



Hankintajohtaja

2.3.2012

Hankintakeskuksen lausunto vt. Thomas Wallgrenin ym. veroparatiiseja koskevasta valtuustoaloitteesta

HEL 2011-000137 T 02 02 00

Talous- ja suunnittelukeskuksen lausuntopyyntö vt. Thomas Wallgrenin ym. veroparatiiseja koskevasta valtuustoaloitteesta

Tausta

Helsingin kaupungin talous- ja suunnittelukeskus on pyytänyt Helsingin kaupungin hankintakeskuksen lausuntoa vt. Thomas Wallgrenin ym. veroparatiiseja koskevasta valtuustoaloitteesta 16.2.2011 jatkokäsittelyineen. Valtuustoaloitteen taustalla on Helsingin kaupunginvaltuuston 15.4.2009 hyväksymä globaalin vastuun kantamisen ponsi.

Valtuustoaloitteessa 16.2.2011 ehdotetaan, että kaupungin hankinta-asiakirjoihin liitettäisiin toimittajia velvoittava ehto, jonka mukaan toimittajat sitoutuisivat olemaan käyttämättä veroparatiiseja veronkiertoon. Samalla Helsingin kaupunki voisi tarkastaa toimittajien tilinpidon ja saisi pyynnöstä maakohtaisia tilinpäätöksiä ja raportteja toimittajien sellaisista yhtiöistä, jotka toimivat veroparatiisimaissa.

Valtuustoaloitteen jatkovalmistelumateriaalissa marraskuulta 2011 on toistamiseen painotettu yritysten maakohtaisen raportoinnin vaatimusta. Lisäksi ehdotetaan selvitettäväksi miten Helsinki voisi hyötyä muiden kuntien ja maiden paikallisviranomaisten välisestä yhteistyöstä ja muusta kansainvälisestä toiminnasta veroparatiisiasiassa.

Edelleen ehdotetaan, että Helsinki voisi hankinnoissaan suosia sellaisia yrityksiä, jotka muita enemmän antavat tietoa kansainvälisestä toiminnastaan. Konkreettisesti ehdotetaan, että kilpailujen pisteytyksessä käytettäisiin lisäpisteitä tuovana vertailukriteerinä maakohtaisia raportointeja. Pisteitä annettaisiin sillä perusteella saako Helsinki tietoa tarjoajan maakohtaisesti omistamista yrityksistä sekä näiden yritysten työntekijämäärästä, liikevaihdosta ja maksetuista veroista.

Seuraavasta lausunnosta ilmenee, miten hankintalain perusteella voidaan arvioida tarjoajia ja niiden soveltuvuutta toteuttaa hankintoja sekä millä tavoin hankintalain mukaan tarjouksia voidaan vertailla. Lopuksi esitetään lyhyesti miten Helsingin kaupungin hankintastrategian toimenpitein ja kaupunkikonsernin harmaan talouden torjuntaohjeen selvityselvoittein voidaan edistää valtuustoaloitteessa mainittuja tavoitteita.



Hankintajohtaja

2.3.2012

Hankintojen kilpailuttaminen: tarjoajien soveltuvuusarviointi

Hankintojen kilpailuttamisprosessissa arvioidaan tarjoajien soveltuvuutta eli kelpoisuutta toteuttaa hankinta. Tarjoajan soveltuvuutta arvioidaan soveltamalla hankintalain a) pakollisia ja/tai b) harkinnanvaraisia poissulkemisperusteita sekä tarjouspyynnössä asetettujen c) vähimmäisvaatimusten avulla. Sellaisissa hankinnoissa, joihin on sovellettava tilaajavastuulakia, tutkitaan lisäksi d) tilaajavastuulaissa edellytetyt selvitykset. Tilaajavastuulaissa edellytetyt selvitykset ovat osittain samoja kuin hankintalain mukaan vaadittavat selvitykset.

a) Pakolliset poissulkemisperusteet

Pakollisia poissulkemisperusteita ovat ensinnäkin hankintalain 53 §:n rikosperustaiset poissulkemisperusteet. Rikosperustaisia poissulkemisperusteita ovat muun muassa veropetos ja rahanpesu. Lainkohdan mukaan hankintayksikön on suljettava tarjoaja tarjouskilpailun ulkopuolelle, jos sen tiedossa on, että tarjoaja on tällaisista rikoksista lainvoimaisella tuomiolla tuomittu.

