0,44	1,97
Hankintayksikön oikeudellinen muoto: maakunnat, kuntayhtymät ja hyvinvointialueet	0,8 *	0,65	0,99
Hankintayksikön oikeudellinen muoto: valtio	1,08	0,88	1,33
Hankintayksikön oikeudellinen muoto: osakeyhtiö	1,45 ***	1,27	1,66
Hankintayksikön oikeudellinen muoto: muu	0,86	0,64	1,15
CPV-luokka: rakennus	0,7 ***	0,58	0,85
CPV-luokka: tavara	0,47 ***	0,39	0,57
Suuralue: Helsinki-Uusimaa	0,99	0,82	1,19
Suuralue: Länsi-Suomi	0,74 ***	0,62	0,89
Suuralue: Pohjois- ja Itä-Suomi	0,63 ***	0,54	0,74
Yritysten lukumäärä: 2–3	1,09	0,92	1,3
Yritysten lukumäärä: 4–9	1,38 ***	1,16	1,64
Yritysten lukumäärä: 10+	1,25	0,99	1,59
Kilpailutuksen tyyppi: kansallinen hankintailmoitus	1,02	0,89	1,18
Kilpailutuksen tyyppi: sosiaalipalvelujen hankintailmoitus	0,56	0,41	0,76
Toimiala: B	0,97	0,43	2,17
Toimiala: C	0,45 ***	0,32	0,63
Toimiala: E	0,4 ***	0,27	0,59
Toimiala: F	0,32 ***	0,24	0,43
Toimiala: G	0,35 ***	0,25	0,47
Toimiala: H	0,71 **	0,54	0,94
Toimiala: I	0,63	0,3	1,32
Toimiala: J	0,21 ***	0,13	0,34
Toimiala: L	0,81	0,38	1,72
Toimiala: M	0,19 ***	0,14	0,26
Toimiala: N	0,46 ***	0,34	0,63
Toimiala: P	0,07 ***	0,03	0,19
Toimiala: Q	0,4 ***	0,27	0,59
Toimiala: R	0,98	0,32	3,03
Toimiala: S	0,46 **	0,26	0,82
Hankintakokonaisuus: useampi osakilpailutus	0,88	0,78	1
Kunnan väkimäärä, 10 000 ihmistä	0,99 ***	0,99	1

Tarjousikkunan pituudella ei ole yhteyttä alimman tarjouksen jättäneen yrityksen velvoitteidenhoidon puutteisiin. Hankintayksikön oikeudellisen muodon osalta merkittävin yhteys on osakeyhtiöiden avulla tehdyissä kilpailutuksissa, joiden voittajien riski velvoitteidenhoidon puutteisiin on lähes 1,5-kertainen verrattuna kuntien järjestämien kilpailutusten voittajiin. Maantieteellisesti velvoitteidenhoidon puutteita esiintyy vähiten Pohjois- ja Itä-Suomen sekä Länsi-Suomen kilpailutusten alimman tarjouksen jättäneillä yrityksillä. Kunnan isompi

väestömäärä on myös tilastollisesti yhteydessä alhaisempaan velvoitteidenhoidon puutteiden riskiin.

CPV-luokan perusteella rakennus- ja tavarakilpailutuksien alimman tarjouksen jättäneiden yritysten joukossa velvoitteidenhoidon puutteiden riski on selvästi alhaisempi kuin palvelukilpailutuksissa. Tavarakilpailutuksissa alimman tarjouksen jättäneen yrityksen riski velvoitteidenhoidon puutteisiin on muiden tekijöiden ollessa vakioituna vain puolet palvelukilpailutuksista. Kilpailutukseen osallistuneiden yritysten lukumäärän kasvu näyttäisi lisäävän alimman tarjouksen jättäneen yrityksen riskiä velvoitteidenhoidon puutteille, mutta tilastollisesti merkitsevä ero löytyy vain luokan ”4–9 yritystä” ja referenssiluokkana käytetyn ”1 yritys” välille. Kansallisten – ja EU-kilpailutusten välillä ei ole eroa alimman tarjouksen jättäneen velvoitteidenhoidon puutteiden riskissä, mutta sosiaalipalvelujen hankintailmoituksiin alimman tarjouksen jättäneiden riski on selvästi kahta muuta luokkaa alhaisempi.

Suurimmassa osassa toimialoja alimman tarjouksen jättäneiden velvoitteidenhoidon puutteiden riski on merkittävästi alhaisempi kuin referenssiluokkana käytetyssä alkutuotannon A toimialalla. Ainoastaan toimialat B kaivostoiminta, I ravintola- ja matkailu, L kiinteistöala sekä R kulttuuriala eivät poikkea siitä tilastollisesti merkitsevästi ja näistä yhdessäkään ristiveto-suhteen piste-estimaatti ei ole yli yhtä.

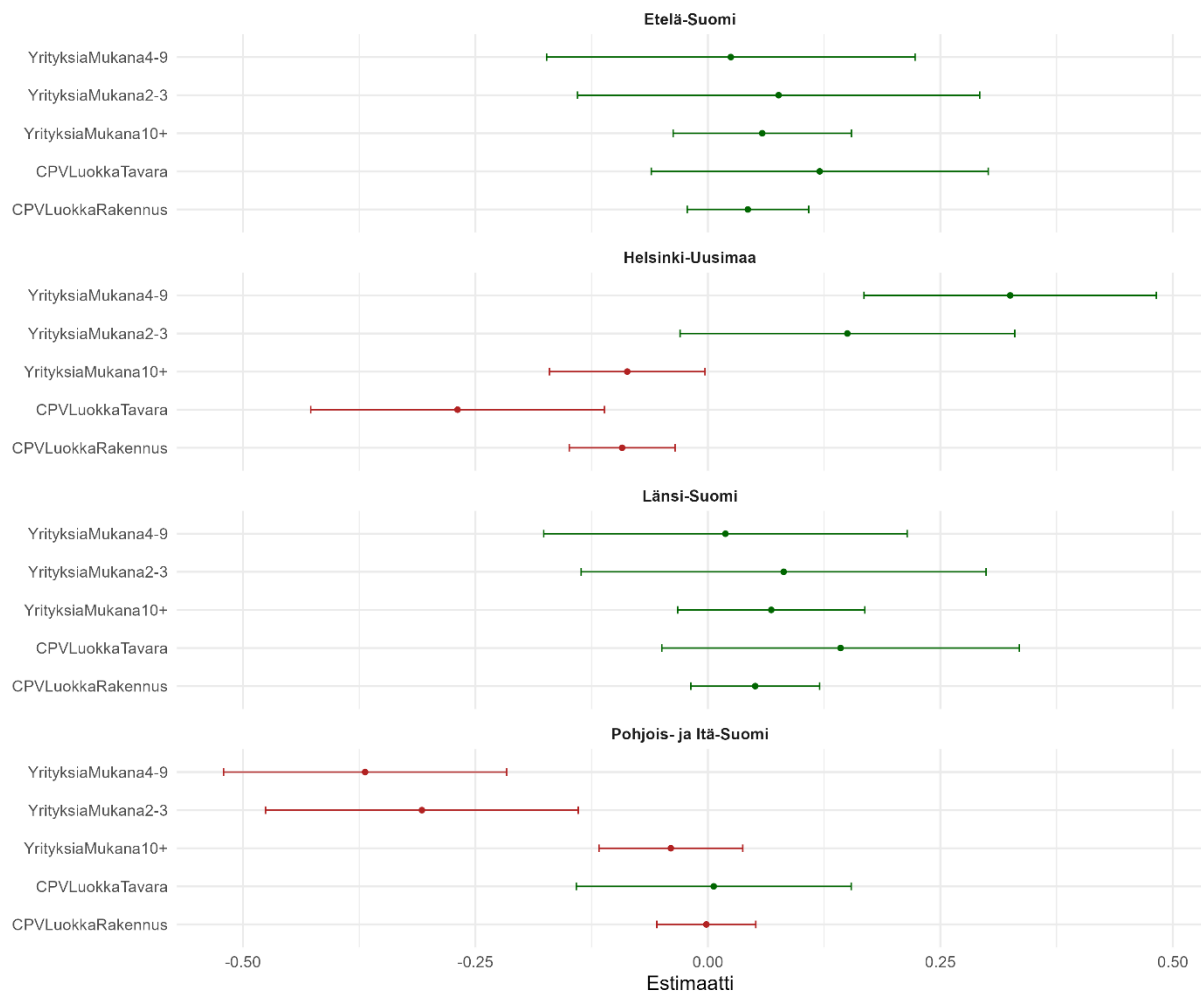
Kilpailutusten lähtökohdissa on maantieteellisiä eroja. Suurimpien kaupunkien järjestämiin kilpailutuksiin on tarjolla yleensä huomattavasti isompi määrä paikallisia tarjoajia pienillä paikkakunnilla. Regressiomalleilla ei pystytä täysin huomioimaan tätä maantieteellistä varianssia, joten lopuksi rakennetaan hierarkkinen sekoitemalli, jolla selitetään alimman tarjouksen jättäneen yrityksen harmaan talouden riskisyyden maantieteellistä varianssia. Tässä ylemmän tason yksiköksi valitaan kilpailutuksen järjestäjän maantieteellinen suuralue, jonka sisällä kilpailutukseen osallistuneiden yritysten lukumäärä sekä kilpailutettava tuote mallinetaan satunnaisvaikutteina. Kiinteinä vaikutteina mallissa pidetään tarjousikkunan aukiolo-aika, kunnan väkimäärä, hankintakokonaisuuden osakilpailutusten määrä sekä suuralueen kaikkien yritysten riskidesiili. Jotta maantieteellinen alue vastaa kilpailutuksen tosiasiallista sijaintia, mallissa huomioidaan ainoastaan kuntien järjestämät kilpailutukset.

