

Grå ekonomi inom offentlig upphandling

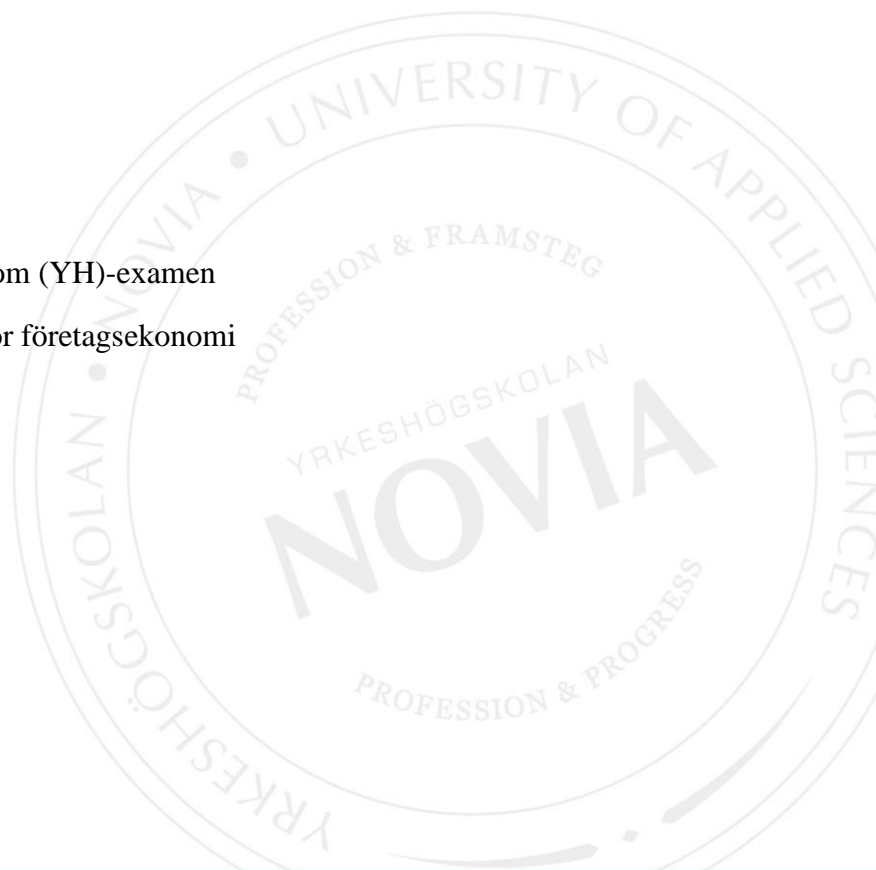
**En kvalitativ studie om bekämpning och övervakning vid
österbottniska kommuner**

Johanna Råholm

Examensarbete för tradenom (YH)-examen

Utbildningsprogrammet för företagsekonomi

Vasa 2019



EXAMENSARBETE

Författare: Johanna Råholm
Utbildning och ort: Företagsekonomi, Vasa
Inriktningalternativ: Ekonomiförvaltning
Handledare: Mayvor Höglund

Titel: Grå ekonomi inom offentlig upphandling - En kvalitativ studie om bekämpning och övervakning vid Österbottniska kommuner

Datum 15.11.2019

Sidantal 40

Bilagor 2

Abstrakt

Den offentliga upphandlingens värde har ökat med tiden och genom att allt fler byggprojekt, varor och tjänster upphandlas ökar också risken för grå ekonomi inom upphandlingarna. För kommunerna i Finland utgör offentliga upphandlingar en stor del av kommuners ekonomi, vilket leder till att risken för att bli utsatt för grå ekonomi blir större.

Syftet med detta examensarbete var att undersöka på vilka sätt österbottniska kommuner arbetar emot grå ekonomi inom offentliga upphandlingar. Målsättningen i detta arbete kunde leda till eventuella förbättringsförslag om hur den offentliga upphandlingen kunde förbättras för att undvika och minska risken för grå ekonomi.

I den teoretiska bakgrunden presenteras bakgrundsinformation för grå ekonomi och offentlig upphandling samt en kombination av ämnena specifikt för kommuner. Som grund för examensarbetet har en del av den teoretiska bakgrunden baserats på finsk lagstiftning och information från finska skatteförvaltningens hemsida. För att uppnå syftet med arbetet utgjorde den empiriska delen en kvalitativ enkätundersökning med öppna frågor, som sändes ut till de Österbottniska kommunerna.

Resultatet visade att arbetet emot grå ekonomi inom offentliga upphandlingar varierar inom de Österbottniska kommunerna. En majoritet av kommunerna utför konkreta handlingar för att övervaka och bekämpa grå ekonomi i samband med offentliga upphandlingar, men graden på handlingarna var varierande. Med studien framkom också två förbättringsförslag till hur risken för grå ekonomi vid offentliga upphandlingar kunde minimeras.

Språk: svenska

Nyckelord: grå ekonomi, offentlig upphandling, kommuner

OPINNÄYTETYÖ

Tekijä: Johanna Råholm
Koulutus ja paikkakunta: Liiketalous, Vaasa
Suuntautumisvaihtoehto: Taloushallinto
Ohjaaja: Mayvor Höglund

Nimike: Harmaa talous julkisissa hankinnoissa - Kvalitatiivinen tutkimus torjunnasta ja valvonnasta Pohjanmaan kunnissa

Päivämäärä 15.11.2019

Sivumäärä 40

Liitteet 2

Tiivistelmä

Julkisten hankintojen arvo on noussut ajan myötä, ja kun hankitaan yhä enemmän rakennushankkeita, tavaroita ja palveluita, myös harmaan talouden riski lisääntyy hankinnoissa. Suomen kunnissa julkiset hankinnat ovat suuri osa niiden taloudesta, mikä tarkoittaa, että harmaan talouden altistumisriski on suurempi.

Tämän opinnäytetyön tarkoitus oli selvittää, miten Pohjanmaan kunnat toimivat harmaata taloutta vastaan julkisissa hankinnoissa. Työn tavoite voi myös johta mahdollisiin parannusehdotuksiin, kuinka julkisia hankintoja voitaisiin parantaa harmaan talouden riskien välttämiseksi ja vähentämiseksi.

Teoriaosuudessa esitetään harmaan talouden ja julkisten hankintojen taustatiedot sekä yhdistelmä näistä aiheista erityisesti kunnille. Teoriaosuus perustuu osittain Suomen lainsäädäntöön ja tietoon Suomen verohallinnon verkkosivuilta. Empiirisenä osana suoritettiin kvalitatiivinen kyselytutkimus avoimilla kysymyksillä, jotka lähetettiin Pohjanmaan kunnille.

Tulokset osoittavat, että työ harmaata taloutta vastaan julkisissa hankinnoissa vaihtelee Pohjanmaan kunnissa. Suurin osa kunnista suorittaa konkreettisia toimia harmaan talouden torjumiseksi ja valvomiseksi julkisten hankintojen yhteydessä, mutta vaikutusaste vaihtelee. Tulokset osoittavat myös kaksi parannusehdotusta harmaan talouden riskin vähentämiseksi julkisissa hankinnoissa.

Kieli: ruotsi

Avainsanat: harmaa talous, julkiset hankinnat, kunnat

BACHELOR'S THESIS

Author: Johanna Råholm
Degree Programme: Bachelor of Business Administration
Specialization: Financial Administration
Supervisor: Mayvor Höglund

Title: Grey Economy within Public Procurement – A Qualitative Study of Control and Surveillance in Ostrobothnian municipalities

Date November 15, 2019

Number of pages 40

Appendices 2

Abstract

The value of public procurement has increased over time and as more and more construction projects, goods and services are being procured, the risk of grey economy within the procurements also increases. Public procurement represents a large part of the municipality's economy in Finland, which means that the risk of being exposed to grey economy also increases.

The aim of this thesis was to examine how municipalities in Ostrobothnia work against grey economy within public procurement. The result with this thesis may lead to proposals on how to improve public procurement to avoid and reduce the risk of grey economy.

In the theoretical background, background information for grey economy and public procurement is presented as well as a combination of the topics specific to municipalities. As a basis for the thesis, some of the information in the theoretical background was based on Finnish laws and regulations from the website of the Finnish Tax Administration. To achieve the purpose of this thesis, the empirical part consisted of a qualitative survey with open questions, which was sent to the Ostrobothnian municipalities.

The result showed that most of the municipalities in Ostrobothnia work against grey economy within public procurement. Most municipalities implement concrete actions to control and surveillance grey economy within public procurement, but the degree of actions varied. The study also came up with two improvements to minimize the risks of grey economy within public procurement.

Language: Swedish

Key words: grey economy, public procurement, municipalities

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1	INLEDNING	1
1.1	Syfte och problemformulering	2
1.2	Avgränsning	2
1.3	Examensarbetets uppbyggnad	2
1.4	Metod	3
2	TEORETISK BAKGRUND	5
2.1	Grå ekonomi	5
2.1.1	Bekämpning av grå ekonomi	8
2.1.2	Övervakning av grå ekonomi	10
2.1.3	Rättsfall om grå ekonomi	11
2.2	Offentlig upphandling	13
2.2.1	Lagstiftning	14
2.2.2	Upphandlingens olika principer	15
2.2.3	Tröskelvärden	16
2.2.4	Upphandlingsförfaranden	18
2.2.5	Anbudsförfrågan	20
2.2.6	Upphandlingsprocessen	21
2.2.7	Rättsfall om offentlig upphandling	24
2.3	Grå ekonomi och offentlig upphandling inom kommunerna	26
3	EMPIRI	28
3.1	Undersökningsmetod	28
3.1	Reliabilitet och validitet	29
3.2	Val av respondenter	30
3.3	Respondenternas svar	31
4	ANALYS OCH DISKUSSION	34
5	AVSLUTNING	38
5.1	Utmaningar i arbetet	39
5.2	Förslag och vidare forskning	39
	KÄLLFÖRTECKNING	41

Bilaga 1. E-postmeddelandet till respondenterna

Bilaga 2. Enkätfrågorna

FÖRTECKNING ÖVER TABELLER OCH FIGURER

Tabell 1: Nationella tröskelvärden	17
Tabell 2: EU-tröskelvärden	17
Tabell 3: Tröskelvärden för sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster	18
Figur 1: Myndighetssamarbete emot grå ekonomi i Finland	8
Figur 2: Upphandlingsprocessen	24
Figur 3: Diagram över kommunernas kunskap om upphandlingar och upphandlingsprocessen	31

LAGFÖRKORTNINGAR

- Grå ekonomi lagen - Lag om Enheten för utredning av grå ekonomi
(1207/2010)
- Beställaransvarslagen - Lag om beställarens utredningsskyldighet och ansvar
vid anlitande av utomstående arbetskraft (1233/2006)
- Upphandlingslagen - Lag om offentlig upphandling och koncession
(1397/2016)
- Försörjningslagen - Lag om upphandling och koncession inom sektorerna
vatten, energi, transporter och posttjänster
(1398/2016)

1 INLEDNING

Den offentliga upphandlingens värde har ökat i samband med att myndigheter och enheter som kan jämföras med myndigheter upphandlar allt fler byggprojekt, varor och tjänster. I Finland köps dessa till ett värde av över 35 miljarder euro per år vilket ökar risken för grå ekonomi inom offentlig upphandling. Grå ekonomi inom offentlig upphandling kan bland annat ske genom mutor, skattebedrägerier eller genom bokföringsbrott. Grå ekonomi inom offentlig upphandling skadar samhället på individnivå, företagsnivå och samhällsnivå. På individnivån skadas arbetstagare genom icke utbetalda lagstadgade ersättningar. På företagsnivån lider företag på grund av en icke jämförd konkurrens. På samhällsnivån drabbas alla hederliga privatpersoner och företagare på grund av skatteförhöjningar och försvagad offentlig service. (Skatteförvaltningen, 2019c).

Det finns ingen statistik på hur förekommande grå ekonomi är inom den offentliga upphandlingen. I många fall saknar den upphandlande enheten viktig kunskap som behövs för en upphandling och för att genomgå en upphandlingsprocess. Ofta tolkas upphandlingslagen för kritiskt vilket leder till att den upphandlande enheten oftast väljer det billigaste alternativet, utan att jämföra de andra anbuden. Vid en mera öppen tolkning av lagen kan grå ekonomi förhindras bättre. (Skatteförvaltningen, 2019c; Hammarström, 2017).

Upphandlingar utgör en stor del av kommuners ekonomi. Kommunerna har börjat satsa mera på upphandlingar än att själva producera varor, tjänster och byggentreprenader. Detta till följd av ekonomiskt pressade lägen. Den offentliga upphandlingen kan utgöra risker för oetiska eller korrupta situationer för kommunerna. (Björkwall, Valkeinen, Vuorento & Suomen Kuntaliitto, 2013, ss. 47-49; Finlands Kommunförbund, 2018b, ss. 6-7).

I detta examensarbete kommer jag att undersöka på vilka sätt Österbottniska kommuner arbetar emot grå ekonomi inom offentliga upphandlingar. Målsättningen med detta arbete är att det kan leda till eventuella förbättringsförslag om hur den offentliga upphandlingen kunde förbättras för att undvika och minska risken för grå ekonomi.

1.1 Syfte och problemformulering

Syftet med detta examensarbete är att undersöka på vilka sätt Österbottniska kommuner arbetar emot grå ekonomi inom offentliga upphandlingar. Målsättningen med detta arbete kan leda till eventuella förbättringsförslag om hur den offentliga upphandlingen kunde förbättras för att undvika och minska risken för grå ekonomi.

