VERO SKATT | HARMAAN TALOUDEN SELVITYSYKSIKKÖ

Harmaan talouden riskitoimijat Hansel Oy:n hankinnoissa

Selvitys 3/2026

Julkaisun nimi:

Harmaan talouden riskitoimijat Hansel Oy:n hankinnoissa

Tekijät:
Analyytikko Lasse Winter, asiantuntija Antti Tokola

Diaarinumero: 4567/02.98.00.00/2025

Julkaisija: Verohallinto, Harmaan talouden selvitysyksikkö

Julkaistu: 17.11.2026

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 ja harmaatalous.fi (vain luvitetuille viranomaisille)

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

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

Tiivistelmä

Tässä selvityksessä tarkastellaan harmaan talouden riskitoimijoiden osallistumista Hansel Oy:n kilpailutuksiin. Hansel Oy on valtion ja Kuntaliiton yhdessä omistama voittoa tavoittelematon yhteishankintayhtiö. Selvityksessä keskitytään tutkimaan erityisesti Hanselin sopimustoimittajien riskitasoa ja julkisten velvoitteiden hoitamista sekä riskien jakautumista toimialoittain. Lisäksi selvitetään, miten sopimustoimittajien velvoitteidenhoito kehittyy sopimuskauden aikana.

Selvityksen mukaan Hansel Oy:n sopimustoimittajat näyttäytyvät useilla mittareilla tarkasteltuna keskimääräistä matalamman riskin toimijoina. Sopimustoimittajilla on matalampi arvioitu harmaan talouden riskitaso ja vähemmän velvoitteidenhoidon puutteita kuin koko yrityspopulaatiossa keskimäärin. Verotarkastetuilla Hanselin sopimustoimittajilla havaittiin muita verotarkastettuja yrityksiä harvemmin viitteitä harmaasta taloudesta. Sopimustoimittajien joukossa on kuitenkin vajaan neljänkymmenen yrityksen joukko, joilla on havaittu verotarkastuksissa yksi tai useampi harmaan talouden tekoihin viittaava verotuksen virhe.

Hansel Oy:n sopimustoimittajien joukossa harmaan talouden riskiyritykset keskittyvät erityisesti sosiaali- ja terveysalan palveluihin ja työllistämistoimintaan. Henkilöstövuokrauksen alalla toimivat korkean riskin yhtiöt vaikuttavat nostavan myös joidenkin muiden toimialojen, kuten sosiaalihuollon avopalveluiden ja terveyspalvelujen, keskimääräisiä riskitasoja.

Selvityksen tulokset antavat viitteitä siitä, että yritykset hoitavat julkiset velvoitteensa hyvälle tasolle hakeutuessaan Hansel Oy:n sopimustoimittajiksi, mutta sopimusvuodesta alkaen velvoitteidenhoidon puutteet alkavat kasvaa. Havainto on hypoteesin mukainen, sillä hankintalain aiheuttama kannustinvaikutus velvoitteiden hoitamiseksi painottuu kilpailutusajankohtaan. Tuloksiin liittyy epävarmuutta, mutta ne antavat kuitenkin tukea sille, että hankintayksiköiden tietojensaantimahdollisuuksia sopimuskumppaneiden velvoitteidenhoidon tasosta sopimuskauden aikana olisi tarpeen kehittää.

Selvityksen pääasiallisen aineiston muodostivat Hansel Oy:n puitejärjestelyiden ja dynaamisen hankintajärjestelmän sopimustoimittajina toimivat yritykset. Menetelmänä käytettiin Callawayn ja Sant'Annan DiD-laajennusta sekä kuvailevaa tilastotiedettä. Yritysten harmaan talouden riskiä arvioitiin koneoppimismallilla.

Avainsanat: Harmaan talouden toimijat ; Harmaan talouden torjunta ; Lainsäädäntö ; Julkiset hankinnat ;

Sisällys

1 Tausta 1
1.1 Johdanto 1
1.2 Selvityksen tarkoitus ja aikaisempi tutkimuskirjallisuus 2
1.3 Harmaan talouden torjunnasta julkisissa hankinnoissa 3
2 Tutkimuskysymykset ja hypoteesit 5
3 Aineisto, yritysjoukko ja menetelmät 6
3.1 Aineistosta 6
3.2 Yritysjoukot 7
3.3 Menetelmistä 8
4 Harmaan talouden riski ja velvoitteidenhoito 9
4.1 Tausta 9
4.2 Hansel Oy:n yhteishankintojen sopimustoimittajien riskitaso ja niihin kohdistuneet verotarkastukset 10
4.3 Toimialakohtainen tarkastelu ja velvoitteidenhoito 11
4.4 Riskitaso ja velvoitteidenhoito yhteishankinnan toimintamallin ja kategorioiden perusteella luokiteltuna 14
4.5 Yhteenveto 16
5 Velvoitteidenhoidon kehittyminen sopimuskauden aikana 17
5.1 Tausta 17
5.2 Tutkimusasetelma 18
5.3 Tulokset 20
5.4 Yhteenveto 22
6 Johtopäätökset 22
7 Lähteet 25
8 Luettelo kuvioista ja taulukoista 27

1 Tausta

1.1 Johdanto

Julkiset hankinnat ovat tavara-, palvelu- ja rakennusurakkahankintoja, joita valtio, kunnat ja muut hankintalainsäädännössä määritellyt hankintayksiköt tekevät oman organisaationsa ulkopuolelta. Tämän selvityksen tarkoituksena on tuottaa tietoa harmaan talouden riskitoimijoista Hansel Oy:n sopimustoimittajien joukossa. Hansel Oy on valtion ja Kuntaliiton yhdessä omistama voittoa tavoittelematon yhteishankintayhtiö. Sen tehtävänä on tuottaa asiakkailleen yhteishankintatoimintoja ja hankintojen tukitoimintoja, minkä lisäksi se ylläpitää hankintasopimuksia ja tuottaa asiakkailleen hankintasopimuksiin liittyvää asiantuntijapalvelua.

Hansel Oy:n tehtävät ja asiakkaat on määritelty Hansel-laissa *(Laki Hansel Oy -nimisestä osakeyhtiöstä, 30.12.2008/1096).* Hansel Oy:n tavoitteena on säästää yhteiskunnan varoja lisäämällä tuottavuutta koko julkishallinnon hankintatoimeen. Hansel Oy tarjoaa noin 160 puitejärjestelyä ja dynaamista hankintajärjestelmää, joista asiakkaat voivat hankkia tuotteita ja palveluja. Tuotteita ja palveluja tarjoaa yli 1200 sopimustoimittajaa. Hanselin asiakkaita voivat olla esimerkiksi kunnat ja kuntayhtymät, valtion virastot ja laitokset, sekä hyvinvointialueet, yliopistot ja korkeakoulut. Vuonna 2025 Hanselin kautta tehtiin yhteishankintoja vajaalla 1,8 miljardilla eurolla.[1] Hankintojen suuren mittaluokan vuoksi on tärkeää varmistaa, että hankintoihin käytettäviä varoja käytetään tehokkaasti ja vaikuttavasti, ja että harmaan talouden toimijat eivät menestyisi kilpailutuksissa.

Julkisia hankintoja koskevassa lainsäädännössä on useita elementtejä, jotka ohjaavat hankintoja luotettaville toimijoille estämällä harmaan talouden toimijoita osallistumasta kilpailutuksiin. Lisäksi sääntely kannustaa tarjoajia hoitamaan yhteiskunnalliset velvoitteensa. Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetussa laissa *(1397/2016, jatkossa hankintalaki)* toimittajan luotettavuuteen tähtäävät poissulkemisperusteet on jaoteltu pakollisiin (80 §) ja harkinnanvaraisiin (81 §) perusteisiin.[2] Tämän lisäksi luotettaville toimijoille hankintoja ohjaavat myös hankintayksikön mahdollisuus asettaa esimerkiksi tarjoajien rekisteröitymistä ja taloudellista tilannetta koskevia soveltuvuusvaatimuksia,[3] sekä hankintayksikön velvoite vaatia tarjoajalta selvitys tarjouksen hinnoista tai kustannuksista, jos tarjous vaikuttaa poikkeuksellisen alhaiselta.[4]

[1] Hansel Oy (2025).
[2] Hankintalakia sovelletaan kuitenkin 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. HE 108/2016, luku 4.6, Hankintalaki 2.3 §. ja Valtiovarainministeriö (2023), s. 65.
[3] Ks. 84—86 §.
[4] Hankintalain 96 §.

1.2 Selvityksen tarkoitus ja aikaisempi tutkimuskirjallisuus

Harmaan talouden toimijoiden osallistumista julkisten hankintojen kilpailutuksiin on tutkittu toistaiseksi melko vähän. Harmaan talouden selvitysyksikkö julkaisi vuonna 2025 selvityksen, jossa havaittiin usein eri tutkimusasetelmin, että hankintalailla on harmaata taloutta torjuva vaikutus.[5] Kilpailutuksiin osallistuvien yritysten harmaan talouden riskin havaittiin olevan selvästi matalampi kuin vastaavilla yrityksillä, jotka eivät osallistuneet kilpailutuksiin. Lisäksi kilpailutuksiin osallistui vain vähän yrityksiä, joiden vastuuhenkilöillä oli hankintalaissa poissulkuperusteina mainittuja rikostuomioita. Toisaalta useilla sadoilla kilpailutuksia voittaneilla yrityksillä oli puutteita lakisääteisten velvoitteiden hoidossa. Tällaisten yritysten antamien voittavien tarjousten yhteissumma oli vuosittain 385–630 miljoonaa. Harmaan talouden riskejä havaittiin liittyvän vähiten tavarahankintoihin, kun taas palvelu- ja rakennusalan hankinnoissa riskejä oli enemmän.[6]

Vaikka aihepiiriä on tutkittu harmaan talouden näkökulmasta varsin vähän, on viime vuosina julkaistu oppaita ja raportteja harmaan talouden, korruption ja työperäisen hyväksikäytön torjumiseksi julkisissa hankinnoissa.[7] Myös Euroopan työviranomainen (ELA) on julkaissut raportin, jossa tarkastellaan hankintadirektiivin välineitä ilmoittamattoman työn torjumiseksi julkisissa hankinnoissa.[8] Varsinaisessa tutkimuskirjallisuudessa laajempaa huomiota on saanut osakseen julkisiin hankintoihin liittyvä kartellitoiminta[9] ja korruptio.[10]

Tässä selvityksessä tarkastellaan Hansel Oy:n yhteishankintoja koskevaa aineistoa hyödyntäen, millaisia harmaan talouden riskejä Hansel Oy:n yhteishankintoihin liittyy. Erityisesti tarkastelun kohteena on kilpailutuksia voittaneiden yritysten harmaan talouden riski ja velvoitteidenhoidon taso. Lisäksi tutkitaan, miten Hansel Oy:n sopimustoimittajien velvoitteidenhoito on kehittynyt sopimuskauden aikana. Näitä näkökulmia ei ole aikaisemmassa tutkimuskirjallisuudessa käsitelty yritys- ja sopimuskohtaisen aineiston avulla.

Selvityksen tuloksia on mahdollista hyödyntää kilpailutuksiin liittyvien riskitekijöiden ennakoimisessa. Selvitys tarjoaa myös tietoa voimassa olevan sääntelyn toimivuudesta. Nykyisellään hankintalaki edellyttää yhteiskunnallisten velvoitteiden täyttämisen selvittämistä kilpailutusvaiheessa, mutta sopimuskauden aikana velvoitteidenhoidon seuraamiseen ei ole vastaavalla tavalla velvoitteita eikä tietojensaantimahdollisuuksia.

---

[5] Harmaan talouden selvitysyksikkö (2025).
[6] Ks. myös Määttä (2017), jossa tarkastellaan vuoden 2017 alusta voimaan tulleen hankintalainsäädännön vaikutusta harmaan talouden torjunnassa.
[7] Euroopan kriminaalipolitiikan instituutti (HEUNI) on julkaissut vuonna 2021 oppaan työperäinen hyväksikäytön riskien huomioimiseksi julkisissa hankinnoissa (HEUNI 2021). Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelman korruptiota koskevaa hanketta valmistellut alatyöryhmä julkaisi vuonna 2019 Harmaa talous ja hankinnat – raportin (Kilpailu- ja kuluttajavirasto 2019).
[8] European Labour Authority (2024).
[9] Ks. esim. Adam et al. (2022).
[10] Ks. esim. Ferwerda et al. (2017), Lyra et al. 2022, ja Fazekas et al. (2021). Ks. myös OECD (2016) ja IMF (2022).

