



Kertomusluonnoksesta annetut lausunnot

Harmaan talouden torjuntaohjelmat ja torjuntatyön koordinaatio (14/2015) 373/54/2013

Sisäministeriö, 18.8.2015

Poliisihallitus, 18.8.2015

Valtiovarainministeriö, 24.8.2015

18.08.2015

Valtiontalouden tarkastusvirasto

tuloksellisuustarkastus@vtv.fi

Valtiontalouden tarkastusviraston lausuntopyyntö 373/54/2013, 30.6.2015

Harmaan talouden torjuntaohjelmat ja torjuntatyön koordinaatio

Valtiontalouden tarkastusvirasto on pyytänyt sisäministeriön lausuntoa tarkastuskertomusluonnoksesta Harmaan talouden torjuntaohjelmat ja torjuntatyön koordinaatio.

Sisäministeriö on toimittanut tarkastuksen tekijälle tarkastukseen liittyvää sisäministeriön asiakirja-aineistoa ja tarkastuksen tekijä on haastatellut sisäministeriön edustajia tarkastuksen aikana.

Tarkastus kohdistui harmaan talouden torjunnan toimintaohjelmiin ja torjuntatyön koordinaatioon. Tarkastuksen tavoitteena oli varmistua poikkihallinnollisella tasolla tapahtuvan harmaan talouden torjuntatyön tuloksellisuuden edellytyksistä. Harmaan talouden torjunnan koordinaatiolla tarkoitetaan kahdeksan hallinnonalan ja yli 20 eri viranomaisen yhteistyötä harmaan talouden yhteiskunnallisten haittojen vähentämiseksi. Koordinaatiosta on pääasiassa vastannut sisäministeriön johdolla toimiva Talousrikostorjunnan johtoryhmä.

Sisäministeriö pitää tarkastuskertomuksessa esitettyjä kuutta eri torjuntaohjelman arvioinnin kannanottoa hyvin perusteltuina ja suosituksia kannatettavina.

Osastopäällikkö
ylijohtaja Kauko Aaltomaa

Poliisitarkastaja Antti Simanainen

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Sisäministeriö SM 18.08.2015 klo 14:09. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Tiedoksi

Petteri Orpo
Päivi Nerg
Mikko Kortelainen

18.08.2015

POL-2015-8913

Valtiontalouden tarkastusvirasto

Dnro 373/54/2013, 30.6.2015

Tarkastuskertomusluonnos harmaan talouden torjuntaohjelmista ja torjuntatyön koordinoinnista

Lausuntopyyntö

Valtiontalouden tarkastusvirasto on pyytänyt Poliisihallitukselta lausuntoa tarkastuskertomusluonnoksesta "Harmaan talouden torjuntaohjelmat ja torjuntatyön koordinaatio". Lausuntopyynnössä on kehoitettu ottamaan kantaa erityisesti mahdollisiin asia- tai tulkintavirheisiin, joilla olisi vaikutusta tarkastuksen kannanottoihin sekä tarkastusviraston alustaviin kannanottoihin.

Tarkastuskertomuksessa käsitellään harmaan talouden torjunnan kuutta toimintaohjelmaa ja kahdeksan hallinnonalan ja yli 20 viranomaisen torjuntatyön koordinaatiota.

Poliisihallituksen lausunto

Poliisihallitus pitää tarkastuskertomuksessa todettuja havaintoja oikeina ja esitettyjä kantoja yleisesti ottaen asianmukaisina sekä suosituksia kannatettavina.

Seuraavaksi tässä lausunnossa käsitellään eräitä tarkastuskertomusluonnoksen havaintoja yksityiskohtaisemmin.

Ohjelmakausien määräaikaisuudesta

Valtiontalouden tarkastusvirasto toteamusta ohjelmakausien määräaikaisuuden vaikutuksesta poliittiseen sitoutumiseen ja aikaisempien kokemusten toistuvaan arviointiin voidaan pitää positiivisena seikkana ja ohjelmien sekä sen hankkeiden ajantasaisuutta edistävinä. Ohjelmien sitominen hallituskauten takaa istuvan hallituksen tuen hankkeen tavoitteille. Toisaalta kertomuksessakin todetut ohjelmien määräaikaisuudet ovat Poliisihallituksen kokemuksen luoneet toiminnalle epävarmuutta ja lyhytjänteisyyttä, erityisesti operatiivisessa toiminnassa, ja sitä on pidettävä merkittävänä heikkoutena.