Taulukko 30. Kuntien kilpailutusten alimman tarjouksen jättäneiden harmaan talouden riskiä selittävän sekoitemallin kiinteät vaikutteet

Muuttuja	Estimaatti	95 % alaraja	95 % yläraja
Yritysten lukumäärä:2–3	0,17	-0,11	0,44
Yritysten lukumäärä:4–9	0,19	-0,15	0,52
Yritysten lukumäärä:10+	0,54 **	0,31	0,77
CPV-luokka: rakennus	-0,67 ***	-0,81	-0,53
CPV-luokka: tavara	-0,76 **	-1	-0,51
Tarjousikkuna: lyhyt	0,23	-0,72	1,17
Tarjousikkuna: keskipitkä	0,3	-0,62	1,23
Tarjousikkuna: pitkä	0,63	-0,3	1,56
Hankintakokonaisuus: useampi osakilpailutus	-0,32 ***	-0,43	-0,21
Kunnan väkimäärä, 10 000 ihmistä	-0,005 ***	-0,007	-0,002
Alueen yritysten keskiriski	0,2	-0,13	0,53

Vain kuntien kilpailutuksiin rakennetun sekoitemallin kiinteät vaikutteet poikkeavat hieman aikaisemmasta koko aineistoon rakennetusta regressiomallista. Yritysten lukumäärä on merkityksellinen vasta, kun kilpailutukseen on osallistunut yli 10 yritystä. Tällöin alimman tarjouksen jättäneen harmaan talouden riski on noin puoli desiiliä korkeampi. Tarjousikkunan pituudella ei tässä mallissa ole mitään yhteyttä alimman tarjouksen jättäneen yrityksen harmaan talouden riskiin, toisin kuin koko aineistoon rakennetussa regressiomallissa. Myös kuntien kilpailutuksissa palvelukilpailutuksissa alimman tarjouksen jättäneiden harmaan talouden riski on selvästi korkein. Myös kunnan isompi väkimäärä ja kilpailutuksen pilkkominen useampaan osakokonaisuuteen näyttävät edesauttavan alimman tarjouksen jättäneen yrityksen alhaisempaa harmaan talouden riskiä.

Satunnaisvaikutteet antavat viitteitä siitä, että alueiden välillä on jonkin verran eroa kilpailutuksissa ja että satunnaisvaikutteiksi valitut yritysten määrä ja kilpailutettava tuote eivät ole samalla tavalla yhteydessä alimman tarjouksen jättäneen yrityksen harmaan talouden riskiin kaikilla alueilla. Taajaan asutun Helsingin ja Uudenmaan kuntien kilpailutukset eivät siis ole samanlaisia kuin harvemmin asutun Pohjois- ja Itä-Suomen.

Kuvio 4. Satunnaisvaikutteet alueen mukaan

Pohjois- ja Itä-Suomessa yritysten määrän lisääminen näyttää vähentävän alimman tarjouksen jättäneen yrityksen harmaan talouden riskiä. Harvaan asutulla alueella kilpailun lisääminen näyttää siis olevan toimiva keino vähentää harmaan talouden riskitoimijan valikoitumista toimittajaksi. Helsinki-Uusimaan suuralueella taas kilpailun määrän lisääminen entisestään lisää todennäköisyyttä sille, että toimittajaksi valikoituu harmaan talouden riskiyritys. Tosin yli 10 yrityksen mukana olo kilpailutuksessa taas ei Helsinki-Uusimaan alueella ole enää yhtä suuri riski harmaan talouden toimijan valikoitumiselle.

Helsinki-Uusimaan suuralueella tavara- ja rakennuskilpailutukset eivät vähennä alimman tarjouksen jättäneen riskisyyttä yhtä paljon kuin muualla maassa. Tavarakilpailutukset ovat muuta maata vähemmän riskisiä erityisesti Länsi-Suomen ja Etelä-Suomen suuralueilla. Pohjois- ja Itä-Suomen osalta eroja hankittavan tuotteen yhteydessä alimman tarjouksen jättäneen yrityksen harmaan talouden riskiin ei esiinny.

5.5 Yhteenveto ja johtopäätöksiä

Tässä luvussa on tarkasteltu kilpailutusten ominaisuuksien yhteyttä kilpailutukseen osallistuneiden yritysten keskimääräiseen harmaan talouden riskiin ja velvoitteidenhoitoon. Tutkittaessa kuntien tekemiä hankintoja voitiin havaita, että velvoitteidenhoidon puutteita oli eniten

niiden yritysten joukossa, jotka olivat jättäneet alimman tarjouksen Etelä-Suomessa järjestettyihin kilpailutuksiin, kun taas Pohjois- ja Itä-Suomessa velvoitteidenhoidon puutteita oli vähiten. Tulokset olivat pitkälti samoja riippumatta siitä, vakioitiinko muita kilpailutukseen liittyviä muuttujia. Harmaan talouden riskin osalta tulokset olivat samansuuntaisia. Toisaalta Helsingin ja Uudenmaan alueella myös koko yrityspopulaation harmaan talouden riski on jonkin verran muita alueita korkeampi, joten siinä mielessä oli odotettavaa, että tämä heijastuu myös kilpailutuksissa alimman tarjouksen jättäneisiin. Kun malleihin sisällytetään tieto suuralueen yritysten keskimääräisestä riskidesiilistä, Helsinki-Uusimaan kilpailuihin osallistuneiden yritysten riskisyys itse asiassa laskee enemmän kuin muilla alueilla suhteessa alueiden keskimääräiseen tasoon.

