

**Viranomaistoi-
minta harmaan
talouden ja
talousrikolli-
suuden
torjunnassa**



**VALTIONTALOUDEN
TARKASTUSVIRASTO**

ISSN 1238-0296

VALTIONTALouden TARKASTUSVIRASTO
TARKASTUSKERTOMUS DNRO 377/54/02
27.5.2004

Valtiontalouden tarkastusvirasto on suorittanut vahvistamaansa tarkastussuunnitelmaan sisältyneen (nro 20252) viranomaistoimintaa harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa koskeneen tarkastuksen.

Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto on antanut asiassa seuraavan sisältöisen tarkastuskertomuksen, joka lähetetään kauppaja teollisuusministeriölle, maa- ja metsätalousministeriölle, oikeusministeriölle, Konkurssi-asiainmiehen toimistoon, Valtakunnansyyttäjänvirastoon, sisäasiainministeriölle, sisäasiainministeriön asettamalle talousrikostorjunnan johtoryhmälle, keskusrikospoliisille, sosiaali- ja terveysministeriölle, työministeriölle, Verohallitukselle ja Tullihallitukselle sekä valtiovarainministeriölle ja valtiontilintarkastajille.

Suoritettuun tarkastukseen kohdistuvan jälkiseurannan yhteydessä tarkastusvirasto tulee erikseen selvittämään, mitä toimenpiteitä tarkastuskertomuksessa todettujen epäkohtien korjaamiseksi on tehty.

Tarkastusneuvos


Hannu Nieminen

Ylitarkastaja


Juha Sarpakunnas

SISÄLLYS

TARKASTUSVIRASTON KANNANOTOT	7
REVISIONSVERKETS STÄLLNINGSTAGANDEN	11
1. JOHDANTO.....	16
1.1 Tarkastuksen tausta	16
1.2 Aikaisemmat tarkastukset, selvitykset ja välikysymys	18
2. TARKASTUSASETELMA	19
2.1 Tarkastuskohteen kuvaus	19
2.1.1 Käsitteiden määrittely	19
2.1.2 Harmaan talouden ja talousrikollisuuden määrä	19
2.1.3 Harmaan talouden keskeiset toimialat	20
2.1.4 Talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjunta-ohjelmien kustannukset.....	23
2.1.5 Vastuuviranomaiset	23
2.1.6 Talousrikostorjuntaohjelmat ja -hankkeet	24
2.2 Tarkastuksen pääkysymys ja rajaus	24
2.3 Tarkastuksen aineistot ja analyysimenetelmät.....	25
3. TARKASTUSHAVAINNOT	26
3.1 Viranomaisten vastaukset tarkastuksessa tehtyyn kyselyyn	26
3.1.1 Sektoroitunut valtionhallinto	26
3.1.2 Viranomaisten alueellinen ja toiminnal- linen jakaantuminen	28
3.1.3 Kokonaisvastuu ja toiminnan koordinointi	30
3.1.4 VIRKE-projekti	33
3.1.5 Talousrikostorjunnan ja harmaan talouden johtoryhmä	35
3.1.6 Viranomaisten ”väsyminen” harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaan	37
3.1.7 Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaohjelmien vaikuttavuus ja sen selvittäminen	43
3.2 Talousrikostorjuntaohjelmat ja torjuntahankkeet	45
3.2.1 Toinen talousrikostorjuntaohjelma	45
3.2.2 kolmas talousrikostorjuntaohjelma.....	49

3.2.3 Hankkeita hidastavat tekijät.....	57
3.2.4 viranomaisten yhteistoiminta.....	58
3.2.5 Yhteenveto hankkeiden toteutumisesta	60

LÄHTEET

LIITE

TARKASTUSVIRASTON KANNANOTOT

Tarkastuksen päätavoitteena oli selvittää, miten harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunta toimii valtionhallinnossa.

Valtiovalta on merkittävästi panostanut harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaan laatimalla ja toteuttamalla kolmea talousrikostorjuntaohjelmaa vuodesta 1996 lähtien. Tästä huolimatta harmaasta taloudesta ja talousrikollisuudesta aiheutuvat ongelmat yhteiskunnalle eivät ole vähentyneet, vaan poliisin keräämien tilastojen perusteella kehitys on ollut päinvastainen.

Talousrikostorjunnassa on saavutettu myös merkittäviä positiivisia tuloksia. Esimerkiksi viranomaisyhteistyötä on tiivistetty ja lainsäädännön muutoksilla on vaikeutettu epärehellisten yritysten toimintaa. Suoritetun tarkastuksen perusteella voidaan kuitenkin nostaa esiin eräitä tekijöitä, jotka heikentävät harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaa sekä hidastavat torjuntaohjelmiin sisältyvien hankkeiden toteuttamista.

Sektoroitunut valtionhallinto vaikeuttaa harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaa muun muassa tiedon luovuttamista ja tiedon saamista koskevissa kysymyksissä. Torjunnasta vastuussa olevia viranomaisia on paljon ja kukin toimii niille laissa säädetyn toimivallan puitteissa. Yhteiseen päämäärään sitoutettua harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaa heikentää se, että kukin viranomainen toimii ensisijaisesti omien tulostavoitteidensa ja oman hallinnonalan sa intressien mukaisesti.

Myös viranomaistoiminnan hajanaisuus heikentää harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaa. Sektoroituneen hallinnon ja torjunnasta vastuussa olevien viranomaisten suuren lukumäärän ohella hajanaisuutta lisää osaltaan viranomaisten alueellinen ja toiminnallinen jakaantuminen. Hajanaisuudesta johtuen kokonaiskuva harmaasta taloudesta, talousrikollisuudesta ja torjunnan nykytilasta ja sen vaikuttavuudesta jää puutteelliseksi. VIRKE-projektin¹ avulla tätä ongelmaa on pystytty monelta osin poistamaan.

¹ Katso luku 3.1.4.

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnasta puuttuu selkeä kaikkia vastuuviranomaisia yhdistävä toimintastrategia, joka näkyisi selvästi myös kunkin vastuuviranomaisen omissa toiminta- ja taloussuunnitelmissa ja tulostavoitteissa sekä käytännön torjuntatoimenpiteinä operatiivisella tasolla.

Merkittävä epäkohta on se, että harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnasta puuttuu myös selkeä kokonaisvastuu ja toiminnan koordinointi. Tämä epäkohta näkyy selkeimmin niissä torjuntahankkeissa, jotka koskevat monia viranomaisia. Torjuntaohjelmiin sisältyviä hankkeita ei ole priorisoitu eikä niiden toteuttamiselle ole asetettu aikatauluja. Syitä hankkeiden viivästymiseen tai toteutumatta jäämiseen ei ole selvitetty. Talousrikostorjunnan johtoryhmällä² ja VIRKE-projektilla ei ole tällä hetkellä säädösperusteista asemaa antaa vastuuviranomaisille määräyksiä eikä muutenkaan johtaa eri viranomaisten vastuulla olevia torjuntahankkeita. Torjuntahankkeiden toteuttaminen jää näin ollen pääsääntöisesti yksittäisten viranomaisten vastuulle.

Suositus 1.

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaa varten tulee luoda kaikkia vastuuviranomaisia yhdistävä toimintastrategia.

Suositus 2.

Harmaan talouden ja talousrikostorjunnan kokonaisvastuu ja toiminnan koordinointi tulee selkeyttää.

Suositus 3.

Viranomaisyhteistyötä tulee edelleen kehittää ja yhteistoiminnan esteitä poistaa harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa.

Perinteisen harmaan talouden lisäksi paljastuu jatkuvasti uusia harmaan talouden, veronkierron ja talousrikollisuuden ilmenemismuotoja ja toimijoita. Voidaan perustellusti kysyä, onko yhteiskunnan ja poliittisen tahon tahdonilmaisu tällä hetkellä riittävän voimakasta

² Katso luku 3.1.4.

harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjumiseksi. Julkisuudenkin kiinnostus on siirtynyt talousrikoksista enemmän muun muassa huu-
mausainerikollisuuteen.