Toisekseen, hankintalain 57 §:n ja Helsingin kaupungin harmaan talouden torjuntaohjeen mukaisesti tarjoaja on suljettava tarjouskilpailusta, jos tarjoaja ei ole rekisteröitynyt kaupparekisteriin tai jos palvelun tuottamista koskeva lupa puuttuu. Kaupparekisteriotteesta selviää muun muassa onko tarjoaja merkitty liiketoimintakieltoon.

Tarjoaja suljetaan tarjouskilpailun ulkopuolelle, jos tarjoajaa ei ole merkitty kaupparekisteriin tai jos ulkomainen tarjoaja ei toimita vastaavia sijoittumismaan rekisteritietoja taikka jos vaaditut luvat puuttuvat. Samat vaatimukset ja seuraukset koskevat alihankkijoita.

Pakollisiin poissulkemisperusteisiin kuuluvat selvitykset on tutkittava ennen hankintapäätöksen tekoa.

b) Harkinnanvaraiset poissulkemisperusteet

Harkinnanvaraisia poissulkemisperusteita ovat hankintalain 54 §:ssä mainitut perusteet. Tällaisia ovat muun muassa verojen ja lakisääteisten eläkevakuutusmaksujen maksamatta jättäminen. Tämän lainkohdan ja kaupungin harmaan talouden torjuntaohjeen mukaisesti hankintayksikön on tarkistettava, että tarjoaja on maksanut verot ja yllä mainitut lakisääteiset maksut.

Tarjoaja suljetaan pois tarjouskilpailusta, jos tarjoaja ei ole suorittanut veroja tai yllä mainittuja maksuja. Ulkomaalaisten tarjoajien edellytetään toimittavan vastaavat sijoittautumismaansa todistukset tai, jos sijoittautumismaassa ei näitä anneta, suomeksi käännetty



valaehtoinen tai vakuutuksella vahvistettu ilmoitus. Sama koskee alihankkijoita.

Harmaan talouden torjuntaohjeen mukaisesti tarjoajan sulkeminen tarjouskilpailusta jää harkinnanvaraiseksi, jos maksujen laiminlyönti on vähäistä tai jos verovelkaa koskeva veronsaajan hyväksymä maksusuunnitelma tai eräänntyneiden maksujen kohdalla maksunsaajan hyväksymä maksusuunnitelma on tehty.

Harkinnanvaraisiin poissulkemisperusteisiin kuuluvat selvitykset on tutkittava ennen hankintapäätöksen tekoa.

Samoja selvityksiä verojen ja lakisääteisten maksujen maksamisesta vaaditaan kaupungin harmaan talouden ohjeen mukaisesti tarjouskilpailun voittajalta/voittajilta sopimussuhteen aikana kolmen kuukauden välein. Selvitysten toimittamatta jättäminen on sopimuksen purkuperuste.

c) Tarjoajan soveltuvuuden vähimmäisvaatimukset

Tarjouspyynnössä asetetuissa tarjoajan soveltuvuuden vähimmäisvaatimuksissa tutkitaan muun muassa verojen maksamista ja rekisteröitymistä. Harmaan talouden torjuntaohjeen mukaisesti tarjoajalta edellytetään selvityksiä siitä, että tarjoaja on merkitty ennakkoperintälain mukaiseen ennakkoperintärekisteriin ja työntajarekisteriin sekä arvonlisäverolain mukaiseen arvonlisäverovelvollisten rekisteriin. Siltä osin kuin tarjoajaa ei ole merkitty mainittuihin rekistereihin, on sen selvitettävä seikat, joihin rekisteröimättömyys perustuu.