Palveluhankintojen kilpailutuksissa havaittiin alimman tarjouksen jättäneillä yrityksillä olevan korkein harmaan talouden riski ja eniten velvoitteidenhoidon puutteita, kun taas tavarahankintojen kilpailutuksiin osallistuneilla yrityksillä nämä riskit olivat vähäisimpiä. Nämä tulokset toistuivat niin regressiomallissa kuin myös asetelmassa, jossa muita muuttujia ei ollut vakioitu. Yksittäisistä toimialoista harmaan talouden riskisyyden osalta esiin nousevat erityisesti alkutuotanto, sekä majoitus- ja ravitsemistoiminta.¹⁰⁰ Vaikka alkutuotanto ei esimerkiksi ravintola-alasta poiketen ole perinteinen riskitoimiala, oli sen korostuminen julkisten hankintojen näkökulmasta riskitoimialana odotettavissa. Alkutuotannon hankinnoissa kilpailutuksiin osallistuneet toimijat ovat liikevaihdoltaan pieniä ja pienillä yhtiöillä on todettu olevan korkeampi harmaan talouden riski kuin suurilla ja keskisuurilla yhtiöillä.¹⁰¹ Alkutuotannon hankinnat muodostuvat pääosin metsänhoitopalveluista, joka on harmaan talouden näkökulmasta riskialtis sektori. Tämä johtuu muun muassa työkohteiden lyhytaikaisuudesta, alihankintaketjujen yleisyydestä ja alan valvontaan liittyvistä haasteista. Aluehallintovirasto on havainnut alalla ongelmia erityisesti ulkomaisten kausityöntekijöiden kohtelussa.¹⁰² Lisäksi alkutuotannon hankintoihin sisältyvät esimerkiksi puhdistus- ja puhtaanapitopalvelut, joihin liittyviin harmaan talouden riskeihin on pyritty puuttumaan eri tavoin jo pidemmän aikaa.¹⁰³

Tarkasteltavana kahden vuoden ajanjaksona alkutuotannon kilpailutuksiin oli osallistunut 602 yritystä. Toimialakohtaista riskijakaumaa koskeviin tuloksiin saattaa kuitenkin vaikuttaa se, että joillakin aloilla suurimmat riskit keskittyvät alihankintaketjuihin, eikä selvityksen aiheisto mahdollista alihankkijoiden tarkastelua.

Vastoin ennakko-odotuksia havaittiin, että vähäisen tarjousmäärän kilpailutuksissa alimman tarjouksen jättäneillä yrityksillä on matalampi harmaan talouden riski kuin hankinnoissa, joissa kilpailua on runsaammin. Myös velvoitteidenhoidon puutteiden osuus on pienin kilpailutusten voittajien joukossa silloin, kun vain yksi yritys on osallistunut kilpailutukseen.

¹⁰⁰ Riskin osalta korostui myös kulttuuriala, missä esimerkiksi urheiluseurojen osuus kilpailutuksiin osallistuneista oli verrattain suuri.

¹⁰¹ Harmaan talouden selvitysyksikkö (2025), s. 25.

¹⁰² Viimeisen viiden vuoden aikana aluehallintovirasto on katsonut yli 20 yrityksen rikkoneen syrjinnän kieltoa kansalaisuuden perusteella (Kalliovaara (2025)). Ks. myös esim. Teollisuusliitto (2019) ja Isokorpi (2018). Puunkorjuupalvelut olivat neljänneksi suurin alkutuotantohankintojen sektori.

¹⁰³ Ks. tästä esimerkiksi kotitalousvähennyksen käyttöönottoa koskeva HE 140/2000 vp, ja Veronumeron käytön laajentamista käsittelevä HE 2/2021. Veronumeron käyttöönottoa ei laajennettu lopulta siivoustoimialalle, mutta rakennustyömailla ja telakoilla tehty siivoustyö on jo nykyisellään osin veronumerovelvoitteen piirissä. Alkutuotannon piiriin kuuluvat myös lumenaurauspalvelut, joiden osalta työn kausiluontoisuus ja sivutoimisuus, sekä työn suorittajien profiili verrattain pieninä korkean investointitason toimijoina voi lisätä harmaan talouden riskiä.

Toisaalta havaittiin myös, että harvaan asutuilla alueilla kilpailun lisääminen vähentää riskiä harmaan talouden riskitoimijan valikoitumisesta toimittajaksi, kun taas alueilla, missä kilpailua on jo entuudestaan enemmän, ei kilpailun lisääntymisestä ole vastaavaa hyötyä.

Edelleen teorian vastaisesti havaittiin, että jos kilpailutuksen tarjousikkuna on ollut auki vain alle kaksi viikkoa, alimman tarjouksen jättäneiden yritysten keskimääräinen riskidesiili on alhaisimmillaan, joskin ero suhteessa pidempiin tarjousikkunoihin on pieni. Tulokset olivat samat molemmissa tutkimusasetelmissä. Kaikkein korkeimman harmaan talouden riskin yritysten havaittiin osallistuvan niihin kilpailutuksiin, joissa tarjousikkunan pituus on yli 100 päivää ja näissä tilanteissa myös alimman tarjouksen jättäneillä oli muiden kilpailutusten oletettuja voittajia korkeampi harmaan talouden riski. Vaikka hyvin lyhyen kilpailutusajan hankinnoissa alimman tarjouksen jättäneiden riski on matalimmillaan, on kuitenkin huomioitava, että nämä tilanteet muodostavat suorahankintamahdollisuuden vuoksi vain osan nopeasti tehtävistä hankinnoista. Tarjousikkunan ollessa lyhyt, koostuvat tarjoajat todennäköisemmin yrityksistä, jotka ovat jo aikaisemmin tehneet yhteistyötä hankintaa tekevän organisaation kanssa, ja toisaalta valituksi kilpailutuksissa tulee näin ollen jokin entuudestaan tuttu ja luotettavaksi havaittu toimija. Tuloksella ei siis ole kausaalista tulkintaa, vaan havaittua korrelaatiota voivat selittää edellä mainitut taustamuuttujat, joita ei ole pystytty regressiossa kontrolloimaan.

Tarkasteltaessa hankintayksiköiden oikeudellisia muotoja havaittiin, että korkein harmaan talouden riski alimman tarjouksen jättäneiden yritysten osalta on valtion ja sen liikelaitosten järjestämissä kilpailutuksissa. Sen sijaan velvoitteidenhoidon puutteita oli eniten osakeyhtiöiden järjestämien kilpailutusten oletetuilla voittajilla. Kuntien sopimuskumppanien vähäisempi velvoitteidenhoidon laiminlyöntien määrä verrattuna esimerkiksi valtion kilpailutuksissa alimman tarjouksen antaneisiin voi jossain määrin selittyä sillä, että kuntien hankintaorganisaatioilla on usein verrattain välitön yhteys palvelutuotannon rajapintaan.

6 Yhteenveto ja kehitysajatuksia

6.1 Yhteenveto tutkimustuloksista

Missä määrin julkisten hankintojen kilpailutuksiin on osallistunut harmaan talouden toimijoita ja yhteiskunnallisia velvoitteitaan laiminlyöneitä yrityksiä ja elinkeinonharjoittajia?

Tässä selvityksessä julkisiin hankintoihin osallistuneiden yritysten harmaan talouden riskiä on tarkasteltu kahdesta näkökulmasta. Ensiksi tarkasteltiin kilpailutuksiin osallistuneiden yritysten konkreettisia verotarkastushavaintoja. Verotarkastusten suppean kattavuuden ja riskiperusteisen kohdevalinnan vuoksi estimoitii lisäksi koneoppimismallilla kunkin yrityksen riskidesiili, jotta voitiin vertailla kilpailutuksiin osallistuneiden keskimääräistä riskiä suhteessa suomalaiseen yrityskantaan.