Talousrikosasiat ovat entisestään laajentuneet ja vaikeutuneet ja niiden tutkinta-ajat pidentyneet. Uusia tapauksia tulee jatkuvasti esille ja ne ruuhkauttavat tutkintaa. Viranomaisten tarkastuksessa tehtyyn kyselyyn antamien vastausten perusteella on selvästi havaittavissa niin viranomaisten kuin yksittäisten virkamiesten väsymistä torjuntatyöhön. Tarkastusviraston mielestä erityisen huolestuttavaa on etenkin niiden viranomaisten väsyminen, jotka ovat keskeisessä asemassa harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa. Esimerkiksi verohallinnon suorittamien harmaan talouden tarkastusten lukumäärä sekä tarkastusten perusteella tehtyjen maksuunpanoesitysten ja paljastetun harmaan talouden rahamäärä ovat laskeneet voimakkaasti. Talousrikostorjunnan suurena ongelmana nähdään talousrikostutkijoiden ikääntyminen ja jaksaminen ja tutkinnan jatkuvuuden turvaaminen. Uusia, päteviä ja motivoituneita talousrikostutkijoita ja talousrikossyyttäjiä on ollut vaikea rekrytoida muun muassa palkan pienuuden ja työn luonteen vuoksi.

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden kasvu ja niiden uudet ilmenemismuodot edellyttävät eri viranomaisilta nykyistä selkeämpää sitoutumista torjuntaohjelmaan ja hankkeiden toteuttamiseen. Toimintaa ei voida jättää pelkästään VIRKE-projektin varaan. Harmaassa taloudessa ja talousrikollisuudessa toimijoille ei tulisi antaa merkkejä siitä, että viranomaiset olisivat väsyneet torjuntatehtävässään.

Suositus 4.

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan jatkuvuuteen tulee kiinnittää erityistä huomiota ja poistaa viranomaisten ja yksittäisten virkamiesten väsymiseen vaikuttavia tekijöitä ja ongelmia.

Talousrikostorjuntaohjelmien vaikutuksista harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaan, sen organisointiin ja viranomaisyhteistyöhön ei ole tehty perusteellista selvitystä. Mikäli VIRKE-projekti jatkaa toimintaansa vuoden 2005 jälkeen, tulisi sen asema ja tehtävät määritellä uudestaan. Samoin harmaan talouden ja talousrikostorjunnan johtoryhmän asemaa ja roolia tulisi huomattavasti vahvistaa nykyisestään torjuntaohjelmien ja niihin sisältyvien hankkeiden läpiviemiseksi.

Suositus 5.

Hyvissä ajoin ennen kolmannen talousrikostorjuntaohjelman päättymistä tulisi tehdä perusteellinen selvitys harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnasta ja sen organisoinnista.

REVISIONSVERKETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Huvudsyftet med revisionen var att klarlägga, hur bekämpningen av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet fungerar inom statsförvaltningen.

Staten har i betydande mån satsat på bekämpningen av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet genom att från år 1996 utarbeta och genomföra tre program för bekämpning av ekonomisk brottslighet. Trots detta har de av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet orsakade problemen för samhället inte minskat, utan på basis av statistik som sammanställts av polisen har utvecklingen gått i motsatt riktning.

I bekämpningen av ekonomisk brottslighet har också nåtts viktiga positiva resultat. Exempelvis myndighetssamarbetet har intensifierats och med ändringar i lagstiftningen har ohederliga företags verksamhet försvårats. På basis av den utförda revisionen kan emellertid lyftas fram vissa omständigheter, vilka försvagar bekämpningen av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet samt fördröjer genomförandet av de projekt som ingår i bekämpningsprogrammen.

En sektoriserad statsförvaltning försvårar bekämpningen av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet bl.a. i frågor som gäller överlåtande av uppgifter och tillgången på information. De myndigheter som ansvarar för bekämpningen är många, och envar verkar inom ramen för den behörighet som fastställts för dem i lag. En till ett gemensamt mål bunden bekämpning av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet försvagas av att envar myndighet verkar i första hand i enlighet med sina egna resultatmål och sitt eget förvaltningsområdes intressen.

Också splittringen i myndigheternas verksamhet försvagar bekämpningen av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet. Förutom den sektoriserade förvaltningen och det stora antalet myndigheter som ansvarar för bekämpningen ökas splittringen för sin del av myndigheternas regionala och operativa uppdelning. På grund av splittringen blir helhetsbilden av den grå ekonomin, den ekonomiska brottsligheten och bekämpningens nuläge och dess effekter bristfäll-

lig. Med hjälp av VIRKE-projektet³ har detta problem till många delar kunnat elimineras.

I bekämpningen av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet saknas en klar verksamhetsstrategi, som skulle förena samtliga ansvariga myndigheter och klart komma till synes också i envar ansvarsmyndighets egna verksamhets- och ekonomiplaner och resultatmål samt i de praktiska bekämpningsåtgärderna på det operativa planet.

Ett betydande missförhållande är, att i bekämpningen av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet också saknas ett klart övergripande ansvar och koordinering av verksamheten. Detta missförhållande märks tydligast i de bekämpningsprojekt som berör många myndigheter. De projekt som ingår i bekämpningsprogrammen har inte prioriterats och för deras genomförande har inte uppställts tidtabeller. Orsakerna till att projekten fördröjts eller blivit ogenomförda har inte klarlagts. Ledningsgruppen för bekämpning av ekonomisk brottslighet⁴ och VIRKE-projektet har för närvarande inte en på lagrum baserad ställning att ge ansvarsmyndigheterna föreskrifter eller på något annat sätt leda de bekämpningsprojekt som vilar på olika myndigheters ansvar. Att genomföra bekämpningsprojekten blir därför i regel ett ansvar för de enskilda myndigheterna.

Rekommendation 1.

För bekämpningen av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet bör skapas en operativ strategi som förenar alla ansvariga myndigheter.

Rekommendation 2.

Det totala ansvaret för och koordineringen av bekämpningen av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet bör klargöras.

³ Se kapitel 3.1.4.

⁴ Se kapitel 3.1.4.

Rekommendation 3.

Samarbetet mellan myndigheterna bör fortsättningsvis utvecklas och hindren för samarbete elimineras i bekämpningen av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet.

Förutom traditionell grå ekonomi avslöjas ständigt nya former för och aktörer inom grå ekonomi, skattesmitning och ekonomisk brottslighet. Det kan motiverat frågas, huruvida samhället och det politiska beslutsfattandet för närvarande ger tillräckligt starkt uttryck för sin vilja att bekämpa grå ekonomi och ekonomisk brottslighet. Också det offentliga intresset har allt mera förskjutits från ekonomisk brottslighet mot bl.a. narkotikabrottslighet.

De ärenden som gäller ekonomisk brottslighet har blivit alltmer omfattande och komplicerade, och undersökningstiderna har förlängts. Nya fall uppenbaras ständigt och åstadkommer en anhopning av undersökningarna. På basis av de svar som myndigheterna gett till en enkät vid revisionen kan klart noteras, att både myndigheter och enskilda tjänstemän tröttnat på bekämpningsarbetet. Enligt revisionssverkets åsikt är det särskilt oroväckande att i synnerhet de myndigheter tröttnat, som har en central ställning i bekämpningen av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet. Exempelvis antalet av skatteförvaltningen utförda inspektioner av den grå ekonomin, de på basis av inspektionerna krävda betalningarna och volymen för avslöjade penningssummor inom den grå ekonomin har minskat kraftigt. Som ett stort problem ses att de som undersöker ekonomiska brott åldras och tröttnar, och att trygga undersökningarnas kontinuitet. Det har varit svårt att rekrytera nya, kompetenta och motiverade personer för undersökning och åtal av ekonomiska brott bl.a. på grund av den låga lönen och arbetets natur.