Jos ulkomaalainen tarjoaja ei ole rekisteröitynyt vaaditulla tavalla Suomessa, on sen toimitettava edellä kerrotut tiedot sijoittumismaan lainsäädännön mukaisella rekisteriotteella tai vastaavalla todistuksella tai muulla yleisesti hyväksytyllä tavalla suomen kielellä.

Soveltuvuuden vähimmäisvaatimuksissa voidaan tutkia myös tarjoajan ja alihankkijan taloudellisia edellytyksiä suoriutua hankinnasta. Tällöin arvioidaan tarjoajan vakavaraisuutta, maksukykyisyyttä, kannattavuutta ja luottokelpoisuutta. Tarjoajaa pyydetään silloin liittämään tarjoukseensa selvitys tilinpäätösasiakirjoista määritellyiltä edeltäviltä tilinpäätöskausilta. Aloittelevat yritykset voivat selvittää vakavaraisuuttaan muilla hankintayksikön hyväksymillä tavoilla. Hankintayksikkö voi myös varata oikeuden tarkistaa tarjoajan tai alihankkijan luottotietoja näitä tietoja ylläpitäviltä tahoilta.

Soveltuvuuden vähimmäisvaatimukset tulee suhteuttaa hankinnan kohteeseen, toisin sanoen hankittavan tavaran tai palvelun tai rakennusurakan arvoon ja luonteeseen. Esimerkiksi tiettyä liikevaihtoa



voidaan edellyttää, mutta vaatimus on suhteutettava hankinnan rahalliseen arvoon.

Tarjoaja suljetaan tarjouskilpailun ulkopuolelle, jos soveltuvuuden vähimmäisvaatimukset eivät täyty. Samat vaatimukset ja seuraukset koskevat alihankkijoita. Soveltuvuuden vähimmäisvaatimukset tulee tutkia ennen kuin ryhdytään tarjousten vertailuun.

d) Tilaajavastuulaki

Tilaajavastuulain soveltamisalaan kuuluvissa hankinnoissa on kaikkien edellisten kohtien a - c lisäksi selvitettävä työhön sovellettavan työehtosopimuksen tai keskeisten työehtojen noudattamista. Jos selvitykset osoittavat että tarjoaja ei noudata työhön sovellettavaa työehtosopimusta tai jos työehdot eivät ole lainmukaisia, on hankintayksikön tutkittava voidaanko tarjoaja sulkea tarjouskilpailun ulkopuolelle. Harkinta tehdään hankintalain 54 §:ää soveltamalla.

Hankintojen kilpailuttaminen: tarjousten vertailu

Tarjousten vertailu voidaan suorittaa, kun tarjoajien soveltuvuus on tutkittu. Vertailuvaiheen tarkoituksena on valita joko hinnaltaan halvin tai kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous. Jos valintaperusteena on halvin hinta, ei muita vertailuperusteita voida käyttää.

Kokonaistaloudellisesti edullisinta tarjousta valittaessa voidaan vertailuperusteina käyttää hankintalain 62 §:n mukaisesti esimerkiksi laatua, hintaa, teknisiä ansioita, esteettisiä ja toiminnallisia ominaisuuksia, ympäristöystävällisyyttä, käyttökustannuksia, kustannustehokkuutta, myynnin jälkeistä palvelua ja teknistä tukea, huoltopalveluja, toimituspäivää tai toimitus- tai toteutusaikaa taikka elinkaarikustannuksia.

Lisäksi hankintayksikkö voi kokonaistaloudellista edullisuutta arvioidessaan ottaa huomioon myös asianomaisen yleisön tarpeisiin liittyviä taloudellisia ja laadullisia perusteita sekä ympäristövaatimusten täyttämiseen liittyviä perusteita, jos tällaiset perusteet ovat mitattavissa ja liittyvät hankinnan kohteeseen.

Olennaista vertailuperusteiden (vertailussa käytettävien kriteereiden) asettamisessa on se, että nämä perusteet liittyvät hankinnan kohteeseen. Vertailuperusteiden on toisin sanoen kytkeydyttävä kulloinkin hankittavaan tavaraan, palveluun tai rakennusurakkaan. Vertailuperusteiden avulla tulee arvioida hankittavan tavaran, palvelun tai rakennusurakan määrällisiä tai laadullisia ominaisuuksia. Sitä vastoin sellaisia vertailuperusteita, joiden avulla arvioidaan tarjoavan yrityksen ominaisuuksia, ei saa käyttää.