Lisärahoituksella saatavat talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjunnan määräaikaiset resurssit ovat olleet tärkeä lisä, mutta samalla ovat tuoneet epävarmuutta osaavan henkilöstön rekrytoinnissa, koulutuksessa ja pysyvyydessä talousrikostorjunnan tehtävissä.

Poliisihallituksen käsitys on, että parempi ratkaisu olisi nykyistä pidempiaikaiseen strategiaan sisältyvä rahoitus, joka takaisi tämän hetkistä paremmat edellytykset pitkäkestoiisiin jopa vakinaisiin talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjunnan henkilöstön työsuhteisiin. Tämä osaltaan edistäisi ja vahvistaisi huomattavasti poliisin suorittamaa talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntaa pitkällä aikajänteellä.

Harmaan talouden tilannekuvasta

Valtiontalouden tarkastusvirasto katsoo, että harmaan talouden eri viranomaisten yhteisessä tilannekuvassa on puutteita ja että seurantatieto on sektoroitunutta ja sen hyödynnettävyys heikkoa. Lisäksi torjuntatyön vaikuttavuuden seurannassa ja arvioinnissa on puutteita, samoin kuin harmaan talouden tilannekuvasta, torjunnasta ja sen vaikuttavuudesta informoinnissa. Valtiontalouden tarkastusvirasto katsoo, että poikkihallinnollista yhteistyötä tulee lisätä tilannekuvan muodostamisessa ja tavoitteena tulisi olla valtioneuvoston yhteinen tilannekuvaprosessi.

Poliisihallitus katsoo, että poliisihallinnon osalta talousrikollisuuden ja harmaan talouden tilannekuvatoimintoa on kehitetty jatkuvasti ja tietoa rikostorjunnallisesta tilannekuvasta ja talousrikollisuuden trendeistä on hyvin esitutkintaviranomaisten saatavilla.

Poliisin tulosohjauksessa talousrikostorjunnan tavoitteet ja tulosten seuranta ovat keskeisiä rikostorjunnan mittareita, jotka ovat hyvin "jalkautettuja".

Poliisihallitus kannattaa Valtiontalouden tarkastusviraston ehdottamaa eri viranomaisten yhteisen tilannekuvan luomista. Koska torjuntatyö on usean viranomaisen vastuulla, yhteisen tilannekuvan luominen toimii parhaiten kuitenkin yleisellä tasolla. Yhteisen tilannekuvan luominen ei poista samalla tarvetta eri hallinnonaloja palveleviin yksityiskohtaisempiin tilannekuviin ja niiden ylläpitämiseen.

Torjuntaohjelman tavoitteiden ohjausvaikutuksesta

Valtiontalouden tarkastusviraston katsoo, että hankkeiden tavoitteiden tulee olla objektiivisesti arvioiden saavutettavia ja mitattavissa olevia. Tarkastuskertomuksessa on katsottu, että käynnissä olevan torjuntaohjelman tavoitteena oleva 300–400 miljoonan euron julkisoikeudellisen hyödyn tavoitteen perusta ei ilmene käytettävissä olevasta valmisteluaineistosta.

Poliisihallitus tukee Valtiontalouden tarkastusviraston näkemystä hankkeiden tavoitteiden saavutettavuudesta ja mitattavuudesta; ne ovat varsin perusteltuja ja siten kannatettavia.

Torjuntatyön vaikuttavuuden seurannasta

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksessa katsotaan, että talousrikostorjunnan johtoryhmän tulisi voida käynnistää arviointiselvityksiä eri hallinnonaloilla toteutettujen torjuntahankkeiden vaikuttavuudesta.

Poliisihallitus katsoo, että Valtiontalouden tarkastusviraston näkemys hankkeiden vaikuttavuuden arvioinnin parantamisesta on kannatettava.

Talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntaan kohdennettu lisämääräraha

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksessa katsotaan, että talousrikostorjuntaan kohdennettu lisämääräraha on tehostanut torjuntaa, mutta samalla on katsottu, että poliisille myönnetty erillismääräraha on vähentänyt avoinna olevien talousrikosjuttujen määrää asetettua tavoitetta vähemmän. Kertomuksessa on lisäksi katsottu, että käytetty mittari, joka kuvaa avoinna olevien talousrikosjuttujen määrää, ei kuvaa oikealla tavalla poliisin toiminnan tuloksellisuutta ja että poliisi kykenee vain rajallisesti vaikuttamaan uusien talousrikosjuttujen määrään.

