



HARMAAN TALOUDEN TORJUNNAN TOTEUTUMINEN STRATEGIAN MUKAISESTI

2015



Sisällysluettelo

1 ARVIOINNIN TAUSTATIEDOT	3
1.1 Arvioinnin tavoite ja laajuus.....	3
1.2 Arvioinnin kohde ja taustatiedot	3
1.3 Arviointikysymykset ja -kriteerit	5
1.4 Arvioinnin aineistot ja menetelmät	5
2 HAVAINNOT	6
2.1 Taustaa harmaasta taloudesta.....	6
2.1.1 Harmaan talouden määritelmä	6
2.1.2 Harmaan talouden laajuus.....	6
2.1.3 Harmaan talouden torjunnan koordinointi valtionhallinnossa	7
2.2 Harmaan talouden torjunta kaupunkitasolla.....	8
2.2.1 Harmaan talouden torjuntaohje	8
2.2.2 Harmaan talouden koordinointi, koulutus ja tiedotus	10
2.3 Harmaan talouden torjunta rakennustoimintaa tilaavissa virastoissa ja laitoksissa ..	12
2.3.1 Tiedon saanti harmaasta taloudesta	12
2.3.2 Käytännön toimenpiteet harmaan talouden torjuntaan.....	13
2.3.3 Kaupungin harmaan talouden torjuntaohjeen soveltaminen.....	16
2.3.4 Toimenpiteiden edellyttäminen sopimuskumppaneilta	18
2.3.5 Ohjeistuksen riittävyys	20
2.4 Helsingin harmaan talouden torjunnan vaikutukset.....	20
2.4.1 Harmaan talouden torjunnan vaikutukset	20
2.4.2 Harmaan talouden torjunnan haasteet	24
2.5 Tarkastuslautakunnan suositusten 2010 ja 2013 toteutumisen seuranta	25
2.6 Kokoavat havainnot.....	28
3 JOHTOPÄÄTÖKSET	30
4 TOIMENPIDE-ESITYS JA LISÄTIEDOT	31
LÄHTEET	31
LIITTEET	33



Arviointipäällikkö Timo Terävä
Kaupunkitarkastaja Liisa Kähkönen

1 ARVIOINNIN TAUSTATIEDOT

1.1 Arvioinnin tavoite ja laajuus

Tavoitteena oli arvioida sitä, onko kaupunki toteuttanut strategiaohjelman ja globaalin vastuun strategian mukaisia toimenpiteitä harmaan talouden torjumiseksi.

Arviointi kohdistui kaupunkitasolla suoritettuihin toimenpiteisiin ja kaupungin hankintojen kokonaismäärän kannalta merkittävimpien rakennuttamispalveluja tilaavien hallintokuntien toimenpiteisiin. Kaupunkikonserniin kuuluvat yhteisöt rajattiin arvioinnin ulkopuolelle.

1.2 Arvioinnin kohde ja taustatiedot

Arvioinnin kohteena oli kaupungin strategiaohjelmassa ja globaalin vastuun strategiassa lueteltujen harmaan talouden torjuntaan liittyvien toimenpiteiden toteutuminen. Lisäksi arvioitiin tarkastuslautakunnan vuosien 2010 ja 2013 arviointikertomuksissa esittämien harmaan talouden torjuntaan liittyvien suositusten toteutumista.

Kaupunginvaltuuston 24.4.2013 hyväksymien strategiaohjelmaan 2013–2016 sisältyvien eettisten periaatteiden mukaan ”kaupunki torjuu aktiivisesti harmaata taloutta ja edellyttää sitä myös sopimuskumppaneiltaan. Kaupunki on aktiivinen yhteistyössään verottajan, muiden kaupunkien, elinkeinoelämän ja kansalaisjärjestöjen kanssa, jotta kansallisesti ja kansainvälisesti voidaan ehkäistä harmaata taloutta. Helsinki pyrkii osaltaan torjumaan verovarojen päätymistä veroparatiiseihin.” Harmaan talouden torjunta oli linjauksena myös aiemmassa strategiaohjelmassa.

Kaupunginvaltuuston 26.9.2012 hyväksymän globaalin vastuun strategian mukaan taloutta tulee hoitaa vastuullisesti ja torjua harmaata taloutta. Tämä tapahtuu tilaajavastuulakia (1233/2006) ja kaupungin harmaan talouden torjuntaohjetta noudattaen (19.12.2011). Strategian mukaan ”päättöksenteko on avointa ja julkista, läpinäkyvyyttä edistetään kaikessa taloudellisessa toiminnassa korruption ja lahjonnan ehkäisemiseksi kaikissa muodoissaan. Kaupunki on aktiivinen yhteistyössään verottajan, muiden kaupunkien, elinkeinoelämän ja kansalaisjärjestöjen kanssa, jotta kansallisesti ja kansainvälisesti voidaan ehkäistä harmaata taloutta. Harmaan talouden torjunnasta raportoidaan säännöllisesti seurantaraporttien avulla kaupunginhallitukselle.”

Tarkastuslautakunta laati 8.12.2010 erillisraportin aiheesta ”harmaan talouden uhat, haitat ja torjunta Helsingissä”. Tuolloin tarkastuslautakunta totesi, että



- kaupunginhallituksen tulee määritellä harmaan talouden torjunnan koordinoituvastuu kaupungin sisällä.
- harmaan talouden torjuntaohjetta tulee tiukentaa siten, että todistukset verojen ja eläkevakuutusmaksujen maksamisesta sekä eläkevakuutuksen ottamisesta vaaditaan sopimuskumppaneilta sopimuskauden aikana useammin kuin 12 kuukauden välein.
- hallintokuntien tulee hankintoja kilpailuttaessaan käyttää tarjousten vertailuperusteina aiempaa enemmän myös muita kriteereitä kuin hintaa.
- hankintaosaamista ja tietoa harmaan talouden ongelmasta sekä sen torjunnasta tulee edelleen vahvistaa keskittämällä hankintoja ja koulutamalla henkilökuntaa. Koulutusyhteistyötä poliisin ja muiden viranomaisten kanssa tulee jatkaa.
- Helsingin tulee yhdessä suurten kaupunkien kanssa vaikuttaa siihen, että harmaata taloutta ylläpitävää verotustietojen salassapitosäännöstä muutetaan siten, että kunnat saavat verottajalta tarvittavat yritys-kohtaiset tiedot ja että sosiaalivirasto saa sähköisen yhteyden verotustietojen suorakyselyyn asiakkaiden ajantasaisista pääoma- ja varallisuustiedoista toimeentulotuen myöntämistä varten.

Kaupunginhallitus yhtyi 9.5.2011 lausunnossaan¹ arviointikertomuksesta tarkastuslautakunnan suosituksiin ja näki tarpeellisena ryhtyä toimenpiteisiin virastojen vastuun lisäämiseksi, toimintaohjeen tiukentamiseksi, kokonaistaloudellisuuden korostamiseksi hankinnoissa sekä hankintaosaamisen lisäämiseksi. Samana vuonna kaupunki laati raportin Harmaan talouden tila ja torjunta Helsingin kaupunkikonsernissa. Kaupunginhallitus antoi 19.12.2011 harmaan talouden torjuntaa hankintojen yhteydessä koskevan toimintaohjeen². Ohjeessa on yksityiskohtaisesti ohjeistettu menettelytavat, joilla hankintojen yhteydessä pyritään torjumaan harmaata taloutta.

Tarkastuslautakunta arvioi vuonna 2013 onko kaupungin mahdollista globaalin vastuun strategian mukaisesti välttää yhteistyötä veroparatiisikytkentöjä omaavien yritysten kanssa. Lautakunta esitti aiheeseen liittyen kaksi suositusta.

- hankintakeskuksen tulee kiirehtiä kaupunginhallituksen 4.3.2013 päättämän pilottihankinnan toteuttamista pyytämällä maakohtaiset tilinpää-töstiedot tarjouskilpailun yhteydessä.
- hankintakeskuksen tulee yhteistyössä kaupunginkanslian oikeuspalvelujen kanssa selvittää mahdollisuudet sellaisiin euromääräisesti merkitäviin pilottihankintoihin, joissa pyydetään tarjoajia ilmoittamaan tiedot yrityksen omistajuussuhteista ja mahdollisesta konsernirakenteesta.

¹ Kaupunginhallitus 9.5.2015 § 481:

² Kaupunginhallitus 19.12.2011 § 1144



1.3 Arviointikysymykset ja -kriteerit

Arvioinnin pääkysymyksenä on, onko kaupunki toteuttanut strategiaohjelman ja globaalin vastuun strategian mukaisia toimenpiteitä harmaan talouden torjumiseksi.

Arvioinnin osakysymyksiä ovat:

1. Onko kaupunki aktiivisesti suorittanut toimenpiteitä harmaan talouden torjumiseksi?
2. Onko kaupunki edellyttänyt aktiivisesti toimenpiteitä sopimuskumppaneiltaan?
3. Onko kaupunki tehnyt yhteistyötä verottajan, muiden kaupunkien, elinkeinoelämän ja kansalaisjärjestöjen kanssa?
4. Onko kaupungin toiminnassa noudatettu harmaan talouden torjuntaohjetta?
5. Onko harmaan talouden torjuntaan liittyvä ohjeistus riittävää hallintokuntien näkökulmasta?
6. Onko kaupungin harmaan talouden torjunnasta raportoitu säännöllisesti kaupunginhallitukselle?
7. Onko kaupunki pyrkinyt torjumaan verovarojen päätymistä veroparatiiseihin ja onko tarkastuslautakunnan vuoden 2013 arviointikertomuksessa esitettyjen suositusten mukaisesti toimenpiteisiin ryhdytty?
8. Onko tarkastuslautakunnan vuoden 2010 arviointikertomuksessa esitettyjen suositusten mukaisesti toimenpiteisiin ryhdytty?

Vastaus arvioinnin pääkysymykseen muodostuu osakysymysten toteutumisen perusteella ja esitetään arviointimuistion johtopäätökset -osiossa. Lisäksi selvitetään, miten kaupungin suorittamien toimenpiteiden vaikutuksia on seurattu, millaisia vaikutuksia toimenpiteillä on ollut ja mitä muita keinoja harmaan talouden torjunnassa voitaisiin käyttää.

1.4 Arvioinnin aineistot ja menetelmät

Arviointiaineiston muodostivat harmaan talouden torjuntaan liittyvä kaupungin kirjallinen aineisto, verohallinnon Harmaan talouden selvitys -yksikön laatimat selvitykset, kaupungin riskienhallintapäällikön haastattelu ja seitsemälle rakennustoimintaa tilaavalle hallintokunnalle osoitettu kysely. Kysely kohdennettiin pääasiassa rakentamiseen liittyvien palvelujen tilaamisesta vastaaville henkilöille ja hallintokunnan ylimmälle johdolle. Lisäksi tarkastuslautakunta kuuli kokouksessaan 23.9.2015 verohallinnon edustajaa ja kaupungin riskienhallinnan asiantuntijaa.



2 HAVAINNOT

2.1 Taustaa harmaasta taloudesta

2.1.1 Harmaan talouden määritelmä

Harmaan talouden selvitysyksikköä koskevassa laissa (1207/2010) harmaa talous on määriteltä koskemaan ”organisaation sellaista toimintaa, josta aiheutuvia lakisääteisiä velvoitteita laiminlyödään verojen, lakisääteisten eläke-, tapaturma- tai työttömyysvakuutusmaksujen taikka tullin perimien maksujen suorittamisen välttämiseksi tai perusteettoman palautuksen saamiseksi”.

Verohallinnon mukaan harmaa talous on tässä laissa tarkoituksella määriteltä koskemaan yritystoimintaan liittyvää harmaata taloutta, vaikka kansantajuisesti harmaa talous käsitetään laajempänä ilmiönä sisältäen esimerkiksi myös luonnollisen henkilön toimet verojen välttämiseksi. Kansantaloudessa harmaalla taloudella tarkoitetaan tuotannollista toimintaa, joka ei ole mukana kansantalouden tilinpidossa ja jää pois bruttokansantuotelaskelmista. Fiskalisella harmaalla taloudella taas tarkoitetaan perinteisen määritelmän mukaan sinänsä laillista taloudellista toimintaa, joka tapahtuu viranomaisilta salassa tai jonka tulo salataan siitä menevien verojen ja maksujen välttämiseksi. Harmaasta taloudesta on käsitteenä erotettava laitton talous, jolla tarkoitetaan jo lähtökohdiltaan rikollisen toiminnan tuottamaa taloudellista lisäarvoa. Tällaista toimintaa on esimerkiksi huumausaineiden ja dopingaineiden laitton kauppa.³

2.1.2 Harmaan talouden laajuus

Verohallinnon harmaan talouden selvitysyksikön 17.11.2015 Harmaa talous 2015 -julkaisussa käsitellään harmaata taloutta yhteiskunnan varojen käytön ja varojen suojaamisen näkökulmasta. Julkaisun mukaan julkisyhteisöjen tavaravara- ja palveluostot sekä niiden teettämän rakennusurakat ovat vuositasolla noin 33–35 miljardia euroa. Julkisten hankintojen merkitys on huomattava esimerkiksi rakentamiseen ja sosiaali- ja terveystalouteen liittyvillä toimialoilla. Sen vuoksi julkiset hankinnat ovat tärkeä kohdealue harmaan talouden torjunnassa.⁴

Verohallinnon mukaan harmaata taloutta esiintyy erityisesti paljon työvoimaa käyttävillä ja käteismaksuja suosivilla toimialoilla. Molemmille toimialoille on ominaista myös pimeän työvoiman käyttö. Edellä mainittuja työvoimavaltaisia toimialoja, joissa tapahtuu palkanmaksua ennakonpidätystä toimittamatta, ovat esimerkiksi rakennusala, kuljetusala ja siivous- sekä kunnossapitoala.⁵

³ http://www.vero.fi/fi-FI/Tietoa_Verohallinnosta/Harmaan_talouden_torjunta

⁴ Harmaa talous 2015, Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksikkö 17.11.2015

⁵ Harmaa talous 2015, Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksikkö 17.11.2015



Eduskunnan tarkastusvaliokunnan vuonna 2010 tilaamassa tutkimuksessa harmaan talouden määräksi Suomessa vuonna 2008 oli arvioitu verotarkastuksiin perustuvalla laskentamenetelmällä 10–14 miljardia euroa. Määrä vastasi noin 5,5–7,5 prosenttia bruttokansantuotteesta.⁶ Fiskaalisina vaikutuksina määrä tarkoitti 4–6 miljardin euron vuosittaisia verojen ja maksujen menetyksiä.⁷

Helsingin kaupungin tarkastuslautakunnan vuonna 2010 tekemän arvioinnin mukaan pääomatuloveron tuottoa ja tuloveroja jää Helsingille kertymättä karkeasti arvioiden 54,9–62,1 miljoonaa euroa vuodessa. Saamatta jäävät verotulot vastasivat vähintään 0,5–1 prosenttia Helsingin verotuloista. Lisäksi osa ”tulottomista” toimeentulotuen saajista voi saada ansiotuloja pimeästi, mikä aiheuttaa kaupungille menoja.⁸

Vuonna 2014 Helsingin kaupungin palvelujen ostojen määrä oli noin 1,603 miljardia euroa. Vuoden 2014 tilinpäätöksen mukaan Helsingin kaupungin keräämät verotulot (kunnallis- ja yhteisövero) olivat yhteensä 2,7 miljardia euroa⁹.