För att uppnå syftet med examensarbetet kommer följande frågeställningar att besvaras:

- *Vilka områden/branscher medför störst risk för grå ekonomi när kommunerna genomför en upphandling?*
- *Hur arbetar kommunerna emot grå ekonomi inom offentlig upphandling?*
- *Vilka förändringar kan göras för att minimera risken för grå ekonomi vid en upphandling?*

1.2 Avgränsning

För att detta arbete inte ska bli för brett och okontrollerbart har jag valt att fokusera på offentlig upphandling inom kommunsektorn och inte för några andra upphandlande enheter. Vid valet av kommuner har jag valt att fokusera på de Österbottniska kommunerna. Detta på grund av eget intresse för hur de Österbottniska kommunerna arbetar emot grå ekonomi samt för att få en mera djupgående analys. Eftersom datainsamling och analys av svar från alla kommuner i Finland skulle leda till en alltför stor arbetsmängd och tidsåtgång har jag valt att begränsa mitt arbete på detta sätt.

1.3 Examensarbetets uppbyggnad

I arbetets första kapitel, *Inledning*, görs en introduktion till examensarbetet och valet av ämne. Här framkommer syftet med arbetet, redogörelse för de frågeställningar som ska besvaras, förklaring till vilka avgränsningar som gjorts samt vilken forskningsmetod och tillvägagångssätt som används för arbetet.

I det andra kapitlet, *Teoretisk bakgrund*, presenteras sådan bakgrundsinformation som behövs för att uppfylla syftet med examensarbetet och för att ge läsaren en helhetsbild. Här

redogörs för ämnena grå ekonomi, offentlig upphandling och grå ekonomi och offentlig upphandling inom kommuner. Inom kapitlet grå ekonomi förklaras vad grå ekonomi är, hur fenomenet ska bekämpas och övervakas och till sist presenteras ett rättsfall som behandlar ämnet. Inom kapitlet offentlig upphandling förklaras vad offentlig upphandling är, gällande lagstiftning kring det, kortfattat om upphandlingsprocessen och till sist ett rättsfall som behandlar ämnet. I den teoretiska bakgrundens sista kapitel kombineras de tidigare ämnena och sammanställs specifikt för kommuner.

I arbetets tredje kapitel, *Empiri*, förklaras valet av undersökningsmetod och respondenter. Här redogörs också för respondenternas svar. I det fjärde kapitlet, *Analys och diskussion*, görs en djupgående analys av enkätsvaren och de jämförs med arbetets frågeställningar och den teoretiska bakgrunden. Genom analys besvaras arbetets frågeställningar och paralleller till den teoretiska bakgrunden dras. I arbetets femte och sista kapitel, *Avslutning*, sammanfattas examensarbetet och de slutsatser som dragits. Här berättas också om de utmaningar som uppstått under arbetets gång samt förslag till vidare forskning ges.

1.4 Metod

När en undersökning påbörjas måste forskaren besluta sig för om kvantitativ- eller kvalitativ forskningsmetod ska användas. I vissa undersökningar kan även en kombination av båda metoderna användas. Valet av forskningsmetod beror på de målsättningar som forskaren har med undersökningen.

Det finns tydliga skillnader i de olika forskningsmetoderna. Den största skillnaden är att inom kvantitativ forskningsmetod ligger fokus mera på att fastställa mängden data och siffror, medan inom kvalitativ forskning ligger fokus på insamling och analys av ord. Förenklat är det inom kvantitativa metoder viktigt med en stor mängd data och inom kvalitativa metoder är det mera kvaliteten och innehållet i data som är viktig istället för mängden data. Trots skillnaderna i kvantitativa och kvalitativa metoder finns det också några likheter mellan forskningsformerna. Bland annat ska båda metoderna vara lämpliga för de forskningsfrågor som tagits fram samt kunna besvara dessa. Båda metoderna lägger stor vikt vid transparens och inriktar sig på att minska den datamängd som samlats in för att kunna skapa en mening och sammanställa forskningen. (Bryman & Bell, 2017, ss. 58-59, 372, 396-397).

Detta examensarbete är uppbyggt enligt den kvalitativa forskningsmetoden och följer den kvalitativa forskningsprocessen. Vid en kvalitativ undersökning börjar forskaren med att ta fram generella frågeställningar. Efter det väljs den plats och de personer som ska ingå i undersökningen. När detta har valts kan forskaren utföra undersökningen och samla in data som sedan ska bearbetas och analyseras. Av data som uppkommit kan forskaren sedan börja greppa målen med forskningen gentemot teorin. Till sist kan forskaren dra slutsatser och presentera ett resultat. (Bryman & Bell, 2017, ss. 375-376).

Som grund för mitt examensarbete har jag valt att basera en del av den teoretiska bakgrunden på finsk lagstiftning och information från finska skatteförvaltningens hemsida. Examensarbetet kompletteras med en kvalitativ undersökning i form av en enkät med öppna frågor som utgör den empiriska delen av arbetet. Genom enkäten och analys av de svar som redogörs med den, kommer syftet med arbetet att uppfyllas och frågeställningarna besvaras.

2 TEORETISK BAKGRUND

I detta kapitel presenteras bakgrundsinformation för examensarbetet i tre underrubriker. Under rubriken ”*Grå ekonomi*” förklaras vad grå ekonomi är, hur fenomenet ska bekämpas och övervakas och till sist presenteras ett rättsfall som behandlar ämnet. Under rubriken ”*Offentlig upphandling*” förklaras vad offentlig upphandling är och gällande lagstiftning kring det. Här förklaras upphandlingens olika principer, tröskelvärden och förfaranden och om anbudsförfrågan samt kortfattat om upphandlingsprocessen. Till sist presenteras ett rättsfall som behandlar ämnet. Under rubriken ”*Grå ekonomi och offentlig upphandling inom kommunerna*” kombineras de tidigare rubrikerna och sammanställs specifikt för kommuner.

2.1 Grå ekonomi

Med grå ekonomi, eller dold brottslighet, avses vanligtvis en laglig affärs- och företagsverksamhet som försummar att betala sådana avgifter och skatter som enligt lag är en skyldighet att betala. Grå ekonomi sker alltid med avsikt att minska på utgifterna och uppnå så hög inkomst som möjligt. De organisationer som deltar och bidrar till grå ekonomi är mycket väl medvetna om det. Grå ekonomi är ett omfattande begrepp som finns inom många olika områden. Några exempel på områden som ofta kan förknippas med grå ekonomi och där riskerna för utsatthet är som störst är: offentlig upphandling, svart arbetskraft, korruption, missbruk av identiteter, virtuella valutor, försummelse att betala lagstadgade avgifter, fusk vid försäljning av konsumentprodukter och utrikeshandel. (Skatteförvaltningen, 2017; Hammarström, 2017; Skatteförvaltningen, 2019a).

Orsaker till att grå ekonomi uppstår kan indelas i tre faktorer. Den första är faktorer som är relaterade till statskontroll. Den andra är faktorer som beror på arbetsmarknadsförändringar och den tredje är faktorer som beror på förändringar i sociala värden. Grå ekonomi uppstår alltså inte enbart av ekonomiska faktorer. De länder i världen som är mindre drabbade av grå ekonomi än genomsnittet, beror enligt forskning på lägre skattesatser och färre lagar och regler. Dessa länder har också långt utvecklade rättssystem och betydande myndighetsövervakning. (Forsius, 2016, s. 10).

Den gråa ekonomin i Finland uppgår uppskattningsvis till 1 – 14 miljarder euro av landets BNP. Beloppet är svårt att mäta eftersom myndigheterna inte har kunskap om all brottslighet som sker. Den gråa ekonomin påverkar både individen och samhället. Då organisationer

ägnar sig åt grå ekonomi leder det till att staten får in mindre skattepengar. Då måste finansieringen av allmännyttiga saker göras genom skatteförhöjningar på andra fronter. Utgifter för bland annat vägskötsel, tjänster inom hälsovård och stöd för utbildning fås då genom höjning av skatter för hederliga privatpersoner och företagare som sköter om sina skyldigheter. Grå ekonomi försämrar också konkurrensförutsättningar. Detta genom att förvränga prisnivåer, inverka på antalet arbetsplatser samt genom att försämma tryggheten och kvaliteten på varor och tjänster. Grå ekonomi är som mest förekommande inom bygg- och restaurangbranschen, men också inom transport- och renhållningsbranschen, varvsindustrin och östhandeln förekommer problem. Problemen uppstår på grund av att dessa branscher ofta exponeras för grå ekonomi till följd av låga löner och behovet efter stor mängd arbetskraft. (Inrikesministeriet, u.å.; Hammarström, 2017; Skatteförvaltningen, u.å.).

I regeringens proposition (163/2010) gavs förslaget till att stifta en Lag om Enheten för utredning av grå ekonomi (1207/2010). Lagen godkändes och trädde i kraft år 2011. Tidigare fanns det ingen klar definition av vad termen grå ekonomi innebar. Myndigheterna kunde endast utföra egna utredningar på sådan information som myndigheterna själva hade tillgång till, och enbart för den egna verksamheten. Det fanns inte heller en specifik enhet som enbart arbetade med att utreda grå ekonomi. För att effektivt kunna förebygga brott kopplade till grå ekonomi är det viktigt att myndigheter har tillgång till tillräcklig mängd av relevant information. Genom att till exempel myndigheter som polisen, skatteförvaltningen och tullen delar information och uppgifter med varandra på en gemensam plattform blir analysarbetet av grå ekonomi effektivare. Tidigare har sådant samarbete inte varit möjligt, men i och med den nya lagstiftningen förändrades förutsättningarna. (RP 163/2010, ss. 7-8).

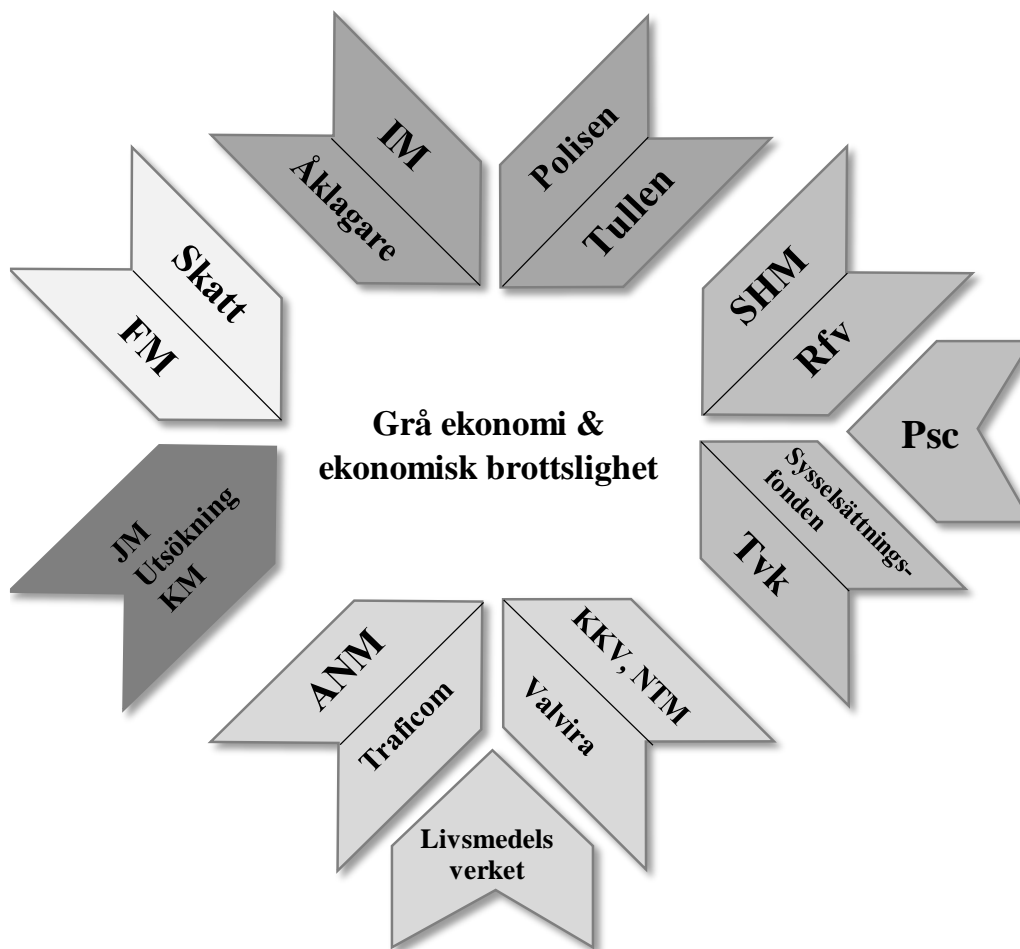
Enligt regeringspropositionens uppskattningar förlorar samhället runt 5 – 10 miljarder euro årligen till grå ekonomi och ekonomisk brottslighet. Lagförslaget vill effektivisera spridningen av information om grå ekonomi och om hur det ska bekämpas. Lagen ska förutsätta att myndigheter får information om både personers och organisationers ekonomi, kopplingar och fullgörande av betalning av skatter och offentligrättsliga avgifter. Genom lagförslaget vill regeringen ta fram en speciell enhet för utredning av grå ekonomi. Enheten ska fungera som stöd åt myndigheterna och andra enheter i kampen emot grå ekonomi. Enheten för utredning av grå ekonomi ska utreda grå ekonomi som en helhet. De ska framställa och sprida information om grå ekonomi och om hur den ska bekämpas. Enheten

ska göra fenomenutredningar och fullgöranderapporter och ge utlåtanden om lagförbättringsförslag och om myndigheternas arbete. (RP 163/2010, ss. 8-9).

Fullgöranderapport beskrivs i grå ekonomi lagens 5 § och 7 §. Enheten för utredning av grå ekonomi ska göra en fullgöranderapport på begäran av en myndighet för en specifik organisation eller person som är kopplad till organisationen. Rapporten är baserad på relevanta uppgifter där organisationens eller personens ekonomi och verksamhet framkommer. Detta för att avgöra om de uppfyller sina skyldigheter att betala skatter, tullavgifter och andra lagstadgade avgifter. Rapporten fungerar som hjälpmedel åt myndigheterna när de utför tillsynsåtgärder. För uppgörandet av dessa rapporter har enheten rätt att få de uppgifter som behövs för utredningen från myndigheterna. Enligt 11 § är det viktigt att en fullgöranderapport endast får överlämnas till den specifika myndighet som begärde rapporten. Rapporten ska avlämnas avgiftsfritt och den myndighet som mottagit fullgöranderapporten får själva bestämma om dess uppgifter får användas till något annat ändamål. Enheten för utredning av grå ekonomi ska koncentreras till sådana uppgifter som berör organisationer och inte till sådant som berör privatpersoner. (RP 163/2010, s. 9; Skatteförvaltningen, 2019c; (1207/2010), 5, 7, 11 §).