1.3 Harmaan talouden torjunnasta julkisissa hankinnoissa

Harmaan talouden torjunnan tehostaminen on mainittu yhtenä hankintalain tavoitteena.[11] Hankintalain keskeisimpiä harmaan talouden torjunnan elementtejä ovat poissulkemisperusteet. Ensinnäkin 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. Tällaisia rikoksia ovat esimerkiksi veropetos, lahjuksen antaminen ja rahanpesu.[12] Kesällä 2026 tuli voimaan uudistettu hankintalaki, jossa pakollista poissulkemista koskeva sääntely laajennettiin kattamaan myös esimerkiksi törkeitä ympäristörikoksia ja törkeitä kirjanpitorikoksia[13]. Pakolliset poissulkemisperusteet koskevat lähtökohtaisesti vain EU-kynnysarvot ylittäviä hankintoja, joskin niiden soveltaminen on mahdollista myös kansallisissa hankinnoissa.[14]

Pakolliset poissulkemisperusteet ovat soveltuneet käytännössä vain harvalukuisissa tilanteissa. Uuden hankintalain mukainen laajennettu poissulkemista koskeva rikosnimikkeistö olisi sekin vaikuttanut vain pieneen joukkoon kilpailutuksissa alimman tarjouksen antaneita yrityksiä vuosina 2022–2023. Ennalta estävän vaikutuksen ohella soveltamistilanteiden vähäisyyteen voi vaikuttaa se, että pakollista poissulkemisperustetta ei muodostu, mikäli tuomio ei ole vielä lainvoimainen tai jos tiedot on jo poistettu rekisteristä. Lisäksi on mahdollista, että tosiasiallisesti päättävässä asemassa oleva talousrikoksista tuomittu henkilö ei toimi yrityksen virallisena vastuuhenkilönä, josta rikosrekisteriote tulisi toimittaa.[15]

Hankintalain 81 §:ssä on eritelty harkinnanvaraisia poissulkemisperusteita, joiden täyttyessä hankintayksiköllä on mahdollisuus sulkea ehdokkaita ja tarjoajia tarjouskilpailusta.[16] Esimerkiksi ehdokas tai tarjoaja, joka on ammattitoiminnassaan syyllistynyt sen luotettavuuden kyseenalaistavaan vakavaan virheeseen, jonka hankintayksikkö voi näyttää toteen, voidaan

[11] HE 108/2016, luku 3.1.
[12] 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, avustuspetos, törkeä avustuspetos, 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, työsyrjintä, kiskonnantapainen työsyrjintä, työntekijöiden 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.
[13] RL 48 luvun 2 § ja 5 a §, sekä RL 30 luvun 9 a §. Ks. perusteluista HE 2/2026, luku 2.6.1.
[14] Hankintalain 105 §.
[15] Harmaan talouden selvitysyksikkö (2025), s. 25–29 ja 34–36.
[16] Lainkohta perustuu hankintadirektiivin 57 artiklan 2 ja 4 kohtaan ja vastaa osin aikaisemman hankintalain 54 §:ssä säädettyä.

sulkea tarjouskilpailun ulkopuolelle.[17] Tällaisiksi voidaan katsoa esimerkiksi eläke-, työttömyys- ja tapaturmavakuutusmaksujen laiminlyönnit, sekä ennakkoperintä-, tai työnantajarekisteriin rekisteröitymisen laiminlyönnit silloin, kun yrityksen tai yhteisön tulee lain mukaan rekisteröityä näihin rekistereihin.[18]

Hankintalaissa säädetään myös hankintayksikön velvollisuudesta vaatia pääsopimuskumppania ilmoittamaan keskeiset tiedot alihankkijoista, jotka työskentelevät rakennusurakassa tai hankintayksikön välittömässä valvonnassa olevissa tiloissa suoritettavissa palveluissa.[19] Hankintayksikön on myös vaadittava tarjoajaa korvaamaan alihankkija, jota koskee jokin pakollinen poissulkemisperuste.[20]

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.[21]

Harmaan talouden torjunta hankintojen yhteydessä edellyttää sääntelyn ohella myös sitä, että hankintayksiköt voivat vaivattomasti saada tiedon tarjouksen jättäneiden tahojen ja niiden vastuuhenkilöiden mahdollisista harkinnanvaraisten poissulkemisperusteiden mukaisista laiminlyönneistä. Hankintalaissa on säädetty hankintayksikön tiedonsaantioikeudesta yritysten ja yhteisöjen harkinnanvaraisten poissulkemisperusteiden olemassaolon selvittämiseksi (171 §). Hankintayksiköt, joilla on oikeus saada Verohallinnon Harmaan talouden selvitysyksikön (HTSY) tuottamia velvoitteidenhoitoselvityksiä (VHS), voivat tarkistaa helposti esimerkiksi tarjoajan rekisterimerkinnät sekä velvoitteiden hoitoa, verojen maksua, työttömyys- ja tapaturmavakuuttamista, maksuvalmiutta, konkurssia tai saneerausta ja ulosottoa koskevat tiedot.[22]

Hankintayksiköiden selvitysvelvollisuutta sopimuskumppanien luotettavuutta koskien korostaa myös niin kutsuttu tilaajavastuulaki.[23] Se velvoittaa työn tilaajan selvittämään, että hänen sopimuskumppaninsa täyttävät sopimuspuolina ja työnantajina lakisääteiset velvoitteensa.[24] Käytännössä harmaan talouden riskejä hankinnoissa voidaan pyrkiä torjumaan ennalta

---

[17] 81 §:n 1 momentin 3 kohta. 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. Hankintalain 82 §.
[18] HE 108/2016, luku 10.
[19] 77 pykälän 2 momentti. Lisäksi pykälän 3 momentissa säädetään mahdollisuudesta ilmoituksen pyytämiseen myös tätä laajemmin.
[20] Hankintalain 78 §. Jos alihankkijaa sen sijaan koskee jokin harkinnanvarainen poissulkemisperuste, hankintayksikkö voi halutessaan vaatia alihankkijaa korvattavaksi toisella alihankkijalla.
[21] Työ- ja elinkeinoministeriö (2015) ja HE 108/2016. Pyydettävä selvitys voi koskea esimerkiksi valmistusmenetelmää, palvelun suorittamisen taloudellisia ja teknisiä ratkaisuja, tai alihankintaa.
[22] Velvoitteidenhoitoselvitykset sisältävät myös tiedot liikevaihdosta, taseesta, palkoista ja palkkioista, maksujärjestelyistä ja vastuuhenkilöiden kytkennöistä muihin yrityksiin.
[23] Laki tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä, 22.12.2006/1233.
[24] Työsuorituksen tilaajan on ennen sopimuksen solmimista pyydettävä tilaajavastuulain 5 § ja 5a §:ssä yksilöidyt selvitykset.

esimerkiksi tarjoajan soveltuvuutta koskevissa ehdoissa sekä sopimuksessa toimittajille asetettavin ehdoin.[25]

2 Tutkimuskysymykset ja hypoteesit

Selvityksen pääasiallisena tarkoituksena on tutkia, missä määrin harmaan talouden riskitoimijat menestyvät Hansel Oy:n yhteishankintakilpailutuksissa ja voidaanko harmaata taloutta torjua hankintojen yhteydessä nykyistä tehokkaammin. Selvityksen pääasiallista tutkimusongelmaa tarkentavia tutkimuskysymyksiä on kolme:

1. Onko Hansel Oy:n yhteishankintojen sopimustoimittajien joukossa sellaisia yrityksiä, jotka on verotarkastettu ja jotka arvioidaan verotarkastuksilla havaittujen verotuksen virheiden perusteella harmaan talouden toimijoiksi?

2. Miten Hansel Oy:n yhteishankintojen sopimustoimittajat eroavat toisistaan toimialoittain ja kategorioittain, kun tarkastellaan a) harmaan talouden riskiä, b) velvoitteidenhoitoa.

3. Miten Hansel Oy:n yhteishankintojen sopimustoimittajien velvoitteidenhoito kehittyy sopimuskauden aikana?

Verotarkastettu yritys määritellään tässä selvityksessä *harmaan talouden yritykseksi*, jos verotarkastuksessa yksi tai useampi havaittu verotuksen virhe viittaa harmaan talouden tekoon, kun huomioidaan teon laatu ja virheen koko. Teon laatu on tällöin sellainen, että tekijä on todennäköisesti ymmärtänyt toimineensa väärin ja tarkoitus on todennäköisesti ollut välttää veroja osittain tai kokonaan. Lisäksi virhe tai virheet eivät ole euromääräisesti pieniä tai ne ovat merkittäviä suhteutettuna yrityksen kokoon.

Ensimmäisessä tutkimuskysymyksessä hypoteesina on, että Hansel Oy:n yhteishankintojen sopimustoimittajien joukossa on myös yrityksiä, joiden on arvioitu verotarkastushavaintojen perusteella harjoittaneen harmaata taloutta. Tämä olettamus perustuu aikaisemman Harmaan talouden selvitysyksikön hankintoja koskevan julkaisun tuloksiin. Edelleen tulosten pohjalta voidaan kuitenkin myös perustellusti olettaa, että harmaan talouden yrityksiä on joukossa vähemmän kuin koko yrityspopulaatiossa keskimäärin, koska hankintalain kriteerit ohjaavat hankintoja luotettaville toimijoille.[26]

Toisessa tutkimuskysymyksessä tarkastellaan harmaan talouden riskiä ja velvoitteidenhoitoa toimialoittain. Hansel Oy:n pyynnöstä selvityksessä tarkastellaan lähemmin hoiva-alan, lastensuojelualan ja jätealan sopimustoimittajien riskejä.

---

[25] Ks. tästä myös Hankinta-Suomi (2023), s. 10–12.
[26] Harmaan talouden selvitysyksikön julkaisussa (2025) harmaan talouden riskin havaittiin olevan alhaisempi kilpailutuksiin osallistuneiden yritysten joukossa verrattuna niitä muuten liiketaloudellisesti vastaaviin saman toimialan yrityksiin, jotka eivät olleet osallistuneet kilpailutuksiin.

Kolmannen tutkimuskysymyksen hypoteesina on, että yritykset haluavat hoitaa velvoitteensa etukäteen päästäkseen Hansel Oy:n sopimustoimittajaksi. Toisaalta voidaan myös perustellusti olettaa, että velvoitteidenhoidon taso heikkenee sopimuskauden aikana. Tämä johtuu siitä, että velvoitteidenhoitoselvitysten avulla ei ole mahdollista valvoa toimittajien vakavaraisuutta eikä verojen ja maksujen suorittamista enää sopimuskauden aikana, eikä hankintalaki edellytä harkinnanvaraisten poissulkuperusteiden soveltamista sopimuksen päättämisperusteena sopimuskaudella. Hankintasopimuksiin voidaan toki tehdä ehtoja taloudellisen tilanteen seuraamisesta, jolloin sopimus voidaan purkaa tai irtisanoa sopimuksen ehtojen mukaisesti. Esimerkiksi Valtiovarainministeriön ylläpitämissä julkisten hankintojen yleisissä sopimusehdoissa (JYSE-ehdot) on mainittu mahdollisuus irtisanoa sopimus, mikäli toimittajaa rasittaa pakollinen tai harkinnanvarainen poissulkuperuste sopimussuhteen alkamisen jälkeen.[27] Toimittajien taloudellisia tietoja ja verojen maksua on myös mahdollista valvoa joiltain osin avoimien rekisterien ja kaupallisten yritystietopalvelujen avulla, mutta kaikkia velvoitteidenhoitoselvitysten sisältämiä viranomaistietoja ei niistä ole saatavilla.[28] Velvoitteidenhoitoa koskeva kannustinvaikutus yritysten näkökulmasta painottuu siis ennen kaikkea kilpailutusajankohtaan.