2.1.3 Harmaan talouden torjunnan koordinointi valtionhallinnossa

Valtioneuvosto on tehnyt vuodesta 1996 lähtien kuusi periaatepäätöstä talousrikollisuuden ja harmaan talouden vähentämiseksi. Ensimmäinen torjuntaohjelma kattoi vuodet 1996–1998. Viimeisin harmaan talouden torjuntaohjelma kattaa vuodet 2012–2015. Toimenpiteiden toteutumista on seurannut talousrikostorjunnan johtoryhmä. Hallituksen on tarkoitus raportoida eduskunnalle periaatepäätökseen sisältyvien hankkeiden toimeenpanosta ja niiden vaikutuksista ohjelmakauden päätyttyä.¹⁰

Verohallintoon perustettiin pysyvä harmaan talouden selvitysyksikkö vuoden 2011 alusta. Yksikön tehtävä on jakaa muun muassa tietoa harmaan talouden torjumisesta, laatia ilmiöselvityksiä sekä tehdä velvoitteidenhoitoselvityksiä yhteisöistä ja muista yrityksistä eri viranomaisille.¹¹

Harmaan talouden torjuntaan ja sen vaikuttavuuteen otettiin kantaa eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietinnössä ”Harmaan talouden torjuntatoimenpiteiden arviointi”, joka julkaistiin maaliskuussa 2015. Mietinnön taustalla oli valiokunnan kesäkuussa 2014 käynnistämä tutkimus, jonka pääkysymyksenä oli selvittää, miten toimivia ja onnistuneita hallituksen toimenpiteet ovat olleet Suomen harmaan talouden ja kansainvälisen veronkierron torjumiseksi. Tut-

⁶ Suomen kansainvälistyvä harmaa talous, Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2010

⁷ http://www.vero.fi/fi-FI/Tietoa_Verohallinnosta/Harmaan_talouden_torjunta

⁸ Arviointikertomus 2010, Helsingin kaupungin tarkastuslautakunta 13.4.2011

⁹ Talousarvion mukainen tuloslaskelma, johon lisätty liikelaitokset ja rahastot, eliminoitu sisäiset erät.

¹⁰ Talousrikollisuuden ja harmaan talouden vähentäminen, Sisäministeriön internet -sivut 23.2.2016

¹¹ http://www.vero.fi/fi-FI/Tietoa_Verohallinnosta/Harmaan_talouden_torjunta



kimuksessa nostettiin tarkastelujakson merkittävimmäksi saavutukseksi harmaan talouden torjunnassa rakennusallalla toteutettu toimenpidekokonaisuus. Kokonaisuus käsitti seuraavat uudistukset:

- Käännetty arvonlisäverojärjestelmä 1.4.2011
- Tilajavastuulain tehostaminen rakennusallalla 1.9.2012
- Veronumero työmailla 1.9.2012
- Työmaiden tilajan ja pääurakoitsijan ilmoitusvelvollisuudet 1.7.2014
- Pienrakennuttajien ilmoitusvelvollisuus 1.7.2014.¹²

Verohallinnon vuoden 2014 syyskuussa suorittaman kyselyn perusteella rakennusalan toimijoiden käsitykset harmaan talouden kehityssuunnasta ja sen aiheuttamista kilpailuhaitoista ovat muuttuneet selkeästi positiiviseen suuntaan verrattuna aikaisempaan, vuonna 2009 suoritettuun kyselyyn¹³.

Valtiontalouden tarkastusvirasto laati vuonna 2015 tuloksellisuustarkastuskertomuksen harmaan talouden torjuntaohjelmista ja torjuntatyön koordinaatiosta. Arviointi koski kahdeksaa hallinnonalaa ja yhteensä 20 viranomaista. Arvioinnin yhtenä keskeisenä tuloksena oli muun muassa se, että poikkihallinnollinen yhteistyö ei ollut riittävää harmaan talouden yhteisen tilannekuvan muodostamiselle. Hallinnonaloilla kerättävän seurantatiedon hyödynnettävyys oli heikkoa. Keskeinen syy tähän oli tiedonkulun puute sekä ministeriöiden sisällä ja hallinnonalojen välillä. Valtiontalouden tarkastusvirasto näki tarpeen seurata, analysoida ja raportoida harmaan talouden torjuntatyötä keskitetysti valtioneuvoston tasolla.¹⁴ Koska Helsingissä usea hallintokunta tekee hankintojaan suhteellisen itsenäisesti, voi sama tiedonkulkuun liittyvä ongelma esiintyä myös kaupungin organisaatiossa.

2.2 Harmaan talouden torjunta kaupunkitasolla

2.2.1 Harmaan talouden torjuntaohje

Tarkastuslautakunta laati 8.12.2010 erillisraportin aiheesta ”harmaan talouden uhat, haitat ja torjunta Helsingissä”, jota ei silloisen tarkastussäännön mukaan kuitenkaan viety kaupunginvaltuuston käsittelyyn, vaan suositukset annettiin arviointikertomuksessa vuoden 2011 puolella. Samaan aikaan kaupunki laati vuonna 2011 raportin Harmaan talouden tila ja torjunta Helsingin kaupunkikonsernissa. Tähän raporttiin perustuen Helsingin kaupunginhallitus antoi 19.12.2011 (§ 1144) harmaan talouden torjuntaa hankintojen yhteydessä koskevan toimintaohjeen. Ohjeessa on yksityiskohtaisesti ohjeistettu menettelytavat, joilla hankintojen yhteydessä pyritään torjumaan harmaata taloutta.¹⁵

¹² Harmaan talouden torjunta, Eduskunnan tarkastusvaliokunta 2014 ja Harmaa talous, Verohallinto 2015

¹³ Harmaan talouden torjunta 2014 ja Harmaa talous 2015

¹⁴ Harmaan talouden torjuntaohjelmat ja torjuntatyön koordinaatio, VTV 2015

¹⁵ Helsingin hankintakeskuksen internet-sivut



Harmaan talouden torjuntaa on ohjeistettu myös kaupungin talousarvion noudattamisohjeissa vuodesta 2012 lähtien. Vuoden 2015 ohjeessa todetaan, että koko kaupunkikonsernissa tulee noudattaa harmaan talouden torjuntaohjetta.¹⁶

Harmaan talouden torjuntaohjeessa¹⁷ hankinnat jaetaan tilaajavastuulain soveltamisalaan kuuluviin hankintoihin, kansallisen kynnysarvon ylittäviin tilaajavastuulain soveltamisalaan kuulumattomiin hankintoihin sekä kansallisen kynnysarvon alittaviin tilaajavastuulain soveltamisalaan kuulumattomiin hankintoihin. Ohje on siis lainsäädäntöä tiukempi.

Helsingin kaupunkikonsernin kannalta keskeisimmät noudatettavat säännökset hankintoja tehtäessä ovat¹⁸

- Laki julkisista hankinnoista (348/2007) muutoksineen,
- Hankinta-asetus eli Valtioneuvoston asetus julkisista hankinnoista (614/2007) muutoksineen
- Tilaajavastuulaki eli Laki tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä (1233/2006) sekä
- Laki tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annetun lain muuttamisesta (678/2015)
- Ohje harmaan talouden torjumiseksi Helsingin kaupunkikonsernin hankinnoissa (19.12.2011)

Keskeisimmät kaupungin toimenpiteet harmaan talouden torjunnassa ovat¹⁹:

- Harmaan talouden torjunta hankinnoissa -ohjeen mukaiset menettelytavat,
- rakennustyömaiden urakka- ja työntekijätietojen ilmoittaminen Verohallinnolle,
- hankintatietojen ilmoittaminen Verohallinnolle,
- muu viranomaisyhteistyö (kuten AVI:n työsuojelu ja poliisin talousrikostutkinta),
- tilaajavastuupalvelun hyödyntäminen ja
- sivutoimilupa ja -ilmoitus-menettely.

Harmaan talouden torjunta hankinnoissa -ohjeessa on esitetty yksityiskohtaiset harmaan talouden torjuntaan liittyvät menettelytavat. Ohje kattaa tilaajavastuulain soveltamisalaan kuuluvat hankinnat sekä hankintalain kynnysarvot alittavat ja ylittävät hankinnat, joihin ei sovelleta tilaajavastuulakia. Lisäksi oh-

¹⁶ Helsingin kaupungin vuosien 2012–2015 talousarvioiden noudattamisohjeet

¹⁷ Ohje harmaan talouden torjumiseksi Helsingin kaupunkikonsernin hankinnoissa 2011 (Khs 19.12.2011)

¹⁸ Helsingin hankintakeskuksen internet-sivut

¹⁹ Helsingin kaupungin riskienhallinnan asiantuntija 23.9.2015



Arviointipäällikkö Timo Terävä
Kaupunkitarkastaja Liisa Kähkönen

jeessa annetaan ohjeet kulunvalvonnasta ja henkilötunnisteiden käytöstä, alihankinnan ketjuttamisen rajoittamisesta ja tietojen luovuttamisesta verohallinnolle. Ohjeen mukaan toimittajalta on edellytettävä selvitys palvelun tai tavarantoimittajan rekisteröitymisestä kauppa-, ennakkoperintä-, työnantaja- ja arvonnäköverovelvollisten rekisteriin, selvitys verojen ja lakisääteisten eläkevaikutusmaksujen maksamisesta ja selvitys työhön sovellettavasta työehtosopimuksesta tai keskeisten työehtojen sisällöstä.²⁰

2.2.2 Harmaan talouden koordinointi, koulutus ja tiedotus

Harmaan talouden torjunnan koordinointi on määritelty kaupunginkanslian talous- ja suunnitteluosastolle riskienhallinnan päällikölle. Harmaan talouden torjuntaa tiukennettiin lautakunnan suosituksen mukaisesti uuteen toimintaohjeeseen 19.12.2011. Harmaan talouden torjunnasta on tullut osa hankintatoimen koulutusta ja koulutusta on annettu myös kokonaistaloudellisuuden käytöstä hankinnoissa. Yhteistyötä ja koulutusta poliisin ja muiden viranomaisten kanssa on jatkettu. On harkinnassa, pitäisikö ohje kytkeä tiiviimmin hankintaohjeisiin²¹.

Verohallinnon kanssa tehtävä yhteistyö on viime vuosina vähentynyt. Kaupunki (virastot, liikelaitokset ja tytäryhteisöt) on ilmoittanut vapaaehtoisesti neljännesvuosittain yli 7 500 euroa ylittävät tavaroiden ja palvelujen hankinnat Verohallinnolle. Palautteena Verohallinto on ilmoittanut kaupungille niiden yritysten lukumäärän, joiden kohdalla on ollut verotukseen liittyviä epäselvyyksiä. Verotustietojen salassapitosäädösten vuoksi seulontatieto ei ole sisältänyt yritysten nimiä.

Verohallinnon tietoihin perustuva kaupunginhallituksessa harmaan talouden torjunnan viimeisin ajankohtaistarkastus on merkitty tiedoksi 7.1.2015. Vuosina 2011–2014 Kaupungin harmaan talouden torjunnasta on raportoitu säännöllisesti, kuten alla olevasta taulukosta ilmenee (taulukko 1). Vuodesta 2014 lähtien Verohallinto ei ole resurssisyyhin vedoten toimittanut laajoja verotustietojen analysointia, vaan halunnut keskittyä rakennusalaan.

Kaupunginhallituksen kokous	Käsitelty raportti
7.1.2015	Harmaan talouden torjunnan ajankohtaistarkastus
19.5.2014	Harmaan talouden seurantaraportti 4-2013
17.2.2014	Harmaan talouden seurantaraportti 3-2013
11.11.2013	Harmaan talouden seurantaraportti 2-2013
26.8.2013	Harmaan talouden seurantaraportti 1-2013
22.4.2013	Harmaan talouden seurantaraportti 4-2012
18.2.2013	Harmaan talouden seurantaraportti 3-2012
29.10.2012	Harmaan talouden seurantaraportti 2-2012
3.9.2012	Harmaan talouden seurantaraportti 1-2012
14.5.2012	Harmaan talouden seurantaraportti 4-2011

²⁰ Ohje harmaan talouden torjumiseksi Helsingin kaupunkikonsernin hankinnoissa 2011 (Khs 19.12.2011)

²¹ Riskienhallintapäällikkö, Kaupunginkanslia 20.4.2015



20.2.2012	Harmaan talouden seurantaraportti 3-2011
31.10.2011	Harmaan talouden seurantaraportti 2-2011
8.8.2011	Harmaan talouden seurantaraportti 1-2011

Taulukko 1 Harmaan talouden seurantaraportit 2011–2014

Vuoteen 2014 asti verottaja on tehnyt palveluostojen neljännesvuosiseulontaa, mutta vuonna 2015 verottaja teki vain kaksi pistokoemaista suppeampaa ajanjaksoa (kuukausi) koskevaa analyysia Verotustietojen salassapitosäännöksiin liittyen ei ole tapahtunut muutoksia²².

Vuoden 2015 ajankohtaistarkastuksessa todetaan, että kaupunki ja sen tytäryhteisöt ovat luovuttaneet harmaan talouden torjuntaohjeessa määrätyistä hankinnoista tiedot Verohallinnolle saaden verottajalta vastaavasti ns. verohallintopalautteen siitä, miltä osin palvelun toimittajien velvoitteiden hoitamisessa tai rekisteröitymisessä on ollut verottajan rekisteritietoihin nähden puutteita. Verohallinnon palautteen perusteella kaupunkikonsernin seulontaprosentti on vuosina 2010–2013 vaihdellut 8,6–11,2 prosentin välillä²³.