Selvityksessä tarkastelun kohteena olevalla aikavälillä hankintalain piiriin kuuluviin kilpailutuksiin on osallistunut vuosittain yli sata verotarkastusten perusteella harmaaksi määriteltä yritystä. Nämä yritykset ovat antaneet alimman tarjouksen yli 200 kilpailutuksessa vuosittain tarjousten yhteissumman ollessa 200 miljoonan euron molemmin puolin. Koneoppimismallin mukaan kilpailutuksiin osallistuneet yritykset, yhtymät ja elinkeinonharjoittajat ovat kokonaisuutena tarkastellen kuitenkin varsin alhaisen harmaan talouden riskin toimijoita ja niiden riski poikkeaa selvästi yrityspopulaatiosta keskimäärin. Kilpailutuksiin osallistuneet yritykset ovat pääosin varsin pitkään toimineita ja vakavaraisia yrityksiä.

Tarkasteltaessa julkisten hankintojen kilpailutuksiin osallistuneiden yritysten velvoitteidenhoidon, oli kilpailutuksiin osallistunut vuosittain noin 650–840 sellaista yritystä, joilla itsellään oli puutteita velvoitteidenhoidossa. Nämä yritykset olivat jättäneet alimpia, eli oletettavasti voitavia, tarjouksia 640–800 kappaletta vuosina 2022–2023. Tarjousten yhteissumma oli 50–160 miljoonaa euroa. Kun tarkasteltiin lisäksi myös yritysten vastuuhenkilöiden velvoitteidenhoidon puutteita, kasvoi oletettavasti voittaneiden tarjousten määrä noin kaksinkertaiseksi ja tarjousten yhteissumma 385–630 miljoonaan. Logistisen regressiomallin mukaan velvoitteidenhoidon puutteilla ei ole kuitenkaan tilastollisesti merkityksellistä vaikutusta alhaisimman tarjouksen jättämiseen.

Vain verrattain harvojen kilpailutuksiin osallistuneiden yritysten taustahenkilöillä oli rikostuomioita ja näistä selvä enemmistö oli annettu erilaisista liikenne rikkomuksista ja pahoinpitelyistä. Hankintalaissa pakollisina poissulkemisperusteina mainituista rikosnimikkeistä tuomittujen henkilöiden yrityksiä osallistui vuosina 2022–2023 kilpailutuksiin muutamia kymmeniä ja ne jättivät kilpailutuksissa 45 kertaa alhaisimman tarjouksen. Aineiston pohjalta ei kuitenkaan voida arvioida, kuinka suuressa määrässä kilpailutuksia nämä yritykset on lopulta suljettu pois kilpailutuksesta. Hankintalain muutosta valmistelleen työryhmän mietinnössä esitetyt täydennykset rikosnimikkeistöön olisivat olleet merkitykseltään hyvin vähäisiä. Tulosten perusteella poissulkukriteerin merkitys on käytännössä melko vähäinen, joskin tämä toisaalta osoittaa myös rikostaustaa koskevan kriteerin ennalta estävää vaikutusta.

Onnistuuko hankintalaki torjumaan harmaata taloutta?

Selvityksen tulosten perusteella hankintalailla on harmaata taloutta estävä vaikutus. Hankintalain vaikutusta harmaan talouden torjunnassa selvitettiin vertaamalla hankintalain alaisiin kilpailutuksiin osallistuneita yrityksiä sellaisiin yrityksiin, jotka eivät ole osallistuneet kilpailutuksiin, mutta jotka ovat muilta ominaisuuksiltaan niitä vastaavia. Toisessa asetelmassa verokkijoukkona toimivat sellaiset yritykset, jotka ovat aineistossa osallistuneet ainoastaan hankintarajat alittaviin kilpailutuksiin.

Kaltaistusmenetelminä käytettiin CEM-kaltaistusta, lähimmän naapurin kaltaistusta ja täyttä optimaalista kaltaistusta. Niiden kaikkien perusteella harmaan talouden riskin havaittiin olevan alhaisempi kilpailutuksiin osallistuneiden yritysten joukossa. Kilpailutuksiin osallistuneilla yrityksillä oli myös pienempi riski velvoitteidenhoidon puutteille. Poissulkuperusteet ja tarjoajille asetettavat hankintalain mukaiset soveltuvuusvaatimukset rekisteröitymistä ja vakavaraisuutta koskien ohjaavat siis hankintoja luotettavammille toimijoille. Verrattaessa hankintalain piirissä oleviin kilpailutuksiin osallistuneita yrityksiä pelkästään kynnysarvot

alittaviin kilpailutuksiin osallistuviin yrityksiin, ei eroa ryhmien välillä juurikaan ollut keskimääräisessä harmaan talouden riskissä, mutta pienkilpailutuksiin osallistuneiden joukossa esiintyi selvästi useammin velvoitteidenhoidon puutteita.

Millaisilla kilpailutuksen ominaisuuksilla on yhteyttä osallistuvien yritysten harmaan talouden riskiin?

Selvityksessä tarkasteltiin kilpailutusten ominaisuuksien yhteyttä kilpailutukseen osallistuneiden yritysten keskimääräiseen harmaan talouden riskiin ja alimman tarjouksen jättäneen yrityksen riskisyyteen. Ensin selvitettiin tiettyjen avainominaisuuksien, kuten hankittavan palvelun ja hankintayksikön oikeudellisen muodon, yhteyttä harmaan talouden riskiin vakioimatta muita muuttujia. Tämän jälkeen hyödynnettiin tilastollista mallintamista tutkien yksittäisiä muuttujia siten, että muut kilpailutukseen liittyvät ominaisuudet oli vakioitu.

Palveluhankintojen kilpailutuksissa alimman tarjouksen jättäneillä yrityksillä havaittiin olevan korkeampi harmaan talouden riski ja enemmän velvoitteidenhoidon puutteita kuin rakennusalan hankintojen ja tavarahankintojen kilpailutuksiin osallistuneilla. Toimialoista yritysten harmaan talouden riskisyyden osalta korostuivat alkutuotanto ja majoitus- ja ravitsemistoiminta. Alkutuotannon hankinnoissa kilpailutuksiin osallistuneiden toimijoiden korkeampaa riskiä selittää muun muassa niiden verrattain pieni koko, sillä pienillä yhtiöillä on havaittu olevan korkeampi harmaan talouden riski kuin suurilla ja keskisuurilla yhtiöillä¹⁰⁴. Lisäksi alkutuotannon korostumista selittää siihen liittyvien hankintojen muodostuminen harmaan talouden näkökulmasta riskialttiista sektoreista, kuten metsänhoitopalveluista sekä puhdistus- ja puhtaanapitopalveluista. Toimialakohtaista riskijakaumaa koskeviin tuloksiin saattaa vaikuttaa sekin, että joillakin aloilla suurimmat riskit keskittyvät alihankintaketjuihin, eikä selvityksen aineisto mahdollista alihankkijoiden tarkastelua.

Velvoitteidenhoidon puutteita havaittiin eniten niiden yritysten joukossa, jotka olivat jättäneet alimman tarjouksen Etelä-Suomessa järjestettyihin kilpailutuksiin, kun taas Pohjois- ja Itä-Suomessa velvoitteidenhoidon puutteita oli vähiten. Lisäksi havaittiin, että harvaan asutuilla alueilla kilpailun lisääminen vähentää riskiä harmaan talouden riskitoimijan valikoitumisesta toimittajaksi, kun taas alueilla, missä kilpailua on jo entuudestaan enemmän, ei kilpailun lisääntymisestä ole vastaavaa hyötyä.

¹⁰⁴ Harmaan talouden selvitysyksikkö (2025), s. 25.