3 Aineisto, yritysjoukko ja menetelmät

3.1 Aineistosta

Selvityksen pääasiallinen aineisto koostuu Hansel Oy:n puitejärjestelyiden ja dynaamisen hankintajärjestelmän (DPS) sopimustoimittajina toimivista yrityksistä. Osa sopimusjärjestelyn piirissä toimivista yksiköistä on yritysryhmittymiä. Näihin ryhmittymiin kuuluvat yritykset käsitellään kukin itsenäisenä toimijana ja kaikki niistä liitetään samaan sopimukseen. Osa yrityksistä kuuluu useamman sopimuksen piiriin ja ne voivat olla osallisia sekä puitejärjestelyissä että DPS:n piirissä. Tällöin tapauskohtaisesti havaintoyksikkönä käytetään joko sopimusta tai yritystä.

Verohallinnon tietokannoista saadaan tieto yritysten taloudellisesta tilasta, toimialasta sekä oikeudellisesta muodosta. Tämän lisäksi Verohallinnon tietojen avulla päätellään, ovatko yritykset hoitaneet julkiset velvoitteensa moitteettomasti vai eivät. Tässä selvityksessä velvoitteidenhoidon puutteiksi lasketaan yli 5 000 euron verovelka vuoden viimeisenä päivänä, ulosotossa tai verovelkarekisterissä oleminen vuoden aikana, tai arvioverotus kyseisenä vuotena tai kahtena aiempana verovuotena. Taustahenkilöiden osalta tutkitaan samat tiedot sekä lisäksi mahdollinen liiketoimintakielto.

Selvityksessä hyödynnetään myös Harmaan talouden selvitysyksikössä kehitettyjä harmaan talouden riskipisteitä. Harmaan talouden riskisyyttä ennustetaan koneoppimismallilla, joka perustuu verotarkastuksissa havaittuihin verotuksen virheisiin, sekä yritysten talous-, vero- ja

[27] Ks. Valtiovarainministeriö (2025a), 16.1 ja Valtiovarainministeriö (2025b), 18.1.
[28] Näitä ovat esimerkiksi YTJ ja Suomen Asiakastieto.

taustatietoihin. Malli oppii yhteyksiä yrityksen havaittujen ominaisuuksien ja tarkastuksen lopputuloksen välillä. Tarkastusaineistoon opetetulla mallilla voidaan näin arvioida myös tarkastamattomien yritysten harmaan talouden riskisyyttä.

Pääosa verotarkastuksista perustuu riskiperusteiseen valikointiin ja satunnaistarkastusten osuus on vain pieni. Koska tarkastukset painottuvat tiedettyihin riskikohteisiin, tarkastusaineistossa esiintyy selvästi enemmän verotuksen virheitä ja mahdollista harmaata taloutta kuin yrityskannassa keskimäärin. Tällöin mallin antamat todennäköisyysarviot ovat yksittäisten yritysten kohdalla liian korkeita. Riskipisteitä onkin mielekkäämpää tulkita järjestysasteikollisena muuttujana, jolla yritykset voidaan järjestää suhteellisen riskin mukaiseen järjestykseen. Varsinaista riskin tasoa ne eivät luotettavasti kerro. Mallin on havaittu antavan suhteellisesti korkeampia riskiarvioita kohteille, joiden riski on myös aidosti kohonnut ja näin mallin tuloksia voidaan hyödyntää isojen yritysjoukkojen väliseen vertailuun harmaan talouden riskitason näkökulmasta.

Osakeyhtiöille, elinkeinonharjoittajille ja yhtymille on kehitetty erilliset koneoppimismallit, sillä eri oikeudellisiin muotoihin liittyy niille ominaisia muuttujia. Mallien tuottamat todennäköisyysjakaumat poikkeavat toisistaan merkittävästi, minkä vuoksi esimerkiksi osakeyhtiöiden riskitodennäköisyyksiä ei voida suoraan verrata elinkeinonharjoittajien vastaaviin. Yritykset luokitellaan oikeudellisen muodon sisällä kymmeneen riskidesiiliin. Desiilissä 1 on 10 % kaikista vähäriskisimmistä yrityksistä ja desiilissä 10 on 10 % korkeimman riskin yrityksistä. Riskidesiilin avulla eri yritysjoukkoja voidaan vertailla keskenään, ilman että oikeudellinen muoto vaikuttaa vertailuun.

3.2 Yritysjoukot

Hansel Oy:n aineistossa esiintyy noin 2 000 Verohallinnon tietokannoista tunnistettua yritystä. Joukko koostuu lähes pelkästään osakeyhtiöistä. Avoimia yhtiöitä joukossa on 14 ja elinkeinonharjoittajia 26. Näille voidaan päätellä harmaan talouden riskisyys. Selvityksen ulkopuolelle rajataan kolme julkisen sektorin toimijaa sekä 25 yhdistystä. Verohallinnon kannoissa tunnistamattomia yrityksiä oli 32. Nämä olivat ulkomaisia yrityksiä, joilla ei ole suomalaista yritystunnusta.

Tarkastelun kohteena olevasta yritysjoukosta noin 500 liittyy 125 eri ryhmittymään. Ryhmittymä on Hanselin järjestelmässä se entiteetti, jolle sopimus on tehty. Ryhmittymiin kuuluvat yritykset käsitellään aineistossa kuitenkin itsenäisinä, muista riippumattomina toimijoina, joiden sopimuksen tiedot otetaan ryhmittymän sopimuksesta ja kopioidaan sellaisenaan kaikille ryhmittymän yrityksille.

Yksi yritys voi olla Hanselin puitejärjestelyn tai DPS-järjestelmän piirissä useammankin sopimuksen kautta. Tällöin sama yritys on mahdollinen toimittaja erilaisiin hankintoihin. Yhteensä 1 155 eli reilu puolet aineiston yrityksistä esiintyvät useammin kuin kerran, eli niillä on useampi sopimus. Sama yritys voi esiintyä aineistossa useammankin kerran, kun eri kategorioiden ja toimintamallien eroja riskisyydessä tutkitaan. Muutoin yksittäinen yritys esiintyy

aineistossa vain kerran. Velvoitteidenhoidon sopimuskauden aikaisen kehityksen tutkimuksessa yrityksen aikaisin sopimus valitaan intervention[29] ajankohdaksi.

3.3 Menetelmistä

Selvitys toteutetaan pääsääntöisesti hyödyntäen kuvailevan tilastotieteen menetelmiä. Ainoastaan yritysten sopimuskauden aikaisen velvoitteidenhoidon kehittymiseen käytetään monimutkaisempia menetelmiä. Tässä selvityksessä hyödynnetään paneeliregressiota.

Koska yritykset ovat saapuneet Hanselin sopimusjärjestelmän piiriin eri aikoina, on kyseessä ns. vaiheittaisten interventioiden asetelma (*staggered treatment adoption*). Aineistoa rajataan niin, että asetelmaan valitaan vuosina 2019–2023 sopimusjärjestelyn piiriin päätyneet yritykset. Tällöin aineistossa on riittävästi havaintopisteitä niin ennen kuin jälkeen intervention.

Menetelmäksi valittiin Callawayn ja Sant'Annan[30] kehittämä *difference-in-differences*-asetelman laajennus, joka soveltuu tilanteisiin, joissa interventio kohdistuu eri yksiköihin eri ajankohtina ja joissa havaintojaksoja on useampia kuin kaksi, toisin kuin klassisessa kahden ajankohdan DiD-asetelmassa. Menetelmä mahdollistaa intervention vaikutuksen estimoinnin erikseen eri interventioryhmille ja ajankohdille sekä näiden vaikutusten yhdistämisen. Lisäksi menetelmä tukee dynaamisten vaikutusten tarkastelua suhteessa intervention ajankohtaan, jolloin voidaan analysoida vaikutuksia sekä ennen että jälkeen sopimusjärjestelmään liittymisen.

Menetelmän keskeinen oletus on ns. rinnakkaisten trendien oletus, jonka mukaan Hanselin sopimusyritysten ja vertailuyritysten velvoitteidenhoidon kehitys on ennen interventiota samanlainen ja olisi myös ilman interventiota jatkunut samanlaisena. Lisäksi menetelmä perustuu lähtökohtaisesti ns**.** *no-anticipation*-oletukseen, jonka mukaan yksiköt eivät voi ennustaa tulevaa interventiota, eivätkä täten etukäteen muuta käyttäytymistään ennen sitä. Tässä tutkimusasetelmassa tämä oletus ei kuitenkaan ole uskottava, sillä yritykset luonnollisesti ennakoivat ja haluavat hoitaa velvoitteensa etukäteen päästäkseen Hanselin sopimustoimittajaksi. Kuten edellä on todettu, tämä on myös tutkimusasetelman keskeinen hypoteesi.

Callawayn ja Sant'Annan menetelmä mahdollistaa tällaisen ennakointikäyttäytymisen osittaisen huomioimisen määrittelemällä ns. *anticipation periodin*, joka kuvaa sitä ajanjaksoa ennen interventiota, jolloin käyttäytyminen voi jo muuttua sen odotuksessa. Tässä tutkimuksessa *anticipation period* asetetaan arvoon 1, mikä tarkoittaa, että juuri interventiota edeltävä havaintojakso rajataan varsinaisen vertailun ulkopuolelle ja tulkitaan mahdollisen ennakointivaikutuksen sisältäväksi. Rinnakkaisten trendien oletusta tutkitaan luvussa 5.2 sillä oletuksella,

[29] Interventiolla tarkoitetaan kausaalimallinnuksessa tehtävää toimenpidettä, joka koskee ryhmää A, mutta ei kontrolliryhmää B. Tässä selvityksessä interventio on Hanselin sopimustoimittajaksi ryhtyminen, mikä on yrityksen itsensä itselleen valitsema toimenpide.
[30] Callaway – Sant'Anna (2021).

että Hanselin sopimustoimittajaksi aikovat yritykset alkavat korjata käyttäytymistään vuosi ennen sopimuksen allekirjoittamista.

Hanselin sopimustoimittajana toimiville yrityksille haetaan CEM-kaltaistamismenetelmän[31] avulla niitä liiketaloudellisesti muistuttavien yritysten joukosta samalta toimialalta niitä parhaiten vastaava verrokki. CEM-kaltaistamisen avulla löydettyjä yrityksiä käytetään kontrollijoukkona paneeliregressiossa. Kullekin kontrolliryhmän jäsenelle määritetään interventiovuodeksi sen pariksi valitun Hanselin sopimustoimittajan sopimuksen alkamisvuosi.

Hanselin yhteishankinnan sopimustoimittajaksi ryhtyminen ei ole yritykselle ulkopuolelta annettava toimenpide, vaan yritys saa itse valita haluaako se pyrkiä Hanselin sopimustoimittajaksi vai ei. Tällöin aineistossa esiintyy ns. ”itsevalikoitumista” (*self-selection*), mikä vaikeuttaa tulosten tulkintaa kausaalisessa mielessä. Toisaalta selvityksen keskeiseen hypoteesiin kuuluu yritysten käyttäytymisen parantuminen juuri ennen sopimustoimittajaksi ryhtymistä ja velvoitteidenhoidon tason heikentyminen sopimuskauden aikana ja tässä tutkimuskontekstissa kyky itse valikoida intervention ajankohta on keskeinen oletus ja tutkimuksen kiinnostuksen kohde.

4 Harmaan talouden riski ja velvoitteidenhoito

4.1 Tausta

Tässä luvussa tarkastellaan Hansel Oy:n sopimustoimittajia verotarkastuksissa tehtyjen havaintojen ja koneoppimismallilla arvioidun harmaan talouden riskin sekä objektiivisesti havaittavissa olevien velvoitteidenhoidon puutteiden näkökulmista. Näin saadaan monipuolinen kuva yritysjoukon riskitasosta.

