



Harmaan talouden torjuntaohjelmat ja torjuntatyön koordinaatio Tuloksellisuustarkastuskertomus



Tuloksellisuustarkastuskertomus
Harmaan talouden torjuntaohjelmat ja torjuntatyön koordinaatio

ISSN-L 1799-8093
ISSN 1799-8093 (NID.)
ISSN 1799-8107 (PDF)
ISBN 978-952-499-306-7 (NID.)
ISBN 978-952-499-307-4 (PDF)
URN:ISBN:978-952-499-307-4
[HTTP://URN.FI/URN:ISBN:978-952-499-307-4](http://urn.fi/urn:isbn:978-952-499-307-4)

LÖNNBERG PRINT & PROMO
HELSINKI 2015

Valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomus

Dnro 373/54/2013

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa sisältyneen Harmaan talouden torjuntaohjelmia ja torjuntatyön koordinaatiota koskeneen tarkastuksen. Tarkastus on tehty tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut tarkastuskertomuksen, joka lähetetään sisäministeriölle, valtiovarainministeriölle ja Poliisihallitukselle sekä tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle ja valtiovarain controller -toiminnolle.

Ennen tarkastuskertomuksen antamista sisäministeriöllä, valtiovarainministeriöllä ja Poliisihallituksella on ollut mahdollisuus varmistaa, ettei kertomukseen sisälly asiavirheitä, sekä lausua näkemyksensä siinä esitetyistä tarkastusviraston kannanotoista.

Tarkastuksen jälkiseurannassa tarkastusvirasto tulee selvittämään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen kannanottojen johdosta on ryhdytty. Jälkiseuranta tehdään vuonna 2016.

Helsingissä 17. syyskuuta 2015

Ylijohtaja

Marko Männikkö

Johtava tuloksellisuustarkastaja

Sami Vuorinen

Tarkastus kohdistui harmaan talouden torjunnan toimintaohjelmiin ja torjuntatyön koordinaatioon. Tarkastuksen tavoitteena oli varmistua poikkihallinnollisella tasolla tapahtuvan harmaan talouden torjuntatyön tuloksellisuuden edellytyksistä. Tuloksellisuudella ymmärretään tässä yhteydessä sitä, että torjuntaohjelma perustuu laaja-alaiseen osaamiseen ja kokemukseen ja että torjuntaohjelman hankkeiden vaikutuksia arvioidaan, seurataan ja niistä raportoidaan.

Vuodesta 1996 alkaen hallitus on antanut valtioneuvoston periaatepäätöksiä kuusi talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjunnan toimintaohjelmaa. Torjuntaohjelmat ovat muodostaneet rungon johdonmukaiselle harmaan talouden torjuntatyölle. Erityisesti varhaisimmilla torjuntaohjelmilla on ollut suuri merkitys kontrollijärjestelmän taktisessa ja menetelmällisessä kehityksessä.

Harmaan talouden torjunnan koordinaatiolla tarkoitetaan kahdeksan hallinnonalan ja yli 20 eri viranomaisen yhteistyötä harmaan talouden yhteiskunnallisten haittojen vähentämiseksi. Koordinaatiosta ovat vastanneet hallituksen harmaan talouden ministerityöryhmä ja sisäministeriön johdolla nimitetty Talousrikostorjunnan johtoryhmä, jossa eri viranomaiset ovat olleet edustettuina.

Määräaikaisten ohjelmakausien yli ulottuva strategia varmistaisi torjuntatyön jatkuvuutta

Harmaan talouden torjuntaohjelmat on annettu valtioneuvoston periaatepäätöksiä hanketoiminnan toimeenpanon edellyttämän poliittisen sitoutumisen vuoksi. Valtioneuvoston periaatepäätökset ovat istuvaa hallitusta sitovia poliittisia kannanottoja ja siten aina määräaikaisia.

Määräaikaisten torjuntaohjelmien valmistelussa on huomioitu aikaisempi torjuntatyö. Hanketoimintaa onkin kehitetty projektisyklin mukaisesti, tukeutuen hanketoiminnan kokemuksiin.

Samanaikaisesti torjuntaohjelmien määräaikaisuus on kuitenkin muodostunut riskiksi torjuntatyön tietoperustan ja lainsäädännön laadun näkökulmasta. Useissa tapauksissa ohjelmakausi on osoittautunut liian lyhyeksi jaksoksi, kun olisi tarpeen valmistella vaativia lainsäädäntöhankkeita ja arvioida näiden vaikutuksia.

Torjuntaohjelmiin liittyvien resurssien määräaikaisuus on myös lisännyt riskiä avainhenkilöstön osaamisen menettämisestä. Poliisin talousrikostutkintahenkilöstön rekryointivaikeudet ovat osaltaan olleet yhteydessä tutkintaresurssien määräaikaisuuteen.

Harmaan talouden torjunnan tilannekuva tulisi muodostaa ja raportoida valtioneuvoston yhteisessä prosessissa

Harmaan talouden torjunnan taustalla oleva tilannekuva ei tällä hetkellä ole eri viranomaisten yhteinen. Harmaan talouden torjunnan operatiivista toimintaa ohjaava seurantatieto on sektoroitunutta. Seurantajärjestelmässä on painotettu hallinnonalan oman toiminnan ohjaamisen tarpeita, eikä torjuntatyön vaikuttavuuteen ole kiinnitetty huomiota. Myös eri hallinnonalojen sitoutumisessa, tilannekuvan käsitteessä, tiedon käsittelyssä ja viestinnässä on ministeriökohtaisia eroja.

Hallinnonaloilla kerättävän seurantatiedon hyödynnettävyys on ollut heikko. Keskeinen syy tähän on tiedonkulun puutteet ministeriöiden sisällä ja hallinnonalojen välillä. Toisaalta, kun kerättyä seurantatietoa ei ole juurikaan analysoitu, havaintojen olennaisuutta ei ole kyetty tuomaan riittävästi esiin.

Ministeriöiden alaisen hallinnon tuottaman seurantatiedon keräämistä ja analysointia sekä tiedon hyödyntämistä voidaan tehostaa edelleen ICT-pohjaisten hyvien käytäntöjen pohjalta.

Ongelmallista on myös, että hallinnon ja eduskunnan välillä ei ole ollut ajantasaista raportointikanavaa. Tämä on johtanut siihen, että eduskunnan on ollut vaikea muodostaa kokonaiskuvaavaa harmaan talouden tilannekuvasta, torjunnasta ja torjunnan vaikuttavuudesta.

Poikkihallinnollinen yhteistyö ei ole ollut riittävä perusta harmaan talouden yhteisen tilannekuvan muodostamiselle. Torjuntatyön seurannan, analyysin ja raportoinnin käytäntöjä tulisi sen vuoksi kehittää valtioneuvoston yhteiseksi tilannekuvaprosessiksi.

Torjuntaohjelman tavoitteiden tulisi ohjata hankevalintaa

Vuosille 2010–2011 ja 2012–2015 kohdentuneiden kahden harmaan talouden torjuntaohjelman tavoitteiksi on kirjattu harmaan talouden vähentäminen niin, että hanketoteutuksella saavutettaisiin 300–400 miljoonan euron julkistaloudellinen hyöty.

Torjuntaohjelman valmisteluaineiston perusteella tarkastuksessa ei ole voitu varmistua siitä, että torjuntaohjelman hankkeet loisivat perustan näin mittaville vaikutuksille.

Torjuntaohjelmien aineistoissa ei ole esitetty kuvausta siitä, miten asetettuihin tavoitteisiin on päädytty ja miten hanketoteutus olisi mahdollistamassa tavoitteiden saavuttamista. Käytettävissä olleen torjuntaohjelman valmisteluaineiston perusteella hanketoiminnan tavoite ei ole ohjannut hankevalintaa, eikä ole näin määrittänyt keinoja, joilla tavoitteisiin on pyritty.

Hanketoiminnassa asetettavien tavoitteiden tulee olla objektiivisesti arvioituna saavutettavissa ja lähtökohtaisesti mitattavissa. Mikäli tavoittei-

den saavuttamista ei voida mitata tai muutoin arvioida luotettavasti, hanketoteutuksen yhteys tavoitteen saavuttamiseen tulee kuvata ja arvioida valmisteluvaiheessa erikseen. Tältä osin torjuntaohjelmien valmistelu on ollut puutteellista.

Vuosille 2012–2015 kohdentuvan torjuntaohjelman hankkeet saataneen pääosin päätökseen ohjelmakauden aikana. Torjuntaohjelman valmisteluvaiheessa tehty hankkeiden toteutettavuuden arviointi on siten tapahtunut asianmukaisesti.

Torjuntatyön vaikuttavuuden seuranta tulee vahvistaa

Talousrikostorjunnan johtoryhmä on seurannut harmaan talouden torjuntaan tähtäävän toimintaohjelman toimeenpanoa toimivaltansa rajoissa asianmukaisesti. Johtoryhmä valmistelee myös hallituksen harmaan talouden torjunnan ministerityöryhmässä käsiteltävät asiat.

Talousrikostorjunnan koordinaatio ei tällä hetkellä mahdollista torjuntatyön vaikuttavuuden kokonaisvaltaista seuranta. Harmaan talouden torjunnan ministerityöryhmän perustaminen päättyneen vaalikauden alussa ja sen toiminnan vakiintuminen on luonut edellytykset kehittää harmaan talouden torjuntaa valtioneuvoston yhteiseksi toiminnoksi. Tähän liittyen talousrikostorjunnan johtoryhmän tulee voida käynnistää arviointiselvityksiä eri hallinnonaloilla toteutettujen torjuntahankkeiden vaikuttavuudesta.

Torjuntatyöhön kohdennetun poliisin lisämäärärahan käyttö on ollut tuloksellista

Talousrikostutkinnan lisämäärärahalla on kyetty vahvistamaan rikostutkintaa niin, että viime vuosina on saatu päätökseen aiempaa enemmän talousrikosjuttuja. Rikostaloustieteellinen tutkimus on osoittanut, että talousrikostutkintaan kohdennetut lisäpanostukset ovat talousrikoskontrollin yleisestäävyyttä vahvistavan vaikutuksen vuoksi perusteltuja myös kokonaistaloudellisesti.

Poliisille myönnettyä talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjunnan tehostamisen erillismäärärahaa on suunnattu tutkinnassa avoimien talousrikosjuttujen vähentämiseen. Seurantatiedon perusteella tavoite on saavutettu vain osittain.

Määrärahan seurannassa käytetyt mittarit eivät kuitenkaan ole kuvanneet poliisin toiminnan tuloksellisuutta. Poliisin tuloksellisuutta on mitattu muun muassa tutkinnassa avoimien juttujen määrällä, vaikka poliisi kykenee vain rajallisesti vaikuttamaan rikosilmoituksiin perustuvien uusien juttujen määrään.

Kontrolliviranomaisten voimavaroja tulee kohdentaa myös piiloon jäävään rikollisuuteen vaikuttamiseen ja talousrikosten ehkäisyyn

Viimeisimmät harmaan talouden torjunnan toimintaohjelmat ovat painotuneet lainsäädännön kehittämiseen. Talousrikostorjunnan toimintaohjelma ei ole ollut strateginen asiakirja, johon olisi kirjattu kontrolliviranomaisten toiminnan suuntaamista ohjaavia tavoitteita, esimerkiksi poliisin osalta pyrkimystä toiminnan suuntaamiseksi piiloon jäävän kokonaisrikollisuuden tasoon vaikuttamiseen.

Poliisin ydintehtävät määritellään sisäministeriön johdolla vuoden 2015 aikana. Tällä hetkellä poliisin talousrikostorjunnan seurantajärjestelmä painottuu voimakkaasti rikostutkinnan suoritteisiin. Ehkäisevien suoritteiden seuranta ja tilastoiminen tutkintasuoritteiden ohella vahvistaisi osaltaan harmaan talouden ennakkolisten torjuntatoimien asemaa poliisitoiminnassa.

Tarkastusviraston suositukset

Tehdyn tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto suosittaa seuraavaa:

1. Harmaan talouden torjunnan toimintaohjelmien valmistelussa tulee linjata harmaan talouden torjunnan strategiaa myös yksittäistä ohjelmakautta pidemmällä tähtäimellä. Tämä on tarpeen niin keskeisten lainsäädäntöhankkeiden laadun kuin osaamisen tuottavan hyödyntämisen ja kehittämisen varmistamiseksi.
2. 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.
3. Poliisin talousrikostutkintahenkilöstön rekrytointivaikeudet on ratkaistava tavalla, jolla varmistetaan olemassa olevan osaamisen tuottava hyödyntäminen. Yksi ratkaisuvaihtoehto on, että Poliisihallitus selvittää, miltä osin talousrikostutkinnan avustavissa tehtävissä voidaan hyödyntää siviilihenkilöstön asiantuntemusta nykyistä laajemmin.

Sisällys

Tarkastusviraston kannanotot	5
1 Mitä tarkastettiin	13
2 Onko harmaan talouden torjunnan jatkuvuus kyetty varmistamaan määräaikaista ohjelmakausia pidemmällä aikavälillä?	17
2.1 Torjuntaohjelmien tavoitteet ja keskeiset sisältöelementit ovat säilyneet vakaina, ohjaus ja hanketyö ovat kehittyneet	17
2.2 Hankesisältö ja keinovalikoima ovat muuttuneet toimintaympäristön ja toimintaedellytysten kehittyessä	20
2.3 Torjuntaohjelmissa ei ole tuotu esiin yksittäistä ohjelmakautta pidemmälle jaksolle ulottuvaa tavoitteellisuutta	21
2.4 Kontrolliprosessin sujuvuuden kannalta on keskeistä kokonaisvaltainen ohjaus ja eri toimijoiden voimavarojen tasapaino	21
2.5 Määräaikaiset resurssit muodostavat osaamisriskin	24
3 Onko harmaan talouden torjuntaan kohdennetun lisämäärärahan käyttö poliisissa ollut tuloksellista?	27
3.1 Avoimien talousrikosjuttujen määrää ei ole kyetty vähentämään tavoitellusti	27
3.2 Seurantatieto ei kuvaa poliisiyksiköiden toiminnan tuloksellisuutta	28
3.3 Harmaan talouden torjunnan erityisasema poliisitoiminnassa askarruttaa poliisikenttää	31
3.4 Erillismäärärahan allokoinnissa ja seurannassa on esiintynyt ongelmia	32
3.5 Reaaliaikainen tutkintaote on tärkeä osa tehokasta talousrikollisuuden kontrollia	32
3.6 Poliisitoiminnalla tulee vaikuttaa kokonaisrikollisuuden tasoon	33
4 Onko hankevalinta perustunut ohjelman tavoitteisiin ja vaikutusten arviointeihin?	37
4.1 Harmaan talouden torjunnan tuloksellisuusketjua ei ole määritelty	37
4.2 Hallinnonaloilla tapahtuneen hankevalmistelun tuottama näkemys on sektoroitunut	38
4.3 Harmaan talouden torjuntaohjelmien hankkeista ei ole tehty vaikutusarviointeja	39
4.4 Määräaikaisen torjuntaohjelman puitteissa on vaikea toteuttaa laajoja uudistuksia	40
5 Onko harmaan talouden torjunnan seuranta ja raportointi järjestetty asianmukaisesti?	43
5.1 Hallinnonaloilla tuotettavan harmaan talouden tilannekuvastiedon hyödynnettävyyttä tulee parantaa	43
5.2 Poikkihallinnollisen ja ministeriöiden sisäisen tiedonkulun tulee olla systemaattista	45
5.3 Talousrikos torjunnan johtoryhmä on seurannut torjuntaohjelman toimeenpanoa toimivaltansa puitteissa asianmukaisesti	46
5.4 Hallitus on raportoinut eduskunnalle harmaan talouden torjunnan toimenpiteistä (EK42 /2010) hallituksen toimintakertomuksessa vuodelta 2012	47
5.5 Eduskunnalle ei raportoida säännönmukaisesti harmaan talouden torjunnan tilannekuvasta	49
5.6 Harmaan talouden torjuntaa tulee kehittää poikkihallinnollisuuden sijaan valtioneuvoston yhteisenä prosessina	50
Liite: Miten tarkastettiin	53
Viitteet	57

1 Mitä tarkastettiin

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut tarkastussuunnitelmaansa kuuluneen tarkastuksen ”Harmaan talouden torjuntaohjelmat ja torjuntatyön koordinaatio”. Tarkastusaihe perustuu tarkastusvirastossa aiemmin laadittuun Verovaje-teemasuunnitelmaan.

Eduskunnan ponsi harmaan talouden toimintaohjelman vaikuttavuuden seurannasta ja raportoisesta

Valtiontalouden tarkastusvirasto seuraa osana valtiontaloudellista valvontatehtäväänsä eduskunnan ponsipäätöksien toteutumista.

Käsitellessään valtioneuvoston periaatepäätöstä harmaan talouden torjuntaohjelmaksi vuosille 2010–2012 eduskunta edellytti, että hallitus seuraa torjuntaohjelman toimeenpanoa ja raportoi eduskunnalle toimenpiteiden vaikuttavuudesta. Torjuntaohjelmia koskevan tuloksellisuustarkastuksen yhteydessä on varmennettu tämän eduskuntaponnen toteutumista.