Ett tätt samarbete mellan skatteförvaltningen och andra myndigheter både inrikes och internationellt är nödvändigt för att bekämpa och övervaka den grå ekonomin. Inom Finland sker samarbetet med informationsutbyte mellan 20 olika myndigheter samt åtta förvaltningsområden. (Figur 1). En utredning kan vara utmanande och genom informationsutbyte och samarbete underlättas arbetet. (Inrikesministeriet, u.å.).

Figur 1 beskriver myndighetssamarbetet i Finland från vänster till höger: *Beskattning*: Finansministeriet (FM) och Skatteförvaltningen (Skatt). *Brottsbekämpning*: Inrikesministeriet (IM), Polisen, Tullen och Riksåklagarämbetet (Åklagare). *Arbetsgivare och beställansvar*: Social- och hälsovårdsministeriet (SHM), Regionförvaltningsverket (Rfv), Pensionsskyddscentralen (Psc), Sysselsättningsfonden och Olycksfallsförsäkringscentralen (Tvk). *Produkter, tjänster och jämlik konkurrens*: Arbets- och näringsministeriet (ANM), Livsmedelsverket, Valvira, Traficom och Konkurrens- och konsumentverket (KKV). *Rättssäkerhet och insolvens*: Justitieministeriet (JM), Utsökningsväsendet (Utsökning) och Konkursombudsmannen (KM). (Skatteförvaltningen, 2019g).



Figur 1: Myndighetssamarbete emot grå ekonomi i Finland

2.1.1 Bekämpning av grå ekonomi

År 2016 publicerade statsrådet ett åtgärdsprogram som handlar om en satsning att bekämpa grå ekonomi mellan åren 2016 – 2020. Programmet är en fortsättning på ett tidigare projekt som löpte ut 2015. Åtgärdsprogrammet har flera syften vilka är att:

- Minska och förebygga den grå ekonomin både nationellt och internationellt.
- Minska och förebygga den finansiella brottsligheten i Finland.
- Minska och förebygga grå ekonomi och ekonomisk brottslighet i näringslivet.
- Främja åtgärder som förbättrar företagares möjligheter att konkurrera rättvist.

- Underlätta för organisationer att fullgöra sina skyldigheter.
- Främja konkurrensförutsättningarna och skapa lika villkor för företag.

(Valtioneuvosto, 2016, s. 2).

I programmet framkommer det att samarbete mellan myndigheterna och den privata sektorn är en viktig faktor för att skapa ett gynnsamt resultat och uppnå syftet med programmet. Förebyggande arbete, lagstiftningskontroller och lagändringar är praktiska åtgärder som ska tillsättas för att bekämpa grå ekonomi. Det är mera effektivt och ekonomiskt hållbart att lägga fokus på förebyggande arbete emot grå ekonomi istället för att ta upp kampen i efterhand. Detta på grund av att brottsutredningar och domstolsförfaranden är väldigt tidskrävande och begränsade. Genom att fokusera på förebyggande arbete och skapa förhållanden där organisationer gynnas av att göra det rätta, och missgynnas av att göra det som är fel, kommer enligt programmet den grå ekonomin att bekämpas. (Valtioneuvosto, 2016, ss. 2-3, 5).

För att kunna bekämpa den grå ekonomin krävs det att myndigheterna håller sig uppdaterade och har en gemensam bild av läget. En stor utmaning för myndigheterna är internationaliseringen. Speciellt i sådana fall där finländska företag ansluter sig till utländska företag. I sådana situationer blir informationstillgången bristfällig vilket bidrar till ökad risk för grå ekonomi. Även e-handeln, handeln med virtuella varor, skatteparadis och mellanhänder utgör riskzoner som är svårkontrollerade. Målen med åtgärdsprogrammet är att arbeta för att ge företag rättvisa konkurrensförutsättningar och förebygga grå ekonomi och ekonomisk brottslighet. Målet är också att öka myndigheternas effektivitet och skapa brottsförebyggande åtgärder emot grå ekonomi och ekonomisk brottslighet. (Valtioneuvosto, 2016, s. 4).

I Antti Rinnes regeringsprogram framkommer flera åtgärder som regeringen ska tillämpa emot den grå ekonomin från och med år 2021. Programmet innehåller 20 punkter om åtgärder som regeringen kommer att fortsätta med trots att åtgärdsprogrammet för åren 2016 – 2020 löper ut. I Rinnes regeringsprogram har cirka 20 miljoner euro reserverats på bekämpningsåtgärder emot den grå ekonomin. Utöver det har 1,3 miljoner euro reserverats åt utökningsverket och konkursombudsmannen byrå, som ska tillämpas i arbetet emot grå ekonomi. (Statsrådet, 2019, ss. 23, 199-200).

I Rinnes regeringsprogram framkommer det att regeringen bland annat vill att företag satsar alltmer på elektroniska fakturor och kvitton. Lagstiftningen ska göras så att skatteförvaltningen får tillgång till information på ett mer smidigt sätt för deras beskattningsverksamhet och mervärdesskattedeclarationernas innehåll ska uppdateras och utvidgas. Skattnummer ska tas i bruk inom flera branscher där risk för grå ekonomi finns. Mera ingående information om huruvida organisationer uppfyller sina skyldigheter ska finnas i FODS, företags- och organisationsdatasystemet. Informationsutbytet mellan olika myndigheter ska förenklas så att information om grå ekonomi blir mera lättåtkomligt. Anmälningförsummelser ska bli enklare att utreda och bokföringsskyldigheten ska även tillämpas på sådana utländska verksamheter som i Finland har ett fast verksamhetsställe. Aggressiva skatteplaneringar och privatpersoners verksamheter ska enheten för utredning av grå ekonomi få större tillgång till att utreda. Ändringar i beskattningsuppgifter ska bli allmänna och en utveckling av metoder vid ingripandet av alltför låga löneutbetalningar ska undersökas. (Statsrådet, 2019, ss. 199-200).

I regeringsprogrammet stiftas det att Finland ska fortsätta att vara en aktiv del av den internationella bekämpningen av grå ekonomi genom fortsatt gott samarbete med sina samarbetspartners. (Statsrådet, 2019, s. 23).

2.1.2 Övervakning av grå ekonomi

Skatteförvaltningen utgör flera åtgärder för att övervaka grå ekonomi. Den effektivaste åtgärden som skatteförvaltningen utför är skatterevisioner. I dessa processer upptäcks den största mängden skattebrott och det fungerar som ett effektivt verktyg mot att förhindra en del av den gråa ekonomin. De företag som väljs till att revideras har oftast en omsättning på under 10 miljoner euro. Vid upptäckt av väsentligt skattebrott anmäler skatteförvaltningen ärendet till polisen som då påbörjar en förundersökning. Påföljderna för att ha begått ett skattebrott är oftast fängelse eller böter. Det vanligaste straffet är fängelsestraff på grund av att största delen av de brott som utreds är grova skattebrott. Enligt skatteförvaltningens uppgifter över skatterevideringar ledde 19 % av de reviderade fallen år 2018 till brottsanmälningar. Största delen av fallen berörde aktiebolag och privatpersoner. Tillvägagångssättet för att undvika att betala skatt skedde oftast genom felaktiga verifikat. År 2018 uppmättes ett förlorat värde på 30 miljoner euro i samband med felaktiga verifikat samt över 1000 svartjobb med förlorade löner på ungefär 42 miljoner euro. (Skatteförvaltningen, 2012; Inrikesministeriet, u.å.; Skatteförvaltningen, 2019b).

Syftet med Lag om beställarens utredningsskyldighet och ansvar vid anlitande av utomstående arbetskraft (1233/2006), 1§, är att gynna en arbetsmarknad med lika konkurrens. Anställningsvillkor, inhyrd arbetskraft och användning av underleverans ska följas lagenligt. Lagen syftar också till att de som ingått avtal följer de bestämmelser som parterna kommit överens om. I Finland är det Regionförvaltningsverket i södra Finland som sköter om tillsynen av arbetarskyddet och att beställaransvarslagen följs. Genom sina inspektioner finner Regionförvaltningsverket svart arbetskraft genom utländska arbetstagare som inte har rätt att arbeta i Finland. De branscher där inspektionerna resulterar i upptäckt av en stor mängd utländsk arbetskraft är städ- och byggbranschen. Mängden utländsk arbetskraft har minskat under de senaste åren vilket gör tillsynen lyckad. ((1233/2006), 1 §; Skatteförvaltningen, 2019e).

Inkomstregistret som trädde i kraft 1.1.2019 är också ett effektivt verktyg för att övervaka och bekämpa svart arbetskraft inom den gråa ekonomin. Genom att löneuppgifter anmäls i realtid får myndigheterna uppdaterad information som de använder sig av i sina övervakningar. (Skatteförvaltningen, 2019d).

Skatteförvaltningen övervakar grå ekonomi i realtid genom riskanalyser. Detta för att kunna förebygga att brott sker istället för att behöva ta itu med konsekvenserna i efterhand. Genom riskanalyserna kan skatteförvaltningen fokusera övervakningen på företag som utgör större risk. Övervakningarna koncentreras ofta till momsbeskattningen. Även andra myndigheter övervakar den gråa ekonomin. Bland annat arbetsskyddsmyndigheterna övervakar arbetsgivarna i Finland och tullen övervakar företag som utövar någon typ av utrikeshandel. (Skatteförvaltningen, 2012; Skatteförvaltningen, 2019f; Social- och hälsovårdsministeriet, u.å.).

2.1.3 Rättsfall om grå ekonomi

Högsta domstolen dömde år 2013 en person för två grova skattebedrägeribrott, bokföringsbrott samt grovt bokföringsbrott, arbetspensionsavgiftsbedrägeri samt grovt arbetspensionsavgiftsbedrägeri och grov oredlighet som gäldenär. Personen i fråga överklagade domen, men Högsta domstolen fastställde det tidigare bestämda straffet på fem års fängelse. (HD:2013:92).

HD:2013:92: "A hade betalat s.k. svart lön, sammanlagt ca 1,6 miljoner euro, till anställda i bolaget X Ab. X Ab hade undandragit mervärdesskatt, förskotts innehållningar och arbetsgivarens socialskyddsavgifter samt inkomstskatt och A personlig inkomstskatt

sammanlagt mer än 1,2 miljoner euro. För att dölja förfarandet hade uppdiktade verifikat bokförts i X Ab:s bokföring till ett värde av ca 2,5 miljoner euro.

A hade inte heller meddelat pensionsförsäkringsbolaget de löner som X Ab hade betalat ut och på det sättet orsakat att en arbetspensionsavgift på ca 140 000 euro inte hade tagits ut. Dessutom hade A gjort egendom till ett värde av ca 60 000 euro oåtkomlig för sina borgenärer.”

2.2 Offentlig upphandling

Offentlig upphandling är när myndigheter och enheter som kan jämföras med myndigheter köper varor, tjänster eller byggnadsentreprenader som utförs av någon annan än myndigheten själv. Den offentliga upphandlingen styrs både av EU-direktiv samt genom lagar och förordningar på nationell nivå. Offentlig upphandling skiljer sig från andra upphandlingar på det sätt att upphandlingarna görs av sådana upphandlande enheter som stadgas i lagen. De upphandlande enheterna är stat, kommun, evangeliska-lutherska och ortodoxa kyrkan, offentligrättsliga organ samt statens affärsverk. (Finlands Kommunförbund, 2016a; Finlands Kommunförbund, 2016c)

Inom Finland styrs upphandlingen till viss del genom bestämmelser i Lag om offentlig upphandling och koncession (1397/2016) och Lag om upphandling och koncession inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster (1398/2016). Lagarna tillämpas på sådana upphandlingar där det uppskattade värdet på en upphandling överstiger tröskelvärdena. Målet med upphandlingslagen och försörjningslagen är att göra användningen av allmänna medel mera effektiv och skapa hållbarare upphandlingar. Offentliga upphandlingar ska utföras på ett sådant sätt som gynnar konkurrens och tar i beaktande miljö- och sociala aspekter. Att gynna konkurrens innebär att både mindre och större företag ska ha likadana möjligheter att ge anbud för sådana varor, tjänster eller byggentreprenader som ska upphandlas. Upphandlingarna ska också utföras på ett ekonomiskt och systematiskt sätt samt hålla en hög standard. (Finlands Kommunförbund, 2016c; (1397/2016);(1398/2016))

Enligt regeringens proposition (108/2016) uppgick den offentliga upphandlingens värde inom EU till cirka 1 786 miljarder euro år 2013. Det motsvarar emellan 6 – 25 % av medlemsländernas BNP, beroende från land till land. Inom Finland upphandlas det för uppskattningsvis 30 miljarder euro per år. Det motsvarar cirka 17 % landets BNP. Av summan står konkurrenskraftiga upphandlingar för cirka en tredjedel. Offentliga upphandlingar utgör en stor del av länders ekonomi vilket medför att risken för korruption blir högre. (RP 108/2016, s. 5; Halonen, 2016).

2.2.1 Lagstiftning

Upphandlingslagen och försörjningslagen förnyades enligt regeringens proposition till Lag om offentlig upphandling och koncession (1397/2016) och Lag om upphandling och koncession inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster (1398/2016). Lagarna godkändes och trädde i kraft år 2017 och ersatte de tidigare lagstiftningarna. (RP 108/2016, s. 1).