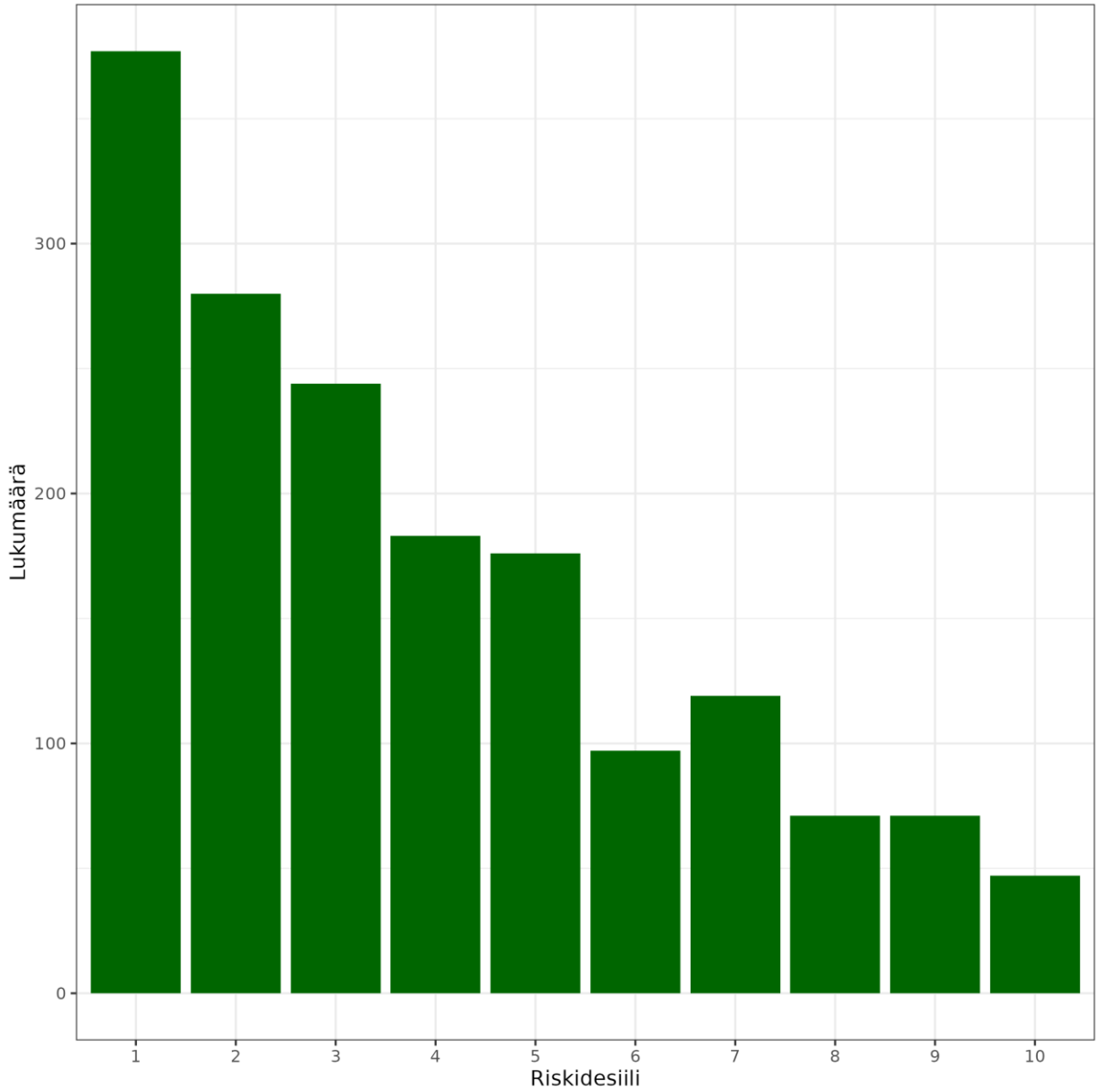
Aineisto on rajattu siten, että sopimus Hanselin kanssa on täytynyt olla voimassa vuoden 2024 aikana. Aineiston yhteensä noin 2 000 yrityksestä 1 723 yrityksellä oli sopimus vähintään vuoden 2024 alkuun asti. Kun tutkitaan eroja yhteishankinnan toimintamallissa ja Hanselin sopimuskategoriassa, yksikkönä toimii yksittäisen yrityksen sijaan yksittäinen sopimus. Tällöin sama yritys voi esiintyä samoine tietoineen useammassa kategoriassa ja myös useammin kuin kerran yhden kategorian sisällä.

[31] *Coarsened Exact Matching (CEM)* – algoritmissa ensiksi luokitellaan numeeriset muuttujat kategorisiksi. Tämän jälkeen etsitään Hanselin sopimuksenalaisille yrityksille yksi tai useampi vastinpari sopimusjärjestelmän ulkopuolisten yritysten joukosta niin, että arvo on jokaisessa muuttujassa täsmälleen sama (esimerkiksi sama toimiala ja sama liikevaihtoluokka). Kaltaistamiseen käytetään tässä yrityksen tasetta, tulosta, omaa pääomaa, liikevaihtoa, maksettuja palkkoja, velkojen määrää sekä toimialaa. Lisäksi vastinpari haetaan samalta verovuodelta, kuin on yrityksen sopimuksen alkupäivä.

4.2 Hansel Oy:n yhteishankintojen sopimustoimittajien riskitaso ja niihin kohdistuneet verotarkastukset

Hanselin yhteishankintojen sopimustoimittajat ovat koneoppimismallin mukaan pääsääntöisesti hyvin alhaisen harmaan talouden riskin joukkoa. Kuten alla olevassa kuviossa on havainnollistettu, noin viidesosa kaikista yrityksistä kuuluu alhaisimman riskitason desiiliin 1. Korkean riskin desiileihin 9 ja 10 kuuluu vain 118 yritystä ja niistäkin kaikista korkeimman riskin desiiliin 10 noin 50, eli alle kolme prosenttia kaikista Hanselin sopimustoimittajista. Hanselin sopimustoimittajilla on siis matala harmaan talouden riskitaso ja ne erottuvat riskitasoltaan selvästi koko yrityskannasta. Joukkoon mahtuu vain pieni määrä todellisia riskiyrityksiä.

Kuvio 1. Hanselin yhteishankintojen sopimustoimittajien riskidesiili vuonna 2024



Hansel Oy:n sopimustoimittajista on verotarkastettu 257 yritystä vuosina 2017–2025. Tarkastuskattavuus on siis varsin korkea, noin 15 prosenttia. Verotarkastus on operatiivista erityisvalvontaa ja Verohallinnon järein valvontamuoto. Verotarkastuksen laajuus vaihtelee tilanteen ja tarpeen mukaan.[32] Verotarkastuksia kohdistetaan erityisesti niihin kohteisiin, joissa on erityinen riski. Verotarkastushavaintojen perusteella arvioidusta harmaan talouden osuudesta ei voi tehdä johtopäätöksiä harmaan talouden esiintyvyydestä koko yritysjoukossa.

Hansel Oy:n sopimustoimittajien verotarkastuksissa havaittiin yksi tai useampi harmaan talouden tekoon viittaava verotuksen virhe 38 yrityksellä, eli vajaalla 15 prosentilla. Harmaan talouden esiintyvyys pääasiassa riskiperusteisesti tehdyissä verotarkastuksissa on tyypillisesti paljon korkeampi, yli 40 prosenttia, joten verotarkastetuilla Hanselin sopimustoimittajilla havaitaan harmaaseen talouteen viittaavia verotuksen virheitä muita verotarkastettuja yrityksiä harvemmin. Havainnot ovat siis tässä mielessä positiivisia. Hankinnat ovat kuitenkin euromääräisesti varsin suuria, joten on julkisten varojen käytön näkökulmasta silti huomionarvoista, että sopimustoimittajien joukossa on vajaan neljänkymmenen yrityksen joukko, joilla on havaittu verotarkastuksissa harmaaseen talouteen viittaavia verotuksen virheitä.

4.3 Toimialakohtainen tarkastelu ja velvoitteidenhoito

Vuonna 2024 velvoitteidenhoidon puutteita oli noin kahdella sadalla aineiston yrityksellä eli noin 12 prosentilla. Tyypillisesti kyse on verovelasta. Puutteiden osuus on korkein elinkeinonharjoittajilla, 24 prosenttia. Osakeyhtiöiden joukossa, joita Hanselin yhteishankintojen sopimustoimittajat siis pääsääntöisesti ovat, puutteiden osuus on hieman alle 12 prosenttia. Osuus on pienempi kuin koko osakeyhtiöiden populaatiossa keskimäärin, jossa osuus on noin 15 prosenttia. Kun huomioidaan myös taustahenkilöiden velvoitteidenhoito, esiintyy puutteita 21 prosentilla Hanselin sopimustoimittajista.

Taulukko 1. Hansel Oy:n yhteishankintojen sopimustoimittajien riskitaso yrityksen toimialan perusteella luokiteltuna.

Toimiala	Keskimääräinen riskidesiili	Velvoitteidenhoidon puutteiden osuus	Yrityksen ja taustahenkilöiden velvoitteidenhoidon puutteiden osuus	Yritysten lukumäärä
38 Jätteen keruu, käsittely ja loppusijoitus	2.8	12.5 %	25 %	8
45 Moottoriajoneuvojen ja moottoripyörien tukku- ja vähittäiskauppa sekä korjaus	4.1	12.7 %	27 %	63
46 Tukkukauppa	3.3	12.3 %	17.4 %	155
47 Vähittäiskauppa	3.3	1.9 %	11.3 %	53

[32] Yleensä verotarkastuksessa tutkitaan samanaikaisesti yksi tai useampia verolajeja. Niistä tarkastetaan verotuksen kannalta olennaiset asiat tietyltä ajanjaksolta. Tarkastus voi koskea myös jotain yksittäistä asiaa tai tarkemmin rajattua asiaryhmää.

49 Maaliikenne ja putkijohtokuljetus	3.3	9.8 %	20.7 %	82
55 Majoitus	3.3	11.3 %	29.6 %	71
56 Ravitsemistoiminta	3.5	12.5 %	25 %	32
62 Ohjelmistot, konsultointi ja siihen liittyvä toiminta	3.5	13.6 %	22.3 %	265
70 Pääkonttorien toiminta; liikkeenjohdon konsultointi	3.5	9.1 %	20.8 %	154
71 Arkkitehti- ja insinööripalvelut; tekninen testaus ja analysointi	4.1	9.4 %	15.6 %	32
73 Mainostoiminta ja markkinatutkimus	3	15.7 %	37.1 %	70
78 Työllistämistoiminta	5.3	25 %	26.8 %	56
81 Kiinteistön- ja maisemanhoito	4.6	8 %	20 %	25
86 Terveyspalvelut	5.4	19.4 %	26.6 %	124
87 Sosiaalihuollon laitospalvelut	4.6	6.2 %	15.4 %	65
87901 Lasten ja nuorten laitokset ja ammatillinen perhehoito	3.9	6 %	14 %	100
88 Sosiaalihuollon avopalvelut	5.2	16.7 %	27.3 %	66

Kun sopimustoimittajia tarkastellaan toimialaluokituksen kaksinumerotasolla, erottuu muutama toimiala korkean riskitasonsa vuoksi. Tarkastelu tehdään vain toimialoille, joilla on vähintään 20 Hanselin sopimustoimittajaa. Tämän lisäksi taulukkoon lisätään erikseen toimiala *38 jätteen keruu ja käsittely* sen vähäisestä sopimustoimittajamäärästä huolimatta, koska ryhmä on erityisen kiinnostava Hanselin näkökulmasta. Lisäksi toimiala *87901 lasten ja nuorten laitokset* otetaan erikseen tarkasteluun tarkemmalla viisinumerotasolla, vaikka se sisältyy kaksinumerotason toimialaan 87 Sosiaalihuollon laitospalvelut.

Työllistämistoiminnan toimialalla velvoitteidenhoidon puutteiden esiintyvyys on suurin, sillä jopa neljänneksellä yrityksistä havaitaan velvoitteidenhoidon puutteita. Työllistämistoiminnan yritysten keskimääräinen harmaan talouden riskidesiili on myös melko korkea (5,3). Tulos on siinä mielessä odotettu, että jo aikaisemmin esimerkiksi pimeää työtä käsittelevässä Harmaan talouden selvitysyksikön julkaisussa havaittiin, että työllistämistoimintaa harjoittavien yritysten joukossa on riskiyrityksiä.[33]

Sosiaalihuollon avopalveluiden toimialalla toimivista 66 Hanselin sopimustoimittajasta vajaalla 17 prosentilla on velvoitteidenhoidon puutteita ja yritysten keskimääräinen riskidesiili on 5,2. Kun tarkasteluun otetaan myös yritysten taustahenkilöiden luotettavuus, ongelmallisten yritysten osuus nousee yli neljännekseen. Sosiaalihuollon avopalveluiden toimialalla

[33] Harmaan talouden selvitysyksikkö (2022), s. 11.

keskimääräistä riskiä nostaa myös se, että luokituksen alle sisältyy jonkin verran henkilöstövuokrauksen alalla toimivia korkean riskin yhtiöitä.

