

Jakelussa mainitut

Tarkastuskertomus 14/2015 Harmaan talouden torjuntaohjelmat ja torjuntatyön koordinaatio

Jälkiseurantaraportti

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt jälkiseurannan viitekohdassa mainitusta tarkastuksesta.

Jälkiseurantaraportissa selvitetään, mihin toimiin tarkastuskertomuksessa annettujen suositusten ja muiden kannanottojen johdosta on ryhdytty. Raportin tietoja hyödynnetään viraston tarkastustoiminnan suunnittelussa sekä laadittaessa tarkastusviraston vuosikertomusta eduskunnalle.

1 Jälkiseurannan toteutus

Jälkiseurantasuunnitelmassa lähdettiin oletuksesta, että harmaan talouden torjunta perustuu jatkosakin toimintaohjelmaan. Näin siitäkin huolimatta, että harmaan talouden torjuntaohjelmaa ei ollut huomioitu hallitusohjelmassa eikä hallituksen toimeenpanosuunnitelma ole tarkastuksen valmistuessa ollut vielä tiedossa.

Suunnitelman mukaan jälkiseurannassa tuli käydä läpi uuden torjuntaohjelman valmisteluaineisto ja varmistua siitä, että kertomuksen suositukset ja siihen johtaneet havainnot torjuntaohjelmien valmistelun kehittämistarpeista ja puutteista ovat tulleet huomioituiksi.

Jälkiseurannassa oli tarkoitus varmistua erikseen poliisin toimintaan liittyvän suosituksen ja raportoitujen havaintojen huomioimisesta kehittämistyössä.

Jälkiseuranta toteutettiin suunnitelman mukaisesti. Kirjallisen tietopyynnön lisäksi jälkiseurannassa on haastateltu Poliisihallituksen ja sisäministeriön poliisiosaston edustajia.

2 Jälkiseurannan havainnot

Jälkiseurannassa on tehty seuraavia tarkastuksen suosituksiin ja tarkastuksessa esitettyihin kannanottoihin kohdentuvia havaintoja.

Määräaikaisten ohjelmakausien yli ulottuvalla strategialla pyritään varmistamaan torjuntatyön jatkuvuutta

Tarkastuksen suosituksen mukaan harmaan talouden torjunnan toimintaohjelmien valmistelussa tulee linjata harmaan talouden torjunnan strategiaa myös yksittäistä ohjelmakautta pidemmällä aikavälillä. Tämän katsottiin olevan tarpeen niin keskeisten lainsäädäntöhankkeiden laadun kuin osaamisen tuottavan hyödyntämisen ja kehittämisen varmistamiseksi.

Taluspoliittinen ministerivaliokunta päätti 18.11.2015 käynnistää uuden harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategian valmistelun. Valtioneuvoston periaatepäätös kansalliseksi harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategiaksi 2016–2020 annettiin 28.4.2016. Strategia on määräaikainen ja voimassa 31.12.2020 asti.

Strategian voimassaoloaika on aikaisempia torjuntaohjelmia pidempi, ja se jatkuu yli vaalikauden. Tällä pyritään varmistamaan jatkuvuutta sekä strategiaan sisältyvien hankkeiden toteutuminen ja niiden vaikutusten riittävä arvioiminen.

Kehitys on ollut kaikilta osin suosituksen mukaista.

Harmaan talouden torjunnan tilannekuva on tarkoitus muodostaa ja raportoida valtioneuvoston yhteisessä prosessissa

Tarkastusvirasto esitti kantanaan, että harmaan talouden torjunnan tilannekuva tulisi muodostaa ja raportoida valtioneuvoston yhteisessä prosessissa. Ongelmana on tarkastushavaintojen perusteella ollut, että harmaan talouden ja talousrikollisuuden ilmiöistä ei ole pystytty esittämään kattavaa näkemystä. Tämä on johtanut myös siihen, että eduskunnan on ollut vaikea muodostaa kokonaiskuva harmaan talouden tilasta, torjunnasta ja torjuntatoimien vaikuttavuudesta.