Harmaan talouden torjuntaohjelmiin kohdentunut aiempi tuloksellisuustarkastus

Tarkastusvirasto on tarkastanut talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntaohjelmia aiemmin vuonna 2004.¹

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnasta puuttui tuolloin vastuuviranomaisten suunnittelua, ohjausta ja operatiivista toimintaa ohjeistava yhteinen toimintastrategia, toimeenpanon kokonaisvastuu sekä toimenpiteiden koordinointi.

Koordinoinnin epäkohtien katsottiin tulleen esiin erityisesti useita viranomaisia koskeneissa poikkihallinnollisissa torjuntahankkeissa.

Tarkastuksen tavoite

Tarkastus kohdentuu harmaan talouden torjunnan rungon muodostaneisiin valtioneuvoston periaatepäätöksiin annettuihin talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjunnan toimintaohjelmiin.

Tarkastuksen tavoitteena on ollut muodostaa arvio harmaan talouden torjuntatyön tavoitteellisuudesta ja ennustettavuudesta, torjuntaohjelmien hankevalinnan tietoperustan riittävydestä sekä harmaan talouden tilannekuvan ja torjunnan toimenpiteiden seurannan ja raportoinnin asianmukaisuudesta.

Havaintojen ajantasaisuuden ja niiden hyödynnettävyyden turvaamiseksi tarkastusta on rajattu. Tarkastuksen analyysissä ja aineistoina on painotettu nykytilanteen kuvaamisen kannalta merkityksellisimpiä, vuosille 2010–2011 ja 2012–2015 kohdentuneita, harmaan talouden torjuntaohjelmia ja niiden valmisteluaineistoja.

Tarkastuksen tuottama lisäarvo

Harmaan talouden torjuntaohjelmiin kirjattu torjuntatyön tavoite on vähentää harmaata taloutta ja talousrikollisuutta sekä tukea laillista yritystoimintaa ja tervettä kilpailua. Toimintaohjelmilla on pyritty turvaamaan verojen ja muiden maksujen kertymistä ja varmistamaan julkisten palveluiden rahoituspohjaa. Toimintaohjelmilla on ollut tarkoitus myös edistää tervettä yrittäjyyttä ja työllisyyttä.

Tarkastuksessa varmistetaan siitä, että harmaan talouden torjunnan käytännöt ja menettelyt mahdollistavat tehokkaan torjuntatyön ja samanaikaisesti myös minimoivat torjuntatyöstä aiheutuvia kielteisiä vaikutuksia.

Harmaan talouden kielteisten vaikutusten kitkemisen tuloksellisuus on valtiontaloudellisesti suuren mittaluokan kysymys.

Harmaan talouden torjunta on useisiin yhteiskunnan toimintoihin liittyvä matriisitoiminto. Harmaan talouden torjuntaan osallistuu 20 kahdeksalle hallinnonalalle sijoitettavaa viranomaista tai toimijaa. Viranomaistoiminnan rajapinnoilla tyypillisesti ilmenevät ongelmat tulevat harvoin esiin yksittäisen viranomaisen sisäisessä valvonnassa. Tarkastuksen tuottama lisäarvo muodostuu hallinnonalarajat ylittävästä näkemyksestä torjuntatyöhön.

2 Onko harmaan talouden torjunnan jatkuvuus kyetty varmistamaan määräaikaista ohjelmakausia pidemmällä aikavälillä?

Harmaan talouden torjunnan ennustettavuutta ja tavoitteellisuutta on pyritty varmistamaan eri keinoin. Torjuntaohjelmien tavoitteet ja keskeiset sisältöelementit ovat esimerkiksi säilyneet vakaina ohjelmasta toiseen.

Toimintaohjelmien määräaikaisuus on yhtäältä tukenut torjuntatyön kehittämistä. Toisaalta ohjelmien määräaikaisuudesta on kuitenkin aiheutunut kitkaa tulokselliselle torjuntatyölle.

Laajojen lainsäädäntökokonaisuuksien laadukkaan valmistelun turvaamiseksi harmaan talouden torjunnan toimintaohjelmiin tulee voida sisällyttää yksittäistä ohjelmakautta pidemmälle jaksolle ulottuvia tavoitteita.

Määräaikaisten resurssien johdosta henkilöstön osaamista ei kaikissa tapauksissa ole kyetty hyödyntämään tuloksellisesti.

2.1 Torjuntaohjelmien tavoitteet ja keskeiset sisältöelementit ovat säilyneet vakaina, ohjaus ja hanketyö ovat kehittyneet

Talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjunnan tehostamiseksi valtioneuvosto on vuodesta 1996 alkaen antanut periaatepäätöksiä erillisiä torjuntaohjelmia. Ohjelmatyön tavoitteet ja keskeinen sisältö ovat muuttuneet vain vähän kahdenkymmenen vuoden aikana.

Tällä hetkellä on meneillään ”Tehostettu harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimintaohjelma vuosille 2012–2015”.² Ohjelman tavoitteena on harmaan talouden ja talousrikollisuuden vähentäminen, laillisen yritystoiminnan ja terveen kilpailun tukeminen, verojen ja muiden maksujen kertymisen turvaaminen, julkisten palveluiden säilymisen ja julkisten palveluiden rahoituspohjan varmistaminen sekä terveen yrittäjyyden ja työllisyyden tukeminen.

Vastaavat tavoitteet ovat kirjattu jo ensimmäiseen valtioneuvoston hyväksymään periaatepäätökseen.³

Myös torjuntaohjelmien keskeiset sisältöelementit ovat edelleen lähes alkuperäisessä muodossaan: Talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjunnan ohjelmatyön läpikulkevia elementtejä ovat aina varhaisimmista ohjelmista alkaen olleet:

- viranomaisten yhteistyön kehittäminen,
- viranomaisten tiedonsaantimahdollisuuksien parantaminen,
- rikosten tekemahdollisuuksien vähentäminen,
- seuraamusjärjestelmän kehittäminen ja
- talousrikollisuuteen kohdistuva tutkimustoiminta.

Ensimmäisen talousrikollisuuden torjunnan tehostamisohjelman taustalla oli 1990-luvun alussa aloitettu talousrikostutkinnan organisoiminen omaksi rikostutkinnan haaraksi.

Vuonna 1992 selvitetiin poliisin sisäisesti edellytyksiä kehittää ja vahvistaa talousrikosten tutkintaa. Selvityksen perusteella poliisilla ei tuolloin ollut riittäviä resursseja eikä myöskään osaamista toimintansa kehittämiseen.

Kesällä 1992 sisäasiainministeriön toimesta koolle kutsutussa seminaarissa todettiin, että talousrikostorjunnan kehittämisen keskeinen ongelma on yhteiskuntatalouden kattavan strategisen suunnitelman puuttuminen.

Tällainen suunnitelma laadittiin poliisin toimesta vuoden 1994 lopulla. Tarkoituksena oli, että ohjelma olisi ollut ensimmäinen valtioneuvoston yhteinen ohjelma talousrikostorjunnan tehostamiseksi. Ohjelma hyväksyttiin kuitenkin hallituksen talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa. Ministerivaliokunta otti vastuun ohjelman toimeenpanon seurannasta.

Ohjelman toimeenpanon yhteydessä kevään 1995 aikana kävi ilmeiseksi, että ministerivaliokunnan päätöksenä annettuun toimintaohjelmaan ei sitouduttu kaikissa vastuunalaisissa ministeriöissä. Tämän johdosta aiempi ohjelma päivitettiin uudeksi ohjelmaksi taloudellisen rikollisuuden ja harmaan talouden vähentämiseksi. Päivityksen pohjalta laadittu esitys, ”Periaatepäätös talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjunnasta”, hyväksyttiin valtioneuvostossa 1.2.1996.

Sen sijaan torjuntaohjelmien koordinaation ja ohjelmatyön valtioneuvostotasoisena ohjauksena on tarkastuksessa havaittu syventyneen ohjelma ohjelmalta.

Vuoteen 1999 asti torjuntaohjelmilla ensisijassa vahvistettiin tietoisuutta harmaan talouden ongelmallisuudesta ja tehostettiin kontrollin edellytyksiä. Vielä vuosille 1999–2002 kohdentuneeseen torjuntaohjelmassa⁴ ei kiinnitetty huomiota torjuntatyön ohjelmalliseen jatkuvuuteen, vaikka ohjelman ohella harmaan talouden poikkihallinnollista koordinaatiota vahvistettiin merkittävästi.

Neljäs, vuosille 2006–2009 kohdentunut torjuntaohjelma⁵ uudisti ohjelmatyön käytäntöjä projektimaiseen suuntaan. Tähän torjuntaohjelmaan kirjattiin vain keihäänkärkihankkeet. Hankkeet kuvattiin ohjelmassa aiempaa yksilöidymmin, mikä vahvisti ohjelman toteutumisen seuranta. Kun samalla hankkeiden määrä väheni, torjuntaohjelman velvoittavuus hallinnon suuntaan korostui.

Torjuntaohjelmien jatkuvuus, siis uuden torjuntaohjelman valmistelun tukeutuminen aiemman torjuntaohjelman saavutuksiin, tuotiin ensimmäisen kerran tavoitteellisesti esiin vuonna 2009 laaditun viidennen, vuosille 2010–2011 kohdentuneen torjuntaohjelman⁶ perusteluissa. Vuodesta 2012 eteenpäin torjuntatyön koordinaatio on alistettu hallituksen harmaan talouden ministerityöryhmän alaisuuteen.

Torjuntaohjelmien jatkuvuutta on valmistelutyössä tuettu valmistelemalla uusi ohjelma niin, että uusi torjuntaohjelma alkaa välittömästi van-

han ohjelmakauden päättyessä. Tavoitteellisesti ja sisällöllisesti on ollut keskeistä, että uusi ohjelma on rakentunut aiemman ohjelman tuloksille ja on ottanut huomioon myös toimintaympäristön muutokset ja tilannekuvan päivittymisen torjuntatyössä.

Ohjaukseen ohella myös hanketoiminnan keinovalikoimassa ja yksittäisissä toimintapainotuksissa, joilla tavoitteisiin on kulloinkin pyritty, on tapahtunut merkittäviä muutoksia.



Kuvio 1: Eri torjuntaohjelmien painottamat uudet näkökulmat.

2.2 Hankesisältö ja keinovalikoima ovat muuttuneet toimintaympäristön ja toimintaedellytyksien kehittyessä

Ensimmäistä talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjunnan toimintaohjelmaa valmisteltaessa 1990-luvun puolivälissä talousrikollisuuden tilannekuva oli jäsentymätön. Talousrikollisuus ilmiönä myös muuttui nopeasti. Harmaan talouden torjunnan nykytila onkin muotoutunut rinnan torjuntaohjelmien kanssa. Osaltaan kyse on siitä, että torjuntaohjelmat ovat luoneet uusia edellytyksiä harmaan talouden torjuntatyöhön. Toisaalta torjuntaohjelmiin on myös kirjattu sellaisia yhteiskunnan sisäisen turvallisuuden analyysien esiin tuomia hankkeita, joilla on ollut yhtymäkohtia talousrikollisuuden torjuntaan. Osa torjuntaohjelmien hankkeista taas on ollut yhteiskunnan kehityksestä nousseita uudenlaisia rikostorjunnan tarpeita.

Harmaan talouden torjuntaohjelmien lähtökohtana on alun perin ollut talousrikostutkinnan resurssien varmistaminen. Esimerkiksi ensimmäinen torjuntaohjelma laadittiin nimenomaan perustelevaan talousrikollisuuteen kohdennettavan torjuntaresurssin tarpeellisuutta.

Samalla torjuntaohjelmat ovat muodostaneet talousrikollisuuden kontrollin taktisen ja menetelmällisen perustan kehityksen. Kontrolliviranomaisille, erityisesti poliisille ja syyttäjälle, kohdennetut resurssit mahdollistivat henkilöstön kohdentamisen ja erikoistumisen talousrikollisuuden torjuntatyöhön. Erikoistuminen taas edellytti systemaattista koulutus- ja perehdyttämisjärjestelmää. Tämä nimenomainen vaihe on osoittanut tärkeäksi välineeksi tutkinnan kehittämisessä.⁷

Ilmitulleen talousrikollisuuden lisääntyessä voimakkaasti 1990-luvun laman myötä rikosjuttuja keskitettiin aluksi Keskusrikospoliisin talousrikostutkintaan. Nykytilanteesta käsin arvioituna KRP:ssä tutkittiin tuolloin varsin tavanomaisia talousrikosjuttuja. Vähitellen, kun tutkinnan menetelmät, tekniikat ja taktiikat vakiintuivat ja talousrikollisuuteen erikoistuneita poliisimiehiä saatiin koulutettua, tutkintaa siirrettiin paikallispoliisiin. Samalla Keskusrikospoliisin voimavaroja voitiin lisääntyvässä määrin kohdentaa paitsi mittaluokaltaan suurempiin juttuihin, myös uudenlaisten rikollisten tekemuotojen tutkintaan, tutkinnan kehittämiseen sekä tutkintakäytäntöjen linjaamiseen.

Talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntaohjelmat ovat osoittaneet tahtotilan harmaan talouden torjunnan vahvistamiseksi. Talousrikollisuustilannetta kuvaavien tilastojen⁸ perusteella on ilmeistä, että ilman torjuntaohjelmia, niihin kirjattuja painopisteitä ja niihin sidoksissa olleita lisäresursseja talousrikollisuuden kontrollin kehittyminen olisi vaatinut merkittävästi pidemmän ajan. Tehokkaan torjuntatyön viivästymisellä taas olisi ollut huomattavia kielteisiä vaikutuksia useilla yhteiskuntapolitiikan alueilla.

2.3 Torjuntaohjelmissa ei ole tuotu esiin yksittäistä ohjelmakautta pidemmälle jaksolle ulottuvaa tavoitteellisuutta

Talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntaohjelmien analyysi on osoittanut, että eri toimintaohjelmien sisällöt ovat olleet yhdensuuntaisia.

Torjuntaohjelmien ja hanketoteutuksen loppuun saattamisessa on eri ohjelmakausien aikana ollut vaikeuksia. Eräät hankkeet ovat siirtyneet seuraavaan torjuntaohjelmaan lähes entisessä muodossaan. Torjuntaohjelmien perusteluissa on tuotu vain poikkeuksellisesti esiin syitä hankkeen viivästykselle tai muuttuneita onnistumisen edellytyksiä uudessa toimintaohjelmassa.

Viivästysten syinä ovat olleet muun muassa epärealistiset odotukset ja aikataulutusta tai valmisteluvastuussa olevan hallinnonalan prioriteettien kohdentuminen muihin tehtäviin. Osassa hankkeita viivästys on johtunut siitä, että perusteellinen selvitystyö ei ole ollut mahdollista ohjelmakauden aikataulussa.

Kesken jääneiden ja seuraavaan torjuntaohjelmaan siirtyneiden hankkeiden lukumäärä oli erityisen suuri kolmannessa torjuntaohjelmassa. Viidenteen torjuntaohjelmaan tultaessa ohjelman valmistelussa pyrittiin painottamaan hankkeiden toteutettavuutta; torjuntaohjelman sisältö pyrittiin rajoittamaan hankkeisiin, jotka kyetään viemään läpi ohjelmakauden aikana. Toteutettavuuden näkökulmasta muun muassa hankkeiden määrää oli tarpeen rajoittaa edellisiin torjuntaohjelmiin verrattuna.