Terveyspalveluiden toimialakin nousee esiin sektorina, jolla yritysten riskitaso on kohonnut. Toimialan keskimääräinen riskidesiili on kaikista toimialoista korkein (5,4) ja velvoitteidenhoidon puutteita on lähes 20 prosentilla yrityksistä. Terveyspalveluiden korkeaa riskiä selittää erityisesti siihen sisältyvä *toimiala 86210 (terveyskeskus ja yleislääkäripalvelut)*, jolla keskimääräinen riskidesiili on 8,5 ja jossa velvoitteidenhoidon puutteita esiintyy jopa puolella yrityksistä. Tämän toimialan sopimukset koskevat sotealan henkilöstövuokrausta. Henkilöstövuokraus nousee siis esiin riskialueena niin itsenäisenä toimialana kuin myös osana muita toimialoja.

Toisaalta huomionarvoisena havaintona nousee esiin myös se, että yleensä varsin korkeita riskiarvioita saavat *tukku- ja vähittäiskaupan* sekä *logistiikka-alan toimialat* ovat Hanselin sopimustoimittajien joukossa alhaisimman riskitason toimialoja. Tällä voi osaltaan olla yhteys onnistuneeseen hankintojen suunnitteluun ja riskienhallintaan Hanselissa.

Jätealalla on vain kahdeksan Hanselin sopimustoimittajaa. Näiden keskimääräinen harmaan talouden riskidesiili on hyvin alhainen, vain 2,8. Näistä yhdellä on puutteita velvoitteidenhoidossaan. Vähäistä riskiä voi osaltaan selittää se, että jätehuoltorekisteröintiä edellyttävillä toimialoilla taloudellisen luotettavuuden ja julkisten velvoitteiden hoitamisen kriteerit karsivat epäluotettavia toimijoita pois toimialalta ja kriteerit ovat hankintalain poissulkuperusteiden kaltaisia.[34]

Lasten ja nuorten laitokset ja ammatillinen perhehoito - toimialalla on 100 yritystä ja niiden keskimääräinen riskidesiili on 3,9. Velvoitteidenhoidon puutteita esiintyy vain kuudella, eli toimialan yritykset ovat hoitaneet asiansa hyvin. Yrityksen ja taustahenkilöiden luotettavuuden osalta puutteita esiintyy useammin, neljällätoista yrityksellä. Lastensuojeluun ja lapsiperheiden palveluihin liittyvien palvelujen sopimustoimittajia sisältyy myös *sosiaalihuollon avopalvelut* – toimialaluokkaan. Näistä kahdeksalla riskidesiili oli verrattain korkea, yli 6. Lastensuojelualakin on varsin tiukan lupa- ja rekisteröintisääntelyn piirissä. Sääntelyn painopiste on asiakas- ja potilasturvallisuudessa, henkilöstön osaamisessa ja palvelun laadussa, mutta myös taloudellista luotettavuutta koskevia kriteerejä on otettu käyttöön aikaisempaa laajemmin vuoden 2024 lakimuutoksen yhteydessä.[35]

[34] Jätelainsäädännössä (95 §) toiminnan harjoittajaa ei pidetä taloudellisesti luotettavana esimerkiksi silloin, jos se on kuluvan vuoden tai sitä edeltävän kolmen kalenterivuoden aikana toistuvasti tai huomattavassa määrin laiminlyönyt veroihin, lakisääteisiin eläke-, tapaturma- tai työttömyysvakuutusmaksuihin taikka Tullin perimiin maksuihin liittyvien rekisteröitymis-, ilmoitus- tai maksuvelvollisuuksien hoitamisen; tai jos sillä on maksukykyynsä nähden vähäistä suurempia velkoja perittävänä ulosotossa.
[35] Laki sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta, 5–10 §.

4.4 Riskitaso ja velvoitteidenhoito yhteishankinnan toimintamallin ja kategorioiden perusteella luokiteltuna

Seuraavaksi havaintoyksiköksi vaihdetaan yksittäinen sopimus yrityksen sijaan ja tutkitaan, onko yhteishankinnan toimintamallien välillä eroja.

Taulukko 2. Hansel Oy:n sopimusten riskitaso yhteishankinnan toimintamallin perusteella luokiteltuna.

Yhteishankinnan toimintamalli	Keskimääräinen riskidesiili	Velvoitteidenhoidon puutteiden osuus	Yrityksen ja taustahenkilöiden velvoitteidenhoidon puutteiden osuus	Sopimusten lukumäärä
Puitejärjestely	4.1	8.2 %	24.3 %	822
DPS	4	9.9 %	18.1 %	2 845
Pienhankinta	3.6	8.8 %	18.3 %	782

Puitejärjestelyn ja DPS:n piirissä olevien sopimusten osalta ei riskitasoissa ole havaittavissa eroa. Sen sijaan pienhankintoihin osallistuneet yritykset olivat sekä keskimääräisen harmaan talouden riskidesiilin että velvoitteidenhoidon puutteiden osuuden osalta alhaisemman riskitason tapauksia kuin kaksi muuta yhteishankinnan toimintamallia. Hankintoja koskevasta sääntelystä johtuen voitaisiin olettaa asian olevan päinvastoin, sillä pienhankinnat on mahdollista kilpailuttaa kevyemmin menettelyin. Hanselin sopimustoimittajien kohdalla pienhankintasopimuksiin otetaan kuitenkin mukaan ainoastaan sellaisia sopimustoimittajia, jotka ovat mukana dynaamisissa hankintajärjestelmissä, eli yritykset ovat käyneet läpi samat perusprosessit. Näin ollen taustojen tarkastelussa ei eroa ole. Ryhmien välinen ero harmaan talouden riskidesiilissä ja velvoitteidenhoidon puutteissa näyttäisi selittyvän paljolti pienhankintojen keskittymisellä sellaisille toimialoille, joissa yrityksillä on pääsääntöisesti matala harmaan talouden riski.

On huomionarvoista, että velvoitteidenhoidon puutteiden keskimääräinen osuus on sopimustasolla laskettuna alhaisempi kuin yritystasolla, mikä kertoo siitä, että ne yritykset, jotka ovat aineistossa mukana useamman sopimuksen voimin, hoitavat velvoitteensa vielä paremmin kuin ne, joilla on vain yksi voimassa oleva sopimus Hanselin kanssa.

Hansel Oy jaottelee yhteishankinnat sisäisesti kategorioittain. Seuraavassa tarkastellaan sopimusten riskitasoa näiden kategorioiden perusteella luokiteltuna.

Taulukko 3. Hansel Oy:n sopimusten riskitaso kategorian perusteella luokiteltuna.

Kategoria	Keskimääräinen riskidesiili	Velvoitteidenhoidon puutteiden osuus	Yrityksen ja taustahenkilöiden velvoitteidenhoidon puutteiden osuus	Sopimusten lukumäärä
Asiantuntijapalvelut	3.6	8.5 %	19.1 %	1 635
Ajoneuvo- ja logistiikkapalvelut	4	7.5 %	24.8 %	585
Sote-palvelut	5.1	14.8 %	23.1 %	398

Matkustus- ja kokouspalvelut	3.7	13.3 %	27.8 %	255
Ohjelmistot	4.1	9.2 %	18.1 %	249
Turvallisuustekniikka ja -palvelut	4	2 %	4.1 %	246
IT-laitteet	4	6.5 %	10.4 %	201
Kalusteet ja toimistopalvelut	3.5	22.8 %	27.9 %	197
Puhtaanapidon palvelut ja tarvikkeet	5.2	10 %	14.4 %	180
Terveydenhuolto- ja laboratoriotuotteet	3.1	8.8 %	13.2 %	159
Energia	4.1	3.2 %	21.3 %	94
Tietoliikenne	4.4	6.3 %	11.4 %	79
Konesalipalvelut ja -laitteet	4.5	9 %	16.4 %	67
Henkilöstö ja työterveys	4	10.7 %	17.9 %	56
Elintarvikkeet ja ravintolapalvelut	3.9	7.9 %	18.4 %	38
Talous- ja rahoituspalvelut	4.2	0 %	20 %	10

Hansel Oy:n kategorioista esille nousee sote-palvelujen kokonaisuus, jossa sekä velvoitteidenhoidon puutteiden osuus että keskimääräinen harmaan talouden riski ovat kohonneita. Sote-palveluihin luokitelluista sopimuksista 14,8 % on tehty sellaisen yrityksen kanssa, jolla on velvoitteidenhoidon puutteita. Osuus on korkeampi ainoastaan kalusteet- ja toimistopalvelut -kategoriassa, jossa velvoitteidenhoidon puutteita esiintyy jopa 22 prosentilla sopimuksista, mutta toisaalta arvioitu keskimääräinen harmaan talouden riski on kategoriassa alhainen (3,5). Keskimääräinen harmaan talouden riskidesiili sote-palveluissa (5,1) on selvästi korkeampi kuin missään muussa kategoriassa lukuun ottamatta puhtaanapidon palveluita ja tarvikkeita. Sote-palvelujen kategorian riskiä nostavat terveyspalvelujen ja työllistämistoiminnan toimialat.

Matkustus- ja kokouspalvelujen kategoriassa tehdyistä sopimuksista 13,3 % on tehty sellaisen yrityksen kanssa, jolla on velvoitteidenhoidon puutteita. Keskimääräinen harmaan talouden riskidesiili on kuitenkin tämän kategorian sopimuksissa alhainen.

4.5 Yhteenveto

Tässä luvussa on muodostettu yleiskuva Hansel Oy:n sopimustoimittajista harmaan talouden riskin ja velvoitteidenhoidon näkökulmista. Sopimustoimittajilla havaittiin olevan koneoppimismallin mukaan matala harmaan talouden riskitaso ja ne erottuvat vähäisellä riskitasollaan selvästi koko yrityskannasta. Korkeimman riskin desiiliin sijoittuu vain alle 3 prosenttia kaikista Hanselin sopimustoimittajista. Tämän tutkimustuloksen kanssa linjassa on myös se, että verotarkastetuilla Hanselin sopimustoimittajilla havaittiin muita verotarkastettuja yrityksiä harvemmin viitteitä harmaasta taloudesta. Noin 1 700 sopimustoimittajan joukosta verotarkastettuja yrityksiä oli 257, joista 38:ssa havaittiin verotarkastuksissa yksi tai useampi harmaan talouden tekoihin viittaava virhe.

Vuonna 2024 velvoitteidenhoidon puutteita oli noin 200 yrityksellä eli noin 12 prosentilla. Osuus on pienempi kuin koko yrityspopulaatiossa keskimäärin. Jos tarkastellaan myös taustahenkilöiden velvoitteidenhoidon puutteita, niin puutteita esiintyy noin viidenneksellä Hanselin sopimustoimittajista. Yritykset, joilla on useampi sopimus Hansel Oy:n kanssa, ovat tulosten mukaan hoitaneet velvoitteensa paremmin kuin ne, joilla on vain yksi voimassa oleva sopimus.

Hansel Oy:n hankinnoissa riskitoimijat keskittyvät erityisesti palveluihin, kuten sosiaali- ja terveysalan palveluihin ja työllistämistoimintaan. Riskien keskittyminen palveluihin on odotettu tulos aikaisempien tutkimustulosten valossa, sillä palveluhankintojen kilpailutuksissa alimman tarjouksen jättäneillä yrityksillä on havaittu aikaisemmissa selvityksissä korkein harmaan talouden riski ja eniten velvoitteidenhoidon puutteita, kun taas tavarahankintojen kilpailutuksiin osallistuneilla yrityksillä nämä riskit olivat vähäisimpiä.[36] On huomionarvoista, että palveluista esimerkiksi juuri henkilöstövuokraus on tyypillisesti korostunut riskitoimialana, ja myös Hansel Oy:n hankinnoissa henkilöstövuokraukseen liittyvät hankinnat nousevat esiin sekä erillisenä toimialana että myös joidenkin muiden toimialojen riskejä nostavina hankintoina. Henkilöstövuokrauksen alalla toimivat korkean riskin yhtiöt nostavat esimerkiksi sosiaalihuollon avopalveluiden ja terveyspalvelujen toimialojen keskimääräisiä riskitasoja ja velvoitteidenhoidon puutteiden määriä.