6.2 Harmaan talouden toimijoiden tehokkaampi tunnistaminen ja poissulkeminen kilpailutuksista

6.2.1 Tarjoajien luotettavuuden selvittäminen

Tutkimustulosten perusteella on selvää, että harmaan talouden toimijoiden tehokas tunnistaminen on hankintayksiköiden ja laajemminkin yhteiskunnan varojenkäytön näkökulmasta tärkeää. Hankintayksiköillä ei välttämättä ole kovinkaan laajaa näkymää siihen, onko tarjoajien joukossa toimijoita, joilla on taustallaan velvoitteiden laiminlyöntejä. Tämä johtuu siitä, että esimerkiksi poissulkemisperusteiden olemassaoloa selvitetään pääsääntöisesti vain valittua tarjoajaa tai joissain tilanteissa kahta kokonaistaloudellisesti edullisimman tarjouksen toimitanutta koskien. Lisäksi hankintayksiköillä on myös velvollisuus selvittää poikkeuksellisen alhaisten tarjousten kustannuksia riippumatta siitä, tulisivatko kyseiset tarjoajat valituksi kokonaistaloudellisesti edullisimpina tarjouksina.

Harmaan talouden torjuminen julkisissa hankinnoissa rakentuu paljolti ensinnäkin tilaajavastuulain edellyttämien selvitysten, sekä toisaalta poissulkemisperusteita arvioitaessa velvoitteidenhoitoselvitysten ja rikosrekisteriotteiden pyytämisen varaan. Lisäksi verojen ja eläkevakuutusmaksujen maksamisen selvittäminen, ulkomaisen työvoiman työnteko-oikeuden tutkiminen ja työntekijöiden työoikeuksien noudattamisen varmistaminen ovat tärkeitä toimia näiden riskien korostuessa erityisesti työvoimavaltaisilla matalapalkka-aloilla.¹⁰⁵ Alihankkijoiden osalta tärkeää on alihankkijoiden tarkka selvittäminen ja alihankkijan vaihtamisen hyväksyttämisen edellyttäminen tilaajalla, minkä lisäksi joissain tilanteissa voi olla tarpeen ketjutuskielto. Hankintayksikkö voi myös esimerkiksi vaatia ilmoittamaan, mikä osa sopimuksesta menee kolmansille osapuolille.¹⁰⁶

Kilpailutuksen suunnitteluvaiheessa harmaan talouden torjunnassa korostuvat toimialan kustannusten ja hintatason kehityksen sekä ajantasaisen kilpailutilanteen tunteminen. Harmaan talouden ilmenemismuodot vaihtelevat usein toimialojen ominaispiirteistä riippuen. Esimerkiksi työvoimaintensiivisillä aloilla harmaan talouden toiminta keskittyy tyypillisimmin pimeiden palkkojen maksuun ja työläinsäädännön rikkomuksiin. Tämän vuoksi hankintayksiköiden on tärkeää tuntea ja huomioida riskianalyyssissään eri toimialojen riskit ja harmaan talouden mekanismit, jotta mahdollisia riskejä pystytään ennalta estämään mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Riskejä voidaan pyrkiä torjumaan ennalta esimerkiksi hankinnan kohteen määrittelyssä ja tarjoajan soveltuvuutta koskevissa ehdoissa, minkä lisäksi sopimusvaiheessa toimittajille asetettavat kiellettyyn toimintaan kytketyt sanktiot toimivat sekä ennalta estävänä että hankkijan riskejä rajaavana toimenä.¹⁰⁷

¹⁰⁵ HEUNI:n oppaassa työperäisen hyväksikäytön eri muodoista ja niiden ilmenemisestä kerrotaan työvoiman hyväksikäyttöä esiintyvän Suomessa erityisesti siivous-, rakennus- ravintola- ja palvelualoilla, minkä lisäksi myös kotihoidossa sekä maatalous-, logistiikka- ja kuljetusaloilla on havaittu väärinkäytöksiä (Ks. Lietonen ja Ollus (2021)).

¹⁰⁶ Hankintalain 77 §.

¹⁰⁷ Ks. tästä myös Hankinta-Suomi (2023), s. 10–12.

Vaikka alimman tarjouksen antaneen tarjoajan velvoitteidenhoitoa koskevat tiedot olisivat moitteettomia, on hankintayksikön silti hyvä kiinnittää huomiota mahdollisiin lyhyen elinkaaren yhtiöitä ja bulvaanijärjestelyjä koskeviin riskeihin. Riskejä voi indikoida esimerkiksi se, että samat vastuuhenkilöt osallistuvat kilpailutuksiin aina uusilla yhtiöillä, tai että yrityksen taustahenkilöt vaihtuvat usein lähipiirin sisällä.¹⁰⁸

Selvityksessä on havaittu, että kilpailutuksiin on osallistunut verrattain suuri määrä verotarkastusten perusteella harmaaksi määriteltyjä yrityksiä, joista osalla ei kuitenkaan välttämättä ole velvoitteidenhoidon puutteita kilpailutukseen osallistumisen hetkellä, eikä yrityksen virallisilla taustahenkilöillä ole poissulkemiseen johtavia rikostaustatietoja, tai rikosrekisterimerkinnot saattavat olla jo vanhentuneet. Näissä tilanteissa tarjoajan luotettavuutta on hankintayksikön mahdollista arvioida siten, että velvoitteidenhoitoselvityksessä olevan verotarkastustiedon perusteella hankintayksikkö pyytää Verohallinnolta lisätietoja kyseisestä valvontatoimenpiteestä ja sen tuloksista.

Lainsäädäntö tarjoaa hankintayksiköille välineitä harmaan talouden torjumiseksi, mutta esimerkiksi tietojensaantia olisi kuitenkin tarpeen laajentaa ja poissulkemisperusteita tehostaa jäljempänä esitettävien tavoin.

6.2.2 Hankintayksiköiden tietojensaannin laajentaminen taustahenkilöitä koskeviin tietoihin ja sopimuskauden aikaiseen seurantaan

Hankintalakia muutettiin 1.7.2021 voimaantulleella uudistuksella siten, että hankintayksiköille 171 §:ssä säädettyä tiedonsaantioikeutta laajennettiin kattamaan myös tarjoajien alihankkijat ja kansalliset kynnysarvot alittavat pienhankinnat. Hankintayksiköt voivat valvoa näitä harmaan talouden selvitysyksikön toimittaman velvoitteidenhoitoselvityksen avulla.¹⁰⁹ Harkinnanvaraisia poissulkuperusteita sovellettaessa hankintalaki edellyttää yrityksen ohella myös tarjoajan hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenen tai edustus-, päätös- tai valvontavaltaa käyttävän henkilön luotettavuuden selvittämistä.¹¹⁰ Hankintayksikön tietojensaantioikeutta koskevassa 171 §:ssä taustahenkilöitä koskevien salassa pidettävien tietojen saamista muilta viranomaisilta ei ole kuitenkaan mahdollistettu ja tämä muodostaa olennaisen puutteen hankintayksiköiden tietojensaantimahdollisuuksissa.

Selvityksessä käytetyn aineiston mukaan esimerkiksi vuonna 2022 julkisten hankintojen kilpailutuksiin osallistui yli 700 sellaista yritystä, joilla itsellään ei ollut velvoitteidenhoidon 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

¹⁰⁸ HTSY:n lyhyen elinkaaren yhtiöitä koskevassa selvityksessä havaittiin, että verotarkastetuista lyhyen elinkaaren yhtiöissä joka kolmannen taustalla oli bulvaanihenkilöitä. Peitellyn osingonsaajista yli 70 prosenttia oli muita kuin viranomaisrekistereihin merkittyjä osakkaita. Yhtiöissä virallisena vastuuhenkilönä toimiva bulvaani oli useimmiten tosiasiallisen osakkaan sukulainen. Harmaan talouden selvitysyksikkö (2024).

¹⁰⁹ HE 244/2020

¹¹⁰ Hankintalain 81.2 §

vaivattomasti selvittää. Hankintayksiköiden tietojensaannin turvaaminen tältä osin olisikin ensiarvoisen tärkeää. Tietojensaantioikeuden turvaaminen edellyttäisi käytännössä hankintalain 171 §:n muuttamista. Vastuuhenkilöiden velvoitteidenhoitoa koskevat tiedot olisivat saatavilla helposti, keskitetysti, sähköisesti ja maksutta velvoitteidenhoitoselvityspalvelusta. Näin ollen muutos ei edellyttäisi erillisiä investointeja.