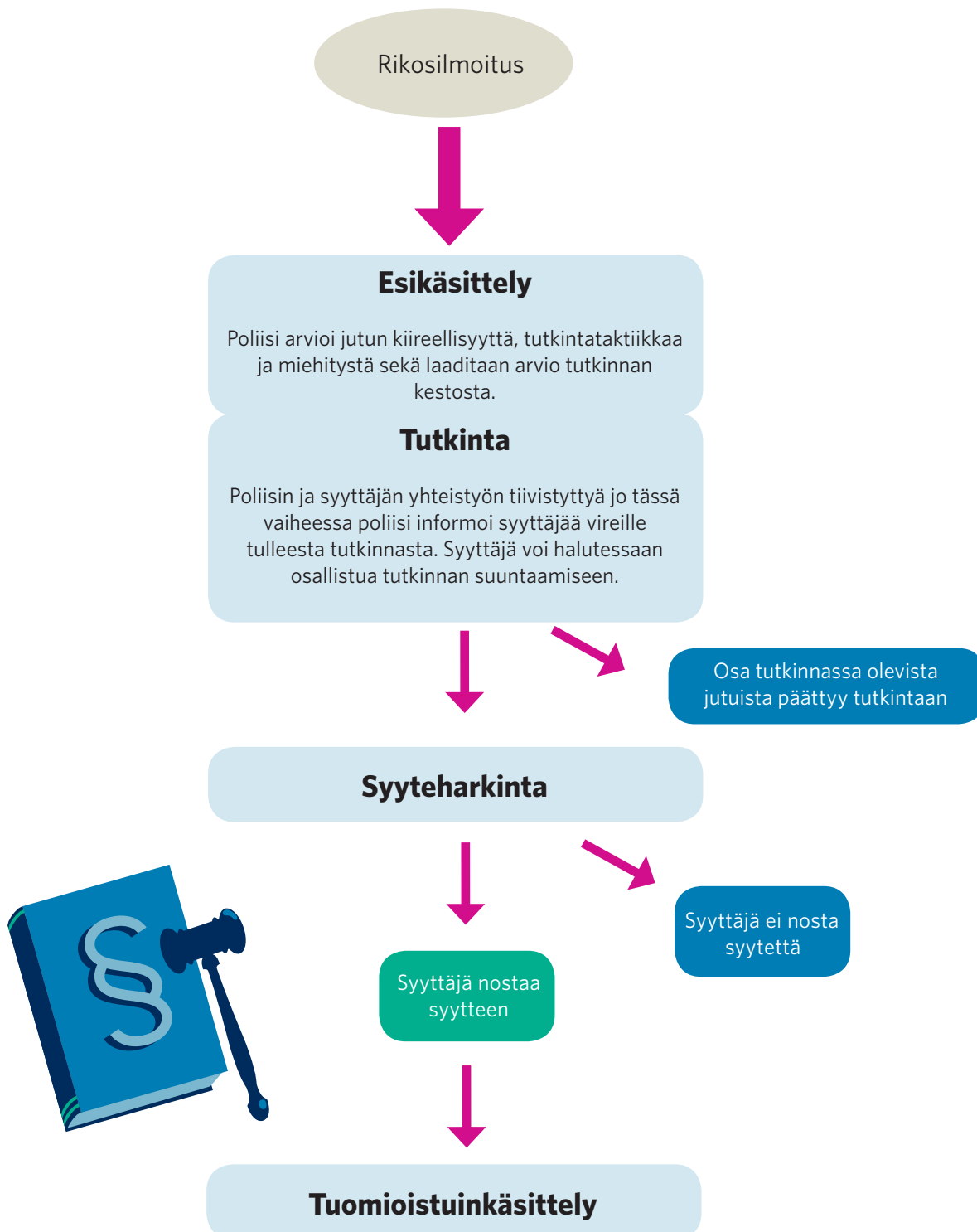
Ohjelmakaudet ovat tyypillisesti olleet kestoltaan 2–3 vuotta. Tässä ajassa ei ole aina ollut mahdollista saattaa esimerkiksi ohjelmahankkeena käynnistynyttä selvitystyötä päätökseen ja valmistella selvitykseen perustuvaa lainsäädäntöä. Vaikka meneillään olevasta ohjelmakaudesta eteenpäin lähtökohtana on ollut, että ohjelmakausi kestäisi koko ennakoitun hallituskauden, ohjelmakauden määräaikaisuus on silti edelleen nähtävä riskinä, joka rajoittaa torjuntatyön tietoperustan vahvistamista ja lainsäädäntötyötä.

Merkittävien rakenteellisten muutosten ja yksilön asemaan vaikuttavien, periaatteellisesti merkittävien tai kiistanalaisten lainsäädäntöhankkeiden valmistelu on siinä määrin työlästä, että torjuntaohjelmissa tulisi voida kuvata tavoitteellisuutta yksittäistä ohjelmakautta pidemmälle jaksolle ulottuvasta näkökulmasta.

2.4 Kontrolliprosessin sujuvuuden kannalta on keskeistä kokonaisvaltainen ohjaus ja eri toimijoiden voimavarojen tasapaino

Harmaan talouden kontrolliprosessilla tarkoitetaan ilmitulleiden rikosten tutkinnan, syyttäjän ja tuomioistuinkäsittelyn kokonaisuutta. Ennustettava kontrolliprosessi on osa tehokasta talousrikoskontrollia, mikä tehostaa

käsitystä suuresta kiinnijäämisriskistä. Koettu kiinnijäämisriski taas vahvistaa seuraamusjärjestelmään perustuvaa yleisestävyyttä, mikä vähentää kokonaisrikollisuutta.



Kuvio 2: Talousrikosjutun kontrolliprosessi.

Sujuvassa kontrolliprosessissa juttu etenee tutkinnasta syyteharkintaan ja tuomioistuinkäsittelyyn ilman tarpeetonta odotusta. Kontrolliprosessin ennustettavuuden näkökulmasta onkin keskeistä ensinnä, että tutkinnan vaatima työmäärä on ennustettavissa, että yksittäinen juttu aikataulutetaan realistisesti ja että tutkinnan toimenpiteet ja syyteharkinta suoritetaan vakiintuneen toimintamallin pohjalta.

Kontrolliprosessin sujuvuuden edellytyksenä on myös, että eri viranomaisten resurssit ovat tasapainossa ja että toiminnan erityisistä painopisteistä on sovittu yhdessä.

Kontrolliprosessin voimavarojen tasapaino varmistaa optimaalisen työkuorman eri viranomaisissa. Jos esimerkiksi tutkinnan resursseja korostetaan liiaksi syyttäjään nähden, juttuja tulee syyteharkintaan liikaa, mikä ruuhkauttaa syyteharkinnan.

Muutokset yhden toimijan resursseissa heijastuvat nopeasti myös muihin toimijoihin. Esimerkiksi juttujen ruuhkautuminen syyttäjällä muodostuu nopeasti ongelmaksi niin tutkinnasta vastaavassa poliisissa kuin käräjäoikeudessaakin, jossa työmäärä taas jää ennakoitua keveämmäksi, mikä muodostaa riskin, että tuomioistuinkäsittely ruuhkautuu myöhemmin, kun syyttäjälle ruuhkautuneita juttuja ryhdytään purkamaan tehostetusti.

Valtiovarainvaliokunta esitti Valtion talousarvioesityksestä vuodelle 2015 antamassaan mietinnössä huolensa syyttäjälaitoksen resurssitasosta. Valiokunnan mukaan syyttäjälaitoksen määrärahatilanne oli valtiontalouden kehyspäätöksen mukaisesti muuttumassa erittäin vaikeaksi vuodesta 2016 lukien, jolloin harmaan talouden torjuntaan osoitettu lisärahoitus oli päättymässä. Toiminnan sopeuttamiseksi kehyspäätöksen mukaiselle tasolle syyttäjälaitos olisi joutunut vähentämään noin 15 prosenttia henkilöstön nykyisestä kokonaismäärästä vuosina 2015–2018. Valiokunta arvioikin tuolloin, että rikosasioiden käsittely olisi tullut ruuhkautumaan lähivuosina.⁹

Poliisiin tutkintaresurssi määrittää syyttäjälaitoksen työmäärän. Tilanteessa, jossa syyttäjän resurssia leikataan tavalla, joka vaikuttaa talousrikosten läpimenoon kontrolliprosessissa, myös poliisin tutkintaresurssia tulee leikata vastaavassa suhteessa. Käytännössä tutkintaresurssin leikkaus tulisi ajoittaa niin, että syyteharkintaan siirtyvien juttujen työmäärä oli vakiintunut uudelle syyttäjäresurssin tasolle ennen leikkausta. Ellei näin toimitaisi, syyttämisenvaihe ruuhkautuisi ja muodostaisi prosessin pullonkaulan, eikä kontrolliprosessi olisi enää ennustettava.

Sisäministeriön ja oikeusministeriön asettama parlamentaarinen komitea pyrki määrittämään resurssitason, joka turvaisi asianmukaisen oikeudenhoidon tasoja. Komitean tarkoituksena oli myös vahvistaa yhteistyön käytäntöjä yhteistoiminnan tehostamiseksi.¹⁰ Komitean näkemyksenä oli, että sisäisen turvallisuuden riittävät voimavarat tulee turvata ja siksi muun muassa harmaan talouden torjunnan lisämääräraha on välttämätöntä varmistaa myös jatkossa.

Hallitus päätti 24.3.2015 vuosien 2016–2019 teknisestä julkisen talouden suunnitelmasta. Tässä niin sanotussa kehyspäätöksessä osoitettiin lisärahoitusta syyttäjälaitokselle, jolloin talousrikossyyttämisen resurssien leikkaamiselta vältyttiin.¹¹

Kontrolliprosessin kehittämiseksi eri viranomaistasojen yhteistyön kehittämisessä tulisi vahvistaa asiantuntijatasojen vastaavuutta. Käytännössä yksittäisten toimijoiden asiantuntemusta vahvistettaisiin edelleen erikoistumalla, ja kontrolliprosessit rakennettaisiin näiden erikoistuneiden asiantuntijoiden väliseksi vuorovaikutuskäytännöiksi.

Tarkastusvirasto on lausunut tarkastuksen kannanottonaan aiemmin, että muun muassa talousrikollisuuden ja muun vakavan rikollisuuden tehokas torjunta edellyttää erikoistuneita tutkijoita ja syyttäjiä.¹²

Poliisia, syyttäjälaitosta ja käräjäoikeuksia koskeneiden organisaatio-uudistuksien myötä edellytykset erikoistumiselle ovat merkittävästi aiempaa paremmat.

2.5 Määräaikaiset resurssit muodostavat osaamisriskin

Harmaan talouden torjuntaohjelman toimeenpanoon on kohdennettu erillinen määräraha. Tehostettuun harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimintaohjelman vuosille 2012–2015 toimeenpanoon liittyen hallitus on osoittanut harmaan talouden torjuntaan 20 miljoonan euron vuosittaisen lisärahoituksen.

Varhaisimpien torjuntaohjelmien kohdalla erillisresurssi oli kiinteä osa itse torjuntaohjelmaa. Vuosille 2006–2009 kohdistuneen neljännen torjuntaohjelman yhteydessä todettiin, että toimeenpanon edellyttämistä resursseista tulee päättää talousarviomenettelyn yhteydessä. Torjuntaohjelmien toimeenpanon resurssit on kuitenkin edelleen korvamerkitty tulossopimuksin tähän nimenomaiseen tarkoitukseen.

Tarkastuksen yhteydessä tehdyssä poliisipäälliköille suunnatussa kyselyssä useat vastaajat pitivät torjuntaohjelman toimeenpanon erillisrahoitusta ongelmallisena. Keskeisiä esiin tuotuja ongelmia olivat rahoituksen ketteryyden puutteet, vaikeus sitouttaa henkilöstöä määräaikaisiin tehtäviin sekä valmiiksi perehdytetyn tutkijareservin puuttuminen ja tästä aiheutuvat rekrytointivaikeudet. Määräaikaisen rahoituksen katsottiin myös vaikeuttavan pitkäjännitteistä torjuntatyön suunnittelua ja resursointia.

Vastaajien mukaan erillisrahoituksen seurannan ja raportoinnin koettiin lisäävän poliisilaitoksien taloushallinnon työkuormaa tarpeettomasti. Samanaikaisesti poliisipäälliköt kuitenkin arvioivat, että kohdennettu erillisrahoitus turvaa parhaiten painopistealueen resurssitason.

Resurssien määräaikaisuus on organisaatiossa merkittävä osaamisriski. Riskinä on, että määräaikaisessa virassa tai tehtävässä olevat henkilöt hakeutuvat toisiin tehtäviin vakinaisen viran vuoksi.

Poliisin ja syyttäjälaitoksen välillä on eroja siinä, miten resurssien määräaikaisuuteen liittyvää osaamisriskiä hallitaan. Syyttäjälaitoksessa torjuntaohjelman toimeenpanoon kohdennettavalla erillisrahoituksella on kyetty sitouttamaan kokeneita syyttäjiä ja edistämään asiantuntemuksen kumuloitumista. Tähän on päästy perustamalla syyttäjävirstoihin talousrikossyyttäjien virkoja. Kun nämä korkeamman palkkaluokan virat on täytetty syyttäjänviraston kokeneilla syyttäjillä, virkaketjun alkupäähän on vapautunut syyttäjän tehtävään perehdyttämiseen sopivia alemman palkkaluokan virkoja.

Poliisilaitoksien tuli sisäministeriön ja Poliisihallituksen tulossopimuksen perusteella kohdentaa 6,2 miljoonan euron lisämääräraha poliisilaitoksittain yhteensä 94 talousrikostutkijan palkkaamiseen. Sisäministeriö on huhtikuussa 2014 pyytänyt Poliisihallitukselta selvitystä, miksi osaa tor-

juntaohjelman toimeenpanoon liittyvällä erillisrahoituksella poliisiyksiköille kohdennetuista viroista ei seurantatietojen mukaan ollut täytetty.¹³

Poliisipäälliköt kuvasivat kyselyyn antamissaan vastauksissaan erillismäärärahan käyttöä erityisen joustamattomaksi sikäli, että määrärahan käytön seurannassa ei voida ottaa huomioon sijaisuuksien järjestämiseen tai vapautuvan vakanssin täyttämiseen liittyviä käytännön ongelmia.

Sisäministeriö on seurannut talousrikostutkijoiden kokonaismäärän kehitystä. Erillismäärärahan myötä tutkijoiden kokonaismäärä on kasvanut, mutta kun samanaikaisesti perusrahoituksella resursoitujen tutkijoiden määrä on vaihdellut luonnollisista syistä, on syntynyt vaikutelma, että erillismäärärahaa ei olisi käytetty talousrikostutkijoiden palkkaamiseen.

Poliisipäälliköiden mukaan ongelmana on, että määräaikaiset tehtävät nopeuttavat henkilöstön vaihtuvuutta ja lisäävät siten rekrytointitarvetta. Kun poliisissa ei ole valmiiksi talousrikostutkintaan perehdytettyjä poliisimiehiä, rekrytointi on erityisen vaikeaa silloin, kun vakansseja vapautuu yllättäen. Koulutusvaiheessa olevan uuden tutkijan perehdyttäminen taas vaatii enemmän resursseja kuin tutkinnassa olevaan juttuun muutoin tarvittaisiin. Määräaikaiset tehtävät lisäävät siten riskiä, että osa henkilöstön koulutuspanostuksista jää hyödyntämättä.

Yleisestikin poliisilaitoksilla on poliisipäälliköille suunnatun kyselyn mukaan ollut vaikeuksia rekrytoida poliisimiehiä talousrikostutkintaan.

Rekrytointiongelmien taustalla on useita syitä. Poliisin perustutkinnon tarkoituksena on antaa vasta valmistuneelle poliisimiehelle hyvät valmiudet toimia kenttätöissä. Keskeisessä asemassa on niin sanottu peruspoliisiosaaminen, muun muassa voimankäytön tekniikat ja oikeutus. Myös poliisikoulutuksen soveltuvuuskokeessa painottuu hakijoiden fyysiset edellytykset toimia poliisin kenttätehtävissä. Voidaan sanoa, että poliisikoulutus, sen enempää kuin koulutukseen soveltuvuudelle määritetyt kriteeristötkään, eivät ole perinteisesti tukeneet tutkintatehtäviin suuntautuvien kokelaiden uraa poliisissa.

Poliisimiehet eivät myöskään aina koe talousrikostutkintaan siirtymistä houkuttelevaksi tai etenemiseksi urallaan. Osittain tämä johtuu palkkauksesta; vuorolisien johdosta kenttäpoliisin palkka on usein korkeampi kuin pääosin virka-aikana työskentelevillä talousrikostutkijoilla.

Määräaikaisiin resursseihin liittyvä osaamisriski muodostaa torjuntatyön jatkuvuuden erityisen kehittämistarpeen. Siksi on tarpeen harkita kaikkia käytettävissä olevia vaihtoehtoja torjuntatyön jatkuvuuden ja talousrikostutkinnan sujuvuuden tukemiseksi sekä talousrikostutkinnan rekrytointivaikeuksien ratkaisemiseksi.

Tavoitteena tulee ensinnäkin olla sitoutunut tutkintahenkilöstö, jolloin tutkintatehtävään annettua koulutusta ja tutkijoiden perehtyneisyyttä voidaan hyödyntää tuottavasti. Tarkastuksen perusteella tehtävien määräaikaisuus olisi yksi keskeinen ongelma talousrikostutkijoiden sitouttamisessa; talousrikostutkinnan rekrytointivaikeudet ovat näin välittömässä yhteydessä erillisrahoituksen määräaikaisuuteen.

Samanaikaisesti tulee myös löytää uusia keinoja tukea talousrikostutkijoiden rekrytointia. Osana tätä harkintaa on siksi syytä esittää kysymys, voisiko talousrikostutkinnan avustavissa tehtävissä hyödyntää nykyistä enemmän poliisiin palkattavaa siviiliasiantuntemusta. Mikäli tämän arvioidaan olevan mahdollista, talousrikostutkinnan avustavissa tehtävissä palvelevien siviilihenkilöiden asema, toimivalta ja perehdyttäminen tulee arvioida ja määritellä yksiselitteisesti.