Harmaata taloutta koskevan tarkastusvaliokunnan mietinnön 12/2014 vp. perusteella eduskunta edellytti, että hallitus ryhtyy toimiin ja varmistaa, että harmaan talouden torjunta perustuu jatkossa viranomaisten yhteiseen tilannekuvaan ja kokonaisuuteen, jota hallitus johtaa.

Vuosille 2016–2020 ajoittuvan harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelman mukaan talousrikostorjunnan johtoryhmä käynnistää hankkeen tilannekuvatoiminnon perustamiseksi siten, että toiminto olisi otettavissa käyttöön vuoden 2017 aikana. Tilannekuvan ylläpitoon tulevat osallistumaan kaikki ministeriöt ja niiden hallinnonaloihin kuuluvat viranomaiset ja muut julkista tehtävää hoitavat sekä yksityinen sektori.

Talousrikostorjunnan johtoryhmä vastaa valmistelun käynnistämisestä. Syksyn 2016 aikana johtoryhmän alainen työryhmä on käynnistänyt tilannekuvaprosessin mallintamisen.

Kehitys on ollut kaikilta osin suosituksen mukaista.

Toimenpideohjelman hankevalintaa on ohjannut torjuntastrategiaan perustunut kehikko

Tarkastuksessa tuotiin esiin havainto, jonka mukaan torjuntaohjelman tavoitteet eivät ole ohjanneet torjuntaohjelman hankkeiden valintaa.

Torjuntastrategiassa on määritetty torjuntahankkeista muodostuvan toimenpideohjelman kehikko. Kehikko muodostuu aiempiin torjuntaohjelmiin nähden uudella tavalla. Torjuntastrategiassa on määritetty torjuntatyön päämäärä, strategiset tavoitteet ja kärkihankkeet.

Toimenpideohjelmaan on otettu eri hallinnonaloille sijoittuvia keskeisiä ja vaikutuksiltaan merkittävimpiä hankkeita, jotka tukevat kärkihankkeiden toteutumista. Yksittäisten hankkeiden yhteys kärkihankkeisiin ja siten strategiaan tavoitteisiin on jälkiseurannan perusteella aiempaa jäsentyneempi.

Kehitys on ollut kaikilta osin suosituksen mukaista.

Hankevalinnassa on vahvistettu torjuntatyön vaikuttavuuden seurannan edellytyksiä

Tarkastuksen suosituksen mukaan torjuntaohjelmien valmistelussa tulee kiinnittää huomio hankkeiden vaikutuksiin ja perustella ennakoitujen vaikutusten yhteys asetetun tavoitteen saavuttamiseen. Perustelut tulee esittää tavalla, joka mahdollistaa hanketoiminnan vaikuttavuuden arvioinnin, vaikka asetettujen tavoitteiden mittaaminen olisikin vaikeaa.

Valtioneuvoston periaatepäätöksessä kansalliseksi harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategiaksi vuosille 2016–2020 todetaan strategian toteutumisen edellytykseksi, että talousrikostorjunnan johtoryhmä laatii erillisen harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelman.

ohjelman. Periaatepäätöksen mukaan toimenpideohjelmasta tulee ilmetä konkreettiset toimenpiteet ja niiden tavoitteet, vastuutahot, aikataulu sekä keinot toimenpiteiden vaikutusten arvioimiseksi.

Toimenpideohjelmassa on kuvattu 20 torjuntahanketta. Kunkin hankkeen perustelut on esitetty vakio-
muotoisesti kuudesta näkökulmasta. Hankkeiden perusteluissa on esitetty

- hankkeen kuvaus
- vaikutusarvio
- keinot vaikutuksen arvioimiseksi
- vastuutahot
- aikataulu
- toimenpiteen toteuttamisen edellyttämät resurssit.