Syftet med propositionen var bland annat att skapa en effektivare och förenklad upphandling genom ändringar i upphandlingsförfarandena och effektiviseringen av allmänna medel. Genom propositionen vill regeringen skapa en mera jämlik och icke-diskriminerande konkurrens för företagen oberoende storlek och klargöra viktiga begrepp i lagstiftningen. De nya lagstiftningarnas innehåll förnyas på många plan men stadganden om gällande upphandlingsförfaranden, tillämpningsområden och rättsmedel är fortfarande de samma. Några förändringar som gjordes var att instifta nya konkurrensutsättningsförfaranden, beaktanden av kvalitativa-, miljö- och sociala aspekter blev viktigare, förfaranden vid nationella upphandlingar förenklades samt gavs Konkurrens- och konsumentverket (KKV) i uppgift att övervaka direktupphandlingar i större grad. (RP 108/2016, s. 1).

Korruption sker ofta i direktupphandlingar. En direktupphandling är när en upphandlande enhet endast förhandlar med en leverantör och inte allmänt. Direktupphandling görs på grund av orsaker som tidsbrist eller specifika krav som enbart leverantören i fråga klarar av att utföra. KKV har sedan 2017 lagt stort fokus på direktupphandlingarna. I denna typ av upphandling är misstanken om korruption högre. Korruption i offentliga upphandlingar utspelar sig både nationellt och internationellt genom att en eller flera parter i den upphandlande enheten missbrukar deras makt. Missbruket kan ske genom mottagande av muta från en leverantör för att gynna ett visst resultat. Rent praktiskt sker det bland annat genom överfaktureringar, underprissättningar och undvikande av att utsätta upphandlingen för konkurrens. (Skatteförvaltningen, 2019c).

Med regeringspropositionen vill regeringen uppnå flera mål. Bland annat på nationell nivå vill propositionen införa de direktiv som Europaparlamentet och Europarådet har gällande offentlig upphandling, koncessioner och upphandling inom försörjningssektorerna. Med propositionen vill man också göra upphandlingarna mera moderna, enkla och flexibla. Kvaliteten på upphandlingar ska förbättras och nya innovativa lösningar gällande upphandlingar ska tas fram. I propositionen framkommer också att gemensamma åtgärder

ska tas mot bekämpning av grå ekonomi och korruption. Upphandlingslagstiftningen ska tas i större beaktande och upphandlingsförfarandena ska effektiviseras. (RP 108/2016, ss. 32–33).

Syftet och ändamålet med upphandlingslagen och försörjningslagen stadgas i lagarnas 1 § och 2 §. Syftet med lagstiftningarna är att få upphandlande enheter att utsätta sina upphandlingar och koncessioner för konkurrens. Med lagarna ska användningen av allmänna medel bli mera effektiv. Upphandlingarna ska behålla en hög standard och kvalitet och en jämlik konkurrens mellan leverantörer ska främjas. Med jämlik konkurrens menas att alla företag, stora som små, ska kunna delta i upphandlingarna. ((1397/2016), 1, 2 §;(1398/2016), 1, 2 §).

Flera EU-direktiv har implementerats i lagstiftningarna. I upphandlingslagen följs Europaparlamentets och Europarådets direktiv 2014/24/EU. Direktivet kallas också för *upphandlingsdirektivet*. Även direktivet 89/665/EEG om koordinering av lagar och författningar för prövning av upphandlingar följs i lagstiftningen. I försörjningslagen följs Europaparlamentets och Europarådets direktiv 2014/25/EU, även kallat *försörjningsdirektivet* samt 92/13/EEG om koordinering av lagar, författningar, gemensamma regler och upphandlingsförfaranden som gäller företag inom vatten-, energi-, telekommunikation- och transportbranscherna. Både upphandlingslagen och försörjningslagen styrs av Europaparlamentets och Europarådets direktiv 2007/66/EG, som handlar om prövning av effektivare förfaranden inom offentlig upphandling och 2014/23/EU om koncessioner och dess fördelning, även kallat *koncessionsdirektivet*. ((1397/2016), 1, 2 §;(1398/2016), 1, 2 §).

2.2.2 Upphandlingens olika principer

Inom konkurrensutsättningen av offentliga upphandlingar finns det vissa principer som ska följas. Myndigheter och andra upphandlande enheter som nämns i upphandlingslagen ska följa dessa principer genom hela upphandlingsförfarandet. Principerna stadgas i upphandlingslagen, 3 §, och dessa är likabehandling och jämlikhet, icke-diskriminering, öppenhet och proportionalitet. (Finlands Kommunförbund, 2016b).

Principen om *lika behandling och jämlikhet* handlar om att formulera och definiera upphandlingsdokumenten på ett sådant sätt att det ger leverantörerna samma förutsättningar. Då anbudet och leverantörerna ska jämföras, ska detta göras på ett jämlikt sätt och de krav

som ställts ska gälla för alla. Alla anbud som uppfyller de krav som ställts ska tas med i jämförelsen och inget anbud får uteslutas. (Finlands Kommunförbund, 2016b).

Principen om *icke-diskriminering* handlar om att leverantörer inte får diskrimineras i en upphandling på grund av nationalitet eller etablering. En upphandling får inte ställas på sådant sätt att den enbart gynnar lokala regioner och diskriminerar andra, utan samma förutsättningar gäller för alla. (Finlands Kommunförbund, 2016b).

Principen om *öppenhetsprincipen* handlar om att information om anbudsförfrågan, upphandlingen, upphandlingsförfarandet, upphandlingens resultat och handlingar inte får hemlighållas för allmänheten. Informationen ska finnas tillgänglig för att ge möjlighet åt fler leverantörer att delta i upphandlingen. (Finlands Kommunförbund, 2016b).

Principen om *proportionalitet* handlar om att upphandlingsförfarandet och upphandlingens mål står i rätt proportion till varandra. Även innehållet i anbudsförfrågan och de villkor som stadgats i anbudsförfarandet ska kunna sättas i proposition till upphandlingens art. (Finlands Kommunförbund, 2016b).

2.2.3 Tröskelvärden

Inom offentlig upphandling finns tre olika tröskelnivåer beroende på upphandlingens värde. Värdena indelas i EU-tröskelvärde och upphandlingar som över- eller understiger det nationella tröskelvärdet. Tröskelvärdena som används vid upphandlingar som överstiger de nationella tröskelvärdena (Tabell 1) hittas i upphandlingslagen, 25 §. Tröskelvärdena som används vid upphandlingar som överstiger EU-tröskelvärdena (Tabell 2) hittas i upphandlingslagen, 26 §. Tröskelvärdena för upphandlingar inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster (Tabell 3) stadgas i försörjningslagen, 13 §. (Finlands Kommunförbund, 2016c).

Vid upphandlingar vars värde inte uppgår till tröskelvärdena tillämpas inte upphandlingslagstiftningen. Då används istället anvisningar och bestämmelser som myndigheten själv tar fram. Trots att upphandlingslagen inte tillämpas på små upphandlingar ska ändå öppenhetsprincipen och icke diskriminering tillämpas på upphandlingarna. Upphandlingarna ska konkurrensutsättas och beställaransvarslagen ska tillämpas vid upphandlingsvärden över 9000 euro. (Finlands Kommunförbund, 2019; Björkwall, m.fl., 2013, s. 51).

Tabell 1: Nationella tröskelvärden

Nationella tröskelvärden (fr. 1.1.2017)	
Upphandling av:	€
Varor, tjänster och projekttävlingar	60 000
Byggnadsentreprenader	150 000
Social- och hälsovårdstjänster	400 000
Andra särskilda tjänster	300 000
Koncessioner	500 000

Tabell 2: EU-tröskelvärden

EU-tröskelvärden (fr. 1.1.2018)	
Statliga centralförvaltningsmyndigheter	€
Varor, tjänster och projekttävlingar	144 000
Byggnadsentreprenader	5 548 000
Övriga upphandlande enheter	€
Varor, tjänster och projekttävlingar	221 000
Byggnadsentreprenader	150 000

Tabell 3: Tröskelvärden för sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster

Sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster	
Upphandling av:	€
Varor, tjänster och projekttävlingar	443 000
Byggnadsentreprenader	5 548 000
Social- och hälsovårdstjänster	1 000 000
Koncessioner	5 548 000

.(Finlands Kommunförbund, 2018a).

För sådana upphandlingar som uppskattningsvis överstiger de nationella tröskelvärdena ska en nationell upphandlingsannons publiceras på Arbets- och näringsministeriets webbsida HILMA. Upphandlingar som understiger de nationella tröskelvärdena tillämpas inte av upphandlingslagen, men ett meddelande om upphandlingen kan fortfarande publiceras på HILMA. (Arbets- och näringsministeriet, 2019).

För sådana upphandlingar som uppskattningsvis överstiger EU-tröskelvärdena måste alltid en upphandlingsannons publiceras på HILMA. Annonsen publiceras på EU-nivå och ger alla medlemsstater tillgång att se aktuella upphandlingar. Upphandlingen publiceras också i den officiella tidningen för Europeiska gemenskaperna samt på databasen Tenders Electronic Daily (TED). (Arbets- och näringsministeriet, 2019).

2.2.4 Upphandlingsförfaranden

I 5 kap. i upphandlingslagen presenteras olika upphandlingsförfaranden som används vid offentliga upphandlingar. Dessa är öppet-, selektivt- och förhandlat förfarande, konkurrenspräglad dialog, innovationspartnerskap, direktupphandling, ramavtal, elektroniska auktioner, dynamiska inköpssystem, elektroniska kataloger och projekttävlingar. Upphandlingsförfarandena tillämpas både på upphandlingar som överstiger EU-tröskelvärden och nationella tröskelvärden. Upphandlingsförfarande ska väljas enligt

det som bäst passar upphandlingens art och konkurrensutsättning. Förfarande ska också väljas så att det överensstämmer med lagstiftningen och tröskelvärdena. Tidsfristen ska tas i beaktande vid valet av förfarande. Hur komplicerad en upphandling är samt dess art påverkar den tid det tar att framställa upphandlingen och svarstiden för anbudena. ((1397/2016), 56 §; Arbets- och näringsministeriet, 2018). I denna rubrik kommer de vanligare upphandlingsförfarandena presenteras, vilka är: öppet-, selektivt- och förhandlat förfarande samt direktupphandling.

Öppet upphandlingsförfarande sker genom att den upphandlande enheten publicerar en annons med anbudsförfrågan om upphandlingen, för att ge leverantörerna möjlighet att lägga ett anbud. Efter annonspubliceringen mottar den upphandlande enheten anbud från olika leverantörer och den upphandlande enheten får välja vilket anbud som är anses lämpligast. Vid öppet upphandlingsförfarande är anbudstiden åtminstone 35 dagar. ((1397/2016), 32 §).

Selektivt upphandlingsförfarande sker på likadant sätt som öppet upphandlingsförfarande med skillnaden att leverantörerna får genom annonsen ansöka om att få delta i upphandlingen. Den upphandlande enheten väljer sedan ut vilka leverantörer som får lämna anbud genom de minimikrav och bedömningsgrunder som ställts i upphandlingsannonsen. På detta sätt kan den upphandlande enheten kontrollera hur många anbud som kommer in samt kontrollera upphandlingen. Vid selektivt upphandlingsförfarande måste minst fem leverantörer väljas till att ge anbud för att uppnå en nyttig konkurrensutsättning. Vid selektivt upphandlingsförfarande är anbudstiden åtminstone 30 dagar. ((1397/2016), 33 §).

Förhandlat förfarande sker på likadant sätt som selektivt upphandlingsförfarande med skillnaden att den upphandlande enheten diskuterar upphandlingsvillkoren med leverantören först efter denna valts ut från anbudena. Vid förhandlat upphandlingsförfarande måste minst tre leverantörer väljas ut till att ge anbud. Vid förhandlat upphandlingsförfarande är anbudstiden åtminstone 30 dagar. Förhandlat förfarande används vid följande upphandlingar enligt upphandlingslagen (1397/2016), 34 §:

- ”1. där den upphandlande enhetens behov inte kan tillgodoses utan anpassning av existerande lösningar,*
- 2. som inbegriper formgivning eller innovativa lösningar,*
- 3. där upphandlingskontraktet inte kan ingås utan föregående förhandlingar på grund av särskilda omständigheter i anslutning till upphandlingens art, komplexitet eller rättsliga och ekonomiska utformning eller på grund av riskerna i anslutning till*

dessa, eller

4. *där en beskrivning av föremålet för upphandlingen inte kan utarbetas med tillräcklig precision genom att hänvisa till en standard, en europeisk teknisk bedömning, en gemensam teknisk specifikation eller en teknisk referens.”*

Förhandlat förfarande används också om öppet- eller selektivt förfarande inte kan väljas på grund av att de anbud som kommit in inte motsvarar de krav som ställts med upphandlingen. ((1397/2016), 34 §).

Direktupphandling sker genom att den upphandlande enheten direkt diskuterar villkoren för upphandlingen med en leverantör förrän en upphandlingsannons publicerats. Det finns några kriterier för att direktupphandlingar ska få användas. Ett kriterium som ska uppfyllas är bland annat när det inte har gått att välja ett anbud genom öppet eller selektivt förfarande, på grund av icke lämpliga anbudsansökningar. ((1397/2016), 40 §).

2.2.5 Anbudsförfrågan

Anbudsförfrågan är det viktigaste dokumentet i en offentlig upphandling. Dokumentet fungerar som en förhandlingsinbjudan till upphandlingen och innehåller den information och bilagor som leverantörerna behöver veta för att kunna lägga ett anbud. Dokumentet ska innehålla information om de varor, tjänster eller den byggtreprenad som upphandlas. Även information om eventuella tekniska kunskaper som krävs eller särskilda förväntade egenskaper som leverantören ska besitta bestäms här. (Björkwall, m.fl., 2013, s. 50; (1397/2016), 71 §)

Anbudsförfrågan får inte innehålla beskrivningar på varor, tjänster eller byggtreprenader som enbart gynnar en specifik leverantör. Det får alltså inte framkomma något specifikt varumärke, patent, ursprung eller användning av metod i förfrågan. Endast i sådana fall där föremålet som upphandlas inte kan beskrivas på annat sätt kan specificeringen av särskilda kvaliteter användas. Då ska förfrågan följas av ”eller likvärdigt”. Dokumentet ska innehålla information som gör anbuderna jämförbara för den upphandlande enheten. Anbudsförfrågan och andra upphandlingsdokument ska överensstämma med den beskrivning av de varor, tjänster eller byggtreprenad som den upphandlande enheten vill motta anbud för. Den upphandlande enheten ska utesluta sådana anbud som inte motsvarar vad som beskrivits i anbudsförfrågan. ((1397/2016), 67 ,71 ,74 §).