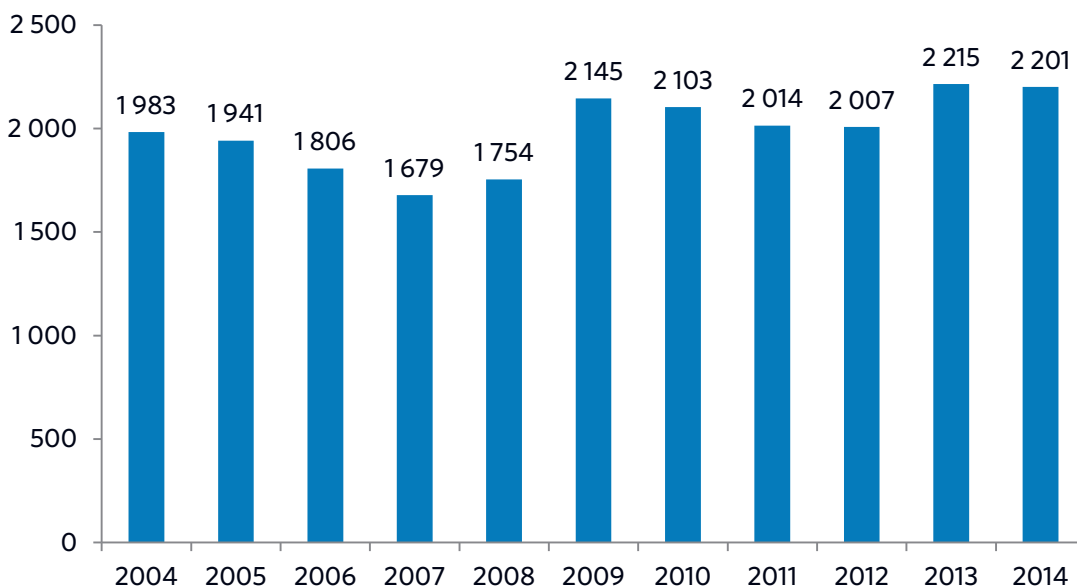
3 Onko harmaan talouden torjuntaan kohdennetun lisämäärärahan käyttö poliisissa ollut tuloksellista?

Harmaan talouden torjuntaan käytetyn lisämäärärahan käyttö poliisissa on mahdollistanut talousrikosten tutkinnan tavoitellun tason.

Lisämäärärahan käyttö poliisissa on ollut tuloksellista, vaikka tavoitetta avoinna olleiden rikosjuttujen vähentämisestä ei olekaan saavutettu. Saman-aikaisesti, kun poliisi on tutkinnan lisäresurssilla ja tutkintaa tehostamalla kyennyt saattamaan päätökseen aiempaa enemmän juttuja, myös vastaanotettujen rikosilmoitusten määrä on lisääntynyt.

3.1 Avoimien talousrikosjuttujen määrää ei ole kyetty vähentämään tavoitellusti

Poliisissa avoinna olevien talousrikosjuttujen määrä on viime vuosina ollut kasvussa. Kesäkuun lopussa 2014 avoimia juttuja oli 2 323 kappaletta, kun vuoden 2013 lopussa niitä 2 215. Avoimien juttujen määrän trendi on ollut kasvava vuodesta 2007 alkaen.¹⁴



Kuvio 3: Avoimet talousrikosjutut vuoden lopussa vuosittain. Lähde: Talousrikollisuuden tilannekuva 4/2014.¹⁵

Poliisille myönnettyä talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjunnan tehostamisen erillismäärärahaa on nimenomaisesti suunnattu avoimien juttujen vähentämiseen. Tarkoituksena on ollut, että avoimien juttujen vähentämisen kautta pystyttäisiin parhaiten vahvistamaan reaaliaikaisen tutkintaotteen hyödyntämistä. Keskeisenä tavoitteena on ollut lisätä talousrikostutkijoiden määrää ja vähentää näin avoimien juttujen määrää vuosittain 200 kpl/vuodessa.¹⁶

Tarkastuksen yhteydessä poliisilaitosten päälliköille osoitetun kyselyn mukaan kaksi poliisilaitosta on mielestään saavuttanut tavoitteen täysin ja kolme puolestaan osittain. Kuusi poliisilaitosta ei ilmoituksensa mukaan saavuttanut asetettua tavoitetta.

Vastauksissaan poliisipäälliköt toivat esiin useita syitä tavoitteen saavuttamatta jäämiseen. Vastauksissa tuotiin esiin myös hyviä käytäntöjä ja kehittämisideoita talousrikostutkinnan tehostamiseksi.

3.2 Seurantatieto ei kuvaa poliisiyksiköiden toiminnan tuloksellisuutta

Poliisin toiminnan tuloksellisuuden keskeisinä mittareina on muun muassa käytetty avoimien juttujen määrää, keskimääräistä tutkinta-aikaa sekä talousrikostorjunnan osalta myös talousrikostutkintaan kohdistetun henkilöstön määrää.

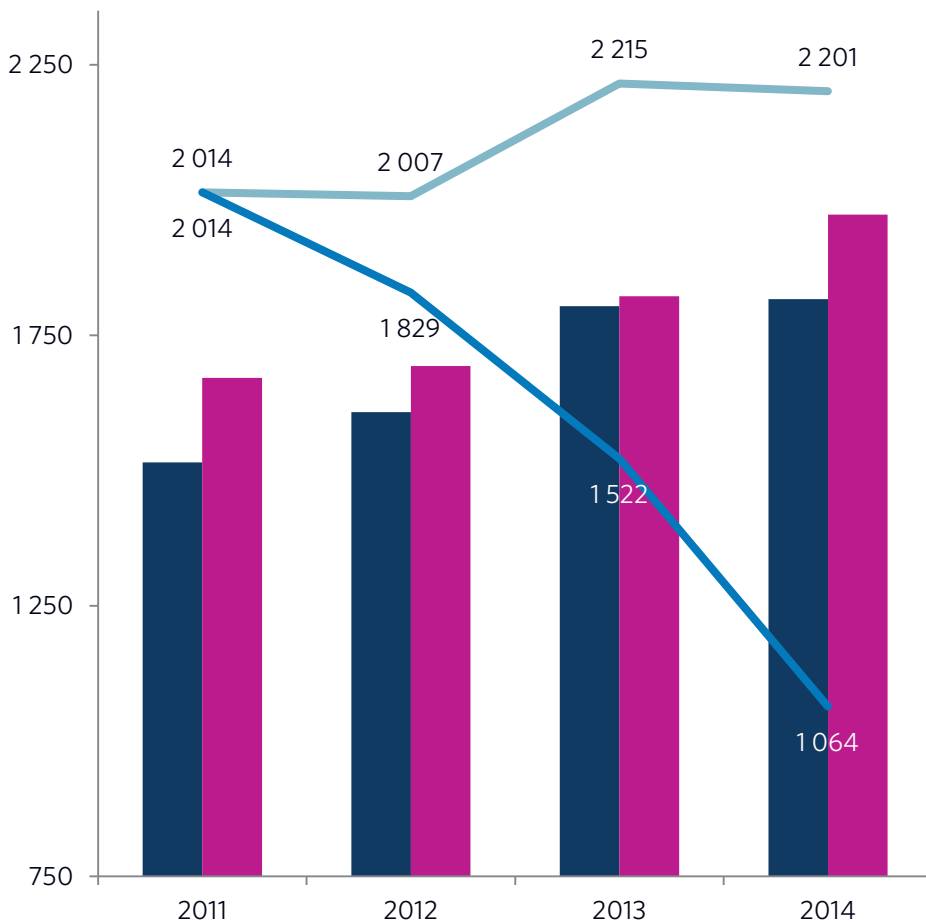
Poliisi pystyy vaikuttamaan avoimien talousrikosjuttujen määrään vain rajallisesti.

Keskeinen syy avoimien talousrikosjuttujen määrän kasvulle on poliisille osoitettujen rikosilmoitusten lisääntyminen. Kun vuonna 2011 poliisille tehtiin 1 515 epäiltyä talousrikosta koskenutta rikosilmoitusta, vuonna 2012 ilmoituksia tehtiin 1 608, ja vuosina 2013 ja 2014 jo yli 1 800 rikosilmoitusta.

Rikosilmoitusten määrän vaihtelua voidaan selittää eri tekijöillä. Talousrikoksista keskeisin tekijä on verottajan toiminta; verottaja on viime vuosina tehnyt vuosittain yli 500 rikosilmoitusta. Myös talouden suhdanteilla on merkitystä rikosilmoitusten määrään. Kokonaisrikollisuuden vaihtelusta ei kuitenkaan voida suoraan tehdä päätelmiä rikosilmoitusten tai muutoinkaan ilmitulleeseen rikollisuuden määrään perusteella.¹⁷

Avoimien talousrikosjuttujen määrä on kiinnostava talousrikollisuuden tilannekuvaa täydentävä tieto. Se kuvaa tutkinnan kokonaisresursien suhdetta ilmitulleeseen talousrikollisuuteen nähden. Avoimien juttujen määrä ei kuitenkaan sovellu keskeiseksi poliisin toiminnan tuloksellisuutta kuvaavaksi tietoainekseksi.

Päätökseen saatujen talousrikosjuttujen määrä on ollut kasvussa aivan viime vuosina. Vuosina 2011 ja 2012 poliisi päätti vajaan 1700 jutun tutkinnan. Vuonna 2013 vastaava luku oli 1 822 ja vuonna 2014 jo 1 973. Päätökseen saatujen juttujen määrä kuvaa nimenomaisesti poliisin toimintaa juttujen päättämiseksi.



- Rikosilmoituksia
- Päätettyjä juttuja
- Juttuvaranto vuoden lopussa
- Juttuvaranto, jos rikosilmoitusten määrä olisi säilynyt vuoden 2011 tasolla

Kuvio 4: Talousrikoksia koskevat rikosilmoitukset, juttuvaranto ja talousrikostutkinnan päätetyt jutut vuosittain 2011–2014.

Poliisin talousrikostutkinnan lisäresurssin tavoitteeksi asetettiin avoinna olevien juttujen vähentäminen 200 jutulla vuosittain. Mikäli vastaanotettujen rikosilmoitusten vuosittainen määrä olisi vuoteen 2014 asti säilynyt vuoden 2011 tasolla, tavoite olisi saavutettu.

Myös tutkinnassa olleiden talousrikosjuttujen keskimääräisen tutkinta-ajan käyttämiseen poliisin tuloksellisuuden mittarina liittyy epätarkkuustekijöitä.

Talousrikosjuttujen tutkinnan sujuvuus muodostuu kahdesta kriteeristä: tutkinnan oikeasta kohdentumisesta sekä jutun vaatimukseen suhteutetavasta tutkinta-ajasta.¹⁸

Talousrikostutkinnan kohdentumisen näkökulmasta optimaalisessa ti-

lanteessa poliisin tutkimat epäillyt rikokset johtavat pääsääntöisesti syytteen ja vastaavasti tuomioon. Vaikka tutkinnan rajaamista tai laajentamista koskevat ratkaisut vaikuttavat jutun tutkinta-aikaan, ratkaisujen tulee esitutkintalain mukaan perustua tutkinnassa olevan jutun sisällöllisiin vaatimuksiin.

Talousrikosjuttujen tutkinnan sujuvuuteen, kuten tutkinnan keston, poliisi voi vaikuttaa erilaisin toimin. Keskeisiä vaikuttamiskeinoja ovat takiset, menettelylliset ja tekniset ratkaisut.

Useissa poliisilaitoksissa talousrikostutkintaa on pyritty tehostamaan kehittämällä tutkintaprosessia. Esimerkiksi Kaakkois-Suomen poliisilaitoksen talousrikosyksikössä tutkintaresurssi on jaettu kahteen ryhmään.¹⁹ Niin sanottu esikäsitteilyryhmä seuloo sisään tulevat rikosilmoitukset, tutkii ja päättää yksinkertaisemmat asiat mahdollisimman nopeasti, kartoittaa juttua mahdollisen rikoshyödyn osalta sekä valmistelee eteenpäin meneviä juttuja varsinaiseen tutkintaan. Toinen ryhmä taas keskittyy esikäsitteilystä eteenpäin tutkintaan siirrettyihin juttuihin.

Useissa muissa poliisilaitoksissa on käynnistetty, valmisteltu tai selvitetään vastaavanlaista juttujen seulontatoimintoa, joka tukisi nimenomaan tutkinnan oikeaa suuntaamista.

Rikosilmoitusten seulonnalla on nähtävissä kaksi etua. Ensinnäkin seulonnassa jokainen rikosilmoitus tulee arvioiduksi perusteiltaan. Seulonnassa voidaan päättää alkuunsa jutut, joissa ei selvästikään ole kyse rikoksesta tai jotka voidaan muusta syystä päättää nopeasti.

Toiseksi seulonnassa voidaan pohjustaa tutkinnan tuloksellisuuden kanalta keskeistä suuntaamista. Seulonnassa voidaan ottaa kantaa muun muassa tutkinnan prioriteettiin, meneillään olevan rikollisen toiminnan pysäyttämiseen, tarvittavaan erityisasiantuntemukseen sekä tutkintakokonaisuuden koostamiseen tai rajaamiseen. Mikäli seulontatoiminto sijoittuisi yhteistyöalueelle, seulonnassa voitaisiin ottaa kantaa myös siihen, millä tutkintatasolla tutkinta suoritettaisiin. Seulontatoiminto tullee näistä syistä lyhentämään päätettyjen talousrikosjuttujen keskimääräistä tutkinta-aikaa.

Tutkinnan tuottavuutta voidaan nostaa teknisillä ratkaisuilla ja lyhentää näin tutkinta-aikoja, muun muassa kehittämällä ja hyödyntämällä tutkinnassa uusia ICT-järjestelmiä ja sovelluksia.

Mikäli talousrikosjuttujen keskimääräistä tutkinta-aikaa käytetään poliisin talousrikostorjunnan tuloksellisuuden mittarina, juttujen tilastoinnissa tulisi ottaa seurantaan juttujen ominaisuuksia kuvaavia tietoyksiköitä. Näitä seurannan tuottamia muuttujia, jotka osaltaan kuvaavat juttujen laajuutta ja siten niiden edellyttämää keskimääräistä tutkintaresurssia, olisivat esimerkiksi epäiltyjen henkilöiden ja rikosten määrä, suoritettut tutkinnalliset toimenpiteet ja käytetyt pakkokeinot sekä tutkinnan päättymisen peruste ja jutun mahdollinen eteneminen syytteen ja tuomioon.

Tehostettuun talousrikollisuuden torjuntaohjelmaan liittyvällä erityismäärärahalla palkatun lisäresurssin tilastoinnin ongelmiin on tarkastuksessa kiinnitetty huomiota myös tarkastuskertomuksen luvussa 2.5.

3.3 Harmaan talouden torjunnan erityisasema poliisitoiminnassa askarruttaa poliisikenttää

Tarkastuksen yhteydessä suoritetussa kyselyssä poliisipäälliköt pohtivat useissa vastauksissa, miksi harmaan talouden torjunta on poliisitoiminnassa niin keskeistä, että siihen täytyy kohdentaa erillismääräraha.

Talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjunnan todettiin vastauksissa olevan poliittisella tasolla määritetty prioriteetti, jota poliisi virkavastuulla toteuttaa. Talousrikollisuudesta katsottiin myös olevan saavutettavissa olevaa rikoshyötyä, jonka takaisinsaaminen vahvistaa myös julkista rahoitusasemaa. Lisäksi vastauksissa tuotiin esiin harmaan talouden torjunnan keskeinen merkitys markkinoiden tasapuoliselle toiminnalle.

Talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjunnan näkökulmasta poliisipäälliköt ovat pitäneet talousrikostutkinnan lisämäärärahaa tehokkaana keinona varmistaa talousrikosten tutkinnan tavoiteltua tasoa.

Talousrikollisuudessa tutkinnan tasoon perustuva kontrollin yleisestävä vaikutus on useita muita rikollisuuden muotoja merkittävämpi. Rationaalisen valinnan teorian²⁰ perusteella on perusteltua ajatella, että talousrikoksiin syyllistyvät henkilöt päättävät rikollisesta teostaan harkiten, punniten rikoksella saavutettavissa olevia hyötyjä, kiinnijäämisriskiä ja kiinnijäämisen seurauksia. Tällöin talousrikollisuutta voitaisiin ehkäistä rikospunnintaan vaikuttavilla tekijöillä, kuten kiinnijäämisriskin vahvistamisella.

Rikostaloustieteellinen tutkimus on esittänyt empiirisiä tuloksia, jotka tukevat väitettä, että kiinnijäämisriskin kasvu vähentäisi omaisuusrikoksia. Esimerkiksi Keinäsen tutkimuksessa viiden prosentin kasvu kiinnijäämistodennäköisyydessä vähensi murtovarkauksia keskimäärin puoli prosenttia.²¹

Poliisipäälliköiden vastauksissa tuotiin esiin vastakkainasettelu talousrikostutkinnan ja muiden keskeisten poliisitehtävien välillä. Niukkojen resurssien oloissa talousrikostutkintaan tehdyt erityispanostukset heikentävät muun poliisitoiminnan rahoitusasemaa, mikä merkitsee poliisipäälliköiden mielestä väistämättä haasteita muille poliisitoiminnan aloille, jopa yleisen turvallisuuden ja hälytyspalvelutehtävien asianmukaiselle hoitamiselle.

Koska talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjunta on ollut Kataisen ja Stubbin hallituksien kärkihanke, torjuntatyön prioriteetti on asetettu korkealla poliittisella tasolla.