Den tilltagande grå ekonomin och ekonomiska brottsligheten och deras nya uttrycksformer förutsätter av skilda myndigheter ett klarare engagemang än för närvarande i bekämpningsprogrammet och i ett genomföra projekten. Verksamheten kan inte bero enbart av VIRKE-projektet. Aktörerna inom grå ekonomi och ekonomisk brottslighet borde inte ges sådana signaler, att myndigheterna har tröttnat på sin bekämpningsuppgift.

Rekommendation 4.

Kontinuiteten i bekämpningen av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet bör ägnas särskild uppmärksamhet, och de omständigheter och problem som inverkar på myndigheternas och de enskilda tjänstemännens tröttnande bör elimineras.

Om vilka inverkningsprogrammen för bekämpning av ekonomisk brottslighet har haft på bekämpningen av den grå ekonomin, bekämpningens organisering och myndighetssamarbetet har inte gjorts någon grundlig utredning. Ifall VIRKE-projektet fortsätter sin verksamhet efter år 2005, borde dess ställning och uppgifter definieras på nytt. Likaså borde ställningen och rollen för ledningsgruppen för bekämpning av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet avsevärt stärkas från den nuvarande i syfte att genomföra bekämpningsprogrammen och de i dem ingående projekten.

Rekommendation 5.

I god tid före det tredje programmet för bekämpning av ekonomisk brottslighet avslutas borde göras en grundlig utredning av bekämpningen av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet och av bekämpningens organisering.

KANNANOTTOJEN PERUSTEET

1. JOHDANTO

Valtiontalouden tarkastusvirasto (jäljempänä tarkastusvirasto) on tarkastanut viranomaistoimintaa harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa. Tarkastuksen ovat tehneet ylitarkastaja Juha Sarpakunnas ja ylitarkastaja Nina Pesonen.

1.1 Tarkastuksen tausta

Valtiovallan toimenpiteet harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjumiseksi alkoivat saada järjestelmällisiä muotoja 1990-luvulla talouden laman, pankkikriisin ja sitä seuranneen konkurssiaallon seurauksena. Harmaata taloutta ja talousrikollisuutta on toki esiintynyt ennenkin, mutta sen määrää ja kehitystä yksittäisillä toimialoilla ei ole aikaisemmin selvitetty. Viranomaishavainnot ja tutkimukset ovat kuitenkin osoittaneet sen, että harmaa talous ei ole lama-ajan ilmiö, vaan sen absoluuttinen määrä lisääntyy nousukaudella.

Lipposen I hallituksen ohjelmassa vuodelta 1995 todetaan muun muassa, että hallitus tehostaa talousrikollisuuden torjumista sekä rikoshyödyn takaisin saantia tiivistämällä muun muassa verohallinnon, poliisin ja muiden viranomaisten keskinäistä yhteistyötä sekä kansainvälistä yhteistyötä. Lipposen II hallituksen ohjelmassa vuodelta 1999 todetaan muun muassa, että hallitus kiinnittää erityistä huomiota harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjumiseen. Siihen pyritään kehittämällä viranomaisten toimintaedellytyksiä, yhteistyötä ja verotusmenettelyä.

Edellä mainitut hallitukset ovat periaatepäätöksillään vahvistaneet kolme toisiaan seuraavaa talousrikostorjuntaohjelmaa, joista viimeinen päättyi vuoden 2005 lopussa.

Valtiovallan merkittävimmät harmaan talouden torjuntaan liittyvät toimenpiteet ovat vuodesta 1994 olleet seuraavat:

- Valtiovarainministeriön asettaman harmaan talouden selvitystyöryhmän välimuistio vuonna 1994 ja loppuraportti vuonna 1995.
- Ahon hallituksen talouspoliittisen ministerivaliokunnan talousrikollisuuden torjuntaohjelma vuonna 1995.
- Lipposen I hallituksen hallitusohjelma.

- Valtioneuvoston vuonna 1996 tekemä periaatepäätös ensimmäisestä harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjumiseksi toteutettavasta toimenpideohjelmasta.
- Valtioneuvoston vuonna 1997 asettama ministerityöryhmä, jonka tehtävänä oli laatia tarvittavat toimenpidesuosituksen ja yhteenveto muun ohessa talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntaohjelman toteutumisesta. Ministeri Jouko Skinnarin johdolla toimineen ministerityöryhmän raportti vuodelta 1998, joka sisälsi 13 talousrikosten ja harmaan talouden torjuntaan liittyvää toimenpide-ehdotusta.
- Edelliseen liittyen valtioneuvoston periaatepäätös vuonna 1998 hallituksen toiseksi toimintaohjelmaksi talousrikollisuuden ja harmaan talouden vähentämiseksi. Ohjelma koski vuosia 1999-2001 ja oli jatkoa vuonna 1996 vahvistetulle toimenpideohjelmalle.
- Lipposen II hallituksen hallitusohjelma vuodelta 1999.
- Valtioneuvoston vuonna 2001 vahvistama kolmas talousrikosten torjuntaohjelma vuosille 2002-2005.

Ennen Lipposen I hallitusta on ollut yksi talouspoliittisen ministeri-valiokunnan vahvistama ohjelma, yksi ministerityöryhmä sekä useita ministeritason työryhmiä ja selvityshankkeita.

Valtioneuvoston vuonna 1996 hyväksymä periaatepäätös hallituksen ohjelmaksi talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjumiseksi siirsi painopisteen seuraaviin ennalta ehkäiseviin toimenpiteisiin:

1. Talousrikosten ja harmaan talouden tekemahdollisuuksien vähentäminen kehittämällä muun muassa lainsäädäntöä.
2. Eri viranomaisten keskinäisen yhteistyön ja kansainvälisen yhteistyön lisääminen.
3. Ilmituloriskin lisääminen parantamalla torjuntatyöhön osallistuvien viranomaisten tutkinta- ja valvontaedellytyksiä.
4. Talousrikoksista aiheutuvien seuraamusten ja erityisesti rikoksella saadun hyödyn takaisinperinnän tehostaminen.
5. Asenteisiin vaikuttaminen sekä viranomaisten osaamisen lisääminen.

Torjuntaohjelma piti sisällään 22 toimenpide-ehdotusta, joista on myöhemmin tullut noin 100 esitystä käytännön toimenpiteiksi harmaan talouden ja talousrikollisuuden vähentämiseksi.

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan keskeisenä toimintamallina Suomessa on viranomaisyhteistyö. Viranomaisyhteistyö

teistyöllä on saavutettu merkittäviä tuloksia ja sitä pidetään vastaisuudessaakin hyvänä harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntakeinona. Toisaalta asiaan liittyvissä selvityksissä ja viranomaisten eri yhteyksissä antamissa lausunnoissa on tuotu esiin eräitä tekijöitä, puutteita ja ongelmakohtia, jotka ovat saattaneet heikentää harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaa sekä siihen liittyvää viranomaisten välistä yhteistyötä.

Huolimatta valtiovallan merkittävästä panostuksesta kolmeen talousrikostorjuntaohjelmaan talousrikosongelma ei ole vähentynyt. Sisäasiainministeriön keräämien tietojen perusteella ei ole nähtävissä merkkejä, että talousrikollisuuden ja harmaan talouden vahingollisuus yhteiskunnalle olisi merkitykseltään vähentynyt, vaan pikemminkin kehitys on ollut päinvastainen.