Helsingin kaupunginhallitus teki tammikuussa 2011 valtionvarainministeriölle esityksen siitä, että kunnilla tulisi olla mahdollisuus hyödyntää yrityskohtaisia verotustietoja hankintojen yhteydessä. Lähtökohtana oli liikesuhteiden välttäminen sellaisten yritysten kanssa, jotka eivät ole hoitaneet yhteiskunnallisia velvoitteitaan.²⁴ Lisäksi kaupunki on hankintalain kokonaisuudistusta koskevassa lausunnossaan korostanut epäkohtana sitä, että Verohallinto ei voi antaa tunnistetietoja niistä yhteistyökumppaneista, joiden kohdalla verottaja on havainnut harmaan talouden piiriin kuuluvaa toimintaa. Lausunnossa kaupunki esitti, että julkisia hankintoja tekevien viranomaisten tulisi voida hyödyntää yhteisöjen ja niiden vastuuhenkilöiden yhteiskunnallisten velvoitteiden hoitamiseen liittyviä tietoja.²⁵

Sekä laki tilaajavastuusta että julkisista hankinnoista ovat täsmentyneet viime vuosina. Lisäksi voimaan tuli 1.12.2014 laki verovelkarekisteristä, josta voidaan tarkastaa, onko yrityksellä verovelkaa yli 10 000 euroa. Näiltä osin kaupungin harmaan talouden torjuntaohje edellyttää päivitystä. Lisäksi on harkinnassa, pitäisikö ohje kytkeä tiiviimmin hankintaohjeisiin. Kaupungin menettelytavat harmaan talouden torjuntaan eivät sinänsä ole muuttuneet viime vuosina, mutta taustalla oleva lainsäädäntö on.²⁶ Harmaan talouden torjuntaohje keskittyy pääasiassa hankintoihin, joiden säädösten ja ohjeiden mukaisuutta

²² Riskienhallintapäällikkö, kaupunginkanslia 20.4.2015 ja 23.9.2015

²³ Seulontaprosentti kertoo, mitkä yritykset verottaja ottaa tarkemmin tutkittavaksi harmaan talouden epäilyn tai muun verovelvollisuuden selvittämiseen liittyvän synn perusteella.

²⁴ Riskienhallintapäällikkö, kaupunginkanslia 23.9.2015

²⁵ Lausunto työ- ja elinkeinoministeriölle hankintalain kokonaisuudistuksen valmisteluryhmän mietinnöstä, Khs 22.6.2015 § 675

²⁶ Harmaan talouden torjunta Helsingin kaupunkikonsernissa. Riskienhallintapäällikkö, Talk 23.09.2015 § 69



tarkastetaan vuosittain tarkastusviraston tekemissä hankintojen tarkastuksissa. Sisäinen tarkastus on laatinut lisäksi vuosina 2012–2013 tarkastuksia eräiden virastojen rakennushankkeiden hallinnasta. Tarkastuksissa on annettu suosituksia myös harmaan talouden torjuntaan liittyen.

2.3 Harmaan talouden torjunta rakennustoimintaa tilaavissa virastoissa ja laitoksissa

Arviointiin liittyen laadittiin kysely harmaan talouden torjunnasta seitsemälle rakennustoimintaa tilaavalle Helsingin virastolle ja liikelaitokselle. Kyselyn kohteet olivat asuntotuotantotoimisto (ATT), kiinteistövirasto, Helsingin kaupungin rakennusvirasto (HKR), Stara, Helsingin kaupungin liikennelaitos (HKL), liikuntavirasto ja pelastuslaitos. Kysymykset liittyivät harmaan talouden seurantaan toimenpiteisiin, kuten kaupungin harmaan talouden torjuntaohjeen soveltamiseen, toimenpiteiden kehittämiseen, yhteistyöhön muiden tahojen kanssa ja oman ohjeistuksen laatimiseen.

Kysely lähetettiin 40 henkilölle (kustakin virastosta noin 4-8 potentiaalista vastaajaa). Vastaajat olivat rakennuttamisesta tai tilaamisesta vastaavia henkilöitä ja virastopäälliköitä. Vastausprosentti oli 50 (n=20). Virastoista HKR, liikuntavirasto ja kiinteistövirasto koostivat virastokohtaisen vastauksen keskustelemalla kysymyksistä etukäteen, mutta silti näistäkin virastoista saattoi tulla useampi vastaus. Virastoja ei voida verrata keskenään vastaajamäärään perustuen. Tärkeintä oli, että vastaus saatiin kaikilta seitsemältä hallintokunnalta.

2.3.1 Tiedon saanti harmaasta taloudesta

Vastaajista 70 prosenttia oli sitä mieltä, että harmaasta taloudesta on saatavilla tietoa riittävästi ja 30 prosenttia näki, ettei tietoa ollut tarpeeksi saatavilla. Vastaajista 75 prosenttia ilmoitti, että yli puolet toimittajista on rekisteröitynyt Tilaajavastuu.fi -palveluun. Kolmen vastaajan mukaan (15 %) kaikki toimittajat ovat. Tilaajavastuu.fi -rekisterin Valvoja -palvelua raportoi käyttävänsä 90 prosenttia vastaajista. Tietoa saadaan siis Valvoja -palvelun, kaupungin omien raporttien, Verohallinnon ja Aluehallintoviraston tiedotteiden kautta. Lisäksi vastaajat seurasivat rakennusalan järjestö Raklin ja tietopalvelu RT:n tiedotteita tai muita rakennusalan sivustoja tai julkaisuja. Omasta organisaatiosta tietoa todettiin myös olevan saatavilla. Suurin osa virastoista ja laitoksista käyttää Tilaajavastuu.fi -palvelua sekä sen Valvomo-palvelua (HKR, Stara, kiinteistövirasto, liikuntavirasto, pelastuslaitos).

HKR:ssä raportoidaan kolmen kuukauden välein tilaajavastuuserelvitykset. Lisäksi keinoja ovat työmaakokousten seuranta, kulkuluvat ja yritysluettelo. Verohallinnon seurantaraportteja on myös seurattu. Starassa seurantatehtävä on vastuutettu tietyille henkilöille. Urakoitsijoiden kelpoisuuksista raportoidaan myös säännöllisesti. Kiinteistövirasto mainitsee seurannan välineenä kaupungin oman harmaan talouden seurantaraportin. ATT tarkastaa urakoitsijavalin-



nassa urakoitsijoiden kelpoisuuden ja työmaavalvonnalla varmistetaan, että ohjeita noudatetaan. Liikuntaviraston vastauksessa mainitaan urakkatarjousten vertailu vallitsevaan markkinatilanteeseen. Pelastuslaitos mainitsi YTJ -rekisterin sekä urakkatarjousten ja tuntihintojen hinnoittelun vertailun yleiseen hintatasoon. Myös verottajalta ja eläkevakuutusyhtiöiltä sekä tapaturmavakuutusyhtiöiltä pyydetään todistukset maksujen suorittamisesta, mikäli tietoja ei ole saatavissa yleisistä rekistereistä. Lisäksi vastuuvakuutuksien pitää olla kunnossa. Sisäinen tarkastus on tarkastanut isompia rakennushankkeita, mutta muutoin HKL totesi, että systemaattista omaa seurantaa ei ole.

2.3.2 Käytännön toimenpiteet harmaan talouden torjuntaan

Kyselyyn vastanneista 63 prosenttia katsoi, että virastossa tai liikelaitoksessa harmaan talouden torjunnan toimenpiteitä on lisätty ja tiukennettu viime vuosina. 26 prosenttia oli sitä mieltä, ettei näin ole tehty, 11 prosenttia ei osannut sanoa. Ohessa on kuvattu virastojen mainitsemia keinoja virastoittain harmaan talouden torjuntaan.

Asuntotuotantotoimisto

ATT on urakkasopimuksissa määritellyt harmaan talouden torjuntatoimet ja sanktioinut osan niistä. Kuvallisten henkilötunnisteiden puuttuminen ja sopimuksen vastainen urakoiden ketjutus on sanktioitu. Toimenpiteitä on lisätty tai tiukennettu vuosina 2012–2015 siten, että säädösten edellyttämät torjuntatoimet on lisätty urakkaohjelmaan. Veronumerot tarkastetaan veronumerorekisteristä. Kysymykseen siitä, miten virasto kehittäisi omaa harmaan talouden torjuntaansa, ATT vastasi, että se kouluttaisi henkilökuntaa havaitsemaan vihiä harmaan talouden olemassa olosta.

Helsingin kaupungin liikennelaitos

HKL mainitsee harmaan talouden torjuntaan liittyvänä toimenpiteenä sen, että urakoitsijoilta edellytetään lakisääteisten velvoitteiden huolehtimiseen liittyvät selvitykset hankintojen yhteydessä. Myös HKL on täydentänyt urakkaohjelmia kaupungin harmaan talouden ohjeen mukaisilla toimilla. Muun muassa urakoiden ketjutusta on rajoitettu ja tietoja ilmoitettu verottajalle jo ennen lain voimaan tuloa. Veroviranomaisille raportoidaan rakennustyömaista kuukausittain. Toimenpiteitä on lisätty tai tiukennettu vuosina 2012–2015 muun muassa hankintoja kehittämällä. Tarjouspyynnöissä on panostettu laatumäärittelyihin vertailuperusteena ja pyydetty selvityksiä alhaisista tarjoushinnoista. Kehittämistoimenpiteenä HKL lisäisi yhteistyötä rakennusalan tilaajavirastojen kanssa. Laitoksen mukaan olisi tarpeen laajentaa Tilajavastuu.fi -palvelun käyttöä.

Rakennusvirasto



HKR-Rakennuttajalla on ohje nimeltä "Tilaajavastuuvalvonta" ja se sisältää käytännön toimenpiteet ja vastuuhenkilöiden tehtävät harmaan talouden torjumiseksi. Jokaisessa HKR-Rakennuttajan hankinnassa määritellään valittavaa urakoitsijaa/palvelun tuottajaan koskevat vähimmäisvaatimukset tapauskohtaisesti. Vähimmäisvaatimukset koskevat muun muassa liikevaihtoa, tilaajavastuulain noudattamista, RALA-pätevyyttä (tai muulla tavoin osoitettua vastaavaa pätevyyttä), referenssivaatimuksia, työnjohtajan/vastuuhenkilöiden koulutusta, työkokemusta ja näyttöä Suomen rakentamis- ja viranomaismääräysten tuntemisesta sekä suomen kielen suullisen ja kirjallisen taidon hallitsemisesta. Kun urakoitsija/palveluntuottaja on valittu, perustetaan urakkakohteelle/palvelulle seuranta Tilaajavastuu.fi-palveluun. Seurantaan liitetään kaikki aliurakoitsijat pää- ja sivu-urakoitsijoiden/palvelun tuottajien lisäksi.

Urakka-/hankintasopimuksissa rajoitetaan alihankintaketjun pituutta. Rakennuttajaan sopimussuhteessa olevan urakoitsijan/palveluntuottajan on hyväksyttävä jokainen aliurakoitsija ennen kuin tällä on lupa työskentelyyn. Aliurakoitsijoista on toimitettava tilaajavastuuseelvitykset urakoissa sekä työmaalle että HKR-Rakennuttajalle ja palveluhankinnoissa HKR-Rakennuttajalle. Rakennusurakoissa on lisäksi toimitettava lähetettyjen työntekijöiden E101/A1-todistukset HKR-Rakennuttajalle ja mikäli työntekijöillä on vasta A1-hakemukset, toimitettava todistus, että työntekijöillä on vakuutukset Suomesta hakemusajalle. Mikäli urakoitsijat/aliurakoitsijat eivät kuulu Tilaajavastuu.fi-palveluun, on tuoreet tilaajavastuulain mukaiset selvitykset toimitettava työmaalle ja HKR-Rakennuttajalle kolmen kuukauden välein.

HKR-Rakennuttajan kilpailutusyksikkö huolehtii työmaiden tilaajavastuuvalvonnan seuraamisesta tilaajavastuun Vahti-palvelun kautta. HKR-Rakennuttajan kilpailutusinsinööri ja turvallisuuskoordinaattori kiertävät kaikilla käynnissä olevilla työmailla kolmen kuukauden välein. He tarkistavat, että työmaiden kulkulupaluettelot vastaavat rakennuttajalla hyväksytyistä urakoitsijoista ja että lähetettyjen työntekijöiden todistukset sekä työluvapalvelollisten työluvut ovat kunnossa. Tarvittaessa työmaalla tehdään kierros ja tarkistetaan kaikkien työntekijöiden kulkukortit. Urakka-/hankintasopimuksissa on sanktiot, joita siirrytään noudattamaan, mikäli harmaan talouden torjuntaa ei hoideta rakennuttajan määrittämällä tavalla. Ohjeistusta on lisätty ja valvontaa tiukennettu aloittamalla konkreettiset valvontakäynnit työmailla ja tilaajavastuuvalvonnan Tilaajavastuu.fi-palvelun kautta. Valvontaa työmailla on tarkennettu. On varmistettu, että toimitaan kaupungin ohjeen mukaisesti²⁷.

Kehittämistoimenpiteenä HKR edellyttäisi kumppaneilta ja heidän alihankkijoiltaan liittymistä tilaajavastuu-palvelun käyttäjiksi. Viraston mukaan mikäli vaatimus voidaan lisätä hankintoihin, se edesauttaisi torjuntaa huomattavasti. Tällä hetkellä työmaat kierretään kolmen kuukauden välein, joten työtä voidaan

²⁷muun muassa hankinta-asiakirjoissa olevat kirjaukset, Tilaajavastuu.fi palvelun hyödyntäminen, alihankinnan ketjuttamisen rajoittaminen urakkaohjelmassa, kulunvalvonta ja henkilötunnisteet, viranomaisyhteistyö eli tietojen toimittaminen Verohallinnolle.



Arviointipäällikkö Timo Terävä
Kaupunkitarkastaja Liisa Kähkönen

tehdä lähes kolme kuukautta ennen ensimmäistä käyntiä. HKR:n mukaan jokaisella alkavalla rakennustyömaalla pitäisi ehtiä tehdä ensimmäinen valvontakäynti noin kuukausi aloituksen jälkeen. Tällöin HKR-Rakennuttajan toimintatapa ja valvontamenettely olisivat alusta asti selvät. Asiat käydään kyllä aloituskokouksessa läpi, mutta havaintojen perusteella paras keino toimivaan valvontaan on neuvontakäynti.

Kiinteistöviraston tilakeskus

Virasto on valmistellut ja ottanut käyttöön koko toimintaa koskevan riskienhallintastrategian ja -suunnitelman, jonka yksi osa-alue on harmaan talouden torjunta. Harmaan talouden torjunta kuuluu Tilakeskuksen TOP5-riskeihin riskienhallinnassa.