Toisaalta talousrikostutkinta lisää koettua kiinnijäämisriskiä ja ehkäisee siten itsessäänkin talousrikollisuutta. Oikeusministeriö on vuonna 2010 valmistuneessa oikeusprosessin pitkittymistä koskeneessa selvityksessään tuonut esiin, että vaikka yleisestävyyden ja ehkäistyjen talousrikosten taloudellista vaikutusta on erittäin vaikea arvioida, lisätutkintaresurssin kohdentaminen nimenomaan talousrikollisuuteen olisi ollut kokonaistaloudellisesti perusteltua.²²

3.4 Erillismäärärahan allokoinnissa ja seurannassa on esiintynyt ongelmia

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan ohjelmien toimeenpanoon on vuodesta 1996 alkaen kohdennettu määräaikaista lisämäärärahaeriä.

Poliisipäälliköille suunnatussa kyselyssä useat poliisipäälliköt toivat nimenomaisesti esiin, että erillisten määrärahojen kohdentaminen ja seuranta on ollut hankalaa ja byrokraattista.

Erillismäärärahan allokoinnin ja seurannan käytännöt eivät ole kaikilta osin olleet asianmukaisia. Sisäministeriön sisäinen tarkastus on todennut, että Poliisihallituksen seurantajärjestelmä ei ole tuottanut riittävästi tietoa talousrikostutinnan henkilöstön kokonaismäärästä, eikä Poliisihallitus ole pystynyt raportoimaan kohdennetun rahoituksen käytöstä.²³

Myös Poliisihallitus on todennut, että erillismäärärahojen hallinnoinnissa poliisiyksiköissä on esiintynyt ongelmia. Poliisihallituksen mukaan määrärahan käyttöön on kiinnitetty erityistä huomiota vuodesta 2013 alkaen, ja vuoden 2014 osalta Poliisihallitus on tuonut esiin, että määrärahojen hallinnointi olisi hoidettu asianmukaisesti.²⁴

Ottaen huomioon, että talousrikostorjuntaan on torjuntaohjelmien nojalla kohdennettu lisäresursseja erittäin pitkän ajan, poliisilaitosten olisi tullut kiinnittää huomiota erillismäärärahan hallinnoinnin täsmällisyyteen ja sujuvuuteen huomattavasti tapahtunutta aikaisemmin.

3.5 Reaaliaikainen tutkintaote on tärkeä osa tehokasta talousrikollisuuden kontrollia

Talousrikosten reaaliaikaisessa tutkinnassa poliisi ja valvontaviranomaiset kohdentavat yhteisvoimin valvonta- ja tarkastusiskun epäiltyyn rikolliseen toimintaan. Kun valvontaiskun kohde määrittyy rikostiedustelun perusteella, oikein kohdistettu valvontaisku paljastaa usein mittavaa rikollista toimintaa ja luo perustan nopeatempoiselle rikostutkinnalle.

Valvontaiskulla ja siihen liittyvällä rikostutkinnalla on kolme tavoitetta. Ensinnäkin valvontaiskun yllätyksellisyydellä keskeytetään rikollinen toiminta tehokkaasti. Toiseksi yllätyksellisyys parantaa edellytyksiä saada takaisin rikoshyötyä, koska rikoksesta epäillyllä ei ole mahdollisuutta piilottaa rikoshyötyä tutkinnan kuluessa. Kolmanneksi valvontaiskun yllätyksellisyys turvaa näytön oikeellisuutta.²⁵

Reaaliaikaisen tutkintaotteen haasteina ovat tutkinnan vaatimat resurssit, tutkinnan kohdentamisen edellyttämä rikostiedustelun järjestäminen sekä viranomaisten yhteistoiminnan koordinaatio.

Talousrikoskontrollin näkökulmasta reaaliaikaisella otteella on kuitenkin useita vahvuuksia perinteiseen talousrikostutkintaan nähden.

Reaaliaikaisen tutkintaotteen käyttäminen vahvistaa kontrollin yleisestä vyyttä kontrollitoimien koetun satunnaisuuden vuoksi. Kun talousrikoksiin

syyllistyvät henkilöt eivät ole tietoisia siitä, mitä rikosepäilyjä viranomais-toiminnan kautta kerättyjen tietojen avulla eri viranomaisissa on herännyt, valvontaiskun kohdentumisen mahdollisuus koetaan satunnaiseksi. Jo mahdollisuus siitä, että omaan toimintaan kohdennetaan reaaliaikaista valvontaa, vahvistaa toimijoiden kokemaa kiinnijäämisriskiä merkittävästi.

Verrattuna tilanteeseen, jossa rikollinen toiminta saisi jatkoa pidempään, reaaliaikainen tutkinta keskeyttää rikollisen toiminnan, vähentää tapahtuvien rikosten ja rikoksella aiheutetun vahingon määrää sekä rajaa myös tutkintaan tulevaa juttukokonaisuutta. Rikollisen toiminnan keskeyttämisellä on myös myönteisiä vaikutuksia liiketoiminta-alan markkinoiden toimintaan, kun markkinoita vääristävä toiminta päättyy nopeammin.

Kun talousrikosten motiivina on sen avulla saavutettava rikoshyöty, rikoshyödyn tehokas menettämisestä on tehokkain tapa vaikuttaa yksilöiden käsityksiin rikoksen kannattavuudesta.

Talousrikosten reaaliaikainen tutkintaote on merkittävä keino poliisin talousrikollisuuden torjunnan keinovalikoimassa. Reaaliaikainen tutkinta tuottaa tyypillisesti parempia tutkintatuloksia kuin perinteinen talousrikostutkinta. Reaaliaikaisen otteen vahvuus on myös, että sillä on perinteistä tutkintaa välittömämpi yleisestävä vaikutus.

Reaaliaikainen tutkinta edellyttää perinteiseen tutkintakäytäntöön verrattuna merkittävästi suurempia resursseja. Siitä huolimatta, kun otetaan huomioon reaaliaikaisen tutkinnan erityiset vahvuudet, torjuntaohjelmiin liittyvä lisäresurssin käyttöön kirjattu tavoite talousrikostutkinnan olemassa olevien resurssien painopisteen siirtämisestä reaaliaikaisen tutkinnan hyödyntämiseen on kannatettava.

3.6 Poliisitoiminnalla tulee vaikuttaa kokonaisrikollisuuden tasoon

Poliisin tehtävänä on oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen.²⁶

Rikollisuuden torjunta on keskeinen osa oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaamista ja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä. Rikosten paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen muodostavat poliisin rikoskontrollitoiminnon. Rikosten ehkäisyssä taas on kyse ennakkolisesta rikostorjunnasta, jolla on erityinen merkitys kokonaisrikollisuuden tasoon vaikuttamisessa. Rikostorjunnan kokonaisuus muodostuu siten tehokkaan rikoskontrollin ohella eräistä nimenomaan ennaltaehkäisyyn tähtäävistä toimenpiteistä.

Valtioneuvoston periaatepäätös tehostetuksi harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimintaohjelmaksi vuosille 2012–2015 painottuu voimakkaasti politiikkatason hanketoimintaan. Harmaan talouden torjuntaa koordinoivien torjuntaohjelmien sisältö on muuttunut poliisin toiminnan näkökulmasta merkittävästi. Esimerkiksi poliisin näkökulmasta, uusimmissa talousrikollisuuden torjuntaohjelmissä ei ole enää määritetty kontrolliviranomaisten toiminnan painopisteitä.

Poliisitoiminnan sisältöjen osalta toimintaohjelmassa on tuotu esiin, että

talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntaan vuosittain osoitettava erillinen määräraha tulee kohdentaa sellaisiin toimenpiteisiin, jotka kohdistuvat harmaan talouden tai sen edistämisen estämiseen. Toimintaohjelman mukaan myös talousrikollisuuteen liittyvän kiinnijäämisriskin korottaminen edellyttää viranomaisresurssien turvaamista sekä viranomaisyhteistyön kehittämistä. Lisäksi ohjelman toteuttamisessa kiinnitetään huomiota viranomaisten koulutukseen sekä erityisosaamisen ylläpitämiseen.

Siinä missä torjuntaohjelma linjaa uusia politiikkatason torjuntatoimia ja lakimuutoksia, harmaan talouden torjunnan tilannekuva ja prioriteetit ovat tällä hetkellä hajanaisia. Lähtökohtana tulisi kuitenkin olla tilannekuvan perusteella priorisoidut tavoitteet.

Pelkästään toimintaohjelman kirjauksen perusteella ei tarkastuksessa voida muodostaa käsitystä siitä, miten torjuntaohjelman toimeenpano poliisissa tulisi tapahtua.

Poliisin omien suunnitteluasiakirjojen mukaan poliisi kitkee harmaan talouden rikollisuutta monipuolisella keinovalikoimalla. Sisäministeriön poliisiosasto on talousrikostorjunnan lisämäärärahan käyttämisessä painottanut avoinna olevien juttujen määrän vähentämistä ja reaaliaikaisen tutkintaotteen käytön turvaamista.

Poliisin perustehtävä harmaan talouden torjunnassa on merkittävästi laajempi kuin pelkästään talousrikosten tutkinta. Tutkintasuoritteiden sijaan poliisin toiminnassa tulisi painottaa kokonaisrikollisuuden tasoon vaikuttamista. Kokonaisrikollisuuteen vaikuttamiseksi poliisiin tulee varmistua edellytyksistä kohdentaa toimintaansa myös muutoin piiloon jäävään talousrikollisuuteen.

Kokonaisrikollisuuden tasoon vaikuttamisessa avainasemassa on ensinnäkin kiinnijäämisriskiin liittyvä yleisestävä vaikutus: Sujuva ja tehokas tutkintaprosessi, tutkinnan tuottavuuden vahvistaminen muun muassa teknisiä innovaatioita hyödyntämällä sekä rikollisen toiminnan keskeyttämiseen ja rikoshyödyn menettämiseen tähtäävän tutkintaotteen mielekäs hyödyntäminen tuottavat hyötyjä niin yksittäisen talousrikoksen tutkinnan tuloksellisuuden kuin yksilöiden kokeman kiinnijäämisriskin vahvistumisen kautta.

Rikollisuutta ehkäisevistä toimista poliisin toiminnan tuloksellisuutta koskeva strateginen viestintä vahvistaa yksilöiden pidäkkeitä rikokseen ryhtymiselle. Torjuntaohjelmaan sisältyvät ”Musta tulevaisuus” -viestintäkampanja ja oppilaitosyhteistyö taas ovat myönteisiä esimerkkejä muista nimenomaisesti harmaata taloutta ehkäisemään pyrkivistä toimista.

Poliisihallituksen ja sisäministeriön välisen tulossopimuksen mukaan poliisin ydintehtävät määritellään sisäministeriön johdolla vuoden 2015 aikana. Jos tässä yhteydessä määritettäisiin talousrikollisuutta ehkäiseviä suoritteita ja päätettäisiin niiden seurannasta ja tilastoimisesta tutkintasuoritteiden rinnalla, harmaan talouden ennakkollisten torjuntatoimien asema poliisitoiminnassa vahvistuisi merkittävästi.

4 Onko hankevalinta perustunut ohjelman tavoitteisiin ja vaikutusten arviointeihin?

Tehostetun harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimintaohjelman valmistelun yhteydessä ei ole esitetty arvioita toimintaohjelman tai yksittäisten hankkeiden vaikutuksista. Toimintaohjelman tavoitteet on määritellyt vajavaisesti, eivätkä ohjelman tavoitteet ole ohjanneet hankevalintaa.

Tavoitteiden asettamiseen, toimintaohjelman valmisteluun ja dokumentaatioon liittyvien puutteiden takia tarkastuksessa ei ole voitu esittää arviota siitä, onko harmaan talouden torjunnan toimintaohjelman avulla kyetty tuottamaan tavoiteltu 300–400 miljoonan euron julkistaloudellinen hyöty tai onko toimintaohjelman toimeenpano ollut yhteiskunnallisesti vaikuttavaa.

4.1 Harmaan talouden torjunnan tuloksellisuusketjua ei ole määritellyt

Talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjunnan toimintaohjelmien määritellyinä tavoitteina ovat olleet harmaan talouden ja talousrikollisuuden vähentäminen sekä laillisen yritystoiminnan ja terveen kilpailun tukeminen. Tähän on torjuntaohjelmissa pyritty ensi sijassa lainsäädäntömuutoksiin, joilla vähennetään rikoksentelemahdollisuuksia, lisätään kiinnijäämisriskiä ja parannetaan viranomaisten reagointivalmiutta harmaan talouden paljastamisessa.

Tarkastuksellisesta näkökulmasta arvioituna harmaan talouden torjuntaohjelmien tuloksellisuus muodostuu uhkakuvaan tai riskiarvioon perustuvista torjuntaohjelmille asetetuista tavoitteista, riittävään tietoperustaan nojaavasta valmistelusta, hankevalintaa tukevista laadukkaista vaikutusarvioinneista, torjuntatyön jatkuvuuden tukemisesta sekä viime kädessä torjuntaohjelmien seurannan ja raportoinnin järjestämisestä.

Tarkastuksen perusteella torjuntaohjelman tavoitetta ei ole määritellyt riittävän konkreettisesti. Torjuntaohjelman tavoitteet on kirjattu vain yleisellä tasolla, eikä tavoitteiden saavuttamiselle pääsääntöisesti ole asetettu mittareita. Siltä osin kuin torjuntaohjelmaan on kirjattu mittari – torjuntaohjelmalla tavoitellaan 300–400 miljoonan euron valtiontaloudellista hyötyä – ohjelman tai yksittäisten hankkeiden taloudellisia vaikutuksia ei ole millään tavalla sidottu kokonaistavoitteeseen.

Asetettu euromääräinen tavoite on ilmeisen kunnianhimoisen. Osaltaan siksi ohjelmassa olisi ollut tarpeen määritellä yksityiskohtaisemmin, mistä tekijöistä tavoite muodostuu, millä keinoin tavoitetta kohti edetään ja miten tavoitteen saavuttamista tullaan ohjelman toimeenpanon yhteydessä seuraamaan.

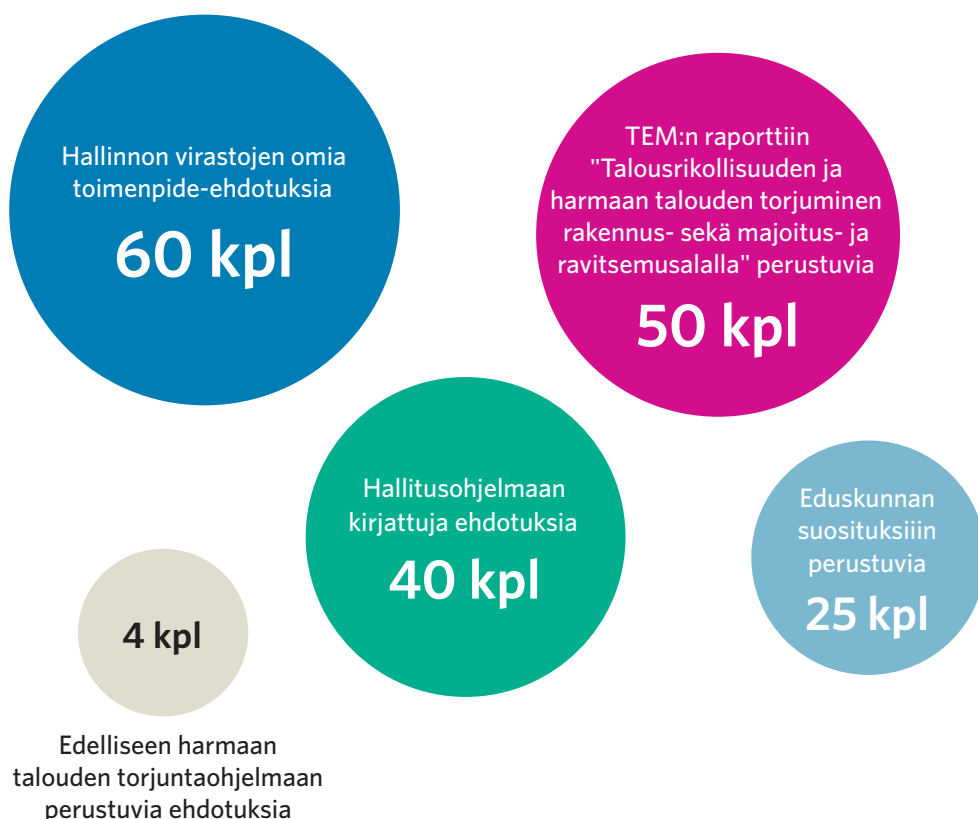
Tuloksellisuusketju kuvaa toimenpiteiden muotoutumista tavoitteesta käsin tavoitteeseen vaikuttamiseksi. Kun torjuntaohjelman tavoite ja sen

saavuttamisen kriteerit on määritelty näin avoimina, torjuntaohjelman vaikuttavuuden arvioinnissa joudutaan tukeutumaan tuloksellisuuden osatekijöiden arviointiin, lähinnä hankevalmisteluprosessiin ja hankevaikutusten arviointiin.