1.2 Aikaisemmat tarkastukset, selvitykset ja välikysymys

Valtiontalouden tarkastusvirasto on tehnyt kolme aihepiiriin liittyvää tarkastusta 1990-luvulla. Vuonna 1995 tehtiin tarkastukset Talousrikostorjunnasta viranomaistoiminnassa (17/95) sekä Rakennusalan harmaan talouden torjunnasta (11/95). Tätä aihepiiriä sivusi Verohallinnon tarkastustoimintaa (17/97) koskeva tarkastus vuodelta 1997.

Valtiovarainministeriö on julkaissut keskeisiä aihepiiriin liittyviä työryhmämuistioita. Näitä ovat Uudenmaan veroviraston tekemä Harmaan talouden projektiryhmän loppuraportti vuodelta 1999 sekä selvitysmies Markku Hirvosen laatima Viranomaisyhteistyön kehittäminen: Selvityshankkeen loppuraportti.

Harmaata taloutta ja talousrikollisuutta käsitteleviä tutkimuksia on tehty runsaasti sekä Suomessa että ulkomailla. Uusimpia tutkimuksia ovat muun muassa Anne Alvessalon ja Steve Tombs'n Talousrikostorjunnan rajat (2001) ja Pekka Vasaran Talousrikokset (1999).

Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta 2001 käsittelee valtiovarainministeriön hallinnonalan kohdalla harmaan talouden torjuntaa. Kertomusteksti pohjautuu pitkälti viranomaisyhteistyönkehittämiprojektin (VIRKE) valtiontilintarkastajille antamaan selvitykseen Harmaan talouden tilannekatsaus keväällä 2002. Kertomustekstiin on saatu useita lausuntoja sekä valtionhallinnosta että elinkeinoelämästä.

Hallitukselle oli syksyllä 2002 jätetty välikysymys siitä, mihin pikaisiin toimiin hallitus ryhtyy harmaan talouden torjunnan konkreettiseksi edistämiseksi.

2.

TARKASTUSASETELMA

2.1 Tarkastuskohteen kuvaus

2.1.1 KÄSITTEIDEN MÄÄRITTELY

Harmaan talouden selvitystyöryhmä vuodelta 1995 määritteli harmaan talouden sinänsä lailliseksi toiminnaksi, josta ei ole suoritettu lakisääteisiä veroja ja maksuja sen vuoksi, että toiminta tai tulonmuodostus on tapahtunut viranomaisilta salassa tai siitä on annettu väärää tai puutteellista tietoa⁵. Euroopan unioni laskee harmaaseen talouteen kuuluvan myös laittoman kaupan, kuten huumekaupan.

Talousrikoksilla tarkoitetaan yrityksen tai muun yhteisön toiminnan yhteydessä tai niitä hyväksi käyttäen tapahtuvaa oikeudettomaan, välittömään tai välilliseen taloudelliseen hyötyyn tähtäävää rangaistavaa tekoa. Talousrikoksella tarkoitetaan myös muuta yritystoimintaan verrattavaa, huomattavaan taloudelliseen hyötyyn tähtäävää suunnitelmallista, rangaistavaa tekoa.⁶

Talousrikostorjunta käsitetään laajassa mielessä siten, että siihen luetaan rikosten ennalta ehkäisy, rikosten paljastus ja varsinainen tutkinta, rikoshyödyn jäljittäminen ja poisottaminen, syyteharkinta sekä tuomioistuinkäsittely⁷.

2.1.2 HARMAAN TALOUDEN JA TALOUSRIKOLLISUUDEN MÄÄRÄ

Luotettavia mittareita harmaan talouden määrän selvittämiseksi on ollut vaikea löytää. Kansainvälisesti määrää on pyritty selvittämään muun muassa käytössä olevan setelistön määrällä, energiankulutuksella, verotarkastuksissa löydettyillä laiminlyönneillä ja haastattelu-
tutkimuksilla. Mittareiden käyttökelpoisuus vaihtelee huomattavasti

⁵ *Harmaan talouden selvitystyöryhmän loppuraportti 1995, s. 1.*

⁶ *Harmaan talouden tilannekatsaus keväällä 2002, s. 2.*

⁷ *Valtiontalouden tarkastusvirasto 1995, s. 7.*

mitattavan taloudellisen toiminnan luonteesta ja maan talouselämän rakenteesta riippuen.

Euroopan komissio ryhmitteli vuonna 1998 jäsenmaat pimeän työn määrän mukaan. Suomi kuului muiden Skandinavian maiden sekä Irlannin, Itävallan ja Alankomaiden ohella parhaisiin maihin, joissa harmaan talouden suuruudeksi arvioitiin noin 5 % bruttokansantuotteesta. Tämä osuus arvioitiin korkeimmaksi (20 %) Italiassa ja Kreikassa.⁸ Tiedonannossa esitetyt arviot koskevat vain pimeätä työtä, eivätkä sisällä muun tyyppistä, kuten kauppaa ja sijoitustoimintaan liittyvää harmaata taloutta.

Suomessa harmaan talouden määrää on pyritty selvittämään lähinnä haastattelu- ja kyselytutkimuksilla. Työajan käytön ja palkkasummien vertailu antaa kohtuullisen kuvan harmaan talouden suuruusluokasta, mutta se ei sovellu esimerkiksi kaupan ja pääomamarkkinoiden harmaan talouden mittaamiseen. Suomessa harmaan talouden ja talousrikollisuuden arvoksi on laskettu noin 5 miljardia euroa vuodessa. Tästä määrästä laskennalliset suorat tappiot yhteiskunnalle verotulojen menetyksinä ja perusteettomina tukina ovat noin 2-2,5 miljardia euroa vuosittain.

Sisäasiainministeriön selvityksen mukaan avoimna eli tutkinnassa olevien talousrikosten määrä on kasvussa. Vuoden 2002 aikana poliisin tutkittavaksi ilmoitettiin 1.519 talousrikostapausta, joihin sisältyi yhteensä 2.698 eri rikosta. Poliisille ilmoitettujen talousrikosilmoitusten määrä kasvoi noin 15 % edellisestä vuodesta. Avoimna olevien talousrikosjuttujen määrä kasvoi 18 %. Tutkinnassa olevien talousrikosjuttujen määrä keväällä 2003 oli 2.238. Avoimien juttujen määrän kasvu johtuu yksittäisen talousrikosasian keskimääräisen tutkintajan pidentymisestä. Keskimääräinen tutkinta-aika on vuodesta 1997 vuoteen 2002 noussut 102 vuorokaudella eli 38 %.

2.1.3 HARMAAN TALouden KESKEISET TOIMIALAT

Harmaan talouden tilannekatsaus keväältä 2002 kertoo viimeisimpiä tietoja harmaan talouden ilmenemisestä ja keskeisistä toimialoista. Rakennusala on edelleen niin Suomessa kuin ulkomailla harmaan talouden keskeisiä toimialoja. Vuonna 2001 valmistuneen rakentamisen piilotaloutta koskevan tutkimuksen mukaan vuonna 1998 raken-

⁸ *Harmaan talouden tilannekatsaus keväällä 2002, s. 3.*

nusalan harmaan talouden arvo oli 3-5 miljardia markkaa eli 9-16 % alan tuotannosta.⁹ Vaikka rakennusalan harmaata taloutta esiintyy pientalo- ja vapaa-ajan asuntojen rakentamisessa sekä kotitalouksien teettämässä korjaustoissa, taloudellisesti merkittävin osa harmaasta taloudesta tapahtuu suurten rakennustyömaiden aliurakkaketjuissa. Näissä tapauksissa pimeinä maksetut palkat peitetään tekaistuilla aliurakka- tai tavarantoimituksilla.