Hankintajohtaja

2.3.2012

Tämän takia valtuustoaloitteessa ehdotettujen perusteiden käyttäminen vertailussa ja tarjousten pisteytyksissä on juridisesti mahdotonta, sillä ne kuvaavat tarjoajayrityksen ominaisuuksia. Tietoja yrityksen maksetuista veroista, liikevaihdosta ja työntekijämääristä samoin kuin yrityksen maakohtaisesti omistamista yrityksistä ja niihin liittyvistä raportoinneista voidaan tutkia tarjoajan soveltuvuutta arvioitaessa. Edellä on selostettu millaisia selvityksiä ja todistuksia kilpailutuksissa tarjoajilta vaaditaan niiden soveltuvuusarvioinnissa. Suurta osaa aloitteessa ehdotetuista kriteereistä arvioidaankin soveltuvuuden yhteydessä. Yritysten maakohtaista raportointia ei kuitenkaan arvioida muutoin kuin ehkä konsernitilinpäätösten tarkastelemisen yhteydessä. Tilinpäätöstietojen vaatiminen ei ole pakollista.

Hankintastrategia

Kaupunginhallituksen 13.6.2011 hyväksymässä Helsingin kaupungin hankintastrategiassa käsitellään harmaan talouden torjuntaa. Hankintastrategiaan sisältyy kehittämisohjelma toimenpiteineen, ja yhtenä toimenpiteistä mainitaan harmaan talouden torjunnan tehostaminen. Ohjelman mukaan harmaan talouden torjuntaa tehostetaan hankintoja suunniteltaessa ja toteutettaessa. Ohjetta harmaan talouden torjumiseksi kaupungin hankintojen yhteydessä sovelletaan kaikissa asian kannalta merkittävissä hankinnoissa.

Hankintastrategian toimenpidekokonaisuuksiin kuuluvat myös hankintakouluttaminen, hankinta-asiantuntijaverkoston aktivointi ja muu hankintayhteistyön ja -viestinnän kehittäminen sekä hankintojen tehostaminen sähköisin ratkaisuin. Näiden kaikkien toimenpiteiden voidaan katsoa sivuavan myös harmaan talouden torjunnan ja sen lieveilmiöiden hallintaa. Koulutus- ja yhteistyötoiminnassa voidaan varmasti myös käydä verotukseen ja veroparatiiseihin liittyvää dialogia.

Harmaan talouden torjuntaohje

Kaupungin harmaan talouden torjuntaohjeessa ("Ohje harmaan talouden torjumiseksi Helsingin kaupunkikonsernin hankinnoissa"), jonka kaupunginhallitus hyväksyi 19.12.2011, hankintayksikön selvitysvelvollisuus jaetaan kahteen vaiheeseen: kilpailuttamisvaiheeseen ja sopimussuhteen aikaisiin selvityksiin.

Ohjeen mukaan kilpailuttamisen yhteydessä on pääsääntöisesti selvitettävä voittajatarjoajan kauppa-, ennakkoperintä-, työnantaja- ja arvonlisäverorekisteröityminen kaikissa kansallisen kynnsarvon ylittävissä hankinnoissa. Kilpailuttamisen yhteydessä on lisäksi selvitettävä verojen ja lakisääteisten eläkevakuutusmaksujen maksaminen joko pyytämällä voittavalta tarjoajalta todistuksia suoritetuista maksuista tai tarkistamalla vastaavat tiedot luotettavana pidettävältä tietojen ylläpitäjältä. Tällaisia ylläpitäjiä ovat esimerkiksi



Tilaajavastuu.fi/Luotettava kumppani -palvelu tai Rakentamisen Laatu RALA ry. Ulkomaalaisen toimittajan on toimitettava vastaavat tiedot sijoittumismaansa lainsäädännön mukaisella rekisteriotteella tai todistuksella tai muulla yleisesti hyväksyttävällä tavalla. Tilaajavastuulain soveltamisalaan kuuluvissa hankinnoissa on näiden lisäksi selvitettävä työhön sovellettava työehtosopimus tai keskeiset työehdot.