Harmaan talouden torjuntakeinoja ovat Tilaajavastuu.fi -palvelun käyttö, tilakeskuksen prosessikuvausten täydentäminen, selvitykset palvelun tarjoajista, tarkastuskäynnit työmaille ja valvonta, tarjouspyyntöjen vakioehdot sekä puitesopimuskilpailutusten käyttö. Ohjeistusta on viime vuosina tiukennettu siten, että tilaajavastuun valvomopalvelu on otettu käyttöön ja ns. työmaa-avain on otettu käyttöön tilausjärjestelmässä. Vuosi- ja puitesopimuskilpailutukset tehdään vakioehdoilla, mutta tuottajille suositellaan liittymistä tilaajavastuujärjestelmään tarjouspyynnöissä. Valmistelijoille on annettu koulutusta käännetyin arvonnalisäveron soveltamisesta. Tilakeskus on myös tehnyt pistotarkastuksia työmaille resurssien sallimissa puitteissa. Puitesopimustoimittajista on laadittu tilaajavastuun seurantataulukko. Kilpailutuksissa on lisätty laatutekijöitä hinnan lisäksi. Lisäksi hankinnoissa on lisätty rajoitettuja menettelyjä, minkä ansiosta kelpoisuusehdot korostuvat.

Kiinteistöviraston mukaan tehokkain ja yksinkertaisin tapa kehittää harmaan talouden torjuntaa olisi Tilaajavastuu.fi palvelun käytön lisääminen. Mikäli käytössä olisi enemmän resursseja, pystyttäisiin tekemään kohdetarkastuksia omien hankkeiden kohteisiin.

Liikuntavirasto

Liikuntavirasto mainitsee harmaan talouden toimenpiteinä lakisääteiset ja kaupungin sisäiset ohjeet ja niiden vaatimat toimenpiteet kuten urakoitsijoiden tilaajavastuun mukaisten velvoitteiden hoitamisen tarkastaminen. Toimenpiteitä on lisätty ja tiukennettu täydentämällä tarjouspyyntöasiakirjat harmaan talouden torjuntaohjeen mukaiseksi, vaatimalla ajantasaiset tilaajavastuuasiakirjat vuosittain tai aina kun siihen ilmenee syytä, toteuttamalla rakentamisen tiedonantovelvollisuus ja ottamalla käyttöön veronumerolliset henkilökortit. Kehittämistoimena liikuntavirasto edellyttäisi toimittajilta ja urakoitsijoilta ajantasaiset tilaajavastuun edellyttämät asiakirjat puolivuositain. Lisäksi tulisi sopia yhteiset toimintatavat rakennuttamisessa.



Pelastuslaitos

Pelastuslaitos on laatinut rakennushankkeista prosessikaavion, jossa harmaan talouden torjunta on mukana. Rakennuttamisprosessia on täydennetty sisäisen tarkastuksen ohjeistuksen mukaiseksi. Palveluja tai urakoita ei hankita sellaisilta yrityksiltä joiden osalta ei voida varmistaa lakien ja ohjeiden mukaisten velvoitteiden noudattamista. Asiat selvitetään ennen urakkasopimuksien tai tilauksien tekemistä. Lisäksi vaaditaan, että yritys on Tilaajavastuu.fi palvelussa. Aliurakoitsijoiden sekä hankkijoiden osalta edellytetään samaa käytäntöä kuin pääurakoitsijoilta eikä heitä hyväksytä yhteistyökumppaneiksi ennen velvoitteiden noudattamisen todistamista tai selvitystä. Omassa ohjeistuksessa on määrätty selvittämään Tilaajavastuu.fi sivustolta yrityksen "status" ja käyttämään vain sellaisia yrityksiä, joilla on asiat kunnossa. Pääasiassa pelastuslaitos käyttää vain kaupungin muiden virastojen tai laitosten hyväksymiä vuosisopimusurakoitsijoita tai kaupungin omia laitoksia. Harmaan talouden torjuntaan liittyviä toimenpiteitä on lisätty ja tiukennettu ottamalla käyttöön uudet säännökset (käännetyt alv:n ja rakennusurakoiden ilmoittamisenmenettely). Remonttikohteissa edellytetään kuvallisen veronumeron sisältämän henkilökortin käyttöä. Kehittämistoimenpiteenä pelastuslaitos ehdottaa bulkkitavaroiden hankinnan sekä vuosisopimusurakoitsijoiden ja -suunnittelijoiden kilpailuttamisen keskittämistä.

Stara

Stara mainitsee tarkastavansa urakoitsijan tiedot ennen sopimuksen allekirjoittamista Tilaajavastuu.fi -palvelusta. Muina toimenpiteinä mainitaan käännetty alv, ilmoitusvelvollisuus Verohallintoon, laitoksen oma ohjeistus (ns. Valttikorttien käyttö henkilötunnisteina työmaalla) ja yhteistyö kaupungin ja veroviranomaisten kanssa. Ohjeistusta on lisätty ja tiukennettu ottamalla käyttöön työmaarekisterit, sähköistä työmaaseurantaa ja urakoiden ketjutuskielto. Kehittämistoimenpiteenä Stara mainitsee, että torjunta tulisi voida tehdä Tilaajavastuu.fi palvelun ja veronumero.fi palvelun avulla. Raportoinnin tulisi olla nopeampaa ja epäkohtien yksilöinti tulisi saattaa urakoitsijatasolle. Palaute tulisi saada kaikkien tilaajien käyttöön.

2.3.3 Kaupungin harmaan talouden torjuntaohjeen soveltaminen

Kyselyn vastaajista 90 prosenttia vastasi, että virastossa/liikelaitoksessa on otettu käyttöön kaupungin ohje harmaan talouden torjunnasta Helsingin kaupunkikonsernin hankinnoissa. Kymmenen prosenttia (2 vastaajaa) ei osannut sanoa. Käytännössä kaikki vastanneet virastot noudattavat ohjetta vähintään suurissa hankkeissa.

Virastoista HKR:llä on oma harmaan talouden ohjeistus. ATT on sisällyttänyt omaan urakkaohjelmaansa oman ohjeistuksen. Kyselyn mukaan harmaan talouden torjunta on otettu huomioon riskien kartoituksessa viidessä virastossa.



Arviointipäällikkö Timo Terävä
Kaupunkitarkastaja Liisa Kähkönen

Näitä ovat kiinteistövirasto, rakennusvirasto, liikuntavirasto, Stara ja pelastuslaitos. Samat virastot mainitsevat myös, että harmaan talouden torjunta on otettu huomioon organisaation prosessikuvauksessa.

Virastoista liikuntavirasto, pelastuslaitos ja HKL ilmoitti käyttävänsä yksityiskohtaisempia harmaan talouden torjuntaohjeen kohtia (pääasiassa alihankintaketju, kulkulupaluettelo, lakisääteisten velvoitteiden tarkastaminen sopimus-suhteen aikana) lähinnä suuremmissa hankkeissa.

Kaikki vastaajat mainitsevat ohjeesta käytettävän kohtaa "kauppa-, ennakkoperintä-, työnantaja- ja arvonlisäverovelvollisten rekisteriin rekisteröitymisen selvittäminen hankinnan yhteydessä, Hankintailmoitukseen tai tarjouspyyntöön on sisällytetty edellä mainittuja rekistereitä koskeva ehto". Vastaajista lähes 80 prosenttia selvittää tämän myös alihankintaketjun osalta.

Kaikki vastaajat ilmoittivat selvittävänsä hankinnan yhteydessä verojen ja lakisääteisten eläkevakuutusmaksujen maksamisen, 95 prosenttia tarkastaa ne Tilaajavastuu.fi -palvelun kautta. 95 prosenttia ilmoitti myös, että tarjoaja suljetaan pois tarjouskilpailusta verojen, eläkevakuutusmaksamisen laiminlyönnin takia tai siksi, ettei selvityksiä toimiteta asetetussa määräajassa. Kaikki ilmoittivat vaatimuksen sisältyvän tarjouspyyntöön ja hankintasopimukseen.

Verojen ja lakisääteisten eläkevakuutusmaksujen maksamisen selvittää sopimussuhteen aikana 78 prosenttia vastaajista. Saman verran vastaajia ilmoittaa valvovansa, että sopimuskumppanit huolehtivat verojen ja lakisääteisten eläkevakuutusten maksamisesta koko sopimuskauden ajan. 17 prosenttia (kolme henkilöä) ilmoitti tekevänsä tämän vain isommissa hankkeissa. Ehto on liitetty hankintasopimukseen 88 prosentin mukaan.

Vastaajista 90 prosenttia ilmoitti selvittävänsä hankinnan yhteydessä työhön sovellettavan työehtosopimuksen tai keskeiset työehdot. Kaikki vastaajat ilmoittavat tarkastavansa asian Tilaajavastuu.fi -palvelusta ja sulkevansa tarjoajan pois tarjouskilpailusta, jos ehto ei täyty. Kaikkien vastaajien mukaan ehto sisältyy hankintailmoitukseen tai hankintasopimukseen.

83 prosenttia säilyttää selvitykset vähintään kaksi vuotta, 17 prosenttia ilmoitti näin tehtävän vain suuremmissa hankkeissa.

Ulkomaisen työntekijän työnteko-oikeus varmistetaan 79 prosentissa vastauksista; 11 prosenttia vastasi että se varmistetaan lähinnä isoissa hankkeissa. Vastaajista 81 prosenttia ilmoitti, että ehto sisältyy tarjouspyyntöön ja hankintasopimukseen.

Kaikki vastaajat ilmoittivat, että poikkeuksellisen alhaisesta tarjouksesta pyydetään selvitys ja tarvittaessa tarjous hylätään.



Kulunvalvonta ja henkilötunnisteet ovat käytössä 90 prosentin mukaan. Yhden vastauksen mukaan ne ovat käytössä vain isoissa hankkeissa ja yhden vastaajan mukaan vain henkilötunnisteet ovat käytössä. Työkohteessa käytettävästä henkilötunnisteesta on ehto tarjouspyynnössä ja hankintasopimuksessa (95 %) ja puuttuvasta henkilötunnisteesta määrätään sopimussakko ao. asiakirjojen mukaan (81 %). Vastaajista kuitenkin vain 74 prosenttia katsoi, että kaupunkikonsernin työmailla pidetään ajantasaista kulkulupaluetteloa – 26 prosenttia vastaajista katsoi, että tämä toteutuu vain isoilla työmailla. Kulkulupatiedot toimitetaan Verohallintoon kuukausittain 78 prosentin mukaan vastaajista.

Vastaajista 79 prosenttia ilmoitti, että alihankinnan ketjuttamista rajoitetaan rakennusurakoissa. Tällöin ehto sisältyy tarjouspyyntöön ja hankintasopimukseen (89 %). 95 prosenttia ilmoitti luovuttavansa tietoja verohallinnolle.

2.3.4 Toimenpiteiden edellyttäminen sopimuskumppaneilta

Vastaajista 90 prosenttia ilmoitti edellyttävänsä toimenpiteitä (esimerkiksi kulunvalvonta ja henkilötunnisteet sekä alihankintaan liittyvät tilaajavastuulain mukaiset selvitykset) sopimuskumppaneilta harmaan talouden torjumiseksi. Vastaajista 63 prosenttia mainitsi, että kilpailutuksissa on alettu käyttää vuosien 2011–2015 aikana aiempaa enemmän muita tekijöitä kuin halvinta hintaa. Ohessa on raportoitu virastoittain/liikelaitoksittain, miten kukin varmistaa harmaan talouden torjuntaohjeen soveltamista.

Asuntotuotantotoimisto

Harmaan talouden torjuntatoimet on sisällytetty urakkaohjelmaan. ATT on ensimmäisenä kaupungin rakennuttajana ottanut käyttöön sanktiot harmaan talouden torjunnassa. Työmaavalvonnalla varmistetaan, että ohjeita noudatetaan. Kuvallisten tunnisteiden puuttuminen on sanktioitu. Urakoiden ketjutusta on rajoitettu ja rikkomus on sanktioitu. Urakoitsijoiden sopimussuhteita kuvaava kaavio on oltava esillä työmaalla.

Helsingin kaupungin liikennelaitos -liikelaitos

HKL:ssä hankintapäällikkö koordinoi hankintoja ja on antanut ohjeistuksen hankintoja tekeville henkilöille. Laitoksessa on otettu uusia toimintatapoja käyttöön liittyen tilauksiin ja urakasopimuksiin, mutta välttämättä sopimuskumppanin velvoitteiden täyttämistä vaaditaan, mutta sitä ei tarkasteta. Sopimuskumppaneilta vaaditaan myös maksusuunnitelmat. Tilaajavastuu.fi -palvelua käytetään ja henkilötunnisteiden käyttöä työmailla vaaditaan.

Rakennusvirasto



Hankinta-asiakirjat ovat viraston lakimiesten tarkastamia. Virastossa toimii hankintaryhmä, jossa on edustaja jokaiselta osastolta. Ryhmässä käsitellään tarpeen mukaan myös harmaan talouden torjuntaan liittyviä asioita. Toimintajärjestelmään määriteltujen prosessien ohjeet ja malliasiakirjat ovat käytössä. Työmaakokouksen asialistan vakiokohtana käsitellään alihankkijaluetteloa. Jokainen työmaalla toimiva urakoitsija (koko aliurakkaketju) on hyväksyttävä rakennuttajalla ja jokaisen urakoitsijan tilaajavastuunasiat selvitetään harmaan talouden ohjeen edellyttämässä laajuudessa. Pääurakoitsija on veloitettu tarkistamaan, että urakoitsija on hyväksytetty ennen kulkuluvan myöntämistä. Työmaakokouspöytäkirjan liitteenä on oltava pääurakoitsijan allekirjoittama lista hyväksytyistä työmaalla toimivista urakoitsijoista. Kaikilla työmaalla toimivilla työntekijöillä on oltava henkilötunniste. Työntekijä on perehdytettävä ennen työmaalle menoa.

Kiinteistöviraston tilakeskus

Kiinteistövirasto on sisällyttänyt harmaan talouden torjunnan viraston riskienhallintapolitiikkaan (sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan kuvaus). Tilakeskuksella on oma vastaava kuvaus, toimintaohjeet ja malliasiakirjat. Harmaata taloutta torjutaan riskienhallintasuunnitelmalla ja muulla ohjeistuksella sekä johtamisen menettelyin. Harmaan talouden torjunta on sisällytetty myös tarjouspyyntöasiakirjoihin ja sanktioitu urakkasopimuksissa.