Taustahenkilöitä koskevien tietojen saantia koskevan rajoitteen lisäksi toinen hankintayksiköiden tietojensaantia koskeva puute on, että hankintayksiköillä ei ole sopimuskauden aikana oikeutta vastaanottaa ja käyttää eikä Verohallinnolla oikeutta luovuttaa velvoitteidenhoitoa koskevia tietoja.¹¹¹ Nykyisellään hankintayksiköllä on mahdollisuus tarvittaessa myöhemmin sopimuskaudella irtisanoa hankintalain 137 §:ään vedoten sopimus muun muassa silloin, kun toimittajaa on koskenut jokin 80 §:ssä säädetyistä pakollisista poissulkemisperusteista sopimuksen tekohetkellä. Lisäksi hankintayksikkö voi hankintasopimuksissaan määritellä toimittajan luotettavuuteen liittyviä ehtoja, joiden täytyessä sopimus on irtisanottavissa.

Laajempi tietojensaantimahdollisuus sopimuskauden aikana yhdistettynä hankintalaissa mainittujen poissulkuperusteiden toimimiseen sopimuksen päättämisperusteena olisi hankintayksiköille hyödyksi, sillä kilpailutusvaihe on suhteellisen lyhyt ja jotkut epäluotettavat tarjoajat saattavat pyrkiä kiertämään poissulkuperusteita erinäisin bulvaani- ja yhtiöjärjestelyin. Toinen mahdollisuus olisi laajentaa yritystietojen yleisöjulkisuutta YTJ-järjestelmässä, jossa vakavat velvoitteiden laiminlyönnit olisivat julkisina tietoina saatavilla.

6.2.3 Rikosrekisteriotteen tarkistaminen rajapinnan avulla

Voimassa olevan hankintalain mukaan hankintayksikön on hyväksyttävä rikosrekisterilain 6 §:n 8 momentissa ja 6 b §:ssä tarkoitettu rikosrekisterin ote näytöksi siitä, koskeeko valittua tarjoajaa jokin pakollinen poissulkemisperuste.¹¹² Hankintalain uudistamista käsitelleen työryhmän mietinnössä vuodelta 2025 nostettiin esiin useita haasteita rikosteriä koskevasta menettelystä aiheutuvaa hallinnollista taakkaa ja viivytyksiä hankintaprosesseissa. Mietinnön mukaan rikosrekisteriotteen merkitys poissulkemisperusteena on jäänyt lähinnä hallinnolliseksi muodollisuudeksi, sillä pakolliseen poissulkuun johtavia rikoksia on havaittu hankintaprosesseissa hyvin harvoin. Ongelma on myös se, että rikosrekisteritietoja ei 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 postituksineen varsin hidas ja rikosrekisteriotteiden tarjoama tietopohja puutteellinen.¹¹³

¹¹¹ Tämän on nostanut esiin mm. Kilpailu- ja kuluttajavirasto (Kilpailu- ja kuluttajavirasto (2019), s. 9.

¹¹² Hankintalain uudistamista valmistellut työryhmä ehdotti tarkennusta koskien hankintadirektiiviin perustuvaa velvoitetta, jonka mukaan tiedossa olevien rikosten tai laiminlyöntien johdosta pakollinen poissulku julkisesta hankinnasta koskisi myös alihankkijoita ja voimavarayksiköitä, ja hankintayksiköillä olisi mahdollisuus pyytää näistä myös selvitys.

¹¹³ Työ- ja elinkeinoministeriö (2015), s. 46–48.

Rikosrekisteriotteisiin liittyvistä haasteista johtuen työryhmä esitti pakollisten poissulkemis-perusteiden tarkastamisprosessin sujuvoittamisen keinona, että hankintayksikkö voisi rikosrekisterin sijaan hyväksyä myös vakuutuksen, jolla yrityksen vastuuhenkilöt voisivat allekirjoituksellaan vakuuttaa, etteivät ne ole syyllistyneet laissa mainittuihin rikoksiin. Vakuutusmenettelyä voidaan kuitenkin perustellusti pitää riittämättömänä keinona tarjoajan luotettavuuden varmistamiseksi. Ensinnäkin tutkimustulokset rikostaustan ja muiden laiminlyöntien yhteydestä osoittavat, että rikostuomion saaneiden henkilöiden yritykset hoitavat verovelvoitteensa muita huonommin.¹¹⁴ Toisekseen on perusteltua suhtautua varauksella esimerkiksi petoksiin tuomitun tarjoajan luotettavuuteen omaa rikostaustaansa koskevan vakuutuksen antajana. Ei ole myöskään selvää, että työryhmän esitys tosiasiaassa vähentäisi hallinnollista taakkaa. Vakuutusten toimittaminen ja tarkastaminen aiheuttaisi työtä ja osa hankintayksiköistä ilmoitti jo työryhmän mietintöön annetuissa lausunnoissa pyytävänsä rikosrekisteriotteet myös jatkossa varmistuakseen siitä, että pakollista poissulkemis-perustetta ei ole.¹¹⁵ Näin ollen olisikin tarpeen ensisijaisesti tehostaa rikostaustan selvittämistä koskevaa menettelyä.

Vakuutusmenettelyä 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. 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.¹¹⁶

Sähköinen prosessi, kilpailutukseen osallistuessa annettu lupa vastuuhenkilöiden toimesta rekisteriotteen luovuttamiseksi ja tietojen luovuttaminen Oikeusrekisterikeskuksesta 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 pyydetystä veloitteidenhoitoselvityksestä.

¹¹⁴ Harmaan talouden selvitysyksikkö (2022).

¹¹⁵ Näin ilmoittivat lausunnoissaan esimerkiksi LapIT Oy, Joki ICT Oy, Savon ICT-palvelut Oy, Riihimäen kaupunki, Sipoon kunta ja Nousiaisten kunta. Näkemykset mietinnössä ehdotettujen muutosten vaikutuksesta hallinnolliseen taakkaan jakaantuivat lausunnonantajien kesken.

¹¹⁶ Prosessin sähköistämistä on esittänyt aikaisemmin mm. Kilpailu- ja kuluttajavirasto (Kilpailu- ja kuluttajavirasto (2019), s. 42). Hankintalain muuttamista koskevaan työryhmämietintöön annetuissa lausunnoissa prosessin sähköistämisen tarvetta hallinnollista taakkaa vähentävänä uudistuksena peräänkuuluttivat mm. useat yrittäjäjärjestöt, sekä osa kunnista, hyvinvointialueista ja valtion virastoista.

Rajapintaan perustuvan menettelyn toteutuksessa tulisi varmistaa, että tarjoajat eivät päädy eriarvoiseen asemaan hankintadirektiivien vastaisesti, vaikka tarjoaja olisi ulkomaalainen eikä rikosrekisteriotetta olisi sellaisenaan saatavilla. Lisäksi tarjoajille aiheutuva hallinnollinen taakka on pidettävä maltillisena, koska hankintojen kokonaiskustannukset saattaisivat nousta, jos kilpailu vähenisi kilpailutuksiin osallistumisen hallinnollisen taakan kasvun myötä.

Mikäli tulevan hankintalain uudistuksen myötä siirrytään työryhmän esityksen mukaisesti vakuutusmenettelyyn, tulisi mietinnön perusteella epäselväksi jääviä seikkoja tarkentaa. Tarkennusta edellyttää esimerkiksi se, kenelle vakuutus annetaan ja voiko annettua vakuutusta käyttää aina uudestaan, vai koskeeko sitä rikosrekisteriotteisiin kohdistuva sääntö, jonka mukaan rekisteriote ei saa olla yli 12 kuukautta vanha.