Edellä mainittujen ohella kohonnutta riskiä voitiin havaita myös puhtaanapidon palveluissa sekä matkustus- ja kokouspalvelujen kategoriassa. Toisaalta positiivisena havaintona Hansel Oy:n hankinnoissa nousee esiin se, että esimerkiksi logistiikan kaltaisilla yleisesti tunnetuilla korkean riskin toimialoilla tehdyissä hankinnoissakin Hansel Oy:n sopimuskumppanit ovat matalan riskin toimijoita.

Hoiva-alan ohella selvityksessä tarkasteltiin lähemmin myös lastensuojelualan ja jätealan sopimustoimittajien riskejä. Esimerkiksi Ruotsin ympäristönsuojeluvirasto *(Naturvårdsverket)* on todennut järjestäytyneen rikollisuuden ansaitsevan merkittäviä summia Ruotsissa laittomasta jätehuollosta, joten toimialan mahdolliset riskit kiinnostavat Suomessakin.[37] Tässä

[36] Harmaan talouden selvitysyksikkö (2025).
[37] Ks. Naturvårdsverket (2025), Naturvårdsverket (2026).

selvityksessä jätealan sopimustoimittajien havaittiin kuitenkin olevan matalan riskin toimijoita. Ruotsissa poliisiviranomainen on myös arvioinut todennäköiseksi, että vakava järjestäytynyt rikollisuus on jo vakiinnuttanut asemiaan sikäläisellä lastensuojelun sijaishuollon markkinalla ja laajemmin julkisesti rahoitetuissa hyvinvointipalveluissa.[38] Tässä selvityksessä ei ole mahdollista arvioida yritysten kytköksiä järjestäytyneeseen rikollisuuteen, mutta ottaen huomioon että aikaisemmissa selvityksissä on havaittu järjestäytyneeseen rikollisuuteen kytkeytyvillä yhtiöillä olevan usein huomattavia puutteita verovelvoitteiden hoidossa, voidaan lastensuojelualaa koskevien Hanselin sopimustoimittajien matalaa harmaan talouden riskiä ja hyvää velvoitteidenhoitoa pitää positiivisena signaalina myös tässä mielessä.[39]

5 Velvoitteidenhoidon kehittyminen sopimuskauden aikana

5.1 Tausta

Edellä on muodostettu kuva Hansel Oy:n sopimustoimittajien riskitasosta. Tässä luvussa puolestaan selvitetään, miten sopimustoimittajien velvoitteidenhoidon taso on kehittynyt sopimuskauden aikana. Kysymys on mielenkiintoinen ennen kaikkea siksi, että nykyinen hankintalainsäädäntö asettaa yrityksille kannustimen huolehtia velvoitteistaan, jotta nämä voivat osallistua julkisten hankintojen kilpailutuksiin, mutta vastaavaa kannustinta ei kilpailutushetken jälkeen enää ole.

Tutkimuskirjallisuudessa on havaittu, että hankintalailla on harmaata taloutta torjuva vaikutus, sillä sääntelyn myötä hankinnat ohjautuvat lähtökohtaisesti velvoitteensa hoitaneille yrityksille.[40] Hankintayksikön tulee päätöksellään sulkea tarjouskilpailun ulkopuolelle ensinnäkin ehdokas tai tarjoaja, jota koskee jokin hankintalain 80 §:ssä määritellyistä pakollisista poissulkemisperusteista. Tällainen on esimerkiksi yrityksen vastuuhenkilön talousrikostuomio. Edelleen hankintayksikkö voi sulkea tarjouskilpailun ulkopuolelle tarjoajan, jota koskee jokin 81 §:ssä määritellyistä harkinnanvaraisista poissulkuperusteista. Tällaisia ovat esimerkiksi veronmaksuun liittyvät laiminlyönnit ja työoikeudellisten velvoitteiden rikkominen. Kilpailutusvaiheessa hankintayksikkö voi tarkistaa keskeiset tiedot Harmaan talouden selvitysyksikön tarjoamasta velvoitteidenhoitoselvityksestä. Sen sijaan hankintamenettelyn jälkeen hankintayksiköillä ei ole oikeutta vastaanottaa ja käyttää eikä Verohallinnolla oikeutta luovuttaa näitä tarjoajayrityksen vakavaraisuuteen tai vero- ja työeläkevakuutusmaksujen hoitamiseen liittyviä tietoja. Hankintayksiköt voivat käyttää ainoastaan julkisten rekisterien ja kaupallisten yritystietopalvelujen tietoja, mutta ne eivät sisällä kaikkia viranomaistietoja.

[38] Poliisi analysoi 18 toimijaa eri puolilta Ruotsia ja havaitsi runsaasti yhteyksiä kodin ulkopuolelle sijoitettujen lasten yksiköiden omistajien ja henkilöstön sekä talous-, huume- ja väkivaltarikoksiin syyllistyneiden henkilöiden välillä. Ks. Polismyndigheten (2024).
[39] Harmaan talouden selvitysyksikkö (2024).
[40] Harmaan talouden selvitysyksikkö (2025).

Edellä mainitusta johtuen velvoitteidenhoitoa koskeva kannustinvaikutus vähenee sopimuskaudella. Hansel Oy:n sopimustoimittajien osalta pätee sama logiikka, sillä yrityksen tiedot tarkastetaan yrityksen pyrkiessä Hanselin järjestelmän piiriin, mutta tämän jälkeen vastaavan laajuista velvoitteidenhoidon tarkastelua ei enää tehdä, ellei yritys pyri tekemään myös toista sopimusta Hanselin kanssa. Yrityksillä on siis selkeä insentiivi hoitaa kaikki velvoitteensa ennen Hanselin sopimustoimittajaksi ryhtymistä, mutta sopimuskaudella tilanne muuttuu.

5.2 Tutkimusasetelma

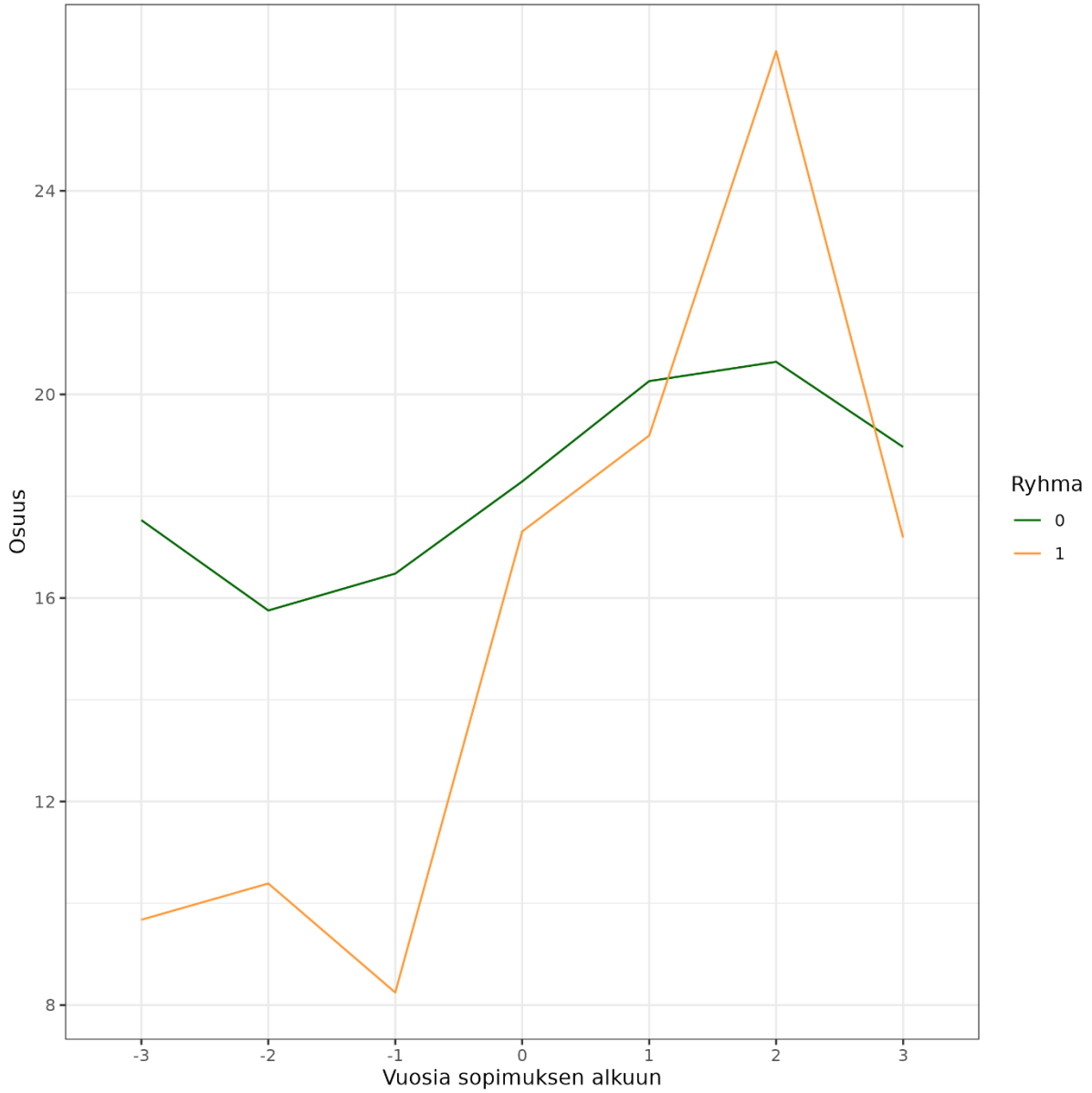
Velvoitteidenhoidon kehitystä sopimuskauden aikana tutkitaan hyödyntäen aineistona pelkästään osakeyhtiöitä, jotka muodostavat lähes koko Hansel Oy:n sopimustoimittajien joukon. Näin voidaan hyödyntää tietoja vuodesta 2017 alkaen[41] ja tarkasteltavat sopimustoimittajat ovat keskenään paremmin vertailukelpoisia kuin tilanteessa, jossa myös muita yritysmuotoja olisi mukana. Tarkasteluun rajataan yritykset, jotka ovat olleet toiminnassa koko ajanjakson vuodesta 2017 vuoteen 2024. Hanselin sopimustoimittajista otetaan mukaan yritykset, joiden sopimus Hanselin kanssa on alkanut aikavälillä 2018–2023. Mukaan rajautuu näillä ehdoilla 120 sopimustoimittajaa ja havaintopisteitä näillä on 840.

Hanselin sopimustoimittajille haetaan yksi tai useampi verrokki muiden osakeyhtiöiden joukosta CEM-kaltaistuksen avulla, jossa muuttujina toimii yrityksen liikevaihto, tase, tulos, oma pääoma, maksetut palkat, velat sekä toimiala. Liikevaihto luokitellaan viiteen ryhmään ja muut korkeintaan neljään, toimiala tutkitaan kaksinumerotasolla. Pari haetaan aina sen vuoden tietojen perusteella, jolloin sopimus Hanselin kanssa on alkanut. Myös parin on löydyttävä saman vuoden tietojen perusteella. Jos Hanselin sopimustoimittajalle ei löydy paria, se jää pois tarkastelujoukosta. Hanselin sopimustoimittaja voi saada useamman kuin yhden parin CEM-kaltaistuksen seurauksena. Näille kaikille kopioidaan intervention tapahtumavuodeksi Hansel-asiakkaan sopimuksen alkupäivä.