Ravintola-alan salattujen palkkatulojen laskennallinen määrä oli vuonna 2002 valmistuneen tutkimuksen mukaan noin 330 miljoonaa euroa vuonna 1999. Harmaan talouden keskeisiä muotoja ravintola-alalla ovat kirjanpidon ohittavalla ruoka- ja alkoholimyynnillä rahoitetut pimeät palkat ja yrittäjätulot sekä sosiaaliturvamaksujen laiminlyönti. Painopiste sijoittuu pikaruoka- ja keskiolutpaikkoihin, joissa oman ongelman muodostavat nopeasti lisääntyneet etniset ravintolat.¹⁰

Harmaata taloutta on myös todettu siivous- ja telakka-aloilla, joilla myös ulkomaalaisen työvoiman ja ulkomaalaisten aliurakoitsijoiden osuus on lisääntynyt. Liikenteessä piilotalous keskittyy tavarantoimitukseen maanteillä, takseihin ja linja-autoliikenteen tilausajoihin.¹¹

Harmaan talouden kansainvälisiä kytkentöjä on löydetty erityisesti Suomen idänkaupassa. Merkittävänä ilmenemismuotona on Suomen, Venäjän ja osin myös Viron vientiin liittyvä kaksoislaskutus, jonka taakse kätkeytyy myös viranomaisilta salattua liiketoimintaa. Idänkaupan seurauksena on syntynyt yrityksiä, jotka toimivat suomalaisten vientiyriytysten ja venäläisten tuojien välissä muodollisina tavarantoimittajina ja hoitavat sekä kaksoislaskutuksen että vientimenettelyn. Valtaosa näistä yrityksistä on rekisteröity veroparatiiseihin. Veroparatiisiyhtiöitä käytetään hyväksi myös tuonnissa, jolloin osa kauppahinnasta maksetaan tavarantoimittajalle ja osa veroparatiisiyhtiön tilille.¹²

Uuden tyyppisiä harmaan talouden, veronkierron ja talousrikollisuuden ilmiöitä on tullut esiin 1990-luvun loppupuolella. Tällaisia ovat esimerkiksi olleet EU:n sisäkaupan arvonlisäverojärjestelmän

⁹ *Harmaan talouden tilannekatsaus keväällä 2002, s. 4-5.*

¹⁰ *Harmaan talouden tilannekatsaus keväällä 2002, s. 5.*

¹¹ *Harmaan talouden tilannekatsaus keväällä 2002, s. 5-6.*

¹² *Harmaan talouden tilannekatsaus keväällä 2002, s. 6-8.*

aukkojen hyväksikäyttöön liittyvät petokset muun muassa kullan ja matkapuhelinten maahantuonnissa.

Harmaan talouden tilannekatsauksessa vuodelta 2002 todetaan edelleen, että kansainvälinen sijoitustoiminta muodostaa uuden merkittävän uhan Suomen veropohjalle. Kansainvälisen sijoitustoiminnan vapautuminen on tehnyt mahdolliseksi sijoittaa pääoma tuottavasti ja anonyymisti siten, etteivät sijoitukset ja niiden tuotot tule veroviranomaisten tietoon. Suomessa ei ole tehty arvioita näiden järjestyksen avulla vältettyjen verojen kokonaismäärästä. Sijoitukset ulkomaille ovat kasvaneet viime vuosina voimakkaasti. Suomen Pankin maksutasetilaston mukaan suomalaisten sijoitukset ulkomaisiin arvopapereihin olivat kesäkuun 2001 lopussa 363 miljardia markkaa, kun vastaava luku oli 86 miljardia markkaa vuonna 1998. Erityisen suosittuja ovat olleet Luxembourgiin rekisteröidyt sijoitusrahastot, koska sikäläinen tiukka pankkialaisuus mahdollistaa rahaston tuotojen verottajalle ilmoittamatta jättämisen.

Sijoituksissa käytetään usein myös etävälittäjiä eli ulkomaalaisia sijoituspalveluyhtiöitä. Etävälittäjillä on nykyisin jo noin kolmannes Suomen pörssikauppojen markkinaosuudesta.¹³

Suomalaiset sijoittavat myös ulkomaisten kautta Suomeen. Ulkomaiset sijoitukset suomalaisiin arvopapereihin olivat kesäkuun 2001 lopussa 1.078 miljardia markkaa. Ulkomaalaisena esiintyminen johtaa kevyempään pääomatulojen verotukseen. Valvonnan ongelmana on ulkomaalaisomistuksen kasvottomuus. Ulkomaalaisia osakkeenomistajia koskee osakkaiden hallintarekisteröinti, jossa osakasluetteloon voidaan osakkaan sijasta merkitä hallintarekisterin hoitaja. Hallintarekisterin hoitajan asiakkaana on usein pankki eikä arvopapereiden todellisesta omistajasta ole Suomessa viranomaisilla tietoa. Hakeutumalla ulkomaisen pankin tai sijoituspalveluyhtiön asiakkaaksi järjestelmä mahdollistaa suomalaisille kaupankäynnin suomalaisilla arvopapereilla ilman myyntivoittojen verottamista.¹⁴

Harmaan talouden tilannekatsauksessa vuodelta 2002 todetaan, että viime vuosina harmaata taloutta on kytkeytynyt myös hyväntekeväisyyskeräyksiin ja paljon julkisuutta ovat saaneet tiedemaailmaan ja tutkimustoimintaan liittyvät väärinkäytökset ja veronkierrot.

¹³ *Harmaan talouden tilannekatsaus keväällä 2002, s. 9-10.*

¹⁴ *Harmaan talouden tilannekatsaus keväällä 2002, s. 9-12.*

2.1.4 TALOUSRIKOLLISUUDEN JA HARMAAN TALOUDEN TORJUNTAOHJELMIEN KUSTANNUKSET

Kolmen torjuntaohjelman hankkeet ovat jakautuneet eri vastuuviranomaisten kesken. Ensimmäinen torjuntaohjelma alkoi vuonna 1996.

Taulukko 1. Talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntaohjelman kustannukset vuosina 1996-2002.¹⁵

Vuosi	Milj. euroa	Markkaa
1996 ¹⁶	4,6	27.655.000
1997	6,3	37.890.000
1998	6,3	37.890.000
1999	5,5	33.350.000
2000	5,5	33.350.000
2001	5,5	33.350.000
2002	5,5	33.350.000

2.1.5 VASTUUVIRANOMAISET

Harmaa talous ja talousrikollisuus koskevat monia viranomaisia. Valtioneuvoston periaatepäätösten mukaisten torjunta- ja toimintaohjelmien valmisteluun ovat osallistuneet edustajat sisäasiainministeriöstä, oikeusministeriöstä, valtiovarainministeriöstä, työministeriöstä, kauppa- ja teollisuusministeriöstä, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöstä, maa- ja metsätalousministeriöstä, Verohallituksesta, Tullihallituksesta, keskusrikospoliisista, Valtakunnansyyttäjänvirastosta ja Konkurssiasiamiehen toimistosta.

¹⁵ Valtioneuvoston periaatepäätös hallituksen toimintaohjelmaksi talousrikollisuuden ja harmaan talouden vähentämiseksi vuosina 1999-2001 (1998). Kustannusten sisältöä ei ole selvitetty.

¹⁶ Kustannukset 1.6-31.12.1996.

2.1.6 TALOUSRIKOSTORJUNTAOHJELMAT JA - HANKKEET

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden ensimmäinen torjuntaohjelma käynnistettiin kesäkuussa 1996. Torjuntaohjelmia on kolme ja ne ajoittuvat vuosille 1996-1998, 1999-2001 ja 2002-2005. Torjuntaohjelmat sisältävät pääasiassa viranomaisresurssointia, lainsäädännön uudistamista, tutkimusta, tiedotusta ja valistustoimintaa.

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaohjelmissa korostetaan viranomaisten yhteistyön merkitystä. Valtioneuvoston 16.3.2000 tekemällä periaatepäätöksellä perustettiin määräaikainen viranomaisyhteistyön kehittämisprojekti (VIRKE), jonka piti päättyä vuoden 2001 lopussa. Sittemmin projektin kautta on pidennetty vuoden 2005 loppuun eli siihen asti, kun kolmas vahvistettu talousrikostorjuntaohjelma päättyy.