6.2.4 Poissulkukriteereissä mainittujen rikosnimikkeiden täydentäminen

Selvityksessä tarkasteltiin, millaisten rikosnimikkeiden lisäämiseksi poissulkemisperusteisiin olisi olemassa perusteet hankintalain tarkoitus ja hankintadirektiivi huomioon ottaen. Työryhmän mietinnössä mainittujen lisäksi tällaisia arvioitiin olevan EU-oikeuden asettamat reunaehdot huomioiden muun muassa törkeä velallisen epärehellisyys, törkeä petos, törkeä rahanpesu, liiketoimintakiellon rikkominen, rekisterimerkintärikos, törkeä varkaus ja kavallus, luottamusaseman väärinkäyttö, törkeä kiskonta ja törkeä maksuvälinepetos. Näiden lisääminen poissulkuperusteisiin olisi vaikuttanut yhteensä viidentoista yhtiön joukkoon vuosina 2022–2023. Vaikka yritysten osalta määrä on vähäinen, voi korkeiden kynnysarvojen vuoksi jo yksittäisen kilpailutuksen päättyminen harmaan talouden toimijalle olla taloudellisesti hyvin merkittävää. Sikäli kun hankintadirektiivi jättää kansallista liikkumavaraa, voisi olla tarpeen arvioida myös sitä, tulisiko myös hankintalain 80 §:n 2 momentin rikosnimikkeiden osalta ottaa huomioon tarjoajan itse saamat tuomiot, kuten yhteisösakot.

6.2.5 Kynnysarvojen laskeminen

Selvityksen tulosten perusteella hankintalaki näyttäisi torjuvan harmaata taloutta. Tämä tulos puoltaisi hankintalain soveltamisalan laajentamista kynnysarvoja alentamalla, jolloin hankintalain harmaata taloutta estävä vaikutus ulottuisi laajempaan joukkoon kilpailutuksia ja yhä useammassa kilpailutuksessa olisi pienempi riski sille, että harmaan talouden toimija voittaa kilpailutuksen. Kynnysarvoja on kuitenkin päinvastoin nostettu merkittävästi tällä vuosituhannella. Tämän taustalla ovat olleet muun muassa inflaatiokehitys sekä hallinnollisen taakan vähentämiseen tähtäävät tavoitteet.

Kynnysarvojen laskeminen merkitsisi kuitenkin hankintayksiköiden työn määrän lisääntymistä tilanteessa, jossa resurssipula aiheuttaa haasteita jo entuudestaan. Tällöin kasvava kilpailutusmäärä saattaisi viedä resursseja pois hankintojen valmistelusta ja sopimushallinnasta. Kynnysarvojen alentamisen vaikutusta vähentäisi myös se, että lainsäädännössä on jo nykyisellään asetettu hankintalain mukaisista kynnysarvoista riippumattomia sisällöllisiä ja

valvonnallisia velvoitteita hankintayksiköille. Esimerkiksi laki sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä (612/2021) asettaa velvoitteita hyvinvointialueille niiden hankkiessa sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja yksityiseltä palveluntuottajalta.¹¹⁷ Näin ollen kynnysarvojen laskemisen tuomia hyötyjä harmaan talouden torjunnassa voidaan pitää epävarmoina. Mikäli kynnysarvoja laskettaisiin, olisi menettelyjä tärkeää kyetä samanaikaisesti tehostamaan ja sähköistämään yhä enemmän, jotta soveltamisalan laajentamisesta huolimatta hallinnollisen työn määrä pysyisi kohtuullisena.

6.3 Mahdollisia jatkotutkimuskohteita

Tässä selvityksessä on keskitytty kilpailutuksen kohteena oleviin julkisiin hankintoihin, joten useat julkisiin hankintoihin liittyvät harmaan talouden ja väärinkäytösten riskit on jouduttu rajaamaan tarkastelun ulkopuolelle. Aineisto ei mahdollistanut esimerkiksi alihankkijoita, sopimussuhteen aikaista ylläskutusta tai lainvastaisia sopimusmuutoksia koskevaa riskien tarkastelua. Erityisesti laittomien suorahankintojen määrää ja torjuntaa olisi aiheellista tutkia, sillä ne ovat julkisten hankintojen keskeinen riskialue. Myös virheellisesti pienhankintoina käsitellyt hankinnat ovat riskialue, jota tulisi selvittää tarkemmin.

Kaikkia hankinnan onnistumiseen vaikuttavia tekijöitä ei tässä selvityksessä ole ollut mahdollista käsitellä. Yksi näistä on markkinavuoropuhelu, jonka nykyistä laajempaan käyttöön kannustettiin hankintalain uudistusta koskevassa mietinnössä. Toisaalta myös yhteishankintojen voittajien harmaan talouden riskiä suhteessa muiden kilpailutusten voittajiin olisi hyvä tarkastella. Tulevaisuudessa voi olla aineiston ja menetelmien puolesta mahdollista tutkia joidenkin uusien avainominaisuuksien yhteyttä harmaan talouden riskiin, minkä lisäksi myös nykyisellä asetelmalla tehdyn selvityksen päivitys voi olla tarpeen.

Mikäli hankintalain uudistus etenee, voi myös tulevien lakimuutosten vaikutuksia olla hyödyllistä selvittää. Julkisten hankintojen parissa on tapahtunut viime vuosina muutenkin merkittäviä muutoksia, kun vuodesta 2023 lähtien kuntien tekemien hankintojen osuus on pienentynyt sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisvastuun siirryttyä kunnilta hyvinvointialueille. Tulevaisuudessa julkisista hankinnoista on saatavilla mahdollisesti aikaisempaa kattavammin tietoa, kun uuteen kansalliseen julkisten hankintojen tietovarantoon on tarkoitus kerätä kuntien, hyvinvointialueiden ja valtion ostolaskutietoja. Hallitusohjelmaan pohjautuvan hankkeen tavoitteena on tehostaa julkisia hankintoja, edistää tietoperusteista päätöksentekoa sekä vähentää julkisten hankintojen kustannuksia. Aineistoa olisi mahdollista hyödyntää jossain määrin myös tutkimustyössä.¹¹⁸

¹¹⁷ Esimerkiksi kyseisen lain 14 §:n 5 momentin mukaan yksityisen palveluntuottajan ei ole katsottava täyttävän 2 momentissa säädettyjä vakavaraisuutta koskevia edellytyksiä, jos se on tavalla, joka vaarantaa yksityisen palveluntuottajan luotettavuuden huomattavissa määrin tai toistuvasti laiminlyönyt verojen tai muiden julkisten maksujen suorittamisen taikka käyttänyt määräysvaltaa oikeushenkilössä, joka on vastaavalla tavalla laiminlyönyt verojen tai muiden julkisten maksujen suorittamisen viimeisen kolmen vuoden aikana.

¹¹⁸ Ks. Valtiovarainministeriön hanke VM018:00/2024, Kansallinen julkisten hankintojen tietovaranto ja ostolaskudatan julkaiseminen.

7 Lähteet

Adam, Isabelle; Fazekas, Mihaly; Kazmina, Yuliia; Teremy, Zsombor; Tóth, Bence; Villamil, Isabela Rosario; Wachs, Johannes (2022). Public procurement cartels: A systematic testing of old and new screens. Governance Transparency Institute, Working Paper Series, 1.

Amore, Mario Daniele; Bennedsen, Morten (2013): The value of local political connections in a low-corruption environment. *Journal of Financial Economics*, 110(2), 387-402.

Baltrunaite, Audinga (2019): Political Contributions and Public Procurement: Evidence from Lithuania. *Journal of the European Economic Association*, 18(2): 541–582.

Baranek, Bruno; Titl, Vítězslav (2020): The Cost of Favoritism in Public Procurement. *Journal of Law and Economics*, 67(2): 445-477.

Buri, Riku; Aaltio, Aapo; Jokelainen, Antto; Lundberg, Johan (2024): Complementary bidding and cartel detection: Evidence from Nordic asphalt markets. *International Journal of Industrial Organization*. Volume 98, 2025.