Kun jokaisen hankkeen osalta on erikseen esitetty arvio hankkeen vaikutuksista ja kuvattu keinot, joilla hankkeen vaikutuksia voidaan jälkikäteen arvioida, edellytykset vaikuttavuuden seurannalle ovat ratkaisevasti aiempia torjuntaohjelmia paremmat.

Harmaan talouden torjuntaohjelmassa ei ole kuvattu, miten vaikuttavuuden arviointia tullaan käytännössä toteuttamaan tai esitetty talousrikostorjunnan johtoryhmälle riippumatonta mahdollisuutta käynnistää arviointiselvityksiä. Sisäministeriön mukaan talousrikostorjunnan johtoryhmän tulee osana toimenpideohjelmaa myös seurata toimenpiteiden vaikuttavuutta. Talousrikostorjunnan johtoryhmän tulee käynnistää toimenpideohjelman aikana arviointiselvityksiä eri hankkeiden vaikuttavuudesta.

Tätä vaikuttavuuden seurantaan liittyvää arviointia voidaan sisäministeriön mukaan toteuttaa esimerkiksi strategian perusteella luotavan tilannekuvatoiminnon ja erilaisten tutkimusten, kuten ilmiöselvitysten sekä viranomaisille ja elinkeinoelämälle suunnattujen kyselytutkimusten, avulla.

Vaikuttavuuden seurannan edellytysten osalta kehitys on ollut suosituksen mukaista. Jälkiseurannassa ei kuitenkaan ole vielä mahdollista varmistua siitä, että vaikuttavuuden seuranta vahvistuu myös käytännössä.

Piiloon jäävän rikollisuuden tasoon vaikuttaminen ja talousrikosten ehkäisy ovat näkyvästi esillä uudessa torjuntastrategiassa

Aiemmat talousrikostorjunnan toimintaohjelmat eivät ole tarkastuksen mukaan olleet strategisia asiakirjoja, joihin olisi kirjattu kontrolliviranomaisten toiminnan suuntaamista ohjaavia tavoitteita, esimerkiksi pyrkimystä toiminnan suuntaamiseksi piiloon jäävän kokonaisrikollisuuden tasoon vaikuttamiseen. Tarkastuksen mukaan pyrkimys ehkäistä talousrikollisuutta on kokonaistaloudellisesti perusteltua.

Valtioneuvoston periaatepäätöksessä kansalliseksi harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategiaksi 2016–2020 harmaan talouden torjunnan painopistettä pyritään siirtämään entistä enemmän ennalta estämiseen rakentamalla uusia ennalta estäviä toimintamalleja. Esimerkkinä tästä strategiassa mainitaan harmaan talouden torjunnan reaaliaikaistaminen.

Ehkäisevän toiminnan painopiste on muutoinkin esillä torjuntastrategiassa. Yksi torjuntatyön strategisista tavoitteista on ”harmaan talouden ja talousrikollisuuden ennalta estäminen”. Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategiassa on lisäksi määritetty neljä kärkihanketta. Yksi näistä on ”harmaan talouden ja talousrikollisuuden ilmiöihin ennakoivasti puuttuminen sekä asenteisiin vaikuttaminen”. Toimenpideohjelmassa strategian kärkihanketta konkretisoi kuusi torjuntahanketta.

Hanketoiminnan lisäksi tarkoituksena on tehostaa harmaata taloutta ja talousrikollisuutta koskevaa viestintää yhteistyössä viranomaisten ja työmarkkinaosapuolten kanssa. Viestinnässä kiinnitetään huomiota myös eri kohdejoukkojen tavoittamiseen.

Kehitys on tältä osin ollut suosituksen mukaista.

Torjuntatyöhön kohdennetun poliisin lisämäärärahan käyttö on ollut tuloksellista

Tarkastusvirasto osoitti tarkastuksessa, että torjuntatyöhön kohdennetun poliisin lisämäärärahan käyttö on ollut tuloksellista.