Poliisihallitus katsoo, että Valtiontalouden tarkastusviraston näkemys lisämäärärahan käytön vaikutuksista on oikea. Määräaikaisen talousrikostorjuntahenkilöstön työpanos on ollut merkittävä, vaikkakin määräaikaisuuteen liittyy edellä kuvattuja ongelmia. Poliisille kohdennettu lisärahoitus vastaa noin 20 % koko talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjunnan kokonaiskustannuksista poliisissa.

Avoinna olevien talousrikosjuttujen määrän käyttö tuloksellisuuden mittarina on kritiikille altis, sillä kuten Valtiontalouden tarkastusvirasto toteaa, poliisilla on vain rajalliset mahdollisuudet vaikuttaa uusien juttujen määrään.

Tutkittavana olevien talousrikosten määrä riippuu paitsi yleisestä taloudellisesta tilanteesta ja sen vaikutuksista mm. konkurssien ja niihin liittyvien velallisen rikosten määriin, myös uusista rikollisuuden muodoista, jotka hyödyntävät kehittyvää (ICT) teknologiaa, kansainvälisen rikollisuuden uusista ilmenemismuodoista sekä myös eri hallinnonalojen toiminnasta rikosten paljastamisessa ja niistä ilmoittamisessa esitutkintaan. Toisaalta poliisin omaa paljastavaa toimintaa tehostamalla myös tutkintaan tulevien juttujen ja avoinna olevien rikosasioiden määrä voidaan lisätä.

Valtiontalouden tarkastusviraston suosituksista

Valtiontalouden tarkastusviraston on esittänyt suosituksinaan mm.:

1. Harmaan talouden torjunnan toimintaohjelmien valmistelusta vastaavan tahon 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 hanke-toiminnan vaikuttavuuden arvioinnin, vaikka asetettujen tavoitteiden mitaaminen olisikin vaikeaa;
3. Poliisin talousrikostutkintahenkilöstön rekrytointivaikeudet on ratkaistava tavalla, jolla varmistetaan olemassa olevan osaamisen tuottava hyödyntäminen. Osana tätä Poliisihallituksen tulee selvittää, miltä osin talousrikostutkinnan avustavissa tehtävissä voitaisiin hyödyntää siviilihenkilöstön asiantuntemusta nykyistä laajemmin.

Poliisihallitus katsoo, että tarkastuskertomuksessa esitetty:

- suositus 1 on perusteltu ja kannatettava. Poliisihallituksen arvion mukaan strateginen suunnittelu yli nykyisen 4 vuoden ohjelmakauden voidaan tehdä yleisellä tasolla joustavasti siten, että toimintaympäristön muutokset otetaan suunnittelussa huomioon hyödyntäen kehitettävää yhteisen tilannekuvan toimintoa;
- suositus 2 on perusteltu ja kannatettava. Tällä hetkellä käytössä olevien tuloksellisuutta kuvaavien mittareiden arvo toiminnan tuloksellisuuden mittaamisessa tulee arvioida kriittisesti. Mittareiksi tulee valita sellaiset, jotka eivät ole riippuvaisia arvioitavasta toiminnasta riippumattomien tekijöiden vaikutuksesta taikka sitten mittareiden käytössä tai niiden tulosten tulkinnaassa tulee ottaa huomioon tällaiset muuttujat;
- suositus 3. on perusteltu ja kannatettava tietyin kommentein. Poliisihallinnon voimavarojen kohdentaminen talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntaan ilman ulkopuolista lisärahoitusta johtaa todennäköisesti poliisin nykyrahoituskehityksellä jonkin muun poliisin vastuulla olevan toiminnan heikentämiseen. Ulkopuolisen siviilihenkilöstön käyttöä voitaneen jossain määrin lisätä, esim. ostopalveluna, mutta Poliisihallituksen käsityksen mukaan se ei tulisi olemaan ratkaisu po. ongelmaan. Painopiste tulisi pikemmin olla poliisihenkilöstön asiantuntemuksen parantamisessa ja poliisin omien kirjanpidon tarkastuksen asiantuntijoiden määrän säilyttämisessä nykytasolla.