Liikuntavirasto

Liikuntavirasto ehkäisee harmaata taloutta tarjouspyyntöasiakirjojen ehdoilla. Ohjeiden soveltaminen riippuu työmaan koosta, suurissa niitä noudatetaan yksityiskohtaisemmin. Työmailla tulee kuitenkin olla siellä työskentelevien henkilöiden henkilöluettelo ja henkilötunnistukset käytössä. Kulkukorttia ei ole vaadittu.

Pelastuslaitos

Pelastuslaitoksen hankinnoista on laadittu toimintamallit. Ohjeiden soveltaminen riippuu työmaan koosta: isommissa hankinnoissa ohjeita noudatetaan tiukemmin. Henkilökuntaa on koulutettu siihen, miten harmaan talouden torjuntaan pitää varautua ja miten se estetään laitoksen hankinnoissa. Esimiehet käyvät ajoittain läpi harmaan talouden tilannetta organisaatiossa. Remontti-kohteissa edellytetään kuvallisen veronumeron sisältävän henkilökortin käyttöä. Työmailla edellytetään henkilötunnistusten käyttöä ja kulunvalvonta. Pelastuslaitos edellyttää tilaajavastuulain mukaisia selvityksiä tuottajilta. Veloitteiden toteutumisesta raportoidaan virastossa. Paloasemille pääsee sisälle vain kulunvalvonnan kautta.

Stara



Tietyt tahot virastossa seuraavat ohjeiden noudattamista. Urakoitsijoiden täytyy rekisteröityä www.veronumero.fi palvelun kautta työmaalle. Lisäksi Stara käyttää omaa ohjeistusta. Työmailla on ajankohtainen henkilöluettelo. Aliurakoitsijoiden ketjutus sallitaan vain yhden kerran ja vain osan urakasta voi ketjuttaa

2.3.5 Ohjeistuksen riittävyys

Kaupungin harmaan talouden torjuntaohjetta piti riittävänä 85 prosenttia vastaajista. Kaupungin harmaan talouden torjuntaohje on laadittu vuonna 2011, joten se on osittain vanhentunut. Vastaajien mukaan uudessa ohjeessa olisi syytä erottaa toisistaan rakennusalaan kohdistuvat hankinnat ja muut hankinnat, koska rakennusala on tarkemmin säädeltä tilaajavastuulaissa. Esimerkiksi HKR käyttää omassa työssään pääasiassa tilaajavastuulain vaatimuksia.

Ohjeistusta voitaisiin kehittää ottamaan huomioon toiminnan laajuus ja erityispiirteet sekä käytettävissä olevat resurssit. Tavoitteena voisi olla toimenpiteiden priorisointi ja vaikuttavuuden lisääminen.

Luotettavaksi havaittujen ja laadukkaiden urakoitsijoiden käyttäminen tulisi saada hyväksyttävämmäksi kilpailutuksissa. Työn laatu ja valvonta on helppompaa, jos urakoitsija ei vaihdu jokaisessa erillisurakassa tai pienurakassa.

2.4 Helsingin harmaan talouden torjunnan vaikutukset

2.4.1 Harmaan talouden torjunnan vaikutukset

Rakennuttamista tilaavien virastojen ja laitosten näkemys on, että harmaan talouden torjunnalla on ollut vaikutuksia. Vastausten mukaan lainsäädännön ja verottajan käytäntöjen muutoksilla on ollut selvä vaikutus rakennusalan harmaan talouden vähenemiseen. Kaupungin oman harmaan talouden ohjeistuksen noudattamisen myötä harmaan talouden osuus kaupungin hankinnoissa ei ole enää niin laajaa kuin aiemmin. Virastot ovat sulkeneet tarjouskilpailuista pois toimittajat, jotka eivät täytä vaatimuksia. Urakoitsijat ottavat harmaan talouden torjunnan vakavasti ja selvittävät asioita useimmiten omaaloitteisesti. Tarjoajat ovat alkaneet liittyä Tilajavastuu.fi -rekisteriin ja esimerkiksi HKR:n kanssa sopimussuhteissa olevat urakoitsijat edellyttävät aliurakoitsijoiltaan liittymistä tilajavastuupalvelun käyttäjiksi. Urakoitsijat myös saattavat itse ottaa yhteyttä kaupungin rakennuttajaan toimintatapojen varmistamiseksi. Palveluhankinnoissa liittyminen tilajavastuupalvelun käyttäjiksi on ollut hitaampaa, mutta sielläkin noususuuntaista.



Verohallinnon harmaan talouden selvitysyksikkö julkaisi keväällä 2015 selvityksen²⁸ Helsingin kaupungille palveluja tai tuotteita vuosina 2006–2013 tuotaneista yrityksistä. Samalla selvitettiin tilastollisesti Helsingin harmaan talouden torjuntaohjeen vaikutuksia. Selvityksen kohteena oli 4 739 yritystä, joilta hankittujen palvelujen arvo oli vuonna 2013 yhteensä 464 miljoonaa euroa. Kohdejoukko muodostui kaupungin viiden suurimman hankintayksikön reskontratiedoista, jotka yhdistettiin verohallinnon tietoihin. Hankinnoista 56 prosenttia kohdistui rakennusalaan (rakentamista tai rakentamiseen liittyviä tuki-palveluja kuten suunnittelua). Sosiaali- ja terveystalouden palvelujen osuus oli noin 14 prosenttia. Selvityksen kohteena oli sekä pieniä että suuria yrityksiä.

Verohallinnon selvityksessä tuli ilmi, että palveluntuottajien ja kaupungin välillä korostuivat pitkät asiakassuhteet. Vuonna 2006 voimassa olleista asiakassuhteista peräti 44 prosenttia jatkui vielä vuonna 2013. Lisäksi uusia asiakassuhteita tuli vähemmän kuin vanhoja päättyi. Yritysten tunnuslukuvertailussa tuli ilmi, että asiakassuhde Helsingin kaupungin kanssa tuki yrityksen taloutta ja paransi yrityksen taloudellista asemaa ja tuloksen muodostusta verrattuna sellaisiin yrityksiin, joilta Helsinki ei tehnyt hankintoja. Elinkeinonharjoittajien ja henkilöyhtiöiden kohdalla Helsingin tekemät hankinnat muodostivat merkittävän osan liikevaihdosta. Suurimman joukon (mediaani) muodostivat yritykset, joilla Helsingin osuus liikevaihdosta oli 15–30 prosenttia. Osakeyhtiöiden kohdalla mediaani sijoittui välille 2-8 prosenttia.²⁹

Helsingin valitsemien palveluntuottajien arvioverotusriski oli huomattavasti pienempi kuin yrityksillä, joilla ei ollut myyntiä Helsingille³⁰. Myös yritysten verovelan määrä oli alhaisempi sellaisilla yrityksillä, joilla oli myyntiä Helsingille verrattuna muihin yrityksiin, kuten kuviosta 1 on nähtävissä. Vuonna 2013 yhteenlaskettu verovelan määrä Helsingille myyvillä yrityksillä oli 5,3 miljoonaa euroa (mediaani 8 000) ja muilla 49,3 miljoonaa euroa (mediaani 27 000).

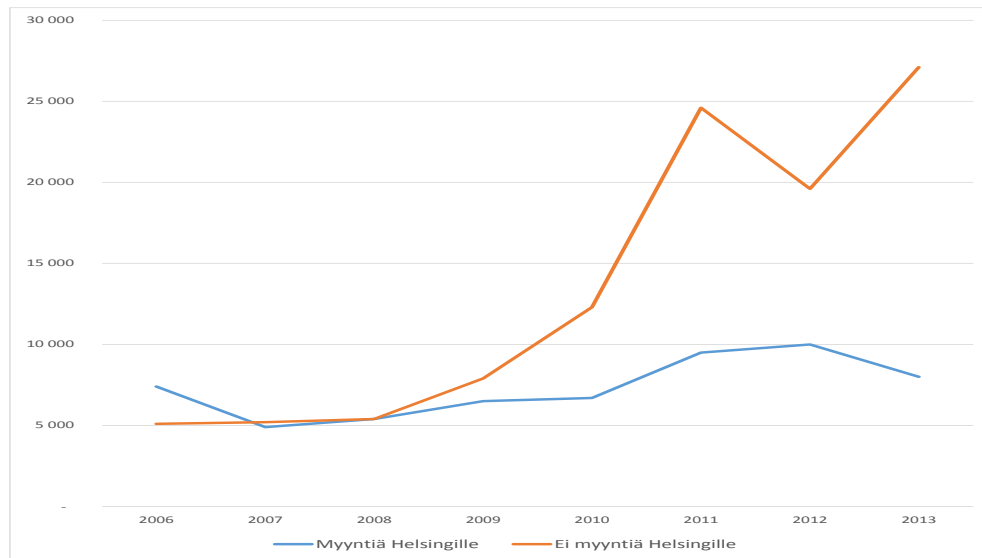
²⁸ Helsingin kaupungin hankinnat, Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksikkö 19.5.2015

²⁹ Helsingin kaupungin hankinnat, Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksikkö 19.5.2015

³⁰ Arvioverotusta käytetään esimerkiksi tilanteissa, joissa verovelvollinen laiminlyö veroilmoituksen laatimisen. Arvioverotusriski niillä yrityksillä, joilla ei ollut myyntiä Helsingille, oli 2-8 kertainen.

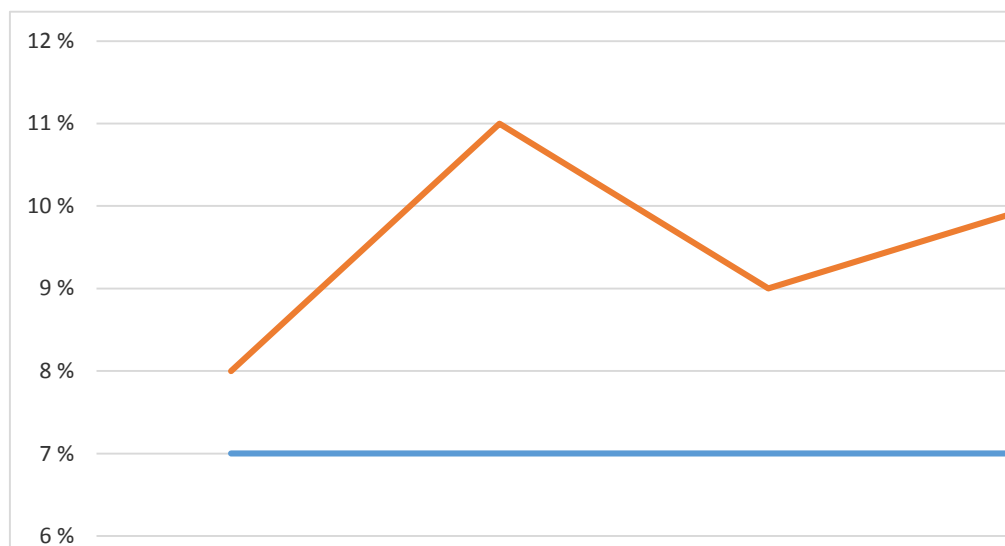


Arviointipäällikkö Timo Terävä
Kaupunkitarkastaja Liisa Kähkönen



Kuvio 1 Verovelan mediaani yrityksissä, joilla verovelkaa yli 1 000 euroa.³¹

Verovelan mediaanin kehityksessä huomion arvoista on, että vuoden 2012 jälkeen³² verovelan määrä kääntyi laskuun yrityksillä, joilla oli myyntiä Helsingin kaupungille, kun muiden yritysten verovelan määrä jatkoi kasvuaan. Verohallinto toteaa selvityksessään, että kaupungin vuonna 2011 aloittama harmaan talouden torjuntaohjelma on vaikuttanut myönteisesti Helsingille palveluja tai tuotteita tuottavien yritysten verovelan määrään. Myös sellaisten yritysten määrä, joilla on ollut myyntiä Helsingille ja avoimia ulosottovelkoja, on alhaisempi kuin muilla yrityksillä (kuvio 2).



Kuvio 2 Yritykset, joilla avointa ulosottovelkaa³³

³¹ Helsingin kaupungin hankinnat, Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksikkö 19.5.2015

³² Kaupungin ohje harmaan talouden torjumiseksi hyväksytty kaupunginhallituksessa 19.11.2011

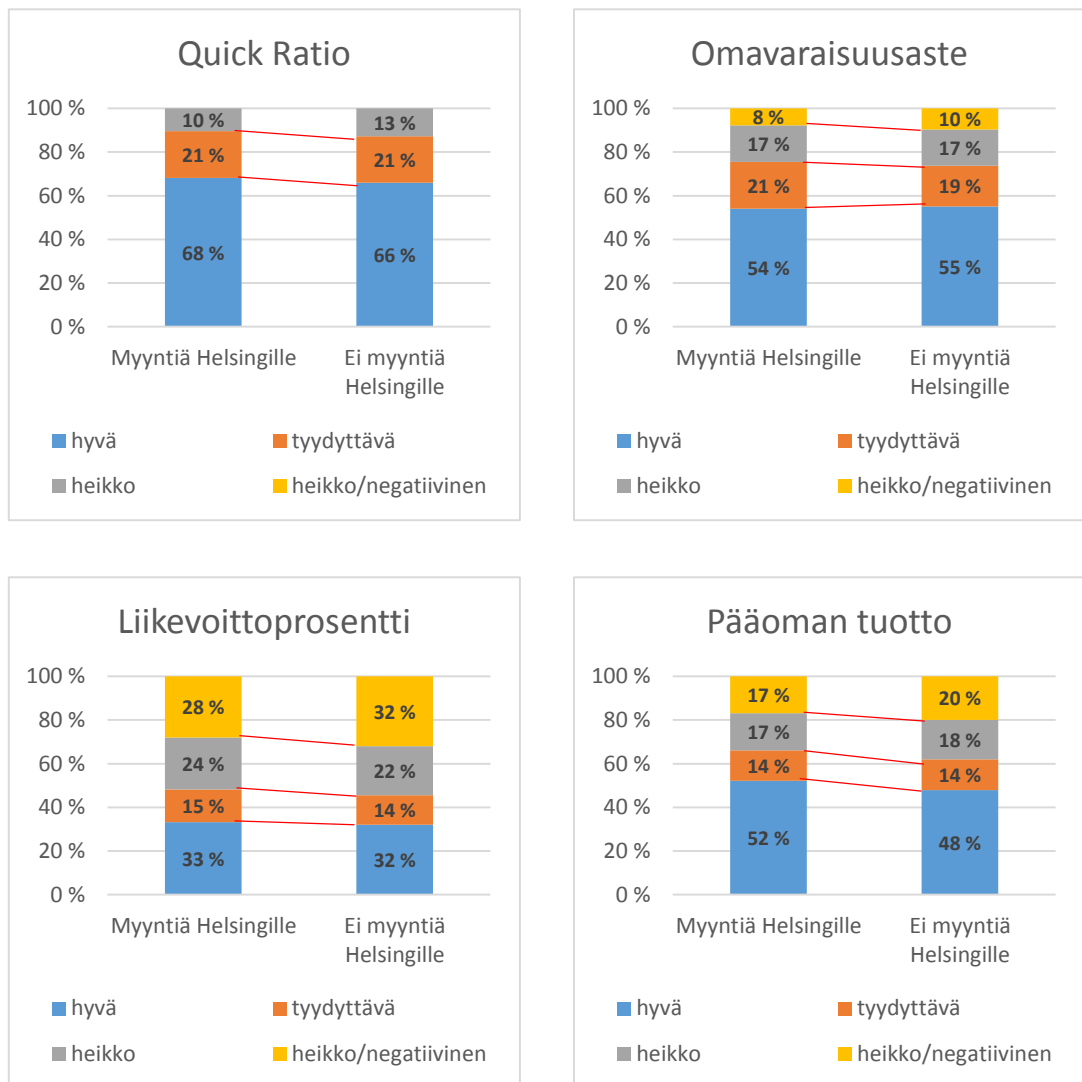
³³ Helsingin kaupungin hankinnat, Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksikkö 19.5.2015