Toimintamalli poikkeaa esimerkiksi muista Pohjoismaista sikäli, että niihin on perustettu erilliset talousrikostorjunnasta vastaavat viranomaiset. Suomessa on käytännön viranomaisyhteistyöllä talousrikostorjunnassa saavutettu 1990-luvulla hyviä tuloksia. Näissä PTR-¹⁷ yhteistyöryhmissä on ollut mukana verohallinto, poliisi, tullilaitos, ulosotto- ja rajavartiolaitos. Verohallinnon johdolla tehdyissä harmaan talouden tarkastusiskuissa on pystytty paljastamaan runsaasti harmaata taloutta ja talousrikollisuutta. Ilman poliisin, syyttäjälaitoksen ja ulosottoviranomaisten toimenpiteitä näiden iskujen vaikuttavuus olisi ollut olennaisesti pienempi.

VIRKE-projektin perustamisen yhteydessä aloitti toimintansa sisäasiainministeriön asettama talousrikostorjunnan johtoryhmä. VIRKE-projekti raportoi toiminnastaan valtiovarainministeriölle ja talousrikostorjunnan johtoryhmälle. VIRKE-projekti toimii myös talousrikostorjunnan johtoryhmän valmisteluelimenä.

2.2 Tarkastuksen pääkysymys ja rajaus

Tarkastuksen pääkysymys on seuraava: Miten harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunta toimii valtionhallinnossa? Tätä pääkysymystä on selvitetty tarkastelemalla, miten viranomaistoiminta toimii torjuntayhteistyössä ja miten viranomaiset ovat toteuttaneet tor-

¹⁷ Poliisi, tullilaitos ja rajavartiolaitos.

juntaohjelmissa edellytetyjä tehtäviä. Lisäksi tarkastuksessa tehdyllä kyselyllä on pyritty arvioimaan, miten kolmannen torjuntaohjelman hankkeet ovat toteutuneet ja edistyneet.

Tarkastuksen pääkohde on kolmas talousrikostorjuntaohjelma, joka on käynnistynyt vuoden 2002 alusta. Tarkastuksessa sivutaan myös osittain kahta aikaisempaa talousrikostorjuntaohjelmaa. Tarkastuksen ajoitus sijoittuu noin puoleen väliin kolmannen talousrikostorjuntaohjelman ajallisesta kestosta. Ajoitusta puoltaa se, että harmaan talouden torjumiseksi ja ehkäisemiseksi suunnatut torjuntatoimenpiteet näyttävät tarkastus- ja rikosilmoitustilastojen valossa vähentyneen aikavälillä 1996 - 2001. Vuonna 1996 harmaata taloutta paljastettiin 96 miljoonan euron arvosta, mutta vuonna 2001 vain 66 miljoonan euron arvosta¹⁸.

2.3 Tarkastuksen aineistot ja analyysimenetelmät

Tarkastusaineistoon kuuluvat vastuuviranomaistahojen toiminta- ja taloussuunnitelmat (TTS), vastuuviranomaisten tulossopimukset tulostavoitteista, esimerkiksi valtiovarainministeriön ja Verohallituksen sekä valtiovarainministeriön ja Tullihallituksen väliset tulossopimukset.

Tarkastusaineistoon sisältyvät myös talousrikostorjunnan johtoryhmän kokouspöytäkirjat 14.9.1999 - 17.12.2002 väliseltä ajanjaksoilta, Verohallituksen johtoryhmän 47 pöytäkirjaa vuodelta 2002 ja verohallinnon johtoryhmän 11 kokousmuistiota vuodelta 2002.

Tarkastusmenetelmiin kuuluu vastuuviranomaisille tehty kysely. Sen avulla pyritään selvittämään ja analysoimaan viranomaisten toimintaa harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa. Esiselvitysvaiheessa tutustuttiin VIRKE-projektiin.

Tarkastuskertomusluonnoksesta ei ole pyydetty lausuntoja, koska tarkastushavainnot perustuivat tarkastuksessa tehtyyn kyselyyn annettuihin vastauksiin.

¹⁸ Valtiotilintarkastajain kertomus vuodelta 2001, s. 137.

3.

TARKASTUSHAVAINNOT

3.1 Viranomaisten vastaukset tarkastuksessa tehtyyn kyselyyn

Tarkastuksen yhteydessä 3.4.2003 tehdyssä kyselyssä pyydettiin vastausta kuuteen kysymykseen, jotka jaoteltiin kahteen osaan: yleisiin kysymyksiin sekä talousrikostorjuntaohjelmaa ja torjuntahankkeita koskeviin kysymyksiin. Kysely lähetettiin kauppa- ja teollisuusministeriölle, maa- ja metsätalousministeriölle, oikeusministeriölle, Konkursiasiamiehen toimistoon, Valtakunnansyyttäjänvirastoon, sisäasiainministeriölle, sisäasiainministeriön asettamalle talousrikostorjunnan johtoryhmälle, keskusrikospoliisille, sosiaali- ja terveysministeriölle, työministeriölle, valtiovarainministeriölle, Verohallitukselle ja Tullihallitukselle, jotka kaikki vastasivat kyselyyn.

Yleisillä kysymyksillä pyrittiin selvittämään eräitä sellaisia tekijöitä, jotka aikaisemmin tehtyjen selvitysten ja viranomaisten antamien lausuntojen mukaan ovat saattaneet heikentää harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaa ja siinä tehtävää viranomaisyhteistyötä¹⁹.

3.1.1 SEKTOROITUNUT VALTIONHALLINTO

Viranomaisilta pyydettiin vastausta siihen, millä tavoin sektoroitunut valtionhallinto on heikentänyt harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaa. Saatujen vastausten perusteella sektoroitunut valtionhallinto vaikeuttaa harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaa. Kullakin vastuuviranomaisella on omat ensisijaiset tehtävänsä ja kukin vastuuviranomainen toimii oman sektorinsa intressien mukaisesti. Tätä korostavat julkiselle taloudelle asetetut tehokkuusvaatimukset ja kunkin hallinnonalan omat tulostavoitteet. Vaikka esimerkiksi viranomaisten välistä tiedon saamista ja tiedon luovuttamista on viime vuosina kehitetty monin eri tavoin lainsäädäntöä myöten, rajoittaa

¹⁹ Katso liite 1.

sektoroitunut hallinto edelleen tiedon luovuttamista toiselle viranomaiselle. Tarkastusviraston mielestä tarkoituksenmukaista olisikin mahdollisimman pikaisesti poistaa niin lainsäädännölliset kuin muutkin esteet henkilörekisteritietojen ja massatietojen vertailulta harmaan talouden ja talousrikostorjunnan tehostamiseksi.

Esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriön vastauksen mukaan tiedonkulun puutteellisuus eri viranomaisten välillä sekä kunkin vastuuviranomaisen omien välittömien tehtävien ensisijaisuus vaikeuttavat erityisesti keinottelutarkoituksessa perustettujen yritysryhmittymien ja myös toimialojen kokonaisvaltaista tarkastelua ja harmaan talouden ilmiöiden tunnistamista sekä tehokasta ehkäisyä. Oikeusministeriön mielestä haitat valtiohallinnon sektoroitumisesta ovat näkyneet ennen kaikkea poliisin ja syyttäjien välisessä yhteistyössä. On saattanut tapahtua niin, että poliisin käynnistäessä erityisoperaatiota ei ole varmistuttu siitä, että syyttäjille on varattu riittävät voimavarat ilmi tulleiden rikosasioiden eteenpäin viemiseen. Sektorirajat ovat myös vaikeuttaneet poliisin ja syyttäjien yhteistyötä yksittäisten rikosten tutkimisessa. Tosin tämä yhteistyö on koko ajan parantunut.