Enligt 9 kap. 68 § i upphandlingslagen (1397/2016), ska en anbudsfrågan innehålla bland annat följande information:

- ”1) *beskrivning av föremålet för upphandlingen eller en projektbeskrivning samt andra krav som är kopplade till upphandlingsföremålets typ,*
- 2) *en hänvisning till den publicerade upphandlingsannonsen,*
- 3) *tidsfristen för lämnande av anbud,*
- 4) *adressen till vilken anbuderna ska sändas,*
- 5) *det eller de språk som anbuderna ska avfattas på,*
- 6) *andra krav som gäller presentation av anbudsdokument och deras form,*
- 7) *vid konkurrenspräglad dialog den dag dialogen inleds och det eller de språk som används vid dialogen,*
- 8) *krav som gäller anbudssökandenas eller anbudsgivarnas ekonomiska och finansiella ställning samt tekniska lämplighet och yrkesmässiga kvalifikationer och övriga krav samt begäran att komplettera ett europeiskt enhetligt upphandlingsdokument och en förteckning över den dokumentation som anbudssökanden eller anbudsgivaren samt den anbudsgivare som vunnit anbudsförfarandet ska tillhandahålla för bedömning av lämpligheten,*
- 9) *kriterierna för att ett anbud är det ekonomiskt mest fördelaktiga och deras relativa viktning, ett skäligt variationsintervall eller i undantagsfall jämförelsegrundernas prioritetsordning,*
- 10) *anbudens giltighetstid,*
- 11) *de viktigaste kontraktsvillkoren, och*
- 12) *andra upplysningar som är av väsentlig betydelse med tanke på upphandlingsförfarandet och utarbetandet av anbud.”*

Anbudsfrågan ska från den dag då upphandlingsannonsen publicerats finnas att tillgå elektroniskt på den hemsida som den upphandlande enheten stadgat i upphandlingsannonsen. Anbudsfrågan, alla upphandlingsdokument och bilagor ska kunna tillgås på ett kostnadsfritt, obegränsat, direkt och komplett sätt. ((1397/2016), 69§).

2.2.6 Upphandlingsprocessen

Första steget i upphandlingsprocessen (Figur 2) är att framställa upphandlingsstrategiska riktlinjer för att skapa en grund för upphandlingen. Regler, kvalitet, värderingar och finansiering upptas för att underlätta upphandlingsprocessen. Efter att riktlinjerna har framställts ska upphandlingsbehovet konstateras och utvecklas. En plan för tidtabell ska uppgöras och marknadserbjudanden ska kontrolleras. Marknadsundersökningen görs för att enheten ska kunna förbereda upphandlingen och i processen får utomstående experter, oberoende myndigheter och leverantörer rådfrågas. (Björkwall, m.fl., 2013, ss. 49-50; (1397/2016), 65 §).

Nästa steg är att bestämma typ av upphandlingsförfarande. Exempelvis om upphandlingen ska tillämpa öppet upphandlingsförfarande, selektivt upphandlingsförfarande eller förhandlat förfarande bestäms enligt situation. Efter detta steg börjar den upphandlande enheten utveckla en anbudsfrågan. Anbudsfrågan utgör den viktigaste delen i upphandlingsprocessen. Här bestäms de kvalitetskrav och avtalsvillkor för de varor, tjänster eller byggtreprenader som enheten vill upphandla. (Björkwall, m.fl., 2013, s. 50).

Efter anbudsfrågan gjorts ska upphandlingsannonsen publiceras. Annonserna ska enligt lag publiceras offentligt på webbsidan HILMA (hankintailmoitukset.fi), beroende på värdet för upphandlingen. Efter publiceringen kan anbuderna börja tas emot. Endast anbud som mottagits inom utsatt tid får tas med i upphandlingsbeslutet. Anbuderna ska öppnas på samma gång och är hemliga tills dess att ett upphandlingsbeslut tagits. (Björkwall, m.fl., 2013, ss. 49-50).

Efter urvalet av anbud ska leverantörerna kontrolleras gentemot de kvalitetskrav och avtalsvillkor som den upphandlande enheten bestämt. Endast de leverantörer som kan leverera de krav som ställts får tas med i upphandlingsbeslutet. De godkända anbuderna jämförs mot anbudsbegäran och det slutgiltiga anbudet bestäms enligt lägsta pris. Valet kan också falla på det anbud som är totalt ekonomiskt mest fördelaktigt. Då tas ställning både till pris och kvalitet. (Björkwall, m.fl., 2013, s. 50). Den upphandlande enheten måste enligt upphandlingslagen (1397/2016), 80 §, utesluta anbud från upphandlingen om det framkommer att leverantören eller annan högt uppsatt person i företaget blivit dömd för något av följande brott:

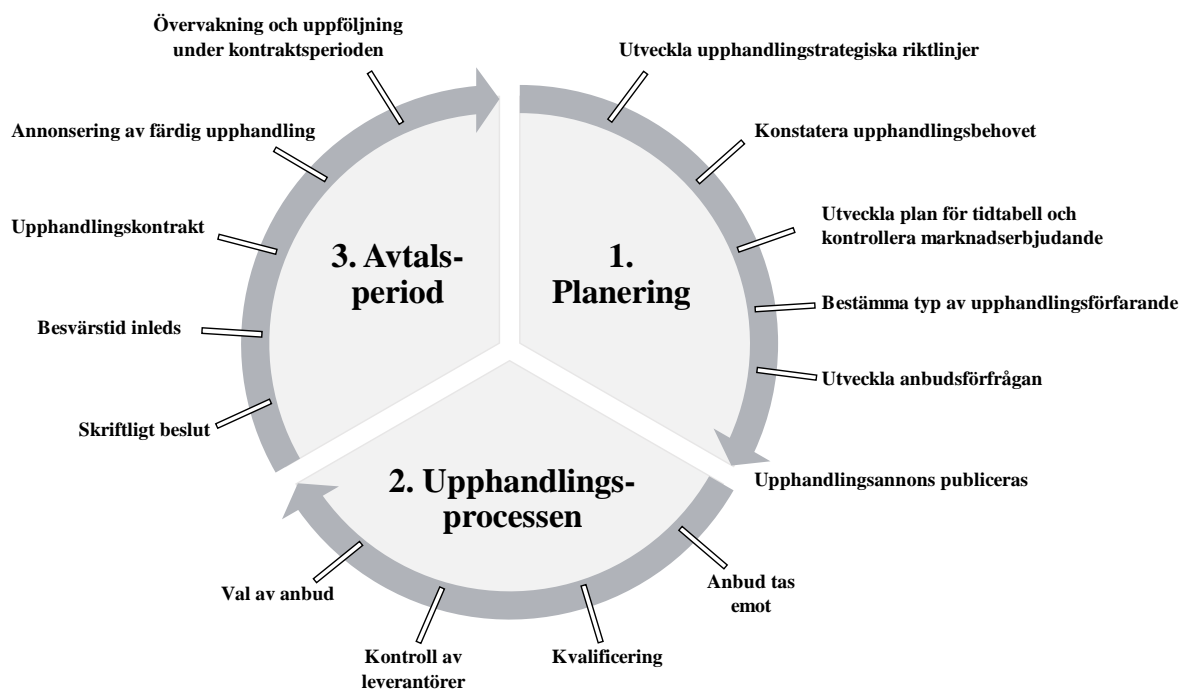
- ”1) *givande av muta enligt 16 kap. 13 § i strafflagen (39/1889), grovt givande av muta enligt 16 kap. 14 §, givande av muta åt riksdagsledamot enligt 16 kap. 14 a § eller grovt givande av muta åt riksdagsledamot enligt 16 kap. 14 b §,*
- 2) *deltagande i en organiserad kriminell sammanslutnings verksamhet enligt 17 kap. 1 a § i strafflagen,*
- 3) *människohandel enligt 25 kap. 3 § i strafflagen eller grov människohandel enligt 25 kap. 3 a §,*
- 4) *skattebedrägeri enligt 29 kap. 1 § i strafflagen samt grovt skattebedrägeri enligt 29 kap. 2 §, arbetspensionsförsäkringsavgiftsbedrägeri enligt 29 kap. 4 a §, grovt arbetspensionsförsäkringsavgiftsbedrägeri enligt 29 kap. 4 b §, subventionsbedrägeri enligt 29 kap. 5 § eller grovt subventionsbedrägeri enligt 29 kap. 6 § eller subventionsmissbruk enligt 29 kap. 7 §,*
- 5) *givande av muta i näringsverksamhet enligt 30 kap. 7 § i strafflagen, grovt givande av muta i näringsverksamhet enligt 30 kap. 7 a §, tagande av muta i näringsverksamhet enligt 30 kap. 8 § eller grovt tagande av muta i näringsverksamhet enligt 30 kap. 8 a §,*
- 6) *penningtvätt enligt 32 kap. 6 § i strafflagen, grov penningtvätt enligt 32 kap. 7 §, stämpling till grov penningtvätt enligt 32 kap. 8 § eller penningtvätt av oaktsamhet*

enligt 32 kap. 9 §,

- 7) *brott som begåtts i terroristiskt syfte enligt 34 a kap. 1 § i strafflagen samt förberedelse till brott som begås i terroristiskt syfte enligt 34 a kap. 2 §, ledande av terroristgrupp enligt 34 a kap. 3 §, främjande av en terroristgrupps verksamhet enligt 34 a kap. 4 §, meddelande av utbildning för ett terroristbrott enligt 34 a kap. 4 a §, rekrytering för ett terroristbrott enligt 34 a kap. 4 c § eller finansiering av terrorism enligt 34 a kap. 5 §.”*

Efter slutgiltigt val görs ett skriftligt beslut om upphandlingen samt en motivering till det slutgiltiga beslut som ges. Den upphandlande enheten ska enligt lag kunna bevisa orsaken till sitt beslut och alla leverantörer ska ges information om detta. Efter detta steg inleds besvärstiden. Leverantörerna har då 14 dagar på sig att besvara sig emot beslutet genom upphandlingsrättelse eller hos marknadsdomstolen. Om inga besvär kommit in uppgörs upphandlingskontraktet. (Björkwall, m.fl., 2013, s. 50).

Kontraktet undertecknas inom de tidsramar beroende på om upphandlingen överstigit EU-tröskelvärden eller inte. En annons om upphandlingen ska göras i efterhand om upphandlingen överstigit EU-tröskelvärden. Annonser ska publiceras inom 48 dagar. I anbudsbegäran har en tidsperiod för kontraktets giltighetstid angetts och denna period startar från och med färdig upphandling. Perioden kan vara tidsbunden eller gälla tillsvidare. Under hela kontraktstiden ska upphandlingen övervakas för att konstatera att villkoren för kontraktet följs. Det kan vara bra att utse en kontaktperson som är ansvarig för övervakningen. Eventuella reklamationer och respons ska dokumenteras skriftligt under perioden för framtida nytta. Om upphandlingen varit baserad på ett tidsbundet kontrakt kan det vara bra att följa upp de anteckningar som gjorts vid funderingar om en ny upphandling. Genom detta kan den upphandlande enheten utveckla anbudsfrågan bättre till nästa upphandling. (Björkwall, m.fl., 2013, ss. 50-51; Arbets- och näringsministeriet, 2019).



Figur 2: Upphandlingsprocessen

Om en leverantör är missnöjd med ett upphandlingsbeslut kan ett besvär lämnas in till marknadsdomstolen där parten yrkar på upphandlingsrättelse. Ifall en leverantör väljer att besvära sig mot upphandlingsbeslutet i marknadsdomstolen kan upphandlingsbeslutet sättas på paus. Den vanligaste tidsfristen för inlämnade av besvär är 14 dagar och besväret ska inlämnas i skriftlig form. (Björkwall, m.fl., 2013, s. 52; (1397/2016), 147 §).

Om upphandlingen anses ha förfarits i strid med upphandlingslagen, EU:s lagstiftning eller Världshandelsorganisationen kan marknadsdomstolen bland annat upphäva upphandlingsbeslutet helt och hållet eller till viss del, ogiltiggöra punkter i något av upphandlingsdokumentet som medför orimlighet till upphandlingen, beordra den upphandlande enheten att betala gottgörelse till följd av felaktigt förfarande åt en leverantör som annars haft möjlighet erhålla upphandlingen, beordra den upphandlande enheten att åt staten betala en påföljdsavgift eller förkorta upphandlingsavtalets giltighetstid. ((1397/2016), 145, 154 §).

2.2.7 Rättsfall om offentlig upphandling

Den upphandlande enheten hade ur anbudsförfarandet uteslutit en anbudsgivare på grund av dennes obetalda skatteskulder. Det framkom att anbudsgivaren försummat att betala mervärdesskatt och blev till följd av detta utesluten ur anbudsfrågan med stöd av 10

kap. 81 §, 4 punkten i upphandlingslagen. Högsta förvaltningsdomstolen fastställde år 2011 att det beslut som den upphandlande enheten tagit inte stred mot proportionalitetsprincipen. (HFD:2011:29).

HFD:2011:29: "En anbudsgivare hade till sitt anbud fogat det intyg över skatteskulder som förutsatts i anbudsförfrågan samt dessutom en förteckning över sina skatteskulder. Av dessa anbudsbilagor framgick att anbudsgivaren hade obetalda förfallna mervärdesskatter och därtill kopplade dröjsmålpåföljder. I förteckningen över skatteskulder fanns anteckningen "betalningsöverenskommelse" och ett datum. Däremot framgick av anbudsbilagorna inte de detaljer gällande betalningsöverenskommelsen och dess realisering som anbudsgivaren senare presenterat i marknadsdomstolen."