Arviointipäällikkö Timo Terävä
Kaupunkitarkastaja Liisa Kähkönen

Helsingille palveluja tuottavien yritysten verotarkastuksista noin kuusi prosenttia luokiteltiin harmaan talouden tarkastuksiksi, kun kaikista Verohallinnon tarkastuksista osuus oli keskimäärin noin 20 prosenttia.³⁴

Yritysten tunnuslukuja vertailtaessa tuli ilmi, että maksuvalmius (Quick ratio) ja omavaraisuusaste olivat parempia yrityksillä, joilla oli myyntiä Helsingin kaupungille. Negatiivinen liikevoitto ja enintään tyydyttävä oman pääoman tuottoaste olivat yleisempiä yrityksille, joilla ei ollut myyntiä Helsingin kaupungille. Tunnuslukujen erot eri yritysryhmien välillä eivät olleet suuria, mutta systemaattisia. Kuviossa 3 on esitetty yhteenveto tunnuslukujen vertailusta.



Kuvio 3 Yhteenveto yritysten tunnuslukujen vertailusta³⁵

³⁴ Helsingin kaupungin hankinnat, Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksikkö 19.5.2015



Verohallinnon selvityksen mukaan kaupungin vuonna 2011 käyttöön ottamalla harmaan talouden torjuntaohjeella on ollut myönteisiä vaikutuksia. Yritykset, joilta Helsinki on tehnyt hankintoja, ovat olleet tilinpäätöksen tunnuslukujen perusteella hieman kannattavampia, vakavaraisempia ja niiden verovelat ovat olleet alhaisempia kuin yhtiöillä, joilla ei ole ollut myyntiä Helsingin kaupungille. Verohallinnon mukaan Helsingin hankintayksiköiden toimenpiteet ovat kiistattomasti vaikuttaneet toimittajien verovelan määrään.³⁶

Kehittämissuhteina verohallinnon selvitysyksikkö esitti selvityksessään muun muassa, että julkisia hankintoja tekevillä viranomaisilla tulisi olla lakisääteinen tiedonsaantioikeus palveluja tarjoavien yhteisöjen julkisten velvoitteiden hoitamiseen liittyviin tietoihin. Julkisina velvoitteina mainittiin muun muassa verojen maksaminen ja eläke-, työttömyys- ja tapaturmavakuutusten ottaminen. Lisäksi palvelujen hankkijalla tulisi olla mahdollisuus arvioida palveluntarjoajan luotettavuutta selvittämällä palveluntuottajien vastuuhenkilöiden ja näiden muuhun yritystoimintaan liittyvien velvoitteiden hoitamista. Samalla olisi mahdollisuus arvioida vastuuhenkilöiden velvoitteidenhoitoon liittyvien tietojen merkitystä julkisia hankintoja tehtäessä.³⁷

Yritysten vastuuhenkilöiden merkitystä harmaan talouden torjunnassa Verohallinnon harmaan talouden selvitysyksikkö on kuvannut 27.10.2015 julkaisemassaan selvityksessä, jossa tutkittiin yrityksen organisaatiohenkilöiden kytkentöjen vaikutusta yrityksen harmaan talouden riskiin. Selvityksen mukaan yritysten vastuuhenkilöiden aiemmillä velvoitteiden hoitamiseen liittyvillä laiminlyönneillä on positiivinen korrelaatio yrityksen riskiin verovelkaantua tai joutua konkurssimenettelyyn.³⁸ Sama ilmiö oli nähtävissä myös Helsingin kaupungin hankintoja koskeneessa selvityksessä

2.4.2 Harmaan talouden torjunnan haasteet

Kyselyssä virastoilta ja laitoksilta tiedusteltiin, miten ne kehittäisivät kaupungin harmaan talouden torjuntaa. Vastausten mukaan harmaa talous kansainvälistyy ja sen muodot monipuolistuvat, jolloin valvonta vaikeutuu. Virastojen ja laitosten mukaan alan yrityskulttuuri edellyttäisi toiminnan kehittämistä kokonaisuutena. Kaupunkitasoisena haasteena on hajautettu ohjeistus ja seurannan puute. Virastotasolla haasteena on henkilöstöresurssin riittävyys, sillä harmaan talouden seuranta lisää työmäärää, jolloin sitä ei välttämättä pystytä kohdentamaan ainakaan pienempiin urakoihin. Rakentamiseen liittyvän tiedonantovelvollisuuden käytännön toteuttaminen on toistaiseksi vaikeaa. Kos-

³⁵ Helsingin kaupungin hankinnat, Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksikkö 19.5.2015. Kuvioden tiedot ovat vuosilta 2006–2013 ja sama yritys voi esiintyä aineistossa eri vuosina.

³⁶ Helsingin kaupungin hankinnat, Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksikkö 19.5.2015

³⁷ Helsingin kaupungin hankinnat, Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksikkö 19.5.2015

³⁸ Viranomaisten tiedonsaantioikeudet yrityksen lähipiirin kytkennöistä ja velvoitteiden hoidosta, Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksikkö 27.10.2015



ka isoissa hankkeissa on pitkiä aliurakoitsijaketjuja, on niiden valvonta käytännössä hyvin vaikeaa.

Tällä hetkellä eniten yhteistyötä virastot ja laitokset mainitsevat tekevänsä verohallinnon kanssa. Ongelmana nähtiin se, ettei verottajalta ole mahdollista saada tietoa yrityksistä, joiden toiminnassa on harmaaseen talouteen liittyviä piirteitä. Toiseksi yleisimmin mainitaan kaupungin muut virastot. Mainintoja sai myös Aluehallintovirasto, kaupungin tytäryhteisöt ja muut kaupungit (yritysten referenssit), elinkeinoelämä ja ammattiliitot. Jonkin verran on yhteishankkeita muiden virastojen ja tytäryhteisöjen kanssa tai on vaihdettu tietoja urakoitsijoista.

Kyselyn mukaan yhteistyötä rakennusalan tilaajavirastojen välillä (HKR, Stara, KV, HKL, hankintakeskus) olisi syytä lisätä. Stara ja HKR mainitsivat, että yksi tapa tehdä yhteistyötä virastojen välillä on harmaan talouden ohjeistuksen kehittäminen. ATT mainitsee tekevänsä yhteistyötä Verohallinnon ja elinkeinoelämän kanssa Luotettava Laatutyömaa -projektissa, jossa ovat mukana rakennusliitto, RALA, RT ja Rakli. Yhteistyötä ei kuitenkaan koeta olevan kaupungin sisällä tarpeeksi rakennusalan tilaajavirastojen välillä. Suurin osa virastoista lisäisi yhteistyötä ja tietojenvaihtoa kaupungin sisällä, jotta voitaisiin kehittää parempia tapoja harmaan talouden torjumiseksi. Myös yhteistä tietokantaa ehdotettiin.

Tällä hetkellä kaupungin linja on, ettei julkinen hankintayksikkö voi vaatia tarjoajan liittymistä Tilaaajavastuu.fi -palveluun sen kaupallisuuden vuoksi. Kuitenkin osa kaupungin tilaajista sitä vaatii ja sen nähtäisiin helpottavan harmaan talouden valvontaa. Kaupungin linjaus ja käytännön toiminta ovat varsin ristiriitaiset. Toinen kaupallisia yritystietoja tarjoava yritys on esimerkiksi Asiakastieto Oy. Tämän lisäksi Patentti- ja rekisterihallitus ylläpitää Ytj-tietokantaa ja rakennusalan laadunvalvontaan keskittyneillä yhdistyksillä on oma tietokantansa (Rala).

2.5 Tarkastuslautakunnan suositusten 2010 ja 2013 toteutumisen seuranta

Tarkastuslautakunta arvioi vuonna 2013, onko yhteistyön välttäminen veroparatiisikytkentöjä omaavien yritysten kanssa mahdollista valtuuston hyväksymän globaalin vastuun strategian mukaisesti. Lautakunta esitti aiheeseen liittyen kaksi suositusta.

- hankintakeskuksen tulee kiirehtiä kaupunginhallituksen 4.3.2013 päättämän pilottihankinnan toteuttamista pyytämällä maakohtaiset tilinpää-töstiedot tarjouskilpailun yhteydessä.
- hankintakeskuksen tulee yhteistyössä kaupunginkanslian oikeuspalvelujen kanssa selvittää mahdollisuudet sellaisiin euromääräisesti merkit-



Arviointipäällikkö Timo Terävä
Kaupunkitarkastaja Liisa Kähkönen

täviin pilottihankintoihin, joissa pyydetään tarjoajia ilmoittamaan tiedot yrityksen omistajuussuhteista ja mahdollisesta konsernirakenteesta.³⁹

Kaupungin hankintakeskus totesi 28.10.2014, että maakohtaisten tilinpäätös-tietojen ja yrityksen omistajuussuhteiden sekä mahdollisen konsernirakenteen edellyttäminen tai pyytäminen tarjouspyynnössä ei yleensä liity hankinnan kohteeseen eli hankittavaan materiaaliin tai palveluun, joten kuvatulla pilotti-hankinnalla ei tulla saavuttamaan niitä tavoitteita, joita sille on asetettu.⁴⁰

Hankintakeskus totesi 24.11.2015 antamassaan selvityksessä, että maakoh-taisia tilinpäätöstietoja ei ole pyydetty vaan läpinäkyvyyttä on korostettu li-säämällä tarjouspyyntöihin ja sopimusluonnoksiin maininnat pakollisista pois-sulkemisperusteista. Toisen suosituksen osalta hankintakeskus ja oikeuspal-velut⁴¹ ovat selvittäneet ja arvioineet mahdollisuuksia lautakunnan suositus-ten mukaisesti pilottihankintoihin. Hankintakeskus pyysi tarjoajilta suositukses-sa mainitut tiedot yhteishankintakilpailutuksessa ”Prosessi- ja kokonaisarkki-tehtuurityöväline palveluna”. Yrityksen omistajuussuhteita ja mahdollista kon-sernirakennetta koskevien tietojen pyytämällä yllä esitetyn pilottikilpailutuk-sen yhteydessä ei ole ollut hankintakeskuksen mitattavissa tai arvioitavissa olevia vaikutuksia. Lisäksi hankintakeskus totesi, että pilotti jää yksittäiseksi kokeiluksi, koska yrityksen omistajuussuhteita ja mahdollista konserniraken-netta koskevien tietojen pyytäminen ei mahdollista yhteistyön välttämistä ve-roparatiisikytkentöjä omaavien yritysten kanssa. Kaupunki ei pysty käyttä-mään pyydettyjä tietoja tavoilla, jotka edistäisivät kaupungin etuja tai veropa-ratiisikytkentöjen välttämistä.

Tarkastuslautakunnan 8.12.2010 arviointikertomuksessaan antamat suositus-set olivat

- kaupunginhallituksen tulee määritellä harmaan talouden torjunnan koordinoitavastuu kaupungin sisällä.
- harmaan talouden torjuntaohjetta tulee tiukentaa siten, että todistukset verojen ja eläkevakuutusmaksujen maksamisesta sekä eläkevakuutuk-sen ottamisesta vaaditaan sopimuskumppaneilta sopimuskauden aika-na useammin kuin 12 kuukauden välein.
- hallintokuntien tulee hankintoja kilpailuttaessaan käyttää tarjousten ver-tailuperusteina aiempaa enemmän myös muita kriteereitä kuin hintaa.
- hankintaosaamista ja tietoa harmaan talouden ongelmasta sekä sen torjunnasta tulee edelleen vahvistaa keskittämällä hankintoja ja koulut-tamalla henkilökuntaa. Koulutusyhteistyötä poliisin ja muiden viran-omaisten kanssa tulee jatkaa.

³⁹ Tarkastuslautakunnan arviointikertomus 2013

⁴⁰ Kaupunginhallituksen selvitys vuoden 2013 arviointikertomuksen johdosta suoritetuista toimenpiteistä, Kaupunginvaltuusto 10.12.2014

⁴¹ Hankintakeskuksen 24.11.2015 ja 1.12.2015 antamat selvitykset ja kaupunginkanslian oikeuspalvelujen 27.11.2015 antama selvitys



- Helsingin tulee yhdessä suurten kaupunkien kanssa vaikuttaa siihen, että harmaata taloutta ylläpitävää verotustietojen salassapitosäännöstöä muutetaan siten, että kunnat saavat verottajalta tarvittavat yritys-kohtaiset tiedot ja että sosiaalivirasto saa sähköisen yhteyden verotustietojen suorakyselyyn asiakkaiden ajantasaisista pääoma- ja varallisuustiedoista toimeentulotuen myöntämistä varten.

Kaupunginhallitus totesi 9.5.2011 lausunnossaan⁴² tarkastuslautakunnan suositusten olleen aiheellisia ja näki tarpeellisena ryhtyä toimenpiteisiin. Harmaasta taloudesta laadittiin raportti ja harmaan talouden koordinoituvastuu määriteltiin vuonna 2014 perustetun kaupunginkanslian johtosääntöön talous- ja suunnitteluosastolle, käytännössä riskienhallinnan päällikölle. Torjuntaohjetta tiukennettiin suosituksen mukaisesti. Hankintaosaamista ja tietoa harmaasta taloudesta lisättiin hankintakoulutuksiin, joita on toteutettu jatkuvasti. Hankintoja on keskitetty, joskin työ on edennyt hitaasti⁴³. Hankintojen keskittäminen on kuitenkin yhtenä tavoitteena hankintatoimen kehittämisessä⁴⁴.