Valtakunnansyyttäjänvirasto korosti sitä, että jokaisen tiettyyn hankkeeseen sitoutuneen viranomaisen tulisi toimia hankkeen tavoitteiden toteuttamiseksi eikä ainoastaan oman sektorinsa intressien mukaisesti. Konkurssiasiamiehen toimiston mielestä pitäisi päästä asennetasolla eroon intressi- ja reviiirijattelusta sekä muuttaa yhteistyötavoitteet konkreettiseksi toiminnaksi, joka tähtää yhteisen sisäistetyn tavoitteen toteuttamiseen ja prosessien nopeuttamiseen.

Valtioneuvoston periaatepäätösten mukaan tehdyissä torjuntaohjelmissa keskeiseksi toimintamalliksi on otettu viranomaisyhteistyö. On hyväksytty se realistinen lähtökohta, että julkisen hallinnon rakenteesta johtuen valtion hallinto on sektoroitunut, minkä johdosta viranomaisyhteistyö on ainoa mahdollinen toimintatapa. Tätä korostettiin eräissä vastauksissa. Muun muassa Tullihallitus kertoi, että jo ensimmäisen valtioneuvoston talousrikollisuutta ja harmaata taloutta koskeneen periaateohjelman valmistelun yhteydessä käytiin keskustelua siitä, tarvitaanko Suomeen talousrikollisuuden torjuntaan keskittyvä erityisviranomainen. Tuolloin enemmistö eri viranomaisista piti parempana viranomaisten tehokkaampaa yhteistyötä kuin uutta yksikköä. Tällöin tavallaan hyväksyttiin se, että valtionhallinto on sektoroitunut, viranomaisilla on omat tulostavoitteet ja vastuuviranomaisten määrä on suuri. Toisaalta nähtiin, että taloudellinen rikollisuus ja harmaa talous ovat luonteeltaan sellaisia, ettei niiden torjuntaa ja tutkintaa olekaan syytä hoitaa yhden viranomaisen voimin,

vaan niitä tuli pitää paremminkin yhteisenä asiana, koska ongelmat koskettavat valtaosaa hallinnonaloista.

Myös kauppa- ja teollisuusministeriö korosti viranomaisyhteistyön merkitystä. Sen mielestä ongelmia saattaa esiintyä eri viranomaisten kyvyssä vastata harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaan ja havaittuihin tapauksiin. Tämä saattaa johtua tapausten käsittelyyn vaadittavien tietojen ja taitojen puutteesta sekä totuttomuudesta.

Verohallitus esitti vastauksessaan, että eri viranomaisten tehtävät ja niihin sidottu toimivalta on määritelty oikeussäännöksillä. Viranomaiset voivat toimia vain niille laissa määritellyn toimivallan rajoissa. Ne eivät voi puuttua siihen, miten muut viranomaiset käyttävät toimivaltaansa tai suorittavat tehtäviään. Viranomaisten lakisääteisistä tehtävistä johdetaan niiden tulostavoitteet. Kun eri viranomaisilla on eri tehtävät ja tulostavoitteet, seuraa tästä väistämättä, että niiden rooli myös harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa on erilainen. Tämä tosiasia tulisi Verohallituksen käsityksen mukaan ottaa lähtökohdaksi, kun tarkastellaan talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntaa. Jos yksittäisen viranomaisen tehtäväkenttää ja siihen sidottua toimivaltaa halutaan laajentaa, edellyttää tämä lainsäädännön muuttamista. Verohallituksen käsityksen mukaan viranomaisyhteistyötä ja harmaan talouden torjuntaa tulee jatkaa ja kehittää jo vakiintuneiden yhteistyömuotojen ja kokemusten pohjalta.

3.1.2 VIRANOMAISTEN ALUEELLINEN JA TOIMINNALLINEN JAKAANTUMINEN

Vaikka myös viranomaisten alueellinen ja toiminnallinen jakaantuminen asettaa suuria haasteita harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnalle, sitä ei yleisesti ottaen pidetä viranomaisten mielestä kovin suurena ongelmana tällä hetkellä. Esimerkiksi sisäasianministeriö katsoi, ettei poliisiorganisaation nykyinen alueellinen ja toiminnallinen jako haittaa torjuntaa. Myöskään oikeusministeriö ei omalla hallinnonalallaan nähnyt asiassa erityistä ongelmaa.

Keskusrikospoliisi totesi kuitenkin vastauksessaan, että viranomaisten toiminta eri puolilla maata vaihtelee. Toiminta on pääkaupunkiseudulla suoraviivaisempaa, kun taas muualla Suomessa kynnys rikosilmoitusten tekemiseen vaikuttaisi olevan korkeammalla. Lisäksi eri viranomaisten sitoutuminen valvontaan saattaa vaihdella

vallitsevasta hallintokulttuurista johtuen. Keskusrikospoliisin mielestä rikosilmoitusten tekemiseen eivät helposti ryhdy esimerkiksi sellaiset viranomaiset, joissa väärinkäytökset perinteisesti on hoidettu hallinnollisin keinoin.

Kauppa- ja teollisuusministeriön mielestä viranomaisten alueellinen ja toiminnallinen jakautuminen voi pienillä paikkakunnilla olla selvä riski. Kun kaikki osapuolet tuntevat hyvin toisensa, voi esimerkiksi viranomaisen riippumattomuus valvontatehtävissä vaarantua.

Monen viranomaisen mielestä harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunta aluetasolla edellyttää asiantuntevaa ja tehtävään motivoitunutta henkilökuntaa. Riittävä substanssiasiantuntemus hallinnon eri sektorien kaikilla päätöksentekotasolla on eräs edellytys toimivalle viranomaisyhteistyölle. Viranomaisyhteistyön sujuvuus riippuu myös siitä, että eri viranomaisyksiköille luodaan riittävät toimintaolosuhteet torjuntatyölle. Työministeriön mielestä viranomaisyhteistyön tiivistäminen alue- ja paikallistasolla on eräs keskeisimpiä kysymyksiä. Työministeriö on muun muassa selvittänyt aluehallintonsa mielipiteitä Euroopan unionin taloudellisten etujen suojaamiseen liittyvistä esteistä²⁰. Selvityksen mukaan ongelmallisia ovat rakennerahastoprojektit, joissa rahoittajina on useita ministeriöitä tai rakennerahastoja. Hallinnonalojen välinen koordinaatio on puutteellista ja käytännössä hankalaa, koska toimijoita on paljon. Tämä hankaloittaa tuettavien hankkeiden valvontaa. Aluehallinnon mielestä keskushallinnon ohjeet ja linjaukset olivat myös puutteellisia tai niitä ei ollut pyynnöstä huolimatta saatu.

Työministeriö totesi vastauksessaan, että valtionapuviranomaiset tuntevat huonosti valtionavustusten takaisinperintäsäännöksiä ja avustuspetoslainsäädäntöä. Myös virkarikossäädösten tuntemus on heikkoa. Epäiltyjä säännösten vastaisuuksia ja rikosten käsittelyä tuntevien virkamiesten puuttuessa on juridista asiantuntemusta jouduttu hankkimaan yksityisiltä asianajotoimistoilta. Myös työministeriön mielestä viranomaisten ja muidenkin julkisia tehtäviä hoitavien kynnys tehdä rikosilmoitus poliisille on korkea ja sitä tulisi alentaa koulutuksen ja asennemuutoksen avulla.