4.2 Hallinnonaloilla tapahtuneen hankevalmistelun tuottama näkemys on sektoroitunut

Vuosille 2012–2015 kohdentuvan Tehostetun harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimintaohjelman valmistelua koordinoi talousrikostorjunnan johtoryhmä. Ohjelman valmistelusta vastasi johtoryhmän koorama työryhmä, jonka vetäjänä toimi Poliisihallituksen edustaja.

Työryhmä kokosi lokakuussa 2011 eri lähteistä yhteensä 179 toimenpide-ehdotusta, joista työstettiin lopullinen 22 hankkeen toimintaohjelma. Torjuntaohjelmahankkeiden toimeenpano aikataulutettiin kolmeen luokkaan, ”viipymättä”, ”kiireellisesti” ja ”ohjelman loppuvaiheessa” käynnistettäviin hankkeisiin.



Kuvio 5: Tehostetun harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimintaohjelman valmisteluun liittyvät toimenpide-ehdotukset lähteittäin.

Yksittäisiä hankkeita koskevien perustelujen myötä näyttää siltä, että torjuntaohjelman valmistelua on viety pääsääntöisesti eteenpäin yksittäisten toimenpide-ehdotuksien lähtökohdista sekä hallinnonala- ja sektoriperusteisesti. Tätä on pidettävä ongelmallisena nimenomaan valmistelun tietoperustan kattavuuden näkökulmasta.

Hanketoiminnan valmistelun riittävä tietoperusta muodostuu tiedon kattavuudesta ja syvyydestä. Kattavuus on tietoa potentiaalisista vaihtoehdoista ja niiden vertailusta. Ilman kattavaa tietoa erilaisista vaihtoehdoista päätöksenteko jää väistämättä sattumanvaraiseksi. Tiedon syvyys puolestaan muodostuu vaikutusmekanismien ja itse vaikutuksien ymmärtämisestä.

Hallinnonaloilla tapahtuneen torjuntaohjelmien valmistelutyön vahvuuksia ovat hyvä ymmärrys vaikutusmekanismeista sekä hankkeiden toteutettavuudesta. Tässä suhteessa hallinnonalat edustavat valmisteltavan asian parasta asiantuntemusta.

Hallinnonaloista riippumaton tai hallinnonalarajat ylittävä asiantuntijavalmistelu taas voi parhaimmillaan pureutua hallinnonalojen välisiin ongelma-alueisiin, tuoda esiin uusia näkökulmia, vaihtoehtoja tai ratkaisuja ja varmistaa näin tiedon kattavuutta tehokkaammin kuin mihin yksittäiset hallinnonalat erikseen pystyisivät.

Vuosille 2012–2015 kohdentuvan torjuntaohjelman valmistelussa on yhdistynyt sektorikohtainen ja hallinnonalat ylittävä koordinoitu valmistelu. Tätä on pidettävänä hyvänä ratkaisuna.

Valmisteluprosessista on tarkastuksessa ollut käytettävissä talousrikos-torjunnan johtoryhmässä käydyt keskustelupöytäkirjat ja yksittäisten hankkeiden perusteluja koskeva taustamuistio.

Käytettävissä olleen valmistelutyön dokumentaation perusteella tarkastuksessa ei ole voitu vakuuttaa riittävän kattavasta hankevalmistelun tietoperustasta. Käytettävissä olleen aineiston perusteella tarkastuksessa on muodostunut kuva, että harmaan talouden torjunnan poikkihallinnollinen koordinaatio valmistelutyöryhmässä ei olisi laadittu esitystä, jossa olisi arvioitu toimenpidevaihtoehtoja tavoitteen saavuttamisen näkökulmasta.

4.3 Harmaan talouden torjuntaohjelmien hankkeista ei ole tehty vaikutusarviointeja

Torjuntaohjelman valmistelussa tuloksellisuuden lähtökohtana tulee aina olla toiminnan tavoite. Hankevalinnan yhteydessä käytettävissä tulisi siksi olla useita rinnakkaisia toimenpidevaihtoehtoja ja arvio erilaisten interventioiden vaikutuksista suhteessa tavoitteen saavuttamiseen.

Talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjunta on tukeutunut kontrolliin, rikostilaisuuksien vähentämiseen, liiketoiminta-alojen omaehtoiseen toimintaan rikostilaisuuksien kitkemiseksi sekä yleisestävyyden vahvistamiseen. Tuloksellisuuden näkökulmasta on keskeistä, että hankevalmistelussa kartoitetaan ja vertaillaan erilaisten keinojen tehokkuutta vaikuttaa tavoitteeseen sekä tuodaan esiin näihin keinoihin mahdollisesti liittyviä kielteisiä vaikutuksia tai riskejä.

Kun käytettävissä on useita perusteltuja vaihtoehtoja, hankevalinta perustuu parhaaseen mahdolliseen käsitykseen siitä, millä keinoin asetetut tavoitteet saavutettaisiin tehokkaimmin. Samalla hankevalinnasta muodostuu avoin ja jälkikäteen arvioitava prosessi.

Tarkastuksessa saadun selvityksen perusteella vuosille 2012–2015 kohdentuvan Tehostetun harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimintaohjelman valmistelussa ei ole laadittu eri toimenpide-ehtotusten vaikutuksia vertailevia arvioita.

Torjuntaohjelmasta päättämisen jälkeen yksittäisten hankkeiden perustelut on koottu erilliseen taustamuistioon.²⁷ Tämä jälkikäteen laadittu muistio keskittyy vain valittujen hankkeiden perusteluihin, eikä se siksi ole ollut vahvistamassa torjuntaohjelman vaikuttavuutta suhteessa harmaan talouden torjunnan tavoitteisiin.

Vaikutusarvioinnilla ja hankevalinnan perusteluilla on keskeinen merkitys hankkeen tuloksellisuuden jälkikäteisessä arvioinnissa. Koska vaikutusketju hanketoteutuksesta tuloksiin ja yhteiskunnallisiin vaikutuksiin on erittäin vaikea todentaa, laadukas vaikutusarviointi on käytännössä hanketoteutuksen seurannan, raportoinnin ja tarkastuksen ainoa kulmakivi.

Harmaan talouden torjunnan tavoitteet on torjuntaohjelmassa asetettu tavalla, joka ei mahdollista niiden saavuttamisen arviointia. Kun torjuntaohjelmaan sisällytetyistä hankkeista ei ole tehty vaikutusten arviointia, torjuntaohjelman vaikuttavuutta ei voida todentaa myöskään tuloksellisuusketjuun tukeutuen.

Jotta olisi mahdollista saada edes jonkinlainen käsitys harmaan talouden torjunnan toimintaohjelman vaikuttavuudesta kokonaisuutena, olisi välttämätöntä, että talousrikostorjunnan johtoryhmän toimesta laaditaan selvitys joidenkin yksittäisten hankkeiden vaikuttavuudesta. Tämä olisi tarpeen nimenomaan torjuntatyön oikeutuksen varmistamiseksi.

4.4 Määräaikaisen torjuntaohjelman puitteissa on vaikea toteuttaa laajoja uudistuksia

Varhaisemmissa torjuntaohjelmissa oli tavanomaista, että osa hankkeista jäi kokonaan toteutumatta. Vuosille 2012–2015 kohdentuvan tehostetun harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimintaohjelman valmistelussa on kiinnitetty huomiota hankkeiden toteutettavuuteen. Lähtökohtana on, että kaikki torjuntaohjelmahankkeet viedään päätökseen ohjelmakauden päättymiseen mennessä.

Hankkeiden toteutettavuuden esteitä voivat olla muun muassa niiden laajuus ja monimutkaisuus sekä erilaisten näkemysten yhteensovittamisen ongelmat. Kun torjuntaohjelmien kesto on vaihdellut runsaasta puolesta toista vuodesta neljään vuoteen, edellytykset erilaisten hankkeiden tai lainsäädännön läpiviemiseksi ovat vaihdelleet.

Lähtökohtana on oltava, että kaikki torjuntaohjelmahankkeet ovat toteutettavissa kuvatussa muodossaan ja aikataulussa.

Eräiden laajojen ja monimutkaisten lainsäädäntöuudistusten osalta ohjelmakausi on osoittautunut liian lyhyeksi jaksoksi, jotta välttämättömänä pidettyä lainsäädäntöä olisi voitu valmistella laadukkaasti. Hankkeiden toteutettavuus annetussa aikataulussa on mitä ilmeisimmin joiltain osin rannut hankevalmistelua.

Harmaan talouden torjuntaohjelman määräaikaisuus perustuu siihen, että torjuntaohjelma annetaan valtioneuvoston periaatepäätöksenä. Valtioneuvoston periaatepäätös on aina määräaikainen. Toisaalta valtioneuvoston periaatepäätöksen painoarvo sitouttaa hallinnonaloja torjuntaohjelman toimeenpanoon. Lisäksi torjuntaohjelman määräaikaisuus vahvistaa hanketoimintaa myös sikäli, että määräaikaisuus ohjaa hanketoimintaa projektisyklin mukaiseen valmistelun, toimeenpanon, seurannan ja palautteen kehittämiskehään.

Välttämättömät uudistukset eivät kuitenkaan saa jäädä toteutumatta siksi, että harmaan talouden torjunnan runkona on määräaikainen torjuntaohjelma.

Torjuntaohjelmien jatkuvuutta määräaikaisten ohjelmakausien yli tulee vahvistaa strategisella tasolla. Kaikkein vaativimpien uudistusten varmistamiseksi on välttämätöntä, että pitkäaikaiset strategiset tavoitteet ja toimenpiteet kirjataan torjuntaohjelmaan erikseen. Keskeistä on myös, että nämä strategiset elementit ovat laajasti tuettuja, jolloin voidaan varmistua harmaan talouden torjuntatoimien jatkuvuudesta.

5 Onko harmaan talouden torjunnan seuranta ja raportointi järjestetty asianmukaisesti?

Harmaan talouden torjunnan toimintaohjelman toimeenpanon seuranta on järjestetty asianmukaisesti.

Harmaan talouden torjunnan koordinaation järjestämisen tavoitteena tulisi olla torjuntatyön aiempaa syvempi raportointijärjestelmien koordinaatio. Hallituksen harmaan talouden ministerityöryhmän toiminta on luonut edellytyksiä kehittää harmaan talouden torjuntaa poikkihallinnollisen yhteistyön sijaan valtioneuvoston yhteiseksi prosessiksi. Hallinnonalojen yhteinen tilannekuvaprosessi turvaisi osaltaan myös eduskunnan ajantasaista tiedonsaantia.

5.1 Hallinnonaloilla tuotettavan harmaan talouden tilannekuvatiedon hyödynnettävyyttä tulee parantaa

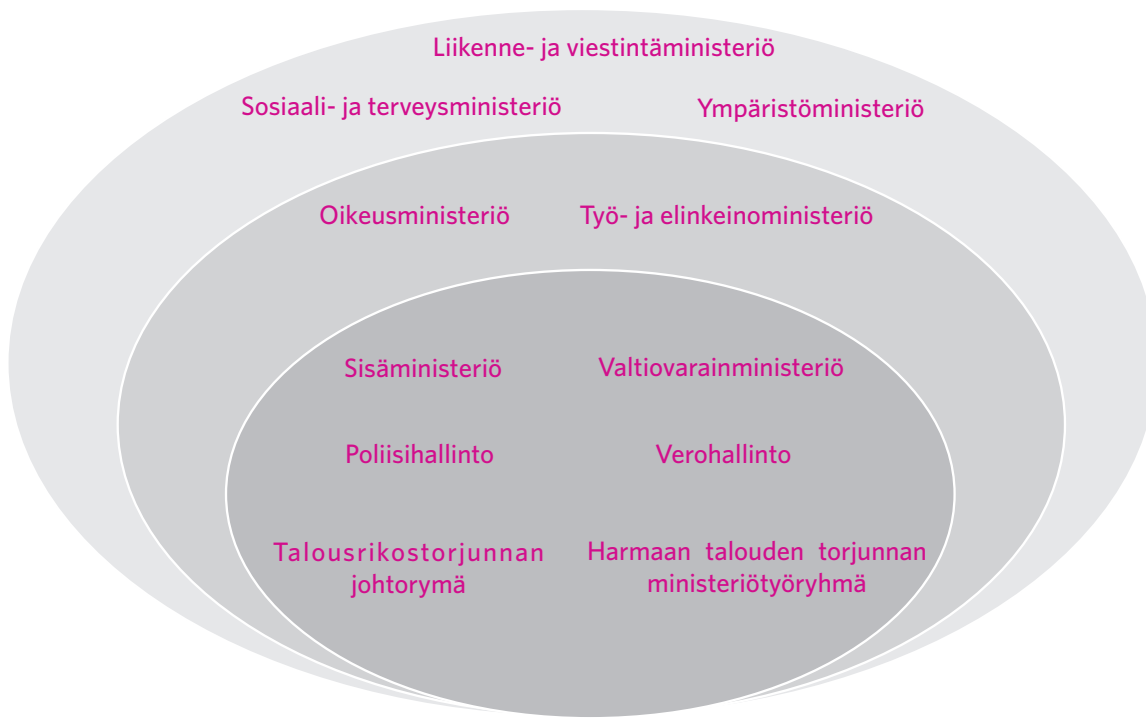
Harmaan talouden torjunnan koordinaation piirissä ovat sisäministeriön, valtiovarainministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, oikeusministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön sekä ympäristöministeriön hallinnonalat.

Tarkastuksessa on selvitetty, millaisiin tietolähteisiin harmaan talouden torjunnan tilannekuva eri hallinnonaloilla tukeutuu ja mikä tarkoitus tilannekuvalle eri hallinnonaloilla on annettu.

Tarkastuksen yhteydessä tehtyjen haastattelujen ja kirjallisiin kysymyksiin saatujen vastauksien mukaan hallinnonaloilla muodostettava harmaan talouden tilannekuva rakentuu

- oman hallinnonalan viranomaisten tuottamaan valvontatyön seurantatietoon ja sen analyysiin,
- yhdessä muiden hallinnonalojen viranomaisten tai sidosryhmien kanssa tuotettavaan ilmiöanalyysiin,
- omalla hallinnonalalla tuotettavaan selvitys- tai tutkimustietoon sekä
- ulkopuoliseen tutkimustietoon.

Eri ministeriöiden rooli harmaan talouden torjunnassa on pääosin substanssiperustainen. Ministeriöt siis ohjaavat hallinnonalojensa viranomaisia harmaan talouden torjuntaan liittyvien tehtävien hoidossa.



Kuvio 6: Eri hallinnonalojen ja toimijoiden sijoittuminen harmaan talouden torjunnan ytimeen nähden.

Tarkastuksen perusteella sisemmälle kehälle määritellyillä hallinnonaloilla tilannekuva rakentuu pääosin hallinnonalan itse tuottaman seuranta- ja analyysitiedon varaan. Sisäkehän hallinnonalojen tuottamaa tietoa, erityisesti Harmaan talouden selvitysyksikön ilmiöanalyysijä, myös käytetään yleisesti myös muiden hallinnonalojen tilannekuvan primäärilähteinä.

Sisäministeriön hallinnonala seuraa ajantasaisesti poliisin tietoon tulevaa talousrikollisuutta sekä resurssien kohdentumista talousrikosten tutkintaan. Myös oikeusministeriön hallinnonalalla tuotetaan runsaasti tilastotietoa syyttäjien, tuomioistuinlaitoksen ja ulosottoviranomaisten toiminnasta sekä konkurssiasiamiehen tehtävän hoitamisesta.

Tarkastuksessa tuotiin esiin näkemys, että tilannekuva painottuu usein analysoimattomaan tilastotietoon. Viestinnällisesti tämä on erityinen haaste, sillä juuri analyttisyys ja tiivis esittämistapa vahvistavat informaation huomioarvoa ja siten sen hyödynnettävyyttä.

Viranomaistoimintaa kuvaavan seurantatiedon rasitteena on, että sen ensisijainen käyttötarkoitus on tuottaa tietoa tulossopimuksella tapahtuvan ohjauksen tueksi. Tämä voi olla yksi syy seurantatiedon vaillinaiseen analyysiin. Kun ministeriön ohjaamisote painottaa toiminnan ohjaamista tuloksellisuuden tai vaikuttavuuden ohjaamisen sijaan, seurantatiedon analyysille ei ole samanlaista tarvetta.

Tilannekuva kuitenkin vahvistaa määritelmällisesti harmaan talouden torjunnan tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta muun muassa pyrkimällä muodostamaan perustellun käsityksen nykyisten torjuntatoimenpiteiden riittävyydestä. Tässä mielessä tilannekuvan tarkoituksen määrittely vahvistaisi myös hallinnonalan sisäistä ohjausta ja viestintää.

Ympäristöministeriön hallinnonalan kiinnittymiskohtia harmaan talouden torjuntaan ovat rakentamisen säännökset ja ympäristörikokset. Rakentamisen osalta ympäristöministeriö on tuonut esiin, että koska ympäristöministeriön vastuulla ei ole yritystoimintaan tai rahaliikenteeseen liittyviä asioita, ympäristöministeriö ei ole ollut mukana viime vuosina valmistelussa olleiden verotusmenettelyn ja tilaajavastuun kehittämisessä. Pääasiassa vastuuhenkilön omaan seurantaan perustuvan tilannekuvan muodostamisen tarkoituksena on ollut nimenomaan ministeriön sisäisten tietotarpeiden palveleminen.