Tässä arvioinnissa tehdyn kyselyn mukaan suurin osa rakennuttamista tilaavista virastoista on lisännyt muita kriteereitä kuin halvinta hintaa hankinnoissaan. Näin ovat menetelleet ainakin HKR, kiinteistövirasto, HKL, Pelastuslaitos ja asuntotuotantotoimisto oman ilmoituksensa mukaan.

Verotustietojen salassapitosäännöksiin ei ole tehty muutoksia huolimatta siitä, että kaupunki on aktiivisesti pyrkinyt siihen vaikuttamaan. Viimeksi asiaan otti kantaa Verohallinnon harmaan talouden selvitysyksikkö Helsingin kaupungin hankintoja koskevassa raportissaan 19.5.2015. Kehittämisaatuksissaan selvitysyksikkö esittää harkittavaksi, että ”julkisia hankintoja tekeville viranomaisille säädettäisiin tiedonsaantioikeus palveluja tarjoavien organisaatioiden julkisten velvoitteiden kuten verojen, eläke-, työttömyys- ja tapaturmavakuuttamisen sekä tullin perimien maksujen hoitamiseen liittyviin tietoihin”⁴⁵. Tilanne liittyen toimeentulotuen myöntämisen tulotietojen saantiin verottajalta ei myöskään ole muuttunut vuosien varrella. Toimeentulotuen maksatuksen siirto Kansaneläkelaitokselle 2017 muuttaa tilannetta.

⁴² Kaupunginhallitus 9.5.2015 § 481

⁴³ Hankinta- ja kilpailuttamisosaaminen palveluhankinnoissa.. 2014

⁴⁴ Toimialarajat ylittävien palveluprosessien toteutuminen.. 2015

⁴⁵ Verohallinnon ilmiöselvitys 2015



Arviointipäällikkö Timo Terävä
Kaupunkitarkastaja Liisa Kähkönen

2.6 Kokoavat havainnot

Arvioinnin pääkysymykseen haettiin vastausta selvittämällä osakysymysten toteutumista.

1. Onko kaupunki aktiivisesti suorittanut toimenpiteitä harmaan talouden torjumiseksi?

Kaupunki on suorittanut aktiivisesti toimenpiteitä harmaan talouden torjumiseksi muun muassa laatimalla harmaan talouden torjuntaan liittyvää ohjeen, jota noudatetaan kattavasti rakennustoimintaan liittyviä hankintoja tekevissä hallintokunnissa. Tämän lisäksi Helsingin kaupungin rakennusvirastolla on tätäkin tarkempi oma ohjeistus. Talousarvion noudattamisohjeiden mukaan koko kaupunkikonsernin tulee noudattaa harmaan talouden torjuntaohjetta. Lisäksi kaupunki on ainakin kahdessa eri yhteydessä pyrkinyt edistämään harmaan talouden torjuntaan liittyvän lainsäädännön kehittämistä ja tehnyt laajamittaista yhteistyötä Verohallinnon kanssa. Rakennuttamista tilaavat virastot tekevät harmaan talouden torjuntaan yhteistyötä myös yksittäisissä alan hankkeissa.

2. Onko kaupunki edellyttänyt aktiivisesti toimenpiteitä sopimuskumppaneiltaan?

Kaupunki on edellyttänyt aktiivisesti harmaan talouden torjuntaan liittyviä toimenpiteitä sopimuskumppaneiltaan. Harmaan talouden torjuntaohjeessa edellytetään, että pääurakoitsijan kanssa laadittavaan sopimukseen tulee sisällyttää ehtoja, joiden perusteella sen tulee valvoa työmaalla toimivien alihankintakäyttäjien toimintaa. Esimerkkeinä voidaan mainita alihankinnan ketjuttamisen rajoittamiseen ja kulunvalvontaan sekä henkilötunnisteisiin liittyvät menettelyt. Kyselyyn saatujen vastausten perusteella 90 prosenttia ilmoitti edellyttävänsä sopimuskumppaneilta toimenpiteitä harmaan talouden torjumiseksi. Osa hallintokunnista oli sisällyttänyt sopimisehtoihin sanktioita harmaan talouden torjunnan edistämiseksi.

3. Onko kaupunki tehnyt yhteistyötä verottajan, muiden kaupunkien, elinkeinoelämän ja kansalaisjärjestöjen kanssa?

Kaupunki on tehnyt harmaan talouden torjuntaan liittyvää yhteistyötä muiden tahojen kanssa. Erityisesti on korostunut yhteistyö Verohallinnon kanssa, vaikka se onkin viime vuosina verohallinnon aloitteesta vähentynyt. Yhteistyö on kohdistunut tietojen vaihtoon ja erillisen harmaan talouden torjuntaa käsittelevän selvityksen laatimiseen. Yhteistyö Verohallinnon kanssa korostui myös kyselyyn saaduissa vastauksissa, vaikkakin verottajalta saatava tieto ei salassapitosäädöksistä johtuen täysin vastaa kaupungin hallintokuntien tarpeisiin. Lisäksi hallintokunnat ilmoittivat tehneensä yhteistyötä tapauskohtaisesti myös alan järjestöjen, aluehallintoviraston, muiden kaupunkien, elinkeinoelämän ja ammattiliittojen kanssa.



4. Onko kaupungin toiminnassa noudatettu harmaan talouden torjuntaohjetta?

Kaupungin merkittävimmät rakennustoimintaan liittyviä hankintoja tekevät hallintokunnat ovat pääosin noudattaneet toiminnassaan harmaan talouden torjuntaohjetta. Kyselyyn vastanneista kaikki totesivat, että kaupungin ohje harmaan talouden torjunnasta on otettu käyttöön, joskin muutamassa virastossa sitä käytetään sellaisenaan ainakin suurimmissa hankinnoissa. Merkille pantavaa oli, että eri hallintokuntien vastauksissa painotettiin ohjeen eri kohtia. Esimerkiksi kaikki ilmoittivat selvittävänsä tarjoajan rekisteröitymisen kauppa-, ennakkoperintä-, työnantaja- ja arvonlisäverovelvollisten rekisteriin hankinnan yhteydessä, mutta alihankkijaketjun osalta näin ei kaikkien kohdalla toimita.

5. Onko harmaan talouden torjuntaan liittyvä ohjeistus riittävää hallintokuntien näkökulmasta?

Harmaan talouden torjuntaan liittyvä kaupungin ohjeistus on pääosin riittävää rakennustoimintaa hankkivien hallintokuntien näkökulmasta. Vuonna 2011 laadittu harmaan talouden torjuntaohje on joiltakin osin vanhentunut ja se tulisi päivittää. Kyselyyn saatujen vastausten perusteella uudessa ohjeessa tulisi erotella toisistaan rakennusalaan ja muihin toimialoihin liittyvät hankinnat. Lisäksi uutta ohjetta ehdotettiin valmisteltavaksi hallintokuntien yhteistyönä, jolloin siinä voitaisiin huomioida paremmin toimialojen erityispiirteet, käytettävissä olevat resurssit ja toimenpiteiden priorisointi. Rakennusvirasto ja Asunto-
tuotantotoimisto olivat täydentäneet kaupungin ohjetta laatimalla omia harmaan talouden torjuntaan liittyviä ohjeita.

6. Onko kaupungin harmaan talouden torjunnasta raportoitu säännöllisesti kaupunginhallitukselle?

Kaupungin harmaan talouden torjunnasta on raportoitu säännöllisesti kaupunginhallitukselle vuoteen 2014 asti. Sen jälkeen raportoinnin määrä on vähentynyt siten, että vuonna 2015 laadittiin vain yksi harmaan talouden torjuntaan liittyvä ajankohtaiskatsaus. Syynä tähän on verohallinnon raportoinnin väheneminen.

7. Onko kaupunki pyrkinyt torjumaan verovarojen päätymistä veroparatiiseihin ja onko tarkastuslautakunnan vuoden 2013 arviointikertomuksessa esitettyjen suositusten mukaisiin toimenpiteisiin ryhdytty?

Kaupunki ei ole käytännössä pystynyt välttämään yhteistyötä veroparatiisikykentöjä omaavien yritysten kanssa. Syynä ovat olleet hankintalain säädösten asettamat rajoitteet. Lautakunnan suositusten mukaisiin toimenpiteisiin on kuitenkin osittain ryhdytty, sillä yrityksen omistajasuhteita ja konsernirakennetta kuvaavat tiedot on pyydetty yhdessä pilottihankinnassa. Tietoja ei kuitenkaan voida hyödyntää veroparatiisikykentöjen estämiseksi. Maakohtaisten tilinpää-



Arviointipäällikkö Timo Terävä
Kaupunkitarkastaja Liisa Kähkönen

töstietojen pyytämiseen liittyvää pilottihankintaa ei ole tehty, vaan läpinäkyvyyttä on pyritty lisäämään muulla tavoin.

8. Onko tarkastuslautakunnan vuoden 2010 arviointikertomuksessa esitettyjen suositusten mukaisiin toimenpiteisiin ryhdytty?

Tarkastuslautakunnan vuoden 2010 arviointikertomuksessa esitettyjen suositusten mukaisiin toimenpiteisiin on ryhdytty kattavasti. Harmaan talouden koordinoituvastuu kaupungissa määriteltiin pian suosituksen antamisen jälkeen ja harmaan talouden torjuntaohjetta tiukennettiin. Kilpailutuksissa on käytetty aiempaa laajemmin tarjousten vertailuperusteina myös muita kriteereitä kuin halvinta hintaa. Hankintaosaamista on päivitetty koulutuksilla, joihin on sisältynyt myös harmaan talouden torjuntaan liittyviä sisältöjä. Koulutusyhteistyötä poliisin ja muiden viranomaisten kanssa on jatkettu. Hankintoja on keskitetty, joskin siinä on edetty hitaasti. Tehostaakseen harmaan talouden torjuntaansa Helsinki on pyrkinyt saamaan aikaan lakimuutoksia tietojensaantioikeuteen verottajalta, mutta asia ei ole edennyt valtionhallinnossa.

Verohallinnon vuonna 2015 laatiman Helsingin hankinnoista laaditun ilmiöselvityksen mukaan kaupungin harmaan talouden torjuntatoimenpiteiden vaikutukset ovat olleet myönteisiä. Kaupungin sopimuskumppaneina toimivien yritysten harmaan talouden riski on muita yrityksiä matalampi.

Arvioinnissa esille nousseet kehittämistarpeet liittyvät pääasiassa voimassa olevaan lainsäädäntöön, joka ei mahdollista yritysten ja niiden vastuuhenkilöiden yhteiskunnallisten velvoitteiden hoitamiseen liittyvien tietojen hyödyntämistä hankintoja tehtäessä. Lisäksi kaupungin hallintokuntien välinen yhteistyö harmaan talouden torjunnassa on riittämätöntä.

3 JOHTOPÄÄTÖKSET

Arvioinnin pääkysymykseen voidaan vastata, että kaupunki on toteuttanut laajasti strategiaohjelman ja globaalin vastuun strategian mukaisia toimenpiteitä harmaan talouden torjumiseksi. Arvioinnin perusteella Helsinki on myös onnistunut harmaan talouden torjunnassa melko hyvin käytettävissä olevilla keinoilla.

Harmaan talouden torjunnassa suurimmat haasteet liittyvät edelleen yritysten tietoja suojaavaan lainsäädäntöön. Lainsäädännön muutostarvetta on pitänyt esillä kaupungin lisäksi myös Verohallinto, jonka kanssa kaupunki on tehnyt laajamittaista yhteistyötä. Koska harmaa talous yhä kansainvälistyy ja sen muodot monipuolistuvat, valvonta tulee jatkossa edellyttämään laajempaa yhteistyötä kullakin alalla eri toimijoiden ja viranomaisten välillä.

Kaupungin omassa toiminnassa kehittämistarpeet kohdistuvat harmaan talouden torjuntaohjeen päivittämiseen, hallintokuntien välisen yhteistyön tiivis-



tämiseen ja harmaan talouden seurantaan. Lisäksi toimintatapoja tulee yhte-
näistää, sillä osa hallintokunnista noudattaa harmaan talouden torjuntaohjetta
ainoastaan suurimmissa hankinnoissa. Syynä tähän mainitaan usein valvon-
taan käytettävissä olevien resurssien riittämättömyys.

Hankintasopimuksissa urakoitsijoille asetettujen harmaan talouden torjuntaan
liittyvien velvoitteiden ja niiden noudattamatta jättämisestä seuraavien sankti-
oiden asettamista voidaan pitää suositeltavana menettelynä ja sillä voitaisiin
tehostaa harmaan talouden torjuntaa hallintokuntien suorittamissa hankin-
noissa.

4 TOIMENPIDE-ESITYS JA LISÄTIEDOT

Tarkastuslautakunnan 1. jaosto hyväksyy muistion ja esittää, että aiheesta
laaditaan arviointikertomuksen tekstiluonnos.

Arviointia koskevia lisätietoja antavat arviointipäällikkö Timo Terävä, puhelin
310 43125, ja kaupunkitarkastaja Liisa Kähkönen, puhelin 310 36606.

Timo Terävä

Liisa Kähkönen

JAKELU Tarkastuslautakunnan 1. jaosto

LÄHTEET

Haastattelut:

Riskienhallintapäällikkö, Talous- ja suunnitteluosasto, Helsingin kaupungin-
kanslia 20.4.2015

Harmaan talouden torjunta, Riskienhallintapäällikkö, esitelmä Helsingin kau-
pungin tarkastuslautakunnan kokouksessa 23.9.2015.

Helsingin kaupungin hankinnat, Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksi-
kön johtaja, esitelmä Helsingin kaupungin tarkastuslautakunnan kokouksessa
23.9.2015

Kyselyt 28.12.2016:



Asuntotuotantotoimisto (3 henkilöä)
Kiinteistövirasto (7 henkilöä)
Helsingin kaupungin rakennusvirasto (8 henkilöä)
Stara (7 henkilöä)
Helsingin kaupungin liikennelaitos (5 henkilöä)
Liikuntavirasto (6 henkilöä)
Pelastuslaitos (5 henkilöä)

Muut lähteet:

Globaalin vastuun strategia. Helsingin kaupunginvaltuusto 26.9.2012 (259 §).