Kun katsotaan paneeliaineistoa kokonaisuudessaan, on Hanselin sopimustoimittajien ja näille löydettyjen verrokkien velvoitteidenhoidon taso lähes yhteneväinen. Hanselin sopimustoimittajien havaintopisteistä 16,1 % on sellaisia, joissa esiintyy velvoitteidenhoidon puutteita. Verrokkijoukossa osuus on hieman korkeampi, 17,8. Osuus on odotetusti kummassakin ryhmässä korkeimmillaan koronavuosina 2020–2022, jolloin se kipuaa yli 20 prosentin, ollen korkeimmillaan lähes 28 prosenttia Hanselin sopimustoimittajista vuonna 2020. Korona-ajan poikkeukselliset olosuhteet vaikuttivat erityisen paljon Hanselin sopimustoimittajiin, sillä vuosina 2017–2019 Hanselin sopimustoimittajista alle 10 prosentilla oli velvoitteidenhoidon puutteita. Myös enemmistö asetelmaan rajatuista Hanselin sopimustoimittajista on tehnyt sopimuksensa noina vuosina. Tämä ja aineiston pieni koko tekevät tulosten tulkinnasta epävarmaa.

[41] Verohallinnon tietojärjestelmäuudistuksessa yritysverotus siirtyi uuteen järjestelmään vuosi ennen henkilöiden tuloverotusta.

Kuvio 2. Velvoitteidenhoidon puutteiden osuus sopimustoimittajilla (ryhmä 1) ja verrokkiryhmässä (ryhmä 0) suhteessa sopimuksen aloitusajankohtaan



Yllä olevasta kuvasta nähdään, kuinka monella prosentilla joukon yrityksistä on velvoitteidenhoidon puutteita ennen ja jälkeen Hanselin sopimustoimittajaksi ryhtymisen, tai kun kontrolliyrityksen pari ryhtyi sopimustoimittajaksi. Kuviossa ajankohtien 2–3 vuotta ennen sopimuksen allekirjoittamisen trendejä voidaan pitää riittävän samankaltaisina ja vakiona, kun taas vuosi ennen sopimuksen allekirjoitusta Hanselin ryhmässä nähdään pudotus ja kontrolliryhmässä taas nousu. Tämän jälkeen osuus Hanselin asiakkaista nousee huomattavasti ja kontrolliryhmässä taas maltillisemmin.

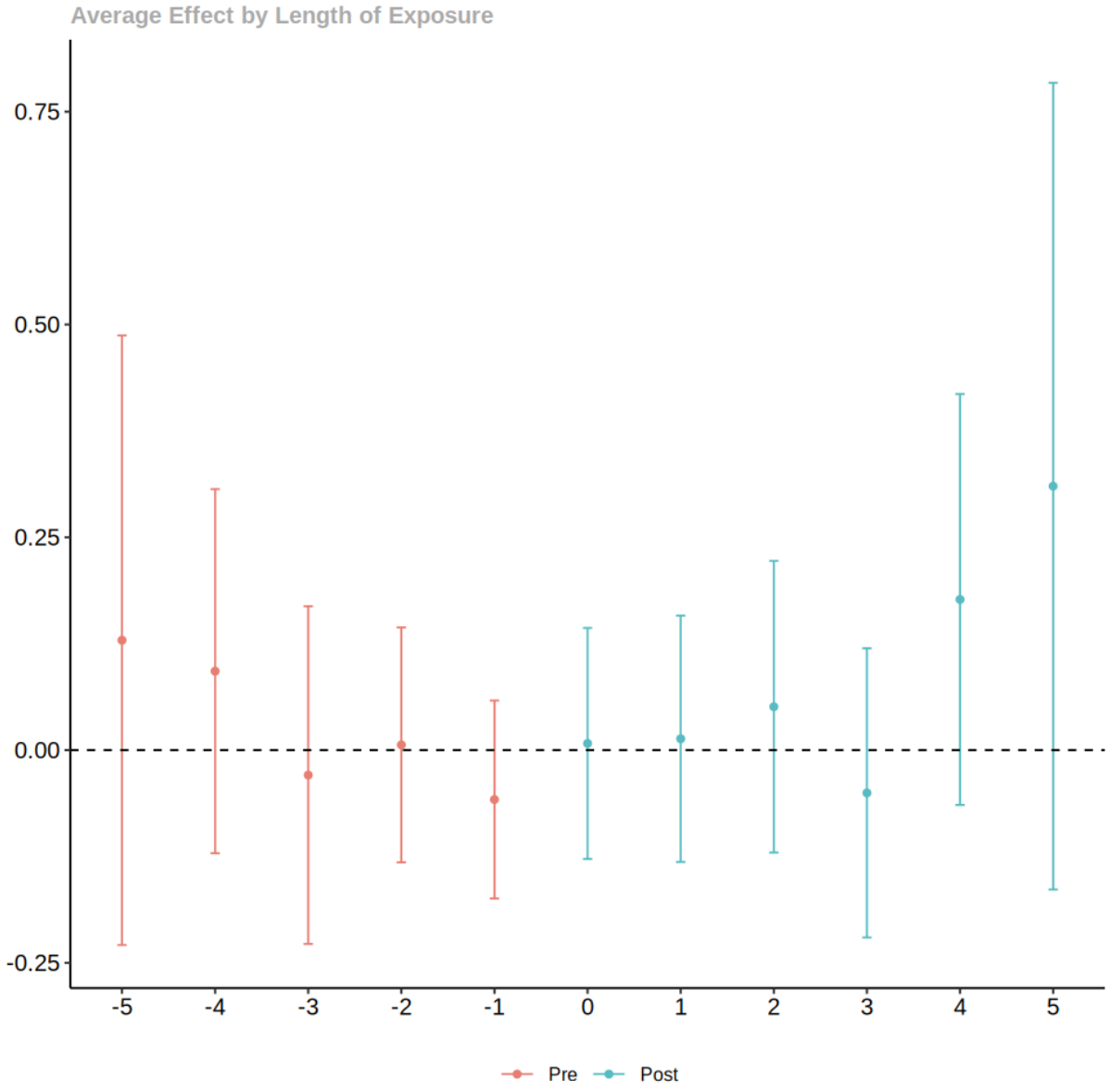
On huomattava, että aineistossa eri yrityksille esimerkiksi ajanhetki ”-1” tarkoittaa eri vuotta, mutta useimmille korona-aika alkoi jossain kohtaa 0–2 vuotta sopimuksen allekirjoituksen jälkeen. Kuvion perusteella voidaan todeta, että rinnakkaisten trendien oletus pätee vuosina 2–3 ennen sopimuksen allekirjoitusta. Koska pidämme mallin yhtenä oletuksena sitä, että

yritykset pyrkivät korjaamaan toimintaansa vuosi ennen sopimuksen allekirjoitusta, voimme pitää rinnakkaisten trendien oletuksen riittävällä tasolla pätevän tässä aineistossa.

5.3 Tulokset

Callawayn ja Sant'Annan versio DiD-asetelmasta sallii tarkan tason dynaamisten vaikutteiden estimoinnin sekä aggregoidun kokonaisarvion intervention vaikutuksesta. Mallin antama kokonaisestimaatti Hanselin sopimustoimittaja-aseman vaikutuksesta (ATT *eli average treatment effect on the treated*) on 0,085 (luottamusväli -0,001–0,17) eli Hanselin sopimustoimittajien velvoitteidenhoidon puutteiden esiintyminen oli noin 8,5 prosenttiyksikköä todennäköisempää kuin verrokkijoukolla samalla ajanjaksolla. Estimaatti ei ole tilastollisesti merkitsevä, mutta antaa kuitenkin viitteitä jonkinlaisesta käyttäytymisen heikentymisestä sopimuskauden kuluessa.

Kuvio 3. Velvoitteidenhoidon muutos Hansel Oy:n sopimustoimittajien joukossa suhteessa intervention ajanhetkeen.



Kuviosta näkee, että Hanselin sopimustoimittajien velvoitteidenhoito on keskimäärin kontrolliryhmää heikompi 4–5 vuotta ennen sopimuksen allekirjoitusta. 2–3 vuotta ennen sopimuksen alkua velvoitteidenhoidon taso vastaa kontrolliryhmää ja vuosi ennen sopimuksen allekirjoitusta velvoitteidenhoidon taso on parhaalla tasolla suhteessa verrokkijoukkoon. Sopimusvuodesta alkaen estimaatit palaavat nollan yläpuolelle, lukuun ottamatta vuotta kolme sopimuksen aloitusvuoden jälkeen, tarkoittaen suurempaa todennäköisyyttä velvoitteidenhoidon puutteiden esiintymiselle. Velvoitteidenhoidon puutteet ovat verrokkiryhmään nähden erityisen todennäköisiä neljä ja viisi vuotta sopimuksen syntymisen jälkeen. Estimaatit eivät ole tilastollisesti merkitseviä ja niihin liittyy suurta epävarmuutta, joten tuloksiin tulee suhtautua varauksella.

On huomioitava, että ajanjakso kattaa suurimmalla osalla yrityksistä koronavuodet, jolloin yritysten velvoitteidenhoidon taso luonnollisista syistä heikkeni merkittävästi. Tämä tuo lisää epävarmuutta tuloksiin. Toisaalta verrokit on valittu samoilta toimialoilta, jolloin voidaan olettaa, että korona-ajan poikkeusolot vaikuttivat niin Hanselin sopimustoimittajiin kuin näiden verrokkeihin samalla tavalla.

Koronan aiheuttamien poikkeusolojen vaikutuksen voi karkeasti siivota tutkimalla vuonna 2018 Hanselin sopimustoimittajaksi ryhtyneitä yrityksiä.

Taulukko 4. Vuonna 2018 Hansel Oy:n kanssa sopimuksen tehneiden yritysten velvoitteidenhoito vuosina 2017–2019.

Vuosi	Velvoitteidenhoidon puutteiden osuus, Hanselin sopimustoimittajat	Velvoitteidenhoidon puutteiden osuus, verrokit
2017	16,7 %	18,2 %
2018	17,6 %	14 %
2019	18,8 %	12,3 %

Tässä pienessä joukossa on havaittavissa aiemmin mainittu efekti, jossa Hanselin sopimustoimittajien velvoitteidenhoidon taso heikkenee sopimuksen allekirjoituksen jälkeen. Vuonna 2017 Hanselin tulevista sopimustoimittajista 16,7 % oli puutteita velvoitteidenhoidossaan. Osuus verrokkijoukossa samana ajanhetkenä oli 18,2 %. Hanselin sopimustoimittajien joukossa osuus nousi 17,6 prosenttiin sopimuksen allekirjoitusvuonna ja 18,8 prosenttiin vuotta myöhemmin. Verrokkiyritysten joukossa suunta oli päinvastainen ja osuus laski ensiksi 14 prosenttiin vuonna 2018 ja 12,3 prosenttiin vuonna 2019. Tästä pienestä joukosta ei voida vetää isoja johtopäätöksiä, mutta ainakin tässä joukossa tulokset tukevat aiemmin havaittua, eikä ainakaan korona-ajan poikkeusoloilla voida selittää nähtyjä trendejä.

Selvityksen suuntaa antavien tulosten perusteella sopimustoimittajien velvoitteidenhoito alkaa heikentyä heti sopimusvuodesta alkaen. Tämä viittaa siihen, että useissa tilanteissa yritykset ovat saaneet julkiset velvoitteensa hoidetuksi ennen Hansel Oy:n sopimustoimittajaksi hakeutumista, mutta tämän jälkeen laiminlyöntejä alkaa kertyä samalla kun lainsäädännöstä tuleva kannustin velvoitteiden hoitamiseksi poistuu. Olisikin tärkeää, että hankintayksiköt voisivat nykyistä paremmin sopimuskauden aikana tunnistaa tämänkaltaiset epästabiilit toimijat ja reagoida laiminlyönteihin sopimuksen päättämisellä.

5.4 Yhteenveto

Tässä luvussa on selvitetty, miten Hansel Oy:n sopimustoimittajien velvoitteidenhoidon taso kehittyy sopimuskauden aikana. Tulosten mukaan sopimustoimittajien velvoitteidenhoito on keskimäärin kontrolliryhmää heikompi muutamia vuosia ennen sopimuksen allekirjoitusta. Tämän jälkeen sopimustoimittajat hoitavat velvoitteensa hyvälle tasolle hakeuduttaessa Hansel Oy:n sopimustoimittajiksi, mutta sopimusvuodesta alkaen laiminlyönnit alkavat jälleen lisääntyä.