2.3 Grå ekonomi och offentlig upphandling inom kommunerna

Inom kommunsektorn hör kommunerna, samkommunerna och deras affärsverk till upphandlande enheter och upphandlingen används som ett sätt för kommunerna att tillhandahålla olika varor och tjänster. Upphandlingar utgör en stor del av kommuners ekonomi. Kommunerna har börjat satsa mera på upphandlingar än att själva producera det som behövs och detta till följd av ekonomiskt pressade lägen. Upphandlingsfrågor och befogenheter bestäms till en del i kommunallagen. Kommuners upphandlingsstrategiska riktlinjer utgör en grund för de varor, tjänster och byggtreprenader som kommuner upphandlar. I riktlinjerna ska regler, kvalitet, värderingar och finansiering upptas för att underlätta i kommuners upphandlingsprocesser. (Björkwall, m.fl., 2013, ss. 47-49).

Den offentliga upphandlingen kan utgöra risker för oetiska eller korrupta situationer för kommunerna. Dessa situationer uppstår bland annat genom utebliven konkurrensutsättning, givande eller tagande av muta, upphandlingskontrakt ändras utan orsak eller anbudsförfrågan ställs på sådant sätt att den inriktar sig mot en specifik leverantör. (Finlands Kommunförbund, 2018b, ss. 6-7). Kommunerna ska följa Kommunallagen (410/2015). Syftet med lagen är låta kommuninvånarna påverka och delta i kommunens verksamhet, främja invånarnas välbefinnande samt främja ekonomisk hållbarhet. För att uppnå detta behöver kommunerna själva producera tjänster eller upphandla dem från utomstående part. ((410/2015), 1, 9 §).

Enligt kommunallagen har de statliga myndigheterna rätt att övervaka och styra över kommunernas verksamhet. Finansministeriet övervakar kommunernas ekonomi och verksamhet. Vid besvär eller klagomål kan regionförvaltningsverket undersöka om kommuner följer gällande lagar. Inom kommunerna finns olika kontrollsystem för övervakning av dess verksamhet och ekonomi som kommunerna själva ansvarar för. Dessa är extern och intern kontroll, intern revision, etisk bedömning, rapportering av oegentligheter och rapporteringskanal. ((410/2015), 10 §; Finlands Kommunförbund, 2018b, ss. 10-12).

Genom *extern och intern kontroll* övervakas kommuners ekonomi och verksamhet. Extern kontroll innebär utvärderingar av revisionsnämnden samt lagstadgad revision. Intern kontroll innebär vardaglig uppföljning av verksamheten och den fungerar som stöd för att verksamheten ska fungera som kommunerna vill. Med intern kontroll förebygger kommunerna risker. (Finlands Kommunförbund, 2018b, s. 11).

Intern revision hjälper att säkerställa den interna kontrollen inom kommunerna. Med intern revision kan ledningen få reda på om kommunernas verksamhet följer olika mål, verksamhetsprinciper och lagstiftningar. Revisionen hjälper till att utveckla kommuners lednings- och förvaltningssystem. (Finlands Kommunförbund, 2018b, ss. 11-12).

En *etisk bedömning* kan göras inom den interna revisionen i form av en enkät som skickas ut till personalen. I enkäten besvaras frågor om till exempelvis kommunernas revision, ledarskap eller kultur och genom svaren kan kommunen förbättra detta. (Finlands Kommunförbund, 2018b, s. 12).

Rapportering av oegentligheter och *rapporteringskanal* handlar om att kommunens anställda ska rapportera om upptäckten av oegentligheter till sina chefer. Rapporteringen görs genom rapporteringskanaler för att underlätta anmälningarna och dessa metoder används som verktyg för att underlätta arbetet med den interna revisionen. (Finlands Kommunförbund, 2018b, s. 12).

En anställd inom kommunsektorn får inte ta emot, kräva eller acceptera gåvor eller förmåner av utomstående för att agera, påverka eller gynna ett visst beslut. Vad det ekonomiska värdet högst får vara på en förbjuden gåva har inte fastställts. Kommunerna och deras anställda ska effektivt arbeta emot grå ekonomi och detta innefattar också kommuners avtalspartners. Genom samarbete med bland annat skattemyndigheterna, näringslivet och andra kommuner förebyggs grå ekonomi både på nationellt och internationellt plan. (Finlands Kommunförbund, 2018b, s. 18).

3 EMPIRI

I detta kapitel presenteras examensarbetets studie i fyra underrubriker. Här presenteras den undersökningsmetod som användes i studien, arbetets reliabilitet och validitet, vilka respondenter som valdes till studien och varför, samt en sammanställning av vad de olika respondenterna svarade.

3.1 Undersökningsmetod

Detta examensarbete är uppbyggt enligt den kvalitativa forskningsmetoden och som undersökningsmetod gjordes en enkät med öppna frågor. Syftet med arbetet var att undersöka på vilka sätt Österbottniska kommuner arbetar emot grå ekonomi inom offentliga upphandlingar, med en målsättning på att ta fram eventuella förbättringsförslag om hur offentliga upphandlingarna kunde förbättras för att undvika grå ekonomi. För detta syfte var en enkät den optimala undersökningsmetoden för att få fram olika perspektiv och breda svar. Enkäten gjordes i Google Formulär och den bestod av fyra öppna obligatoriska frågor, en sluten obligatorisk fråga samt en öppen icke obligatorisk följdfråga. (Bilaga 2). Enkät valdes också som metod för att till exempelvis utföra en intervju med alla personer från de 15 kommunerna skulle ta för mycket tid. Enkät valdes också för att ge respondenterna betänketid och tid till efterforskning för att kunna svara så utförligt och noggrant som möjligt.

Vid utvecklingen av en enkät finns det några viktiga punkter som bör tas i åtanke under utvecklingsprocessen. Bryman och Bell (2017) listar bland annat följande punkter som implementerats och tagits i beaktande under utvecklingen av arbetets enkät. En punkt att ta i beaktande är om det finns en tydlig beskrivning eller introduktion till enkäten för att underlätta förståelsen för respondenterna. (ss. 268-269). Till min enkät gjordes en introduktion om enkäten, dess innehåll och syfte både på svenska och finska. (Bilaga 1). Detta för att snabbt ge respondenten en överblick av vad som förväntades. Även alla enkätfrågor gjordes både på svenska och finska för att inte utesluta någon respondent och dennes modersmål. Informationen sändes via epostmeddelande tillsammans med en länk till enkäten.

En annan punkt att ta i beaktande enligt Bryman och Bell (2017) är om de frågor som ställs i enkäten ger svar på de frågeställningar som menas besvaras i arbetet. (ss. 268-269). Mina frågeställningar för att uppnå syftet med examensarbetet var:

- *Vilka områden/branscher medför störst risk för grå ekonomi när kommunerna genomför en upphandling?*
- *Hur arbetar kommunerna emot grå ekonomi inom offentlig upphandling?*
- *Vilka förändringar kan göras för att minimera risken för grå ekonomi vid en upphandling?*

Alla dessa frågor inkluderades på något sätt i enkäten och även några introducerande frågor lades till för att få mera bakgrundsfakta. Genom att använda en öppen enkät kunde det inte garanteras att de svar som uppkom skulle besvara arbetets frågeställningar. Men det gav större möjlighet att få bredare svar med större analysmöjlighet.

En tredje punkt att ta i beaktande enligt Bryman och Bell (2017) vid utvecklingen är om enkäten har prövats på någon annan än de utvalda respondenterna, det vill säga om en pilotundersökning gjorts. (ss. 268-269). Enkäten har prövats genom att den har skickats till några personer i min närkrets. Detta för att få konstaterat att allt fungerade felfritt och att förståelsen för frågorna uppfattas på rätt sätt av en utomstående part. Vid utvecklingen av enkäten har dessa punkter tagits i beaktande för att utveckla enkäten på ett noga sätt och för att kunna motta så bra svar som möjligt.

3.1 Reliabilitet och validitet

Valet av undersökningsmetod ska alltid granskas kritiskt för att kunna få tillförlitliga och giltiga svar av data som insamlas till studien. Reliabilitet och validitet i en kvalitativ undersökning är enligt många forskare inte lika viktiga begrepp som vid en kvantitativ forskning. Detta på grund av att mätning inte är av största vikt i kvalitativa undersökningar. (Bryman & Bell, 2017, s. 378; Bell & Waters, 2016, s. 33).

Reliabilitet beskriver hur pålitlig en undersökning är och svarar på frågan, om en likadan undersökning skulle göras igen, under samma förutsättningar och förhållanden, skulle då resultatet med undersökningen bli den samma? Reliabiliteten av en undersökning är hög om resultatet kan konstateras bli det samma. För att öka reliabiliteten vid en undersökning ska

forskaren arbeta med variabler, förbereda undersökningen noga och kontrollera den data som kommer in. Om reliabiliteten för undersökningen är hög blir förutsättningarna för en hög validitet starkare. (Eliasson, 2018, ss. 14-17).

Validitet är ett mer komplext begrepp som beskriver om den undersökning forskaren gjort är giltig och verkligen mäter det som undersökningen är menad att mäta. Validiteten i en undersökning är helt beroende av det som ska mätas. Validiteten kan aldrig bli starkare än reliabiliteten i en undersökning eftersom en hög reliabilitet är nödvändig för god validitet. För en hög validitet är det viktigt att i ett tidigt skede fastställa frågeställningarna i arbetet. Vid insamling av data ska sanningshalten av den information forskaren får kontrolleras vilket är av stor betydelse för undersökningens trovärdighet. För att öka validiteten vid en undersökning ska de begrepp forskaren vill mäta överensstämma med teorin. Forskaren kan också skapa indikatorer som används som ett mått på validiteten. (Eliasson, 2018, ss. 14-17).

3.2 Val av respondenter

Valet av respondenter till arbetet valdes i ett tidigt skede av arbetsprocessen. Eftersom syftet med examensarbetet var att undersöka på vilka sätt Österbottniska kommuner arbetar emot grå ekonomi inom offentliga upphandlingar, valdes dessa kommuner till respondenter för arbetet. Till vilken person inom kommunerna som enkäten skulle sändas till var lite svårare val. Från början var tanken att sända ut enkäten till flera personer inom samma kommun, men sammanställningen av svaren skulle bli för komplicerade och överväldigande. Valet landade slutligen på kommunernas ekonomichefer, med en begäran om att vidarebefordra enkäten till den lämpligaste personen inom kommunen att svara på frågorna. Enkäten sändes iväg via epostmeddelande som innehöll enkäten och en förklaring både på svenska och finska till de utvalda personerna vid alla 15 kommuner. Svarstiden var två veckor (från och med 30 september tills den 11 oktober) och efter två påminnelser hade sju svar kommit in vilket motsvarar en svarsprocent på 47 %.

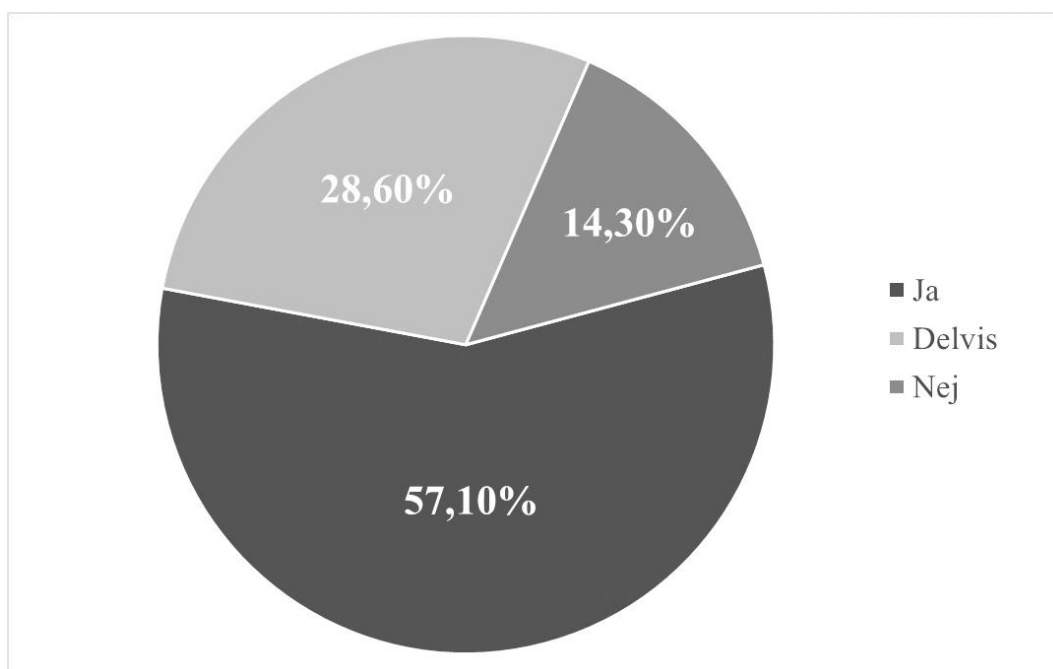
3.3 Respondenternas svar

Vilken kommun besvarar denna enkät?

Enkätens första fråga var för vilken kommun som enkäten svaras på. Sju av de femton Österbottniska kommunerna svarade på enkäten, vilket motsvarar en svarsprocent på 47 %. Dessa var Vasa stad, Kristinestad, Korsnäs, Nykarleby, Kronoby, Malax och Larsmo.

Har ni på er kommun tillräckligt med kunskap om upphandlingar och upphandlingsprocessen?

På enkätens andra fråga var svaren delade. 57,1 % av kommunerna ansåg att de hade tillräckligt med kunskap om offentliga upphandlingar och upphandlingsprocessen. 28,6 % svarade att de hade delvis med kunskap och 14,3 % av kommunerna ansåg sig inte ha tillräckligt med kunskap om detta. (Figur 3). Tre kommuner svarade delvis eller nej och de fick svara på en följdfråga om vilken kunskap som kommunerna i sådana fall skulle behöva förbättra. Den första kommunen kunde inte säga, den andra ansåg de behövde mer kunskap om uppgörande av upphandlingsdokument och den tredje tyckte att upphandlingslagen är väldigt omfattande och krävande. Den sistnämnda kommunen tyckte också det skulle vara bra att lära sig bättre om de olika upphandlingsalternativen, eftersom de oftast tillämpade öppet upphandlingsförfarande i sina upphandlingar.