Hankinta- ja kilpailuttamisosaaminen palveluhankinnoissa. Helsingin kaupungin tarkastusvirasto 10.1.2014.

Harmaa talous 2015, Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksikkö 17.11.2015.

Harmaan talouden torjunta. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2014.

Harmaan talouden torjuntaohjelmat ja torjuntatyön koordinaatio 2015. Tuloksellisuustarkastuskertomus. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 14/2015.

Harmaan talouden uhat, haitat ja torjunta Helsingissä. Helsingin kaupungin tarkastusvirasto 8.12.2010.

Harmaan talouden torjuntaohje, Helsingin kaupunginhallitus 19.12.2011 § 1144.

Harmaan talouden torjuntatoimenpiteiden arviointi. Tarkastusvaliokunnan mietintö 12/2014 vp.

Helsingin kaupungin hankinnat, Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksikkö 19.5.2015.

Helsingin kaupungin strategiaohjelma 2013–2016, Helsingin kaupunginvaltuusto 24.4.2013 (122 §).

Helsingin kaupungin vuoden 2012 talousarvion noudattamisohjeet, Khs 28.11.2011.



Helsingin kaupungin vuoden 2013 talousarvion noudattamisohjeet, Khs
17.12.2012.

Helsingin kaupungin vuoden 2014 talousarvion noudattamisohjeet, Khs
9.12.2013.

Helsingin kaupungin vuoden 2015 talousarvion noudattamisohjeet, Khs
24.11.2014.

Helsingin kaupungin tilinpäätös 2014.

Ohje harmaan talouden torjumiseksi Helsingin kaupunkikonsernin hankinnois-
sa 19.12.2011.

Viranomaisten tiedonsaantioikeudet yrityksen lähipiirin kytkennöistä ja velvoit-
teiden hoidosta, Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksikkö 27.10.2015.

Suomen kansainvälistyvä harmaa talous, Eduskunnan tarkastusvaliokunnan
julkaisu 1/2010.

Toimialarajat ylittävien palveluprosessien toteutuminen strategiaohjelmien 2009–
2012 ja 2013–2016 mukaisesti. Helsingin kaupungin tarkastusvirasto 11.3.2015.

LIITTEET



Arviointipäällikkö Timo Terävä
Kaupunkitarkastaja Liisa Kähkönen

Liite 1. Arvioinnin toteuttamissuunnitelma

Arviointiaihe Harmaan talouden torjunta		
Suunnitelman laatija Liisa Kähkönen, Timo Terävä		Pvm 18.5.2015
Päätös arvioinnista Tarkastuslautakunta 6.5.2015		
Arvioinnin ohjausryhmä 1.jaosto		
Aloittamisaika kesäkuu 2015	Valmistumisaika joulukuu 2015	Vastaava valmistelija, muut valmistelijat Timo Terävä, Liisa Kähkönen
Arviointiaiheen tausta Strategiaohjelmaan 2013–2016 sisältyvien eettisten periaatteiden mukaan ”kaupunki torjuu aktiivisesti harmaata taloutta ja edellyttää sitä myös sopimuskumppaneiltaan. Kaupunki on aktiivinen yhteistyössään verottajan, muiden kaupunkien, elinkeinoelämän ja kansalaisjärjestöjen kanssa, jotta kansallisesti ja kansainvälisesti voidaan ehkäistä harmaata taloutta. Helsinki pyrkii osaltaan torjumaan verovarojen päätymistä veroparatiiseihin.” Harmaan talouden torjunta oli linjauksena myös aiemmassa strategiaohjelmassa. Kaupungin globaalin vastuun strategian 3.9.2012 mukaisesti taloutta hoidetaan vastuullisesti ja torjutaan harmaata taloutta. Tämä tapahtuu tilaajavastuulakia (1233/2006) ja kaupungin harmaan talouden torjuntaohjetta noudattaen (19.12.2011). Strategian mukaan ”päätöksenteko on avointa ja julkista, läpinäkyvyyttä edistetään kaikessa taloudellisessa toiminnassa korruption ja lahjonnan ehkäisemiseksi kaikissa muodoissaan. Kaupunki on aktiivinen yhteistyössään verottajan, muiden kaupunkien, elinkeinoelämän ja kansalaisjärjestöjen kanssa, jotta kansallisesti ja kansainvälisesti voidaan ehkäistä harmaata taloutta. Harmaan talouden torjunnasta raportoidaan säännöllisesti seurantaraporttien avulla kaupunginhallitukselle.” Tarkastuslautakunta laati 8.12.2010 erillisraportin aiheesta ”harmaan talouden uhat, haitat ja torjunta Helsingissä”, jota ei silloisen tarkastussäännön mukaan kuitenkaan viety kaupunginvaltuuston käsittelyyn, vaan suositukset annettiin arviointikertomuksessa. Tuolloin tarkastuslautakunta totesi, että 1. kaupunginhallituksen tulee määritellä harmaan talouden torjunnan koordinoituvastuu kaupungin sisällä. 2. harmaan talouden torjuntaohjetta tulee tiukentaa siten, että todistukset verojen ja eläkevakuutusmaksujen maksamisesta sekä eläkevakuutuksen ottamisesta vaaditaan sopimuskumppaneilta sopimuskauden aikana useammin kuin 12 kuukauden välein. 3. hallintokuntien tulee hankintoja kilpailuttaessaan käyttää tarjousten vertailuperusteina aiempaa enemmän myös muita kriteereitä kuin hintaa. 4. hankintaosaamista ja tietoa harmaan talouden ongelmasta sekä sen torjunnasta tulee edelleen vahvistaa keskittämällä hankintoja ja kouluttamalla henkilökuntaa. Koulutusyhteistyötä poliisin ja muiden viranomaisten kanssa tulee jatkaa. 5. Helsingin tulee yhdessä suurten kaupunkien kanssa vaikuttaa siihen, että		



harmaata taloutta ylläpitävää verotustietojen salassapitosäännöstöä muutetaan siten, että kunnat saavat verottajalta tarvittavat yrityskohtaiset tiedot ja että sosiaalivirasto saa sähköisen yhteyden verotustietojen suorakyselyyn asiakkaiden ajantasaisista pääoma- ja varallisuustiedoista toimeentulotuen myöntämistä varten.

Kaupunginhallitus yhtyi lausunnossaan arviointikertomuksesta 9.5.2011 tarkastuslautakunnan suosituksiin ja näki tarpeellisenä ryhtyä toimenpiteisiin virastojen vastuun lisäämiseksi, toimintaohjeen tiukentamiseksi, kokonaistaloudellisuuden korostamiseksi hankinnoissa sekä hankintaosaamisen lisäämiseksi. Samana vuonna kaupunki laati raportin Harmaan talouden tila ja torjunta Helsingin kaupunkikonsernissa. Kaupunginhallitus antoi 19.12.2011 (§ 1144) harmaan talouden torjuntaa hankintojen yhteydessä koskevan toimintaohjeen. Ohjeessa on yksityiskohtaisesti ohjeistettu menettelytavat, joilla hankintojen yhteydessä pyritään torjumaan harmaata taloutta.

<http://helmi/strategiajatalous/kaupungintoimintajatalous/harmaatalous/sivut/default.aspx>

Harmaan talouden koordinointi on määritelty kaupunginkanslian talous- ja suunnitteluosastolle riskienhallinnan päällikölle. Harmaan talouden torjuntaa tiukennettiin lautakunnan suosituksen mukaisesti uuteen toimintaohjeeseen 19.12.2011. Harmaan talouden torjunnasta on tullut osa hankintatoimen koulutusta ja koulutusta on annettu myös kokonaistaloudellisuuden käytöstä hankinnoissa. Sekä laki tilaajavastuusta että julkisista hankinnoista ovat täsmentyneet viime vuosina. Lisäksi voimaan tuli 1.12.2014 laki verovelkarekisteristä, josta voidaan tarkastaa, onko yrityksellä verovelkaa yli 10 000 euroa. Näiltä osin kaupungin harmaan talouden torjuntaohje edellyttää päivitystä. Lisäksi on harkinnassa, pitäisikö ohje kytkeä tiiviimmin hankintaohjeisiin. Verohallinnon kanssa tehtävä yhteistyö on viime vuosina vähentynyt. Verohallinto ei ole ollut halukas suorittamaan laajoja verotustietojen analysointia, vaan halunnut keskittyä rakennusalaan. Vuoteen 2014 asti verottaja on tehnyt palveluostojen neljännesvuosiseulontaa, mutta vuonna 2015 verottaja tekee kaksi pistokoemaista suppeampaa ajanjaksoa (kuukausi) koskevaa analyysia Verotustietojen salassapitosäännöksiin liittyen ei ole tapahtunut muutoksia.

Kaupungin menettelytavat harmaan talouden torjuntaan eivät sinänsä ole muuttuneet, mutta taustalla oleva lainsäädäntö on. Harmaan talouden torjuntaohje keskittyy pääasiassa hankintoihin, joiden säädösten ja ohjeiden mukaisuutta tarkastetaan vuosittain hankintojen tarkastuksissa.

Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksikkö on koonnut julkaisun Harmaa talous – valvontatilastoja. Vuoden 2014 tilaston katsauksessa todetaan muun muassa, että ulkomaalaisten työntekijöiden työsuhde-ehdot ovat Suomessa edelleen heikot. Hyvinä rakennusalan valvonnan tulokset näkyvät kuitenkin siten, että yhä useammin tilaaja on huolehtinut tilaajavastuulain mukaisista velvoitteistaan. Vastuualueella käytössä olevat valvontamenetelmät ja yhteistyömuodot eri viranomaisien välillä ovat osoittautuneet rakennusallalla erityisen toimiviksi (www.tyosuojelu.fi).



Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksikkö on laatinut ns. ilmiöselvityksen (19.5.2015) Helsingin palveluhankinnoista 2006–2013⁴⁶. Sen mukaan kaupunki on viranhaltijayhteistyön ansiosta onnistunut vähentämään harmaata taloutta. Eniten positiivista kehitystä on tapahtunut rakentamisen ja kunnossapidon alalla, joka muodostaakin noin puolet raporttiin sisältyvistä hankinnoista.

Tarkastuslautakunta arvioi vuonna 2013 onko kaupungin mahdollista globaalin vastuun strategian mukaisesti välttää yhteistyötä veroparatiisikykentöjä omaavien yritysten kanssa. Lautakunta esitti aiheeseen liittyen kaksi suositusta.

- hankintakeskuksen tulee kiirehtiä kaupunginhallituksen 4.3.2013 päättämän pilottihankinnan toteuttamista pyytämällä maakohtaiset tilinpäätöstiedot tarjouskilpailun yhteydessä.
- hankintakeskuksen tulee yhteistyössä kaupunginkanslian oikeuspalvelujen kanssa selvittää mahdollisuudet sellaisiin euromääräisesti merkittäviin pilottihankintoihin, joissa pyydetään tarjoajia ilmoittamaan tiedot yrityksen omistajuussuhteista ja mahdollisesta konsernirakenteesta.

Taloudellinen näkökulma

Helsingin kaupungin ulkopuolisten palvelujen ostojen määrä oli vuoden 2014 tilinpäätöksessä 1,6 miljardia euroa. Kaupungin keräämät verotulot (kunnallis- ja yhteisövero) olivat yhteensä 2,7 miljardia euroa.

Harmaan talouden vuoksi julkinen sektori menettää verotuloja. Vuonna 2010 tarkastuslautakunnan tekemän arvioinnin mukaan pääomatuloveron tuottoa ja tuloveroja jää Helsingille kertymättä karkeasti arvioiden 67–74 miljoonaa euroa vuodessa. Saamatta jäävät verotulot vastasivat vähintään 0,5–1 prosenttia Helsingin verotuloista. Vastaavasti osa ”tulottomista” toimeentulotuen saajista voi saada ansiotuloja pimeästi, mikä aiheuttaa kaupungille menoja.

Aiheeseen liittyvien suositusten jälkiseuranta

Tarkastuslautakunta arvioi harmaan talouden torjuntaa vuonna 2010 ja yhteistyön välttämistä veroparatiisikykentöjä omaavien yritysten kanssa vuonna 2013. Suositusten jälkiseuranta toteutetaan tämän arvioinnin yhteydessä.

Arviointikysymykset ja aineisto

Arvioinnin pääkysymyksenä on, onko kaupunki toteuttanut strategiaohjelman ja globaalin vastuun strategian mukaisia toimenpiteitä harmaan talouden torjumiseksi.

Arvioinnin osakysymyksinä ovat:

- onko kaupunki aktiivisesti suorittanut toimenpiteitä harmaan talouden torjumiseksi?
- onko kaupunki edellyttänyt aktiivisesti toimenpiteitä sopimuskumppaneiltaan?
- onko kaupunki tehnyt yhteistyötä verottajan, muiden kaupunkien, elinkeinoelämän

⁴⁶ Helsingin kaupungin hankinnat. Selvitys 11/2015



ja kansalaisjärjestöjen kanssa?

- onko kaupungin toiminnassa noudatettu harmaan talouden torjuntaohjetta?
- onko harmaan talouden torjuntaan liittyvä ohjeistus riittävää hallintokuntien näkökulmasta?
- onko kaupungin harmaan talouden torjunnasta raportoitu säännöllisesti kaupungin hallitukselle?
- onko kaupunki pyrkinyt torjumaan verovarojen päätymistä veroparatiiseihin ja onko tarkastuslautakunnan vuoden 2013 arviointikertomuksessa esitettyjen suositusten mukaisiin toimenpiteisiin ryhdytty?
- onko tarkastuslautakunnan vuoden 2010 arviointikertomuksessa esitettyjen suositusten mukaisiin toimenpiteisiin ryhdytty?

Osakysymyksiin liittyen arvioidaan, miten kaupungin suorittamien toimenpiteiden vaikutuksia on seurattu ja millaisia vaikutuksia toimenpiteillä on ollut. Lisäksi selvitetään, mitä muita keinoja harmaan talouden torjunnassa voitaisiin käyttää.

Arviointiaineiston muodostavat harmaan talouden torjuntaan liittyvä kaupungin kirjallinen aineisto, verohallinnon Harmaan talouden selvitys -yksikön laatima ns. ilmiöselvitys, riskienhallintapäällikön haastattelu ja hallintokunnille osoitettava kysely.

Rajaukset

Arviointi rajataan koskemaan ainoastaan kaupungin hallintokuntia eli konserniyhteisöt rajataan arvioinnin ulkopuolelle. Kohteena ovat kaupungin merkittävimmät hankintoja tekevät hallintokunnat ja niiden harmaan talouden torjuntaan liittyvät toimenpiteet.