Ongelmallisena tarkastusvirasto piti sitä, että poliisin toimintaan kohdentuneet seurantamittaristot eivät ole kuvanneet poliisin toiminnan tuloksellisuutta. Tarkastusvirasto kiinnitti siksi huomiota myös tarpeeseen kehittää edelleen poliisin toiminnan tuloksellisuuden mittaristoja.

Poliisi on kiinnittänyt huomiota toiminnan laadullisten mittareiden puuttumiseen. Tarkastuskertomuksen myötä herkkyys eri mittaristojen perusteella muodostettavalle kokonaiskuvalle on parantunut. Erityisesti tarkastuskertomuksen kuvio, jossa on esitetty avoimena olevien juttujen määrän riippuvuus uusista rikosilmoituksista, on jälkiseurantaa varten haastateltujen asiantuntijoiden mukaan ollut arvoakas.

Poliisin käytössä on edelleen useita mittareita, joista osa kuvaa tehtäväkenttää ja vain osa poliisin toiminnan edellytyksiä ja tuloksellisuutta. Poliisihallituksen mukaan talousrikostorjunnan vaikuttavuuden seuranta on tarkastuksen jälkeen kehitetty monin tavoin. Esimerkiksi valtakunnallisesti toteutettujen valvontateemojen yhteydessä kerätystä seurantatiedosta on muodostettu uusia tuloksellisuusmittareita. Täysin uutena talousrikostorjunnan tulosmittarina on otettu käyttöön talousrikostutkinnan kansalaisbarometri. Poliisihallitus on vuonna 2016 myös käynnistänyt sähköisen tilitiedusteluhankkeen, joka tuottanee uusia poliisin toiminnan tuloksellisuuteen kohdistuvia tuloksellisuusmittareita.

Talousrikollisuuden tilannekatsauksessa käsiteltäviä laadullisia ja määrällisiä tuloksellisuuden seurantatietoja tullaan seuraamaan torjuntastrategiaan tukeutuvan tilannekuvatoiminnon yhteydessä. Tilannekuvan näkökulmasta on keskeistä, että vaikuttavuusarvioinnissa ei kiinnitetä huomiota pelkästään yksittäiseen mittariin, vaan eri mittarien tuottamaa informaatiota tarkastellaan kokonaisuutena.

Vitja-hankkeeseen on perustettu erityinen mittarityöryhmä, joka kehittää parhaillaan seurantamittareita, jotka huomioidaan luotaessa uutta Vitja-tietojärjestelmää. Vitja-hankkeen mittarityöryhmä on toimittanut Poliisihallituksen poliisitoimintayksikölle pyynnön arvioida, mitä tietoja ja missä laajuudessa Vitjaan tulisi sisällyttää. Tässä yhteydessä selvitetään myös, missä määrin juttujen ominaisuuksia kuvaavia tietoyksiköitä olisi vietävissä seurantatietojärjestelmään.

Seurantamittaristojen kehittämiseen liittyvä eteneminen on ollut suosituksen mukaista.

Talousrikostutkintahenkilöstön rekrytointivaikeudet on ratkaistava riittävän osaamisen turvaamiseksi

Tarkastuksen johdosta annettu suositus edellytti, että poliisin talousrikostutkintahenkilöstön rekrytointivaikeudet on ratkaistava tavalla, jolla varmistetaan olemassa olevan osaamisen tuottava hyödyntäminen. Suosituksen mukaan yksi ratkaisuvaihtoehto on, että Poliisihallitus selvittää, miltä osin talousrikostutkinnan avustavissa tehtävissä voidaan hyödyntää siviilihenkilöstön asiantuntemusta nykyistä laajemmin.