Monissa vastauksissa korostettiin sitä, että myös alue- ja paikallistasolla tapahtuva harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan tehostaminen edellyttää, että lainsäädännölliset esteet rekisteri- ja

²⁰ EY:n perustamissopimuksen 280 artiklan täytäntöönpanoa koskeva kysely 24.1.2002.

muiden massatietojen vertailulta eri viranomaisten kesken voidaan nopeasti poistaa. Tämän lisäksi myös muuta viranomaisten välistä yhteistyötä tulee tiivistää. Se edellyttää aluetasolla toimivien eri viranomaisten yhteisen koulutuksen lisäämistä ja tehostamista. Näin voidaan saada aluetasolle asiantuntevaa ja motivoitunutta henkilökuntaa. Tämä on edellytys sille, että vastaisuudessa eri hallinnonalat voisivat hyväksyä yhteisen harmaan talouden ja talousrikostorjunnan strategian siten, että se näkyisi myös yhteisenä konkreettisenä toimintana.

3.1.3 KOKONAISVASTUU JA TOIMINNAN KOORDINOINTI

Saatujen selvitysten ja vastausten perusteella voidaan todeta, että merkittävin epäkohta harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa on viranomaistoiminnan hajanaisuus. Tähän hajanaisuuteen vaikuttavat ensisijaisesti sektoroitunut valtion hallinto, vastuuviranomaisten suuri lukumäärä ja viranomaisten oman toiminnan hajautuneisuus. Viranomaistoiminnan hajanaisuudesta johtuen kokonaiskuva harmaasta taloudesta, talousrikollisuudesta ja näiden torjunnasta on puutteellinen. Toiminnasta puuttuu selkeä kaikkia vastuuviranomaisia yhdistävä strategia eikä käytännön torjuntatoimenpiteitä myöskään operatiivisella tasolla koordinoita riittävästi. Hajanaisuudesta johtuen toiminnan vaikuttavuuden seuranta on myös puutteellista.

Viranomaistoiminnan hajanaisuudesta johtuvia ongelmia on yritetty poistaa viranomaisten yhteistyötä tehostamalla. Tässä on myös monelta osin onnistuttu. Viranomaisyhteistyön kehittämisprojekti VIRKE²¹ on hyvin onnistunut keräämään, käsittelemään ja analysoimaan ja myös jakamaan harmaaseen talouteen ja talousrikollisuuteen liittyviä tietoja. Toinen asia on, osaavatko ja haluavatko eri viranomaiset hyödyntää tätä tietoa riittävästi. Tällä hetkellä projektin asema ja toiminta eivät ole vakiintuneita.

Myöskään talousrikostorjunnan johtoryhmällä²² ei ole sellaista säädösperusteista asemaa, että se voisi ohjata projektiin osallistuvien viranomaisten toimintaa. Johtoryhmä ei siten voi velvoittaa viranomaisia toimimaan tietyllä tavalla talousrikosohjelmaan kuuluvissa

²¹ Katso tarkemmin luku 3.1.4.

²² Katso tarkemmin luku 3.1.5.

hankkeissa. Johtoryhmän tehtäväksi on näin ollen jäänyt seurata harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaohjelmiin sisältyvien hankkeiden toteutumista. Se on myös foorumi, jossa eri viranomaiset voivat tuoda esiin omia näkemyksiään harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnasta. Myöskään johtoryhmällä ei ole selvää kokonaisvastuuta tai koordinoititehtävää.

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunta jää näin ollen pääsääntöisesti yksittäisten viranomaisten vastuulle. Esimerkiksi kolmannen talousrikostorjuntaohjelman valmistelun yhteydessä kaikki ohjelmaan sitoutuneet laitokset ja ministeriöt olivat antaneet lausuntonsa ohjelman tarpeellisuudesta. Kukin hallinnonala oli toimittanut talousrikostorjunnan johtoryhmän sihteerille hanke- ja lainsäädäntöehdotuksia, jotka sen mielestä olisi ollut syytä sisällyttää laadittavaan talousrikostorjuntaohjelmaan. Kukin hallinnonala tarkisti kahdesta edellisestä ohjelmasta ne hankkeet, joita ei ollut aloitettu tai jotka eivät olleet muuten toteutuneet. Nämä hankkeet muodostivat rungon kolmannelle talousrikostorjuntaohjelmalle.

Vaikka valtiovalta on voimakkaasti panostanut torjuntaohjelmiin ja niillä on myös saavutettu merkittäviä tuloksia, tarkastusviraston mielestä tulisi torjuntaohjelmat ja niihin sisältyvät hankkeet valmistella, toteuttaa ja toteutusta valvoa nykyistä huomattavasti keskitempymmin ja koordinoiden. Yksittäiset viranomaiset tekevät hankesitykset ja toteuttavat niitä. Hankkeiden toteutusta hidastavat viranomaisten omat tulostavoitteet ja niiden ensisijaiset tehtävät. Torjuntaohjelmaan sisältyviä hankkeita ei ole priorisoitu eikä niiden toteuttamiselle ole asetettu aikatauluja. Syytä aloittamattomille tai toteuttamattomille hankkeille ei ole selvitetty, koska mikään taho ei ole pyytänyt sellaista. Yksimielisyyttä on ollut lisäksi vaikea löytää niissä hankkeissa, joissa on monta vastuuviranomaista.

Keskusrikospoliisi totesi vastauksessaan, että toiminnan kokonaisvastuun selkeyteen liittyvät puutteet aiheuttavat sen, että toimenpiteiden yhteensovittaminen ei ole tehokasta ja toiminnan laajempi koordinaatio puuttuu. Esimerkiksi rikoshyödyn jäljittämisen edellytysten parantamiseksi viranomaisten tulee nykyisestään kiinteyttää yhdessä toimimistaan esimerkiksi verorikosepäilyssä niin, että verotarkastustoiminta ja poliisin suorittama esitutkinta eivät etenisi peräkkäin, vaan yhä useammin rinnakkain. Myös sosiaali- ja terveysministeriön mielestä eri viranomaisten tulisi ideaalitalanteessa lähestyä harmaan talouden toimijoita samanaikaisesti rintamamuodostelmassa eikä peräkkäin jonossa. Kauppa- ja teollisuusministeriö painotti vastauksessaan sitä, että viranomaisyhteistyötä harmaan talou-

den ja talousrikollisuuden torjunnassa tulisi jatkossa tehostaa ja kehittää korostamalla entisestään sitä, että taloudellisten etujen suojaaminen on kaikkien viranomaisten vastuulla. Sisäasiainministeriön näkemyksen mukaan keskitetty ja yhteiseen päämäärään pyrkivä sitoutettu viranomaistoiminta on ainoa mahdollisuus selvittää laajoja talousrikoksia.

Tullihallitus ehdotti vastauksessaan, että valtioneuvoston kolmen periaateohjelman jälkeen tulisi talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjunnalle luoda yhteinen ja valtakunnallinen strategia ja mahdollisesti myös toimintaohjelma. Strategia helpottaisi asioiden priorisointia ja velvoittaisi myös eri viranomaisia ottamaan talousrikollisuuden torjunnan osaksi omia tulostavoitteitaan. Nykyisen kaltainen johtoryhmä olisi edelleen tarpeen ja sen tehtävänä tulisi olla strategian ja toimintaohjelman seuranta ja raportointi hallitukselle.

Myös työministeriön mielestä hallinnonalojen välinen koordinaatio on puutteellista ja käytännössä hankalaa, koska toimijoita on paljon.

Oikeusministeriön vastauksen mukaan kokonaisvastuu ja koordinointi hoituvat suhteellisen hyvin talousrikostorjunnan johtoryhmän kautta eikä vastuuviranomaisten lukumäärä ole merkittävä ongelma. Ministeriön mielestä talousrikostorjunnan johtoryhmän perusrakenne on onnistunut. Lähin tehostamistarve on osoittaa selkeä vastuutaho niille hankkeille, jotka kuuluvat useammalle hallinnonalalle. Vastauksessa esitettiin, että yhtenä rikosketjuhankkeeseen liittyvänä hankkeena