Puuttuvat selvitykset johtavat siihen, ettei sopimussuhdetta synny, sillä selvitykset tulee pyytää ennen hankintapäätöksen tekemistä.

Kuten yllä harkinnanvaraisten poissulkemisperusteiden kohdalla on jo mainittu, sopimussuhteen aikana hankintayksikön tulee harmaan talouden torjuntaohjeen mukaisesti selvittää verojen ja lakisääteisten eläkevakuutusmaksujen maksaminen kolmen kuukauden välein joko pyytämällä todistuksia sopimuskumppanilta tai tarkistamalla vastaavat tiedot luotettavana pidettävältä tietojen ylläpitäjältä. Toimittajan laiminlyönnit ovat sopimussuhteen purkamisen peruste.

Harmaan talouden torjuntaohjeen mukaan rekisteröitymistä kauppa-, ennakkoperintä-, työnantaja- ja arvonlisäverovelvollisten rekisteriin tai verojen ja eläkevakuutusmaksujen maksamista tai työehtosopimuksen noudattamista ei tarvitse selvittää jos hankintayksiköllä on perusteltu syy luottaa tulevan sopijapuolen täyttävän lakisääteiset velvollisuutensa sillä perusteella, että sopimuspuoli on valtio, kunta, kuntayhtymä, Ahvenanmaan maankunnan kunta tai kuntayhtymä, seurakunta, seurakuntayhtymä, Kansaneläkelaitos tai Suomen Pankki, osakeyhtiölaissa tarkoitettu julkinen osakeyhtiö, valtion liikelaitos tai sen kokonaan omistama yhtiö, kunnan tai kuntayhtymän kokonaan omistama yksityisoikeudellinen yhteisö tai yhtiö taikka vastaava ulkomainen yhteisö tai yritys. Oyj-luokitteluun kuuluvat yritykset jäävät siten lähtökohtaisesti selvittelyn ulkopuolelle.

Globaalin vastuun strategia

Helsingin kaupunki valmistelee globaalin vastuun strategiaa. Hankintakeskus on edustettuna tässä työryhmässä. Luontevaa ja tarkoituksenmukaista olisi ottaa huomioon valtuustoaloitteessa esitetyt seikat globaalin vastuun strategiassa.

Päätelmiä

Edellä esitettyjä työkaluja - hankintalain ja tilaajavastuulain säännöksiä sekä kaupungin hankintastrategiaa, harmaan talouden torjuntaohjetta ja globaalin vastuun strategiaa - soveltamalla voidaan hankintakeskuksen mielestä ainakin osittain torjua verovarojen päätymistä veroparatiiseihin. Näillä keinoin saadut selvitykset todentavat tarjoajan tai toimittajan rekisteröitymistä sekä verojen ja



Hankintajohtaja

2.3.2012

muiden lakisääteisten maksujen maksamista. Selvitykset ovat näissä tapauksissa tarjoaja- ja sopimuskumppanikohtaisia. Siten esimerkiksi yhtiöjärjestelyin tehdyt varojen siirrot jäävät selvittämisen ulkopuolelle. Hankintakeskuksen käsityksen mukaan sellaisia järjestelyitä ei voida hankintalakiin perustuen selvittää, mahdollisesti konsernitilinpäätöksestä selviäviä seikkoja lukuun ottamatta, vaan tarjoajien tai toimittajien sitoutumiset siihen, etteivät käytä veroparatiiseja veronkiertoon, kuuluvat yhtiöiden yhteiskuntavastuun piiriin. Tämänkin vuoksi olisi verovarojen päättymistä veroparatiiseihin vastustavaa ohjeistusta ja toimenpiteitä ohjattava strategiaperustaisesti, esimerkiksi globaalien vastuun strategiassa.

Lisätiedot

Sarmela Marja, hankintalakimies, puhelin: 310 31651
marja.sarmela(a)hel.fi