Vastaavalla tavalla työ- ja elinkeinoministeriö ja valtiovarainministeriö toivat esiin, että tilannekuvan muodostaminen on ministeriön tehtäväkenttä huomioiden sidoksissa ensisijassa kulloiseenkin lainvalmisteluprosessiin.

5.2 Poikkihallinnollisen ja ministeriöiden sisäisen tiedonkulun tulee olla systemaattista

Harmaan talouden tilannekuvan muodostamiseen liittyvään tiedonkulkuun liittyy niin paitsi poikkihallinnollisia kuin hallinnonalojen sisäisiä kehittämistarpeita.

Oikeusministeriön hallinnonalalla tilannekuvan hallinta on sikäli erityisen vaativaa, että hallinnonalalla toimii useita keskeisiä harmaan talouden kontrolliviranomaisia. Viranomaisten tulosohjaus ja ministeriön omat tehtävät harmaan talouden torjunnassa hajautuvat kolmelle eri osastolle. Sen lisäksi konkurssiasiamies toimii oikeusministeriön hallinnollisessa alaisuudessa.

Myös valtiovarainministeriössä rahoitusmarkkinaosasto osallistuu harmaan talouden torjuntatyöhön vero-osaston ohella. Ministeriön osastojen välillä on esiintynyt erilaisia, jopa ristiriitaisia, näkemyksiä yksittäisten toimenpiteiden tarpeellisuudesta tai sisällöstä.

Kumpikin esimerkki osoittaa, että ministeriön tehtäväkirjo voi olla siinä määrin laaja, että toiminnan koordinointi ministeriön osastojen välillä voi olla yhtä vaativaa kuin poikkihallinnollisenkin näkökulma ja edellyttää vastaavia tiedonkulun tukikeinoja. Työ- ja elinkeinoministeriössä harmaan talouden torjuntatyötä koordinoidaankin pysyvän sisäisen työryhmän kautta.

Tiedonkulkua ja koordinaatiota olisi mahdollista tukea myös tehostamalla ICT:tä hyödyntävien julkaisualustojen ja tietokantojen käyttöä. Sama sovellus tulisi sovittaa niin ministeriöiden ja hallinnonalojen sisäiseksi kuin poikkihallinnolliseksikin tiedonvälityksen kanavaksi.

Harmaan talouden selvitysyksikkö pitää yllä harmaatalous.fi-sivustoa. Sivusto on suunnattu torjuntatyöhön osallistuvien asiantuntijoiden tietopankiksi. Käytännössä sivuston ylläpitäjä harkitsee rekisteröityjän aseman harmaan talouden torjunnassa ja päättää sen perusteella käyttäjätunnuksen myöntämisestä.

Olisi luonnollista, että sivuston käytettävyyttä kehitettäisiin eteenpäin poikkihallinnolliseksi harmaan talouden seurantatiedon ja analyysien foorumiksi.

Tiedonkulun parantuminen tukisi poikkihallinnollisten analyysien laadintaa. Esimerkiksi verohallinnon, poliisin, syyttäjälaitoksen, tuomioistuinlaitoksen ja ulosoton toimintojen kokonaisuudesta muodostuva harmaan talouden kontrollin tilannekuva edellyttäisi nykyistä reaaliaikaisempaa tiedonkulkua ja yhdessä kehitettyjä mittaristoja.

5.3 Talousrikostorjunnan johtoryhmä on seurannut torjuntaohjelman toimeenpanoa toimivaltansa puitteissa asianmukaisesti

Harmaan talouden torjuntaohjelmien seurannan kehikkona on hankematriisi, johon on kuvattu

1. torjuntaohjelman kaikki hankkeet ja sekä harmaan talouden ongelmakohta, johon kullakin hankkeella pyritään vaikuttamaan,
2. kunkin hankkeen päivitetty tilannekuvaus,
3. hankkeen vastuutaho sekä
4. toteutuksen vaihe.

Seurantamatriisi päivitetään talousrikostorjunnan johtoryhmän kokouksissa, 4–8 kertaa vuodessa. Seurannassa tukeudutaan hankkeen vastuutahon edustajan selvitykseen siitä, mitä hankkeen toteuttamiseksi on tehty. Keskeistä on, että matriisi on päivityksen jälkeen koko johtoryhmän yhteinen näkemys. Esimerkiksi harmaan talouden ministerityöryhmälle ei siksi raportoida toimenpiteistä, joita ei ole kirjattu seurantamatriisiin.

Maaliskuussa 2013 Kataisen hallitus päätti niin sanotun rakennepaketin yhteydessä harmaan talouden torjunnan lisätoimista.²⁸ Hallitus ei rakennepaketin yhteydessä kuitenkaan lausunut, miten näiden lisätoimien seuranta tulisi järjestää. Talousrikostorjunnan johtoryhmän aloitteesta hallituksen harmaan talouden ministerityöryhmä päätti, että lisätoimien seurantavastuu on talousrikostorjunnan johtoryhmällä. Johtoryhmä seuraa lisätoimien toimeenpanoa vastaavin käytännöin kuin torjuntaohjelmahankkeidenkin toimeenpanoa seurataan.

Meneillään olevaa torjuntaohjelmaa edeltävä torjuntaohjelma kohdistui vuosiin 2010–2011. Torjuntaohjelma koostui 18 lainsäädäntö- ja selvityshankkeesta.

Torjuntaohjelman toteutumaseurannan mukaan torjuntaohjelman päättyessä 31.12.2011 kaikkiaan 18 hankkeesta 2/3 katsottiin toteutetuiksi. Yksi lainsäädäntöhankkeista oli seurantatiedon mukaan kesken ja viisi valmistella. Toteutuneiksi hankkeiksi seurannassa katsottiin, jos uudistusta koskeva laki oli voimassa tai jos sitä koskeva hallituksen esitys oli annettu eduskunnalle tai jos selvityshankkeen raportti oli julkaistu. Kolmen hankkeen osalta hankkeiden viivästyksen arvioitiin olevan kaksi tai kolme kuukautta.

Torjuntaohjelman hankkeiden toteutuma on ollut hyvä. Kun hankkeiden toteutumaseurannan keskeisenä tarkoituksena on varmistaa hankkeiden asianmukainen toteutuminen, tulos tukee havaintoa hankeseurannan asianmukaisuudesta.

Harmaan talouden torjunnan ministerityöryhmän aloitteesta ja talousrikostorjunnan myötävaikutuksella Harmaan talouden selvitysyksikkö on laatinut selvityksen harmaan talouden torjunnan resurssien käytöstä ja torjunnan arvioituista vaikutuksista.²⁹ Talousrikostorjunnan johtoryhmä ei sen sijaan ole toteuttanut torjuntaohjelmaan tai sen yksittäisiin hankkeisiin kohdistuvia vaikutusten tai vaikuttavuuden arviointeja. Ottaen huomioon talousrikostorjunnan johtoryhmän aseman poikkihallinnollisena asiantuntijaelimenä, yksittäiselle hallinnonalalle kohdistuva arviointityö edellyttääsi johtoryhmälle nimenomaista valtuutta arviointityöhön.

Hankkeiden jälkikäteinen arviointi on luonnollinen osa hanketoimintaa. Hankkeiden arviointivastuu on ensisijassa niiden päävastuullisella toteuttajalla. Talousrikostorjunnan johtoryhmä taas on luonnollinen foorumi koordinoimaan ja seuraamaan hallinnonaloilla tapahtuvaa hankearviointia ja varmistamaan, että hankkeiden vaikuttavuutta arvioidaan riittävässä laajuudessaan.

5.4 Hallitus on raportoinut eduskunnalle harmaan talouden torjunnan toimenpiteistä (EK42 /2010) hallituksen toimintakertomuksessa vuodelta 2012

Eduskunta on kirjelmällä edellyttänyt hallituksen raportoivan ohjelmakauden päätyttyä eduskunnalle talousrikollisuuden ja harmaan talouden vähentämishelmiin sisältyvien hankkeiden toimeenpanosta ja vaikuttavuudesta.

Hallitus on täyttänyt raportointivelvollisuutensa raportoimalla harmaan talouden torjunnasta 16.5.2013 Hallituksen vuosikertomuksessa 2012.³⁰

Taulukoon 1 on koottu eduskunnan kirjelmän 42/2010 vp kohdat 1–24, joista eduskunta on edellyttänyt hallituksen raportoivan.

Taulukko 1: EK42/2010 toimenpide-ehdotuksiin liittyvä hallituksen raportointi.

Toimenpide-ehdotus: Hallitus...	Raportoitu	Hallituksen vastaus	
laatii toimenpideohjelman harmaan talouden torjumiseksi	●	Käynnistetty harmaan talouden torjuntaohjelma ja perustettu ministeriötyöryhmä	to
raportoi eduskunnalle ja kehittää torjuntaohjelmien vaikutusten analysointia	○	Hallitus raportoi eduskunnalle sopivalla tavalla	P
kohdentaa voimavaroja harmaan talouden torjuntaan	●	Torjuntaan kohdistettu 20 miljoonan euron lisämääräraha	V
uudistaa tilaajavastuulain	●	Sisältyy toimintaohjelmaan	to
vahvistaa viranomaisyhteistyön edellytyksiä	○	Tietohallinnon edellytyksiä vahvistetaan	E
parantaa rekisteritietojen ajantasaisuutta ja luotettavuutta	●	Sisällytetty osittain toimintaohjelmaan	to
laaja-alaistaa harmaan talouden selvitysyksikön toimintaa	●	Kehitetään selvitysyksikön kautta tapahtuvaa tietojenvaihtoa	S
valmistelee lainsäädännön kassakoneiden tyyppihyväksyntää	●	Sisällytetty toimintaohjelmaan	to
kiinnittää huomiota hallintarekisterien verovalvontaan	●	Laki voimaan 1.1.2013	V
valmistelee esityksen törkeiden talousrikosten enimmäisrangaistuksien koventamiseksi	●	Sisällytetty toimintaohjelmaan	to
arvioi oikeushenkilön rangaistusvastuuta	●	Arvioitu, eikä siinä ole havaittu ongelmia	P
ottaa huomioon "Ne bis in idem" -periaatteen seuraamusjärjestelmässä	●	Pyrkii huomioimaan asian	S
valmistelee säädöksen kiskonnanluonteisesta työsyryntärikoksesta	●	Sisällytetty toimintaohjelmaan	to
turvaa kontrolliviranomaisten voimavarat	●	Vahvistetaan resursseja	P
liitetään veronumero rakennustyöntekijöiden tunnistekortteihin	-	-	E
selvittää ulkomaalaisten yritysten saattamisen verovelvollisiksi	●	Sisällytetty toimintaohjelmaan	to
selvittää liiketoimintakiellon ongelmat	●	Sisällytetty toimintaohjelmaan	to
selvittää käännetyin todistustaakan soveltamisen menettämisseuraamuksiin	●	Sisällytetty toimintaohjelmaan	to
selvittää hallinnollisten seuraamusmaksujen käyttöönotto	●	Annettu lakiesitys	V
selvittää käteisen rahan ilmoittamisvelvollisuuden laajentamisen EU-sisärajoille	●	Arvioidaan toimenpiteen vaikuttavuus	S
ryhtyy toimenpiteisiin ylipitkien talousrikosprosessien lyhentämiseksi	●	Sisällytetty toimintaohjelmaan	to
nostaa harmaan talouden esille lainsäädäntösunnitelman laadinnassa	-	Harmaan talouden lainsäädäntö on lainsäädäntösunnitelmassa	E
huolehtii lainsäädännön valmistelussa, että lainsäädäntö ei mahdollista verosuunnittelua	●	Selvitetään vaihtoehtoja	S
kohdentaa voimavaroja merkittävimpien torjuntakeinojen vaikuttavuuden jälkiseurantaan	-	Ei mainintaa jälkiseurannasta	E

- V asia viety päätökseen
to sisällytetty torjuntaohjelmaan
P asiasta päätetty hallinnollisesti
S selvitetään asiaa
E hallitus ei ole vastannut edellytettyyn toimenpiteeseen

Hallituksen raportointi eduskunnalle vastaa pääosin eduskunnan edellyttämää. Eduskunta edellytti hallituksen raportoivan kaikkiaan 24 toimenpiteen toteuttamisesta. Kolmen toimenpiteen osalta hallitus ei raportoinut lainkaan, ja kahta muuta toimenpidettä koskeva raportointi oli ilmeisen puutteellinen. Lisäksi kahden toimenpiteen raportoinnin voidaan katsoa olleen joiltain osin puutteellinen; raportointi on esimerkiksi rajautunut vain osaan edellytetystä toimenpiteestä.

Myös hallituksen raportoimien toimenpiteiden toimenpano vastaa pääosin kirjelmässä edellytettyä. Neljän toimenpiteen kohdalla hallituksen raportoinnista ei selviä, mitä hallitus on tehnyt tai aikonut tehdä kyseisen toimenpiteen toimeenpanemiseksi. Näistä yksi on jäänyt raportoimatta kokonaan, kun hallitus ei ole raportoinut lainkaan toimenpiteestä veronumeron liittämiseksi tunnistekorttiin. Eduskunta oli kuitenkin 15.12.2011 hyväksynyt lain veronumerosta ja rakennusalan veronumerorekisteristä (1231/2011, HE 58/2011). Laki ja siihen liittyvät muut lakimuutokset tulivat asteittain voimaan kertomusvuoden 2012 aikana.

Vastaavasti seitsemän toimenpidettä on viety päätökseen joko sellaiseen esimerkiksi lakiesityksen muodossa tai hallinnon sisäisenä päätöksenä. Yhdessä tapauksessa hallitus on todennut, että selvityksen perusteella toimenpide-ehdotus ei johda jatkotoimenpiteisiin. Kolme toimenpideoitetta oli raportoinnin mukaan edelleen hallinnossa selvitettävänä. Kymmenen toimenpidettä ehdotetuista 24:stä on sisällytetty osaksi Tehostetua harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimintaohjelmaa vuosille 2012–2015.³¹

Valtiontalouden tarkastusvirasto on eduskunnan lausumien toimeenpanoa koskevassa tarkastuksessa tuonut esiin, että kirjallinen lausumamenettely ei ole nykyisellään juuri edistänyt eduskunnan ja hallinnon välistä vuorovaikutusta.³²

Eduskunnan tarkastusvaliokunta on harmaan talouden torjuntatoimenpiteitä koskevassa mietinnössään³³ pitänyt tärkeänä, että eduskunnalle raportoidaan säännöllisesti harmaan talouden torjunnan toimenpiteistä ja niiden vaikuttavuudesta. Yksinomaan hallituksen vuosikertomukseen tukeutuvan raportoinnin erityinen heikkous on, että valiokunnan käsittelyyn päätyessään raportointi kuvaa vanhaa, vähintään vuoden takaista tilannetta. Dynaamisen ilmiön, kuten harmaan talouden torjunnan, raportoinnin informaatioarvo jää tällöin väistämättä vähäiseksi.

5.5 Eduskunnalle ei raportoida säännönmukaisesti harmaan talouden torjunnan tilannekuvasta

Tarkastuksessa selvitettiin, miten eduskunta saa tietoa harmaan talouden tilannekuvasta.

Hallitus ei raportoi eduskunnalle säännönmukaisesti harmaan talouden tilannekuvasta. Edes harmaan talouden torjuntaohjelmien etenemisestä tai vaikutuksista ei raportoida eduskunnalle säännönmukaisesti.

Hallitus on eduskunnan kirjelmään EK42/2010 antamassaan vastauksessa 16.5.2013 todennut, että ”hallitus raportoi sopivalla tavalla eduskunnalle periaatepäätökseen sisältyvien hankkeiden etenemisestä ja toimeenpanosta”. Tarkastuksen perusteella sopivasta raportointitavasta ei ole sovittu eduskunnan ja hallituksen välillä.

Harmaan talouden torjunta tulee eduskunnassa esiin valtiopäivätoimien kautta, valiokunnissa erityisesti harmaata taloutta koskevien tai sitä sivuavien lainsäädäntöasioiden yhteydessä. Huono puoli tässä sektorikohtaisessa ja jäsentymättömässä vuorovaikutuksessa on se, että harmaan talouden torjunnasta on tällaisen tiedon pohjalta vaikea muodostaa kokonaiskuvaa. Tilannekuvan sirpaleisuutta korostaa myös se, että hallinnosta eduskuntaan ad hoc -periaatteella välittyvä tieto ei ole niin jäsenneltyä kuin nimenomaisesti valmisteltu raportointi olisi.

Kansanedustajat saavat tietoa harmaan talouden torjunnan tilannekuvasta siitä nimenomaisesti kysyessään. Kansanedustajilla on myös omia kontakti- ja vaikutuskanaviaan. Ongelmalliseksi tilanteen tekee se, että jos tiedonkulku perustuu kysyttäessä annettaviin vastauksiin, tieto ei kulje asioista, joista eduskunta ei nimenomaisesti kysy. Tällaisia asioita, joista eduskunnassa nimenomaisesti toivottaisiin ajantasaista tietoa, ovat monet vasta valmistelussa olevat asiat ja toimenpiteet.