Figur 3: Diagram över kommunernas kunskap om upphandlingar och upphandlingsprocessen

Utför er kommun konkreta handlingar för att övervaka/bekämpa grå ekonomi? I så fall vad/varför inte?

I enkätens tredje fråga uppkom flera olika svar. Tre av kommunerna svarade att de kontrollerar att beställaransvarslagens krav följs och uppfylls vid upphandlingar. Två av kommunerna gör konkreta handlingar för att övervaka byggbranschen. Detta gör de genom bygganmälningar till skatteverket vid projekt som överstiger 15 000 euro samt genom att kontrollera att personer som arbetar vid byggarbetsplatser har fotografiförsedda id-kort på sig. Andra konkreta handlingar som uppkom för att övervaka eller bekämpa grå ekonomi är användning av tjänsten Tilaajavastuu.fi, kontroll av leverantörer i förskotts- och förskottsregistret och noggrann följs av olika upphandlingsdirektiv. En av kommunerna sköter sina upphandlingar via etablerade företag, en annan kommun kunde inte säga och en tredje kommun svarade att de inte utför några konkreta handlingar för att övervaka eller bekämpa grå ekonomi.

Vilka upphandlingsområden/branscher anser ni medför störst risk för att bli utsatt för grå ekonomi?

I enkätens fjärde fråga var kommunerna mera överens. Fyra av kommunerna ansåg att byggnadsbranschen medför störst risk för att bli utsatt för grå ekonomi. Andra områden och branscher som nämndes var transportbranschen, tekniska sektorn, mindre servicearbeten samt kringresande försäljare. En av kommunerna kunde inte säga vilket område eller bransch som medför störst risk.

Vilka förbättringar skulle kunna göras för att minimera risken för att bli utsatt för grå ekonomi vid en upphandling? Till exempel förändringar i lagstiftning, större valmöjlighet för den upphandlande enheten?

Som förbättringsförslag för att minimera risken för att bli utsatt för grå ekonomi vid en upphandling ansåg två av kommunerna att större valmöjligheter vid upphandlingarna skulle vara bättre. Genom större valmöjlighet att kunna välja seriösare leverantörer som är måna om sina rykten, är pålitliga och/eller lokala skulle risken minimeras. En av kommunerna ansåg att risken kunde minimeras genom att införa granskning av olika rapporter till en rutin i arbetet. Två av kommunerna kunde inte för tillfället se några förändringar för att minimera risken för grå ekonomi. De ansåg att både lagstiftning och övervakning finns, samt att byråkratin redan är tillräcklig. En av kommunerna gav som exempel att omvänd

momsskyldighet fungerar redan effektivt vid byggnadsentreprenader. En annan kommun ansåg att de redan minimerar risken för grå ekonomi genom att följa upphandlingsdirektiv och kontrollera leverantörer i förskottsuppbördsregistret. En tredje kommun kunde inte säga vilka förbättringar som skulle kunna göras för att minimera risken.

4 ANALYS OCH DISKUSSION

I detta kapitel kommer enkätsvaren att analyseras och jämföras med arbetets frågeställningar och den teoretiska delen. Genom analys av enkätsvaren kommer frågeställningarna besvaras och paralleller till den teoretiska delen kommer att dras. Syftet med detta examensarbete var att undersöka på vilka sätt Österbottniska kommuner arbetar emot grå ekonomi inom offentliga upphandlingar. Målsättningen med arbetet kunde leda till eventuella förbättringsförslag om hur den offentliga upphandlingen kunde förbättras för att undvika och minska risken för grå ekonomi.

Arbetets första frågeställningar var: *Vilka områden/branscher medför störst risk för grå ekonomi när kommunerna genomför en upphandling?*

Enligt Inrikesministeriet (u.å.) är grå ekonomi som mest förekommande inom bygg- och restaurangbranschen, men också inom transport- och renhållningsbranschen, varvsindustrin och östhandeln är det ett förekommande problem.

De flesta av de Österbottniska kommunerna är medvetna om vilka områden eller branscher som medför störst risk för att bli utsatt för grå ekonomi vid en upphandling. Fyra av kommunerna svarade byggnadsbranschen som det område där risken är som störst. Ett annat alternativ som uppkom och som överensstämmer med teorin var transportbranschen. De övriga branscherna som nämns i teorin är kanske inte lika vanliga upphandlingsområden och därmed uteblev dessa som svar av kommunerna. En av kommunerna kunde inte säga vilka områden eller branscher som medför större risk för grå ekonomi. Risken för en kommun att bli utsatt för grå ekonomi vid en upphandling blir större om kunskap fattas. Är kommunerna mer medvetna om de branscher eller områden där det finns större risker för att bli utsatt för grå ekonomi kunde det förebyggas enklare. Studien ledde till flera andra områden där kommunerna ansåg att risk finns för att utsättas för grå ekonomi vid en upphandling. Dessa var tekniska sektorn, mindre servicearbeten samt kringresande försäljare. Grå ekonomi kan vara förekommande inom de flesta upphandlingsområden och inte enbart inom de branscher eller områden som anses vara de mest vanliga.

Arbetets andra frågeställningar var: *Hur arbetar kommunerna emot grå ekonomi inom offentlig upphandling?*

Enligt Finlands kommunförbund (2018b) ska både kommunerna och deras anställda arbeta emot grå ekonomi på ett effektivt sätt. Detta innefattar också kommunernas avtalspartners. Enligt Inrikesministeriet (u.å.) är ett tätt samarbete mellan skatteförvaltningen och andra myndigheter både inrikes och internationellt nödvändigt för att bekämpa och övervaka den gråa ekonomin. I statsrådets åtgärdsprogram om bekämpning av grå ekonomi från 2016 framkommer det att förebyggande arbete, lagstiftningskontroller och lagändringar är praktiska åtgärder som ska sättas in för att bekämpa grå ekonomi. Det ska vara effektivare att förebygga grå ekonomi än att ta upp kampen i efterhand. (Valtioneuvosto, 2016).

I denna fråga uppkom flera olika svar från de Österbottniska kommunerna med varierande resultat. Fem av de sju kommunerna som svarade utförde konkreta handlingar för att arbeta emot grå ekonomi inom offentliga upphandlingar. Resultatet överensstämmer med teorin på flera plan genom att de flesta av kommunerna arbetar emot grå ekonomi inom offentlig upphandling. Detta gör de genom att följa och kontrollera lagstiftning som exempelvis beställaransvarslagen i upphandlingarna. Flera av kommunerna utförde förebyggande arbete som övervakning av byggbranschen och kontroll av leverantörer i förskottsuppbördsregistret. Samarbete med myndigheterna sker också genom tjänsten Tilaajavastuu.fi. De två kommuner som inte gjorde konkreta handlingar för att arbeta emot grå ekonomi inom offentliga upphandlingar svarade endast att de inte kunde säga eller att de inte utförde några konkreta handlingar. Grå ekonomi är ett problem som drabbar hela samhället och kommunerna borde fungera som förebilder i kampen. Myndighetssamarbetet kunde förbättras eftersom det är en kritisk punkt för arbetet emot grå ekonomi inom offentlig upphandling.

Arbetets tredje frågeställningar var: *Vilka förändringar kan göras för att minimera risken för grå ekonomi vid en upphandling?*

Enligt Hammarström (2017) är det i många fall den upphandlande enheten som saknar viktig kunskap som behövs för att kunna genomföra en upphandling och genomgå en upphandlingsprocess. Detta till följd av att upphandlingslagen tolkas för kritiskt vilket leder till att den upphandlande enheten oftast väljer det billigaste anbudet, utan att jämföra med de andra anbuden. Vid mera öppen tolkning av lagen menar Hammarström att grå ekonomi kunde förhindras bättre.

Med denna studie framkom det att två av kommunerna ansåg att större valmöjlighet av leverantör skulle vara bättre för att minska risken för att bli utsatt för grå ekonomi. Ett annat förbättringsförslag som uppkom för att minimera risken var att införa granskning av olika rapporter och göra det till en rutin i arbetet. De resterande fem kommunerna kunde inte för tillfället se eller ge några exempel på förändringar för att minimera risken för att bli utsatt för grå ekonomi vid en upphandling. De ansåg att både lagstiftning och övervakning finns och att de redan utför åtgärder emot detta. Arbetet emot grå ekonomi inom offentlig upphandling kan alltid förbättras och fler åtgärder för att minimera risker kan alltid tillsättas och utvecklas.

För att kort sammanfatta resultatet av min studie kan jag konstatera att arbetet emot och kunskapen om grå ekonomi inom offentliga upphandlingar varierar inom de Österbottniska kommunerna. Kommunernas kunskap om de upphandlingsområden eller branscher där risken är som störst att bli utsatt för grå ekonomi är god, och de flesta kunde svara i enlighet med teorin för detta arbete. Vad gäller kommunernas arbete emot grå ekonomi inom offentlig upphandling gjorde redan en majoritet av kommunerna konkreta handlingar för att övervaka eller bekämpa detta. Graden av handlingar varierade där en del av kommunerna var verkligen insatta medan en del endast uppmärksammat det. Sist och slutligen framkom två förbättringsförslag för att minimera risken för grå ekonomi vid offentliga upphandlingar. Dessa var större valmöjlighet av leverantör och att införa granskning av olika rapporter och göra det till en rutin i arbetet.

Med en svarsprocent på 47 % anses reliabiliteten och validiteten med denna studie vara tillfredsställande. Enkäter kan ofta förknippas med den undersökningsmetod där bortfall och svarsfrekvens är som störst. Enligt Bryman och Bell (2017) är en svarsprocent på under 50 % ganska lågt och fler frågetecken kan uppstå ju högre bortfall och svarsfrekvens som undersökningen har (s.243).

Reliabiliteten försämras av den låga svarsprocenten samt genom att resultatet kunde ha varierat mera med fler inkomna svar. Reliabiliteten höjs på grund av att respondenterna anses vara kvalificerade att svara på frågorna och genom uppmaning att vidarebefordra enkäten till rätt person. Respondenterna svarade också enligt eget kunnande och arbetserfarenhet vid tillfället, där nivån av kunnande inte kunde ha förändrats. Om studien skulle göras igen längre fram i tiden skulle endast sådan ny information tillkomma som

respondenten lärt sig under tidens gång. Vid studien har inte respondenterna kunnat påverkas eftersom alla svar var anonyma, vilket också höjer reliabiliteten.

Validiteten anses vara tillfredsställande till den grad som det går att mäta begreppet i kvalitativa undersökningar. Validiteten höjs på grund av att studiens resultat och ämne kan kopplas ihop och genom att enkäten utförts på korrekt sätt där flera perspektiv tagits fram.

5 AVSLUTNING

Syftet med detta examensarbete var att undersöka på vilka sätt Österbottniska kommuner arbetar emot grå ekonomi inom offentliga upphandlingar. Målsättningen med arbetet kunde leda till eventuella förbättringsförslag om hur den offentliga upphandlingen kunde förbättras för att undvika och minska risken för grå ekonomi. För att uppnå syftet med arbetet och för att besvara frågeställningarna valde jag att i den teoretiska delen redogöra för grå ekonomi, offentlig upphandling samt en sammanställning av dessa ämnen specifikt för kommuner.

För att fullgöra arbetet utgjorde den empiriska delen en kvalitativ enkätundersökning med öppna frågor som sändes ut till ekonomicheferna hos de 15 Österbottniska kommunerna. I empirin framkom mitt val av undersökningsmetod och respondenter noggrannare och kapitlet avslutades med en sammanställning över de enkätsvar jag fick. Respondenterna gav blandade svar, och med sju av femton möjliga svar var svarsprocenten på 47 % tillfredsställande. Jag hade gärna sett en svarsprocent på över 50 % men känner mig ändå nöjd med resultatet. Trots riskerna för att få en liten mängd eller korta svar var en öppen enkät den lämpligaste undersökningsformen för arbetet. Detta eftersom intervjuer hade tagit för lång tid att förbereda och genomföra.

För att kort sammanfatta resultatet av denna studie och svaren på mina frågeställningar kunde jag konstatera att resultatet visar att arbetet emot grå ekonomi inom offentliga upphandlingar varierar inom de Österbottniska kommunerna. De flesta av kommunerna utför konkreta handlingar för att bekämpa och övervaka grå ekonomi vid offentliga upphandlingar men graden på handlingarna var varierade. Trots tillfredsställande svarsprocent tycker jag ändå att min studie var lyckad och jag fick flera svar från kommunerna som hjälpte mig att besvara arbetets frågeställningar. Jag är nöjd med de svar jag fått fram och de slutsatser jag kommit fram till i detta arbete.

Med detta examensarbete kan slutsatsen dras att reliabiliteten och validiteten är tillfredsställande. Reliabiliteten försämras av den låga svarsprocenten men höjs av bland annat kvalificerade respondenter. Validiteten anses vara tillfredsställande till den grad som det går att mäta begreppet i kvalitativa undersökningar.

De flesta källor som använts i arbetet är nya och aktuella. De äldsta källorna jag använt mig av är en från 2012 och en från 2013. Övriga är från år 2016 och framåt. Källorna är trovärdiga och i arbetet har jag använt mycket information från finländsk lagstiftning och

regeringspropositioner, information från Finska skatteförvaltningens hemsida, information från Finlands kommunförbunds hemsida och från olika ministerier. Övriga författare anses också vara trovärdiga källor.

Arbetsprocessen startade i augusti 2019 och avslutades i mitten av november 2019. Tanken på vad arbetet skulle handla om utvecklades före processen drog igång. Jag är nöjd med mitt val av ämne och den mängd information som funnits tillgänglig. Inom grå ekonomi och offentlig upphandling finns det fortfarande mycket att undersöka. Tiderna förändras och nya bekämpnings- och övervakningsmetoder uppkommer, men så även tillvägagångssätten för att fortsätta tjäna så mycket som möjligt till en så låg kostnad som möjligt. Med detta arbete framkom det förbättringsförslag som borde implementeras i arbetet emot grå ekonomi inom offentlig upphandling och arbetet för ett samhälle fritt från grå ekonomi.