Yksittäiset havainnot

Talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjunnan keskeisimmät tulostavoitteet eri viranomaisissa tulisi kirjauksiltaan tukea yhteistyöviranomaisten toimintaa ja yhteistyötä yleensä. Esimerkkinä voidaan todeta, että eri poliisin ja syyttäjien erilaiset, toisiaan tukemattomat tulostavoitteet. Eräissä tapauksissa valmiita esitutkintapöytäkirjoja ei aina saada syyteharkintaprosessiin riittävän nopeasti. Syyttäjien tulostavoitteena vuonna 2015 on, ettei syyteharkinnassa ole yli 12 kk vanhempia asioita hoidettavana. Tämä on johtanut siihen, että kesälomien ja pitkien juhlapyhien aikoihin syyttäjänvirasto ei välttämättä ota vastaan talousrikostutkinnan pöytäkirjoja, jotta edellä mainittu tavoitteen toteutuminen ei vaarantuisi.

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksen lausuntoluonnoksessa sivulla 22 mainitaan esimerkkinä nimeltä erityisesti yksi poliisilaitos, jossa talousrikostutkinnassa on käytössä esikäsittelytoiminto. Kaakkois-Suomen poliisilaitoksen ohella tulisi mainita Itä-Uudenmaan poliisilaitos, jossa kyseinen toiminto otettiin talousrikosyksiköistä ensimmäisenä käyttöön.

Tarkastuskertomusluonnoksen sisällöstä lopuksi

Poliisihallitus katsoo, että tarkastuskertomus on sisällöltään asianmukainen.

Poliisihallitus haluaa kuitenkin tuoda esille, että talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntatehtävä on useiden hallinnollisten, poliisi- ja syyttäväviranomaisten lakisääteisiin perustehtäviin kuuluvaa. Tämä eri viran-

omaisten perustehtävä luo rungon talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjunnalle, mitä torjuntaohjelmat täydentävät ja kehittävät.

Poliisihallitus arvioi, että torjuntaohjelmien suurin hyöty on niiden torjuntaa suuntaava, lainsäädäntöä kehittävä ja viranomaisyhteistyötä tehostava vaikutus sisältäen myös toimintaan osoitetut lisäresurssit sekä talousrikostorjunnan tehostamishankkeiden poikkihallinnollinen koordinointi.

Poliisijohtajan sijainen,
poliisiylitarkastaja

Heikki Lausmaa

Poliisitarkastaja

Tarmo Lamminaho

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu Aspo-asianhallintajärjestelmässä. Poliisihallitus 18.08.2015 klo 10.51. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Tiedoksi

Poliisiylijohtaja Seppo Kolehmainen



24 .8.2015

Saapunut 26.8.2015
VTV Dnro 373/54/2013

Valtiontalouden tarkastusvirasto
Antinkatu 1
00101 Helsinki
tuloksellisuustarkastus@vtv.fi

Lausuntopyyntö Dnro 373/54/2013

Valtiovarainministeriön lausunto tarkastuskertomusluonnokseen Harmaan talouden torjuntaohjelmat ja torjuntatyön koordinaatio

Valtiontalouden tarkastusvirasto on pyytänyt valtiovarainministeriöltä lausuntoa tarkastuskertomusluonnoksesta Harmaan talouden torjuntaohjelmat ja torjuntatyön koordinaatio.

Tarkastus kohdistui harmaan talouden torjunnan toimintaohjelmiin ja torjuntatyön koordinaatioon. Tarkastuksen tavoitteena oli varmistua poikkihallinnollisella tasolla tapahtuvan harmaan talouden torjuntatyön tuloksellisuuden edellytyksistä.

Lausuntopyynnön tarkoituksena on erityisesti varmistaa, että kertomukseen ei sisälly asia- tai tulkintavirheitä, joilla olisi vaikutusta tarkastuksen kannanottoihin, sekä kuulla näkemyksiä tarkastusviraston alustavista kannanotoista.

Valtiovarainministeriöllä ei ole huomautettavaa tarkastuskertomusluonnoksen johdosta.

Valtiosihteeri
kansliapäällikkönä

Martti Hetemäki

Osastopäällikkö,
ylijohtaja

Terhi Järvikare