Sisäministeriössä lokakuussa 2016 toteutetun haastattelun mukaan talousrikostutkintahenkilöstön rekrytointiongelma edellytti edelleen toimia. Talousrikostutkijoita on tavallisesti otettu perehdytykseen pitkäkestoisesta rikostutkinnasta. Tämä tutkintareservi on kuitenkin rajallinen. Siksi myös uusia ratkaisuja pidettiin tarpeellisena. Sisäministeriön mukaan eräissä talousrikostutkintayksiköissä on hyviä kokemuksia siviilihenkilöstön, kuten verotarkastajien, rekrytoimisesta tutkinnan avustaviin tehtäviin.

Poliisihallitus raportoi neljännesvuosittain kuukausikohtaisesti sisäministeriölle talousrikostorjunnan erillisrahoituksen käytöstä ja virkamääristä. Seurannan perusteella poliisiyksiköt ovat varsin hyvin pystyneet rekrytoimaan talousrikostorjuntaan henkilöstöä ja pitämään kiinni minimihenkilömääristä, vaikka poliisihallinnon rahoitus on vähentynyt samoin kuin poliisin henkilömäärä. Keskeistä Poliisihallituksen mukaan on kuitenkin, että talousrikostorjunnassa on poliisiyksiköiden välillä kehitetty yhteistoimintaa sekä henkilöresurssien tarkoituksenmukaista ja joustavaa käyttöä yli yksikkörajojen. Myös ekonomitarkastajien käyttö on huomioitu poliisiyksikkörajojen yli tapahtuvassa operatiivisten resurssien käytön suunnittelussa.

Poliisihallituksen mukaan olisi silti tärkeää puuttua ilmeisiin syihin, jotka vaikeuttavat henkilöresurssien hyödyntämistä ja rekrytointia. Keskeinen ongelma on edelleen tarkastuskertomuksessakin kuvattu ennustettavuuden puuttuminen, käytännössä esimerkiksi määrärahapäätösten ajoittuminen vuoden lopulle.

3 Yhteenveto ja jatkotoimet

Harmaan talouden torjuntaohjelmia ja torjuntatyön koordinaatiota koskeneen tarkastuksen suositukset ja tarkastuksessa esitetyt keskeiset kannanotot kohdentuivat torjuntaohjelman ja hanketyön ennustettavuuteen, jatkuvuuteen sekä vaikuttavuuden edellytyksiin ja arvioinnin käytäntöihin.

Jälkiseurannan mukaan hallituksen ja talousrikostorjunnan johtoryhmän toiminta on ollut tarkastuksen suositusten ja kannanottojen mukaista. Hallitus on tarkastuskertomuksen julkaisemisen jälkeen antanut harmaan talouden torjunnan strategian, jonka tarkoituksena on varmistaa torjuntatyön pitkäjänteisyyttä ja jatkuvuutta. Kesällä 2016 julkaistettu uusi harmaan talouden torjuntaohjelma ottaa aiempia ohjelmia paremmin huomioon myös hanketoiminnan vaikuttavuuden seurannan. Syksyllä 2016 on talousrikostorjunnan johtoryhmän johdolla käynnistetty hanke, jossa luodaan menettelyt hallinnonalojen yhteisen tilannekuvan ylläpitämiseksi. Tilannekuvaprosessin keskeisenä tarkoituksena on turvata myös eduskunnan ajantasainen tiedonsaanti harmaan talouden torjunnasta ja torjuntatoimien vaikuttavuudesta.

Tarkastuskohteessa on tapahtunut merkittävää tarkastuksen suositusten ja kannanottojen suuntaista kehitystä. Jälkiseurannassa havaitut, tähän mennessä toteutetut toimet osoittavat, että harmaan talouden torjunnasta vastuussa olevalla hallinnolla ja tarkastusvirastolla on yhteinen näkemys torjuntatyön kehittämistarpeista.

Jälkiseurannan havaintojen perusteella jälkiseurantaa ei ole tarvetta jatkaa.

Marko Männikkö
ylijohtaja

Sami Vuorinen
johtava tuloksellisuustarkastaja

JAKELU Sisäministeriö
Poliisihallitus
Talousrikostorjunnan johtoryhmä