Koronan aiheuttamien poikkeusolojen vaikutusta pyrittiin eliminoimaan tutkimalla vuonna 2018 Hanselin sopimustoimittajana aloittaneita yrityksiä. Myös tässä asetelmassa havaittiin, että Hanselin sopimustoimittajien velvoitteidenhoidon taso heikkenee sopimuksen allekirjoituksen jälkeen, kun taas verrokkiyritysten joukossa suunta oli päinvastainen. Ainakaan korona-ajan poikkeusolot eivät siis selitä nähtyjä trendejä.

Estimaatit eivät ole tilastollisesti merkitseviä ja tuloksiin liittyy monenlaisia epävarmuustekijöitä. Jälkimmäisessä asetelmassa myös tarkasteltava joukko on verrattain pieni. Tästä huolimatta eri asetelmin saatujen tulosten samansuuntaisuus antaa viitteitä siitä, että sopimustoimittajien velvoitteidenhoito heikkenee heti sopimusvuodesta alkaen. Havainto on odotusten mukainen, sillä hankintalainsäädännön asettamat kannustimet velvoitteiden hoitamiseksi rajautuvat sopimuksentekohetkeen.

6 Johtopäätökset

Tässä selvityksessä on tutkittu harmaan talouden riskejä Hansel Oy:n hankinnoissa. Pääasiallisen aineiston muodostivat Hansel Oy:n puitejärjestelyiden ja dynaamisen hankintajärjestelmän sopimustoimittajina toimivat yritykset. Hanselin sopimustoimittajat ovat tulosten mukaan useilla mittareilla keskimääräistä vähäisemmän riskin toimijoita. Koneoppimismallilla arvioitu harmaan talouden riskitaso on sopimustoimittajilla varsin matala. Lisäksi myös velvoitteidenhoidon puutteita havaittiin pienemmällä osuudella sopimustoimittajia kuin koko yrityspopulaatiossa keskimäärin. Aineiston yrityksistä noin kahdella sadalla oli velvoitteidenhoidon puutteita vuonna 2024. Tyypillisesti kyse on verovelasta. Kun tarkastelua laajennettiin kattamaan myös taustahenkilöiden velvoitteidenhoidon puutteet, havaittiin puutteita 21 prosentilla Hanselin sopimustoimittajista.

Verotarkastetuilla Hansel Oy:n sopimustoimittajilla havaittiin muita verotarkastettuja yrityksiä harvemmin viitteitä harmaasta taloudesta. Julkisten varojen käytön näkökulmasta on kuitenkin huomionarvoista, että sopimustoimittajien joukossa on vajaan neljänkymmenen yrityksen joukko, joilla on havaittu verotarkastuksissa yksi tai useampi harmaan talouden tekoihin viittaava virhe.

Sopimustoimittajien joukossa harmaan talouden riskitoimijat keskittyvät erityisesti sosiaali- ja terveysalan palveluihin ja työllistämistoimintaan. Henkilöstövuokrauksen alalla toimivat korkean riskin yhtiöt vaikuttavat nostavan myös joidenkin muiden toimialojen, kuten

sosiaalihuollon avopalveluiden ja terveyspalvelujen, keskimääräisiä riskitasoja ja velvoitteidenhoidon puutteiden määriä.

Selvityksessä tutkittiin myös Hansel Oy:n sopimustoimittajien velvoitteidenhoidon tason kehittymistä sopimuskauden aikana. Julkisista varoista maksettavissa hankinnoissa sopimuskumppanien tulee olla luotettavia ja näin tulisi olla myös sopimuskauden aikana. Tulokset antavat viitteitä siitä, että yritykset hoitavat velvoitteensa hyvälle tasolle hakeutuessaan Hansel Oy:n sopimustoimittajiksi, mutta sopimusvuodesta alkaen velvoitteidenhoidon puutteet alkavat lisääntyä. Tämän vuoksi olisikin tärkeää, että hankintayksiköt voisivat valvoa maksuttomien velvoitteidenhoitoselvitysten avulla toimittajien vakavaraisuutta sekä verojen ja maksujen suorittamista myös sopimuskauden aikana. Tällä hetkellä käytettävissä olevat avoimet rekisterit ja kaupalliset yritystietopalvelut eivät anna yhtä kattavaa kuvaa. Velvoitteidenhoitoselvityksen käyttömahdollisuuden laajentamisen tarpeen sopimuskaudella on nostanut esiin mm. Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelman korruptiota koskevaa hanketta valmistellut alatyöryhmä vuonna 2019.[42]

Nykyisellään hankintalain poissulkuperusteet eivät sovellu sopimuksen päättämisperusteena enää sopimuskaudella, mutta sopimuksiin kirjataan usein irtisanomista koskeva ehto, jota voidaan soveltaa, mikäli toimittajaa koskee sopimuskaudella harkinnanvarainen poissulkuperuste. Riippumatta siitä, säädetäänkö sopimuksen päättämisperusteista erikseen laissa vai turvataanko sopimuskumppanien luotettavuus pelkästään sopimusehtoihin perustuen, on joka tapauksessa hankintayksiköiden tiedonsaannin varmistaminen velvoitteidenhoitoselvitysten käyttömahdollisuutta laajentamalla keskeinen edellytys tehokkaalle valvonnalle. Toimivampi tiedonsaanti tehostaisi myös luotettavuutta koskevien ehtojen ennalta estävää vaikutusta.

Tässä selvityksessä käytettävissä ollut aineisto oli verrattain pieni, joten kilpailutusten voittajien velvoitteidenhoidon kehitystä sopimuskauden aikana olisi aiheellista tutkia myös kattavamman hankinta-aineiston avulla. Näin tuloksia voitaisiin yleistää myös laajemmin.

Hankintoja koskevan lainsäädännön vaikuttavuuden ja kehittämistoimenpiteiden arvioinnin tueksi voidaan saada tulevaisuudessa uusia välineitä. Vuoden 2025 aikana lausuntokierroksella oli hallituksen esitysluonnos, jonka tavoitteena on toteuttaa valtakunnallinen julkisten hankintojen tietovaranto.[43] Valtiokonttorin ylläpitämään hankintatietovarantoon koottaisiin laajasti julkisen sektorin tietoja julkisista hankinnoista ja ostoista koko hankinnan elinkaaren ajalta yhdisteltävässä ja vertailtavassa muodossa. Nykyisellään esimerkiksi suorahankinnoista tai kynnysarvot alittavista hankinnoista ei ole käytettävissä juuri lainkaan tietoa, vaikka tämä olisi harmaan talouden riskien kannalta olennaista. Ostolaskut antaisivat myös kuvan tosiasiallisista hankintakustannuksista, jolloin olisi mahdollista tarkastella esimerkiksi ilman asianmukaista sopimusmuutosilmoitusta tehtyjä sopimuskauden aikaisia muutoksia. Lisäksi

[42] Kilpailu- ja kuluttajavirasto (2019), s. 9.
[43] HE 230/2026, Luonnos hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi hankintatietovarannosta ja siihen liittyviksi laeiksi (VN/2215/2025). VM009:00/2025, Kansallisen julkisten hankintojen tietovarannon perustamisen ja julkisyhteisöjen ostolaskutietojen julkaisemisen hanke.

etuyhteystilanteiden analyysin, markkinavuoropuhelun merkityksen ja hankintalain uudistuksen vaikutusten analysointiin olisi tietovarannosta saatavissa merkittävästi uutta aineistoa.

Sopimuskauden aikana tapahtuvan seurannan tehostamisen ohella myös muita harmaan talouden torjuntaa tukevia kehitysehdotuksia on nostettu esiin tutkimuksissa ja lakihankkeiden yhteydessä. Yksi keskeisimmistä hankintayksiköiden tiedonsaannin katvealueista on se, että lainsäädäntö ei mahdollista kilpailutuksiin osallistuneiden yritysten vastuuhenkilöiden luotettavuuden selvittämistä kattavasti. Lisäksi mahdollisuus tarkistaa rikosrekisteriotteet sähköisen rajapinnan avulla nousi esiin kehitysehdotuksena useissa hankintalain muutosta koskevissa lausunnoissa.[44]

[44] Useat yrittäjäjärjestöt ja kaupungit (esim. Hyvinkää, Riihimäki, Kotka), Sisäministeriö, Valtori, Valtioneuvoston kanslia ja Pohjois-Karjalan Hyvinvointialue.

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.

Callaway, B., & Sant'Anna, P. H. (2021). Difference-in-differences with multiple time periods. *Journal of Econometrics*, *225*(2), 200–230.

Euroopan kriminaalipolitiikan instituutti (HEUNI) (2021): Työperäinen hyväksikäyttö ja julkiset hankinnat. Opas riskien huomioimiseen Suomessa. Helsinki 2021.

European Labour Authority (2024): Evaluating policy responses to prevent undeclared work in public procurement contracts. 2024.

Fazekas, Mihaly; Sberna, Salvatore; Vannucci, Alberto (2021): 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.

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

Hansel Oy (2025): Vuosikertomus 2025.

Harmaan talouden selvitysyksikkö (2022): Pimeä työ Suomessa. Kooste selvityksistä 2022. Selvitys 8/2022.

Harmaan talouden selvitysyksikkö (2024): Järjestäytynyt rikollisuus suomalaisessa yrityskentässä. Selvitys 14/2024.

Harmaan talouden selvitysyksikkö (2025): Harmaan talouden toimijat julkisissa hankinnoissa. Selvitys 9/2025.

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

IMF (2022): Assessing Vulnerabilities to Corruption in Public Procurement and Their Price Impact.

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

Lyra, Marcos S.; Damásio, Bruno; Pinheiro, Flávio L.; Bacao, Fernando (2022): Fraud, corruption, and collusion in public procurement activities, a systematic literature review on data-driven methods.

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

Naturvårdsverket (2025). *Avfallsbrott dränerar samhället på resurser och skadar miljön. Avfallsbrott dränerar samhället på resurser och skadar miljön. 24.9.2025.*

Naturvårdsverket (2026). *Tio myndigheter samverkar och vidtar konkreta åtgärder mot avfallsbrott*. *Tio myndigheter samverkar och vidtar konkreta åtgärder mot avfallsbrott.*
19.2.2026

OECD (2016): Preventing Corruption in Public Procurement (2016)

Polismyndigheten (2024): *SIS och HVB-hem. Studie avseende kopplingar till den grovt organiserade brottsligheten.* Nationella operativa avdelningen, 18.7.2024.

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.

Valtiovarainministeriö (2025a): Julkisten hankintojen yleiset sopimusehdot tavarahankinnoissa. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2025:19.

Valtiovarainministeriö (2025b): Julkisten hankintojen yleiset sopimusehdot palveluhankinnoissa Hallintopolitiikka Valtiovarainministeriön julkaisuja 2025:20.

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

Hallituksen esitykset ja HE-luonnokset

HE 108/2016

HE 2/2026

HE 230/2026

VN/2215/2025

8 Luettelo kuvioista ja taulukoista

Kuvio 1. Hanselin yhteishankintojen sopimustoimittajien riskidesiili vuonna 2024 10
Kuvio 2. Velvoitteidenhoidon puutteiden osuus sopimustoimittajilla (ryhmä 1) ja verrokkiryhmässä (ryhmä 0) suhteessa sopimuksen aloitusajankohtaan 19
Kuvio 3. Velvoitteidenhoidon muutos Hansel Oy:n sopimustoimittajien joukossa suhteessa intervention ajanhetkeen. 20

Taulukko 1. Hansel Oy:n yhteishankintojen sopimustoimittajien riskitaso yrityksen toimialan perusteella luokiteltuna. 11
Taulukko 2. Hansel Oy:n sopimusten riskitaso yhteishankinnan toimintamallin perusteella luokiteltuna. 14
Taulukko 3. Hansel Oy:n sopimusten riskitaso kategorian perusteella luokiteltuna. 14
Taulukko 4. Vuonna 2018 Hansel Oy:n kanssa sopimuksen tehneiden yritysten velvoitteidenhoito vuosina 2017–2019. 21