Kansanedustajat ovat nostaneet poikkeuksellisen aloitteellisesti esiin juuri harmaan talouden torjuntaan liittyviä kysymyksiä. Se osoittaa, että eduskunnan systemaattiselle informoimiselle ja tiedonsaannille harmaan talouden torjunnan tilanteesta on ilmeinen tarve.

5.6 Harmaan talouden torjuntaa tulee kehittää poikkihallinnollisuuden sijaan valtioneuvoston yhteisenä prosessina

Harmaan talouden torjunnan ministerityöryhmän perustamisesta päätettiin Kataisen hallituksen ohjelmassa, ja se aloitti toimintansa vaalikauden 2011–2015 alussa.

Ministerityöryhmän työ käynnistyi uuden torjuntaohjelman valmistelulla. Työryhmä linjasi keskeiset lähtökohdat, minkä jälkeen se oli varmistamassa toimeenpanon seuranta. Kokouksissaan ministerityöryhmä otti keskusteluun myös erillisasiota. Esille otettiin myös harmaan talouden torjunnan asioita, joihin tarvittiin hallituksen linjaus.

Harmaan talouden torjunta oli Kataisen ja Stubbin hallitusten kärkihanke. Valtiovarainministeriössä se on heijastunut haastattelujen perusteella erityisenä poliittisena sitoutumisena. Valtiovarainministerivetoisen ministerityöryhmän perustaminen on osaltaan ollut vahvistamassa tätä sitoutumista.

Harmaan talouden ministerityöryhmän perustaminen on paitsi lisännyt harmaan talouden torjunnan poliittista painoarvoa, se on myös syventänyt talousrikostorjunnan johtoryhmän koordinoivaa roolia.

Harmaan talouden torjuntatoimenpiteiden valmistelu ja niiden toimeenpano sijoittuvat useille eri hallinnonaloille. Poikkihallinnollinen koordinaatioelin, talousrikostorjunnan johtoryhmä, raportoi ministerityöryhmäl-

le jokaisen kokouksen aluksi harmaan talouden torjunnan tilannekuvasta. Harmaan talouden ministerityöryhmän olemassa olo on päättynyt vaalikauden aikana rakentanut harmaan talouden torjunnasta valtioneuvoston yhteistä toimintoa. On perusteltua sanoa, että harmaan talouden torjunnan tilannekuvan koordinaatio muodostaa vakiintuneen valtioneuvoston yhteisen prosessin.

Harmaan talouden ministerityöryhmän perustaminen on sinänsä vahvistanut merkittävästi harmaan talouden torjunnan koordinaatiota. Kun ministerityöryhmän käytännöt ovat vakiintuneet, myös harmaan talouden torjunnan tilannekuvaprosessin jatkokehittämiselle on juuri nyt hyvät edellytykset.

Vallan kolmijako-opinkin mukaisesti valtioneuvoston yhteisen prosessin asiakkaaksi tulisi määritellä eduskunta. Harmaan talouden ministerityöryhmän käytäntöjä tulisikin kehittää niin, että ministerityöryhmä raportoisi säännönmukaisesti eduskunnalle käsittelemästään harmaan talouden torjunnan tilannekuvasta. Näin harmaan talouden tilannekuvaprosessista tulisi ehyt ketju, jossa hallinnonaloilla eri viranomaisten tuottama, ministeriöiden koostama, talousrikostorjunnan johtoryhmän koordinoima ja harmaan talouden ministerityöryhmän vahvistama ajantasainen tilannekuvaraportointi välittyisi säännönmukaisesti eduskuntaan.

Liite: Miten tarkastettiin

Tarkastuksen tavoite

Tarkastuksen tavoitteena oli varmistua harmaan talouden torjuntaohjelmien jatkuvuuden, ennustettavuuden, tietoperustan ja raportoinnin sekä harmaan talouden koordinaation asianmukaisuudesta.

Tarkastuksen kohde

Tarkastus on kohdistunut talousrikstorjunnan johtoryhmän työhön ja harmaan talouden torjuntaan osallistuvien hallinnonalojen, siis sisäministeriön, valtiovarainministeriön, oikeusministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön sekä ympäristöministeriön, alaiseen hallintoon.

Tarkastuksen kanssa samanaikaisesti on Harmaa Hirvi Oy laatinut eduskunnan tarkastusvaliokunnan tilaaman selvityksen Harmaan talouden torjunta³⁴. Tarkastuksen ja edellä mainitun selvityksen arviointinäkökulma harmaan talouden torjuntaan on kuitenkin ollut keskeisiltä osiltaan erilainen.

Tarkastuskertomusluonnoksesta on pyydetty lausunnot valtiovarainministeriöltä, sisäministeriöltä sekä Poliisihallitukselta. Lausuntopyyntönsä tarkoituksena on varmistaa, että kertomuksessa ei ole tulkinta- tai asiavirheitä, joilla olisi vaikutusta tarkastuksen kannanottoihin.

Pyydetty tahot antoivat lausunnon kertomusluonnoksesta. Lausuntojen perusteella on voitu varmistua, että tarkastuskertomuksessa ei esiinny asia- tai tulkintavirheitä. Tarkastuskertomusluonnoksesta annetut lausunnot on julkaistu valtiontalouden tarkastusviraston Internet-sivuilla.

Tarkastuskysymykset, kriteerit ja aineistot

Tarkastuksen pääkysymys on ollut, ovatko hallinnonalojen välinen koordinaatio ja harmaan talouden torjuntaohjelmat mahdollistaneet tehokkaan harmaan talouden vastaisen torjuntatyön.

Pääkysymys on jakautunut kolmeen osakysymykseen:

- Onko harmaan talouden torjunnan jatkuvuus kyetty varmistamaan määräaikaista ohjelmakausia pidemmällä aikavälillä?
- Onko torjuntaohjelmien hankevalinta ollut avoin ja onko hankevalinnan yhteydessä asianmukaisesti varmistuttu hankkeiden vaikutuksista?
- Onko hallitus ja sen alainen hallinto huolehtinut seurantaan ja raportointiin liittyvistä velvoitteistaan asianmukaisesti?

Osana ensimmäistä osakysymystä tarkastuksen aikaisten havaintojen nojalla tarkastuksessa on päätetty erikseen selvittää poliisille osoitetun talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntaan kohdennetun lisämäärärahan käytön tuloksellisuutta.

Tarkastuksen aineistoina ovat olleet valtioneuvoston periaatepäätöksinä annetut talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntaohjelmat sekä niiden taustamuistiot ja valmisteluaineistot, talousrikostorjunnan johtoryhmän laatimat torjuntaohjelman toteutumaseurannan muistiot sekä johtoryhmän kokouspöytäkirjat sekä eräät viranomaisaineistot ja muistiot.

Muita aineistoja ovat olleet tarkastuksen yhteydessä tehty poliisipäälliköille suunnattu kysely, johon kaikki poliisilaitokset antoivat vastauksensa, harmaan talouden torjuntaan osallistuvien hallinnonalojen ministeriöiden koordinaatiohenkilöille kohdenneet kirjalliset tietopyynnöt sekä tarkastuksen yhteydessä tehdyt haastattelut.

Tarkastuksen osakysymykset

1. Onko harmaan talouden torjunnan jatkuvuus kyetty varmistamaan määräaikaista ohjelmakausia pidemmällä aikavälillä?
 - Miten torjuntaohjelmien valmistelu, sisältö, toimeenpano ja seuranta ovat kehittyneet?
 - Miten torjuntaohjelmat ovat kerrostuneet aieman torjuntatyön kanssa?
 - Millaisia torjuntatyön hidasteiksi muodostuneita koordinaatio-ongelmia ja näkemyseroja on esiintynyt?
 - Miten torjuntaohjelmien määräaikaisuus on vaikuttanut resurssien tehokkaaseen käyttöön?

2. Onko torjuntaohjelmien hankevalinta ollut avoin ja onko hankevalinnan yhteydessä asianmukaisesti varmistuttu hankkeiden vaikutuksista?
 - Mitä tietolähteitä torjuntaohjelman valmistelussa on käytetty?
 - Onko torjuntaohjelmahankkeista tehty vaikutusarvioinnit ja voidaanko tehtyjen vaikutusarviointien perusteella varmistua ohjelman tavoitteiden saavuttamisesta?

Tarkastuksen kriteerit ja tärkeimmät aineistot

Kriteerit:

- Torjuntaohjelmien valmistelun ja toimeenpanon käytännöt ovat vakiintuneet ja reagoivat palautteeseen.
- Torjuntaohjelmat muodostavat sisällöllisen ja ajallisen jatkumon, jossa myös asetettujen tavoitteiden mielekkyyttä arvioidaan ajoittain.
- Koordinaation ongelmat on tuotu esiin johtoryhmässä, niistä on raportoitu ja ne on ratkaistu tavalla, joka ei vaaranna ohjelman tavoitteita.
- Määräaikaisuus ei vaaranna osaamisen jatkuvuutta, koska henkilöstön työsuhdeturvasta on huolehdittu, ohjelmakausien jaksottaisuus tukee seurantatiedon tuottamista ja tiedon laatua.

Kriteerit:

- Valmistelussa voidaan valita joko avoin tai virkavalmistelu, tietolähteiden ja intressipiirien tulee olla edustettuna tasapuolisesti.
- Hankkeista on tehty vaikutusarvioinnit, joiden perusteella toteutettavat hankkeet on priorisoitu tärkeysjärjestyksessä, vaikutusarvioinnit ovat laadukkaat ja niitä voidaan käyttää tuloksellisuuden arvioinnin lähtökohtana.

3. Onko hallitus ja sen alainen hallinto huolehtinut seurantaan ja raportointiin liittyvistä velvoitteistaan asianmukaisesti?
- Onko hallitus täyttänyt eduskunnan pönten perustuvan raportointivelvoitteen eduskunnalle?
 - Muodostavatko hallinnonalojen väliset ja sisäiset seurantaikäytännöt ajantasaisen tilannekuvan harmaan talouden torjunnassa?

Kriteerit:

- Hallitus on raportoinut eduskunnalle torjuntaohjelman vaikuttavuudesta. Raportointi on laadukas ja pitää sisällään myös arvioita kehittämistarpeista.
- Hallinnonaloilla on määritetty indikaattorit, jotka tuottavat ajantasaisesti tietoa torjuntaohjelman tuloksista ja tuloksellisuudesta.

4. Onko poliisille osoitetun talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntaan kohdennetun 6,2 miljoonan euron lisämäärärahan käyttö ollut tuloksellista?
- Onko poliisi saavuttanut lisämäärärahan käytölle asetetut tavoitteet?
 - Onko poliisi vuosittain kyennyt saamaan päätökseen enemmän talousrikosjuttujen esitutkintoja?

Kriteerit:

- Sisäministeriön asettamien tulossopimustavoitteiden mukaisesti määräraha on kohdennettu 94 määräaikaisen talousrikostutkijan palkkaamiseen ja juttuvarantoa on kyetty pienentämään vuosittain 200 avoimna olleella talousrikosjutulla.
- Vuosittain päätökseen saatujen talousrikosesityskintakokonaisuuksien määrä on kasvanut edellisiin vuosiin verrattuna.

Esiselvitystä ja tarkastusta varten on tehty haastatteluja ajanjaksolla 6.11.2013–13.2.2015.

Haastatteluja on tehty sisäministeriössä, valtiovarainministeriössä, poliisihallituksessa, verohallinnossa, eduskunnassa, valtakunnan syyttäjänvirastossa, poliisilaitoksissa sekä syyttäjävirstoissa.

Tarkastuskäynnit ja tarkastuksen toteutusaika

Tarkastus on käynnistynyt 2.7.2014. Tarkastuskertomusluonnos on valmistunut 23.6.2015.

Tarkastuksen tekijät

Tarkastuksen on tehnyt johtava tuloksellisuustarkastaja Sami Vuorinen. Tarkastusta ohjasi tuloksellisuustarkastuspäällikkö Teemu Kalijärvi. Tarkastuskertomuksen laadunvarmistajana toimi tuloksellisuustarkastusjohtaja Jarmo Soukainen.

- 1 Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunta. Valtiontalouden tarkastusvirasto 76/2004. Tämän tarkastuksen lisäksi myös eräät muut tarkastusviraston tarkastukset ovat kohdentuneet harmaan talouden poikkihallinnolliseen torjuntatyöhön, kuten Poliisi-, tull- ja rajavartiolaitos-yhteistoiminta. Valtiontalouden tarkastusvirasto 145/2007 ja Syyttäjän ja poliisin yhteistyö. Valtiontalouden tarkastusvirasto, 226/2011.
- 2 Tehostettu harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimin- taohjelma vuosille 2012–2015, valtioneuvoston periaatepäätös 19.1.2012.
- 3 Valtioneuvoston periaatepäätös hallituksen toimintaohjelmaksi talous-rikollisuuden ja harmaan talouden vähentämiseksi vuosina 1996–1998, valtioneuvoston periaatepäätös 1.2.1996.
- 4 Valtioneuvoston periaatepäätös hallituksen toimintaohjelmaksi talous-rikollisuuden ja harmaan talouden vähentämiseksi vuosina 1999–2001, valtioneuvoston periaatepäätös 22.10.1998.
- 5 Talousrikollisuuden ja harmaan talouden vähentämistä koskeva torjun- taohjelma vuosille 2006–2009, valtioneuvoston periaatepäätös 9.2.2006.
- 6 Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaohjelma vuosille 2010–2011, valtioneuvoston periaatepäätös 17.12.2009.
- 7 Vuorinen, Sami. Talousrikosten tutkinta. Oikeuspoliittinen tutkimuslajitos, 2002.
- 8 Rikollisuustilanne 1999. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos 2000.
- 9 VaVM 37/2014 vp.
- 10 Suomen sisäisen turvallisuuden sekä oikeudenhoidon tulevaisuus – Pitkän aikavälin tavoitteet. Parla- mentaarinen työryhmä, 6.3.2015.
- 11 Oikeusministeriön tiedote 24.3.2015.
- 12 Syyttäjän ja poliisin yhteistyö. Valtiontalouden tarkastusvirasto, 226/2011.
- 13 Sisäministeriön kirje 7.4.2014, SMDno/2011/1743.
- 14 Talousrikollisuuden tilannekuva 3/2014, poliisin ja tullin tietoon tullut talousrikollisuus. Harmaan talouden selvityskeskus.
- 15 Talousrikollisuuden tilannekuva 4/2014. Poliisin ja tullin tietoon tullut talousrikollisuus, poliisin ja tullin toimintatilastot.
- 16 Sisäministeriön kirje Poliisihallitukselle, 13.10.2011.
- 17 Rikollisuustilanne 2013. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos 2014.
- 18 Vuorinen Sami. Talousrikosten tutkinta. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos 2002.
- 19 Poliisihallitus on tarkastuskertomusluonnoksesta antamassaan lausun- nossa korostanut, että tutkin- taprosessin esikäsitteilytoiminto otettiin ensimmäisenä käyttöön Itä-Uudenmaan poliisilaitoksella.
- 20 Cornish, Derek & Clarke, Ronald. The reasoning criminal: Rational choice perspectives on offending. Springer-Verlag, 1986.
- 21 Anssi Keinänen. Tilastollinen analyysi rikostaloustieteessä, teoria ja käytäntö. Joensuun yliopisto, 2004.
- 22 Oikeusprosessin pitkittymisen estäminen, oikeusministeriö 87/2010.
- 23 SMDno/2013/1043.
- 24 Poliisihallituksen lausunto eduskunnan tarkastusvaliokunnalle 5.2.2015, POL-2015-1320.
- 25 Itä-Uudenmaan poliisilaitos.
- 26 Poliisilaki 872/2011 1§.
- 27 Tehostettu harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimin- taohjelma vuosille 2012–2015: Taustamuistio. Harmaan talouden selvityskeskus, selvitys 26/2011.
- 28 Hallituksen päätös rakennepoliittisen ohjelman toimeenpanosta, 29.11.2013.
- 29 Selvitys harmaan talouden torjunnan resursseista ja vaikutuksista. Harmaan talouden selvitysyksikön selvityksiä 18/2014, 30.9.2014.
- 30 Hallituksen vuosikertomus 2012. Osa 4/4: Toimenpiteet eduskunnan lausumien ja kannanottojen johdosta.
- 31 Valtioneuvoston periaatepäätös 19.1.2012.
- 32 Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomus 1/2014. Edus- kunnan lausumien toimeenpano.
- 33 Eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietintö harmaan talouden torjun- tatoimenpiteiden arviointi, TrVM 12/2014 vp — M 7/2014 vp.
- 34 Harmaa Hirvi Oy. Harmaan talouden torjunta, Selvitys harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjun- tatoimista 2010—2014 eduskunnan tarkastusvaliokunnalle. Eduskunnan tarkastusvaliokunta, 2015.



VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO
ANTINKATU 1, PL 1119, 00101 HELSINKI
PUH. 09 4321, WWW.VTV.FI

ISBN 978-952-499-307-4 (PDF)