5.1 Utmaningar i arbetet

En utmaning med den teoretiska bakgrunden till detta arbete var att hitta information som endast handlade om övervakning av grå ekonomi. Bekämpning och övervakning av grå ekonomi överlappar varandra till stora delar, vilket ledde till att en stor del av den litteratur jag hittade om ämnet behandlade bekämpning av grå ekonomi, men inte övervakning. Informationen om övervakning av grå ekonomi kunde vara inbakad i material som behandlade bekämpning av grå ekonomi vilket gjorde det svårare att klura ut vilken information som hörde till vilken del.

Med den empiriska delen av arbetet var en stor utmaning att få tillräckligt många av de Österbottniska kommunerna att svara på min enkät. Trots uppmaning att vidarebefordra enkäten till lämplig svarsperson och två påminnelser fick jag in sju av femton svar, vilket motsvarade en svarsprocent på 47 %. Jag skulle gärna ha sett att fler svar kommit in och fått en svarsprocent på över 50 % för att kunna sammanställa fler samband i min studie.

5.2 Förslag och vidare forskning

I och med detta examensarbete har några förslag på vidare forskning uppkommit. Som förslag på vidare forskning kunde till exempelvis en fördjupning inom indirekta konsekvenser av grå ekonomi inom offentlig upphandling göras. Grå ekonomi i samband med offentlig upphandling skadar samhället både på individnivå, företagsnivå samt

samhällsnivå, men någon mera ingående information om den indirekta skada som grå ekonomi orsakar finns inte. Det finns inte heller någon statistik om hur utbrett eller förekommande grå ekonomi inom offentlig upphandling är.

Ett annat förslag är att undersöka om grå ekonomi inom direktupphandlingar. Grå ekonomi är även förekommande inom andra områden än offentlig upphandling och att utföra studier inom andra branscher eller områden skulle också vara intressant.

KÄLLFÖRTECKNING

- Arbets- och näringsministeriet, 2018. *Allmänt om offentlig upphandling*. [Online]
Available at: <https://www.hankintailmoitukset.fi/sv/docs/yleista/>
[Använd 29 9 2019].
- Arbets- och näringsministeriet, 2019. *Annonseringsförfarandet vid offentlig upphandling*. [Online]
Available at: <https://www.hankintailmoitukset.fi/sv/docs/ilmoitusmenettely/>
[Använd 9 11 2019].
- Bell, J. & Waters, S., 2016. *Introduktion till forskningsmetodik*. 5 uppl. Lund: Studentlitteratur.
- Björkwall, J., Valkeinen, T., Vuorento, R. & Suomen Kuntaliitto, 2013. *Kommunekonomin - nyckeln till ekonomisk planering*. Helsingfors: Finlands kommunförbund.
- Bryman, A. & Bell, E., 2017. *Företagsekonomiska forskningsmetoder*. 3 uppl. Stockholm: Liber.
- Eliasson, A., 2018. *Kvantitativ metod från början*. 4 uppl. Lund: Studentlitteratur.
- Finlands Kommunförbund, 2016a. *Upphandlande enheter*. [Online]
Available at: <https://www.upphandling.fi/offentlig-upphandling/upphandlande-enheter>
[Använd 27 9 2019].
- Finlands Kommunförbund, 2016b. *Principer för upphandling*. [Online]
Available at: <https://www.upphandling.fi/offentlig-upphandling/principer-upphandling>
[Använd 29 9 2019].
- Finlands Kommunförbund, 2016c. *Vad är offentlig upphandling?*. [Online]
Available at: <https://www.upphandling.fi/offentlig-upphandling>
[Använd 7 10 2019].
- Finlands Kommunförbund, 2018a. *Tröskelvärden*. [Online]
Available at: <https://www.upphandling.fi/offentlig-upphandling/troskelvarden>
[Använd 27 9 2019].
- Finlands Kommunförbund, 2018b. *Korruption och etik i kommunen*. [Online]
Available at:
http://shop.kuntaliitto.fi/download.php?filename=uploads/korruptiojaeettisyysv_ebook.pdf
[Använd 19 10 2019].
- Finlands Kommunförbund, 2019. *Små upphandlingar*. [Online]
Available at: <https://www.upphandling.fi/offentlig-upphandling/sma-upphandlingar>
[Använd 27 9 2019].
- Forsius, N., 2016. *Harmaa talous & korruptio suomessa*. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Halonen, K.-M., 2016. *Julkisiin hankintoihin liittyy korruptioriski*. [Online]
Available at:
https://www.haaste.om.fi/fi/index/lehtiarkisto/haaste12016/julkisiin_hankintoihin_liittyy_korr

uptioriski.html

[Använd 21 9 2019].

Hammarström, M., 2017. *Grå ekonomi: Maximal vinst till varje pris*. [Online]

Available at: <https://www.jhl.fi/sv/blogg/gra-ekonomi-maximal-vinst-till-varje-pris/>

[Använd 6 9 2019].

Inrikesministeriet, u.d. *Ekonomisk brottslighet och grå ekonomi*. [Online]

Available at: <https://intermin.fi/sv/polisvasendet/ekonomisk-brottslighet-och-gra-ekonomi>

[Använd 2 9 2019].

Skatteförvaltningen, 2012. *Så här bekämpar Skatteförvaltningen grå ekonomi*. [Online]

Available at:

https://www.vero.fi/sv/skatteforvaltningen/skatteforvaltningen/verksamhet/bekampning_av_den_gra_ekonomi/skatterevisioner_i_bekampningen_av_gra/

[Använd 6 9 2019].

Skatteförvaltningen, 2017. *Bekämpning av den grå ekonomin*. [Online]

Available at:

https://www.vero.fi/sv/skatteforvaltningen/skatteforvaltningen/verksamhet/bekampning_av_den_gra_ekonomi/

[Använd 9 2 2019].

Skatteförvaltningen, 2019a. *Grå ekonomi & ekonomisk brottslighet*. [Online]

Available at: <https://www.vero.fi/sv/gr%C3%A5-ekonomi-brottslighet/>

[Använd 20 8 2019].

Skatteförvaltningen, 2019b. *Beskattning*. [Online]

Available at: <https://www.vero.fi/sv/gr%C3%A5-ekonomi-brottslighet/bek%C3%A4mpning/beskattning/>

[Använd 10 9 2019].

Skatteförvaltningen, 2019c. *Offentlig upphandling är en attraktiv tillväxtplattform för grå ekonomi*. [Online]

Available at: <https://www.vero.fi/sv/gr%C3%A5-ekonomi-brottslighet/fenomen/offentlig-upphandling/>

[Använd 10 9 2019].

Skatteförvaltningen, 2019d. *Projekt och övervakning*. [Online]

Available at: <https://www.vero.fi/sv/gr%C3%A5-ekonomi-brottslighet/bek%C3%A4mpning/projekt-och-%C3%B6vervakning/>

[Använd 16 9 2019].

Skatteförvaltningen, 2019e. *Arbetsgivare och beställansvar*. [Online]

Available at: <https://www.vero.fi/sv/gr%C3%A5-ekonomi-brottslighet/bek%C3%A4mpning/arbetsgivare-och-best%C3%A4llansvar/#Regionforvaltningsverket>

[Använd 16 9 2019].

Skatteförvaltningen, 2019f. *Brottsbekämpning*. [Online]

Available at: https://www.vero.fi/sv/gr%C3%A5-ekonomi-brottslighet/bek%C3%A4mpning/rikstorjunta_sv/

[Använd 27 9 2019].

Skatteförvaltningen, 2019g. *Myndigheter*. [Online]
 Available at: <https://www.vero.fi/sv/gr%C3%A5-ekonomi-brottslighet/information-om-webbplatsen/myndigheter/#Produkter>
 [Använd 4 11 2019].

Skatteförvaltningen, u.d. *Grå ekonomi*. [Online]
 Available at: <https://www.verokampus.fi/sv/for-lararen/gra-ekonomi/>
 [Använd 2 9 2019].

Social- och hälsovårdsministeriet, u.d. *Arbetarskydd och bekämpning av grå ekonomi*. [Online]
 Available at: <https://stm.fi/sv/bekampning-av-gra-ekonomi>
 [Använd 27 9 2019].

Statsrådet, 2019. *Regeringsprogrammet för statsminister Antti Rinnes regering 6.6.2019 - ett socialt, ekonomiskt och ekologiskt hållbart samhälle*. [Online]
 Available at:
http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161663/Ett_Inkluderande_och_kunnigt_Finland_2019_WEB.pdf?sequence=1&isAllowed=y
 [Använd 20 9 2019].

Valtioneuvosto, 2016. *Kansalliseksi harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategiaksi 2016-2020*. [Online]
 Available at:
<https://intermin.fi/documents/1410869/3723676/VN+periaatep%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s+harmaan+talouden+torjunta/4c2e9795-9d6f-4fe4-9be7-b96dedd48635>
 [Använd 10 9 2019].

FINLANDS FÖRFATTNINGSSAMLING

Regeringens proposition 163/2010, *Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om Enheten för utredning av grå ekonomi och lag om ändring av 4 § i lagen om Skatteförvaltningen*. Hämtat från:

https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/HallituksenEsitys/Documents/rp_163+2010.pdf

Regeringens proposition 108/2016, *Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagstiftning om upphandlingsförfarande*. Hämtat från:

https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/HallituksenEsitys/Documents/RP_108+2016.pdf

Lag om Enheten för utredning av grå ekonomi (1207/2010). Hämtat från Finlex.fi:
<https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2010/20101207>

Lag om beställarens utredningsskyldighet och ansvar vid anlitanande av utomstående arbetskraft (1233/2006). Hämtat från Finlex.fi:
<https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2006/20061233>

Lag om offentlig upphandling och koncession (1397/2016). Hämtat från Finlex.fi:
<https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2016/20161397>

Lag om upphandling och koncession inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster (1398/2016). Hämtat från Finlex.fi:
<https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2016/20161398>

Kommunallag (410/2015). Hämtat från Finlex.fi:
<https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2015/20150410>

RÄTTSFALL I FINLAND

Högsta domstolen (HD:2013:92). Hämtat från:
<https://www.finlex.fi/sv/oikeus/kko/kko/2013/20130092>

Högsta förvaltningsdomstolen (HFD:2011:29). Hämtat från:
<https://www.finlex.fi/sv/oikeus/kho/vuosikirjat/2011/201100777>

GRÅ EKONOMI INOM OFFENTLIG UPPHANDLING

Hej! Jag heter Johanna Råholm och studerar till tradenom vid Yrkeshögskolan Novia. Jag håller just nu på att skriva mitt examensarbete som handlar om Grå ekonomi inom offentlig upphandling. Syftet är att ta reda på vilka sätt Österbottniska kommuner arbetar emot grå ekonomi inom offentliga upphandlingar.

Jag har skickat denna enkät till alla 15 kommuner och skulle uppskatta om ni kunde hjälpa mig genom att svara på dessa fem frågor. Svaren är anonyma och endast namnen på de kommuner som svarat kommer att tas med i arbetet. Om du inte är rätt person på er kommun att svara på dessa frågor, vidarebefordra gärna detta mejl till passende person!

Jag hoppas att ni har möjlighet att svara på denna enkät, och svaren behöver jag senast 11.10.2019. Tack på förhand!

HARMAA TALOUS JULKISSA HANKINNOISSA

Hei! Nimeni on Johanna Råholm ja opiskelen tradenomiksi ammattikorkeakoulu Noviassa. Kirjoitan tällä hetkellä opinnäytetyötäni, joka koskee Harmaata taloutta julkisissa hankinnoissa. Tavoitteena on selvittää, miten Pohjanmaan kunnat toimivat harmaata taloutta vastaan julkisissa hankinnoissa.

Olen lähettänyt tämä kysely kaikille 15 kunnalle, ja olisin erittäin kiitollinen, jos voisitte auttaa minua vastaamalla näihin viiteen kysymykseen. Vain vastanneiden kuntien nimet esitetään vastauksessa. Jos et ole kunnassasi oikea henkilö vastaamaan näihin kysymyksiin, ole hyvä ja välitä sähköposti sopivalle henkilölle!

Toivon, että teillä on mahdollisuus vastata tähän kyselyyn. Tarvitsen vastauksia viimeistään 11.10.2019. Kiitos etukäteen!

1. Vilken kommun besvarar denna enkät?

Mikä kunta vastaa tähän kyselyyn?

2. Har ni på er kommun tillräckligt med kunskap om upphandlingar och upphandlingsprocessen?

Om svaret var Delvis eller Nej i föregående fråga, vilken kunskap skulle ni behöva förbättra?

Onko kunnassanne tarpeeksi tietoa hankinnoista ja hankintaprosessista?

Jos vastasit Osittain tai Ei edelliseen kysymykseen, mitä tietoja tarvitsette parantaa?

**3. Utför er kommun konkreta handlingar för att övervaka/bekämpa grå ekonomi?
I så fall vad / varför inte?**

Suorittaako kuntanne konkreettisia toimenpiteitä harmaan talouden seuraamiseksi / torjumiseksi? Jos suoritate, mitä / miksi ei?

4. Vilka upphandlingsområden/branscher anser ni medför störst risk för att bli utsatt för grå ekonomi?

Mitkä hankinta-alueet/toimialat ovat mielestänne suurimmassa vaarassa joutua harmaan talouden piiriin?

5. Vilka förbättringar skulle kunna göras för att minimera risken för att bli utsatt för grå ekonomi vid en upphandling?

T.ex. förändringar i lagstiftning, större valmöjlighet för den upphandlande enheten?

Minkälaisia parannuksia voitaisiin tehdä, että harmaan talouden riskit pienentyisivät hankinnoissa?

Esim. lainsäädäntömuutokset, enemmän valinnanmahdollisuuksia hankintayksikölle?