Chrisidu-Budnik, Agnieszka; Przedańska, Justyna (2017): The agency theory approach to the public procurement system. *Wroclaw Review of Law, Administration & Economics*, 7(1), 154-165.

Eskola, Salla; Kiviniemi, Eeva; Krakau, Tarja; Ruohoniemi, Erko (2017): *Julkiset hankinnat*. Alma Talent. Helsinki 2017.

Fazekas, Mihaly; Sberna, Salvatore; Vannucci, Alberto (2022): The extra-legal governance of corruption: Tracing the organization of corruption in public procurement. *Governance*, 35(4), 1139-1161.

Ferwerda, Joras; Deleanu, Ioana; Unger, Brigitte (2017): Corruption in public procurement: finding the right indicators. *European journal on criminal policy and research*, 23, s. 245-267.

Flynn, Anthony; Davis, Paul (2014): Theory in public procurement research. *Journal of public procurement*, 14(2), s. 139-180.

Hankinta-Suomi (2023): Harmaan talouden torjunnan työohje hankintayksiköille. *Julkaisu 5/2023*.

Harmaan talouden selvitysyksikkö (2015): Helsingin kaupungit hankinnat. Harmaan talouden selvitysyksikön julkaisuja 11/2015.

Harmaan talouden selvitysyksikkö (2022): Rikostaustatiedon vaikutus velvoitteiden laiminnukseen, 2/2022.

Harmaan talouden selvitysyksikkö (2024a): Lyhyen elinkaaren yhtiöiden harmaa talous - Arvio harmaan talouden riskisyydestä vuosilta 2018–2022. *Selvitys 6/2024*.

Harmaan talouden selvitysyksikkö (2024b): Viidennes suomalaisista osakeyhtiöistä ei täyttäisi luotettavuusvaatimuksia. Katsaus 13/2024.

Harmaan talouden selvitysyksikkö (2025): Yhteisöveron harmaa talous 2019–2022. Pienet ja keskisuuret osakeyhtiöt. Selvitys 3/2025.

Hiilamo, Tuomas; Jääskeläinen, Jan; Reyes, Willka (2023): Kilpailu julkisissa hankinnoissa. Kilpailu- ja kuluttajaviraston tutkimusraportteja 9/2023.

Hirvonen, Markku; Määttä, Kalle (2018): Harmaa talous ja talousrikollisuus - Ilmenemismuodot ja torjunta, Edita. 2018.

Hoekman, Bernard; Taş, Bedri K. O. (2022): Procurement policy and SME participation in public purchasing. Small Business Economics, 58(1), s. 383–402.

Isokorpi, Jari (2018): Harmaa talous rapauttaa metsäalaa. Tekijä-lehti. 14.2.2018.

Jääskeläinen, Jan; Tukiainen, Janne (2019): Anatomy of public procurement. VATT Working Papers, 118.

Kaljunen, Raija (2022): Hankintavastaavien arki, haasteet ja toiveet. Haastattelutulosten esittely. Esitys webinaarissa 18.5.2022, Laurea ammattikorkeakoulu. Helsinki – Uusimaa. Kestävä ja digitaalinen yrittäjyysalue 2021–2022 - hanke.

Kalliovaara, Maria (2025): Harmaa metsätalous. Yle. 9.5.2025. [Metsätöihin tullaan Romaniasta, Nepalista ja Afrikasta – alalla havaittu räikeitä epäkohtia | Kotimaa | Yle](#)

Kantola, Anne (2024): Tunnollisen virkamiehen havainto paljasti poikkeuksellisen rikoksen – Näin kaupungin työntekijä tuhlassi espoolaisten rahoja. Helsingin sanomat. 15.1.2024.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto (2019): Harmaa talous ja hankinnat. 2019.

Leisti, Tapani (2024): Piittaamatonta menoa Rovaniemen kiinteistöyhtiössä: epäselvyyksiä hankinnoissa, vuokratästejä ja asuntokikkailua. Yle Uutiset. 18.6.2024.

Lietonen, Anni; Ollus, Natalia (2021): Työperäinen hyväksikäyttö ja julkiset hankinnat. Opas riskien huomioimiseen Suomessa. HEUNI Report Series № 98a.

Lith, Pekka (2013): Julkiset hankintamarkkinat ja epäterveen kilpailun torjunta. Tilastollinen raportti rakennusurakoiden sekä tavara- ja palveluostojen merkityksestä julkisella alalla. Selvitys 8/2013. Harmaan talouden selvitysyksikön julkaisuja.

Merisalo, Maria; Naumanen, Mika; Huovari, Janne; Eskola, Salla; Toivanen, Mia; Keskinen, Peetu; Hajikhani, Arash; Oksanen, Juha; Rausmaa, Salla (2021): Julkiset hankinnat: Kokonaisvolyyymi ja datan hyödyntäminen. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:46.

Mutttilainen, Vesa; Ollus, Natalia; Salminen, Ari (2020): Empiirisiä katsauksia korruption vaaran vyöhykkeille. KORSI-projektin raportti 3, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja, 2020:46.

Määttä, Kalle (2017): Julkiset hankinnat ja harmaa talous. Edilex. 27.3.2017.

Oikeusministeriö (2022): Korruptiontorjunta kunnallishallinnossa - Askelmerkkejä hyvään hallintoon. Selvityksiä ja ohjeita 2022:9.

Ryan, Nicholas (2020): Contract Enforcement and Productive Efficiency: Evidence from the Bidding and Renegotiation of Power Contracts in India. *Econometrica*, 88(2):383–424.

Salminen, Ari & Mäntysalo, Venla (2013): Epäeettisestä tuomittavaan: korruptio ja hyvä veli - verkostot Suomessa. Selvityksiä ja raportteja 182. Vaasa: Vaasan yliopisto.

Sivula, Panu; Hirvonen, Tuomas (2024): Epäreilu kisa urakoista. Kaleva. 21.09.2024.

Sui, Laura (2016): Tarjouskilpailusta poissulkeminen: Poissulkemisperusteet osana harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaa. Vaasan yliopisto.

Teollisuusliitto (2019): Teollisuusliitto vaatii: Harmaa talous aisoihin metsäalalla. 20.2.2019.

Tukiainen, Janne; Blesse, Sebastian; Bohne, Albrecht; Giuffrida, Leonardo M.; Jääskeläinen, Jan; Luukinen, Ari; Sieppi, Antti (2023). What Are the Priorities of Bureaucrats? Evidence from Conjoint Experiments with Procurement Officials. CESifo Working Papers 10199.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2014): Pk-yritysten osallistuminen, kokemukset ja näkemykset julkisissa hankinnoissa, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 54/2014.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2015): Hankintalain kokonaisuudistuksen valmisteluryhmän mietintö, TEM:n julkaisuja 37/2015.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2025): Hankintalain uudistamista käsittelevän työryhmän mietintö. 8.1.2025.

Valtiokonttori (2023): Julkiset hankinnat – hankintojen arvo. Hankintojen arvo - Tutkihallintoa.fi

Valtioneuvoston kanslia (2011): Avoin, oikeudenmukainen ja rohkea Suomi. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma. 2011.

Valtioneuvosto (2008): Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle hankintalakiuudistuksesta (20.11.2008).

Valtioneuvosto (2023): Vahva ja välittävä Suomi. Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023.

Valtiovarainministeriö (2023): Julkisten hankintojen käsikirja 2023. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2023:60.

Valtiovarainministeriö (2024): Vaikuttavien julkisten hankintojen ohjelma Hankinta-Suomi. Asettamispäätös VN/35202/2023, VM015:00/2024.

Hallituksen esitykset

HE 154/1992

HE 69/1997

HE 140/2000

HE 50/2006

HE 108/2016

HE 244/2020

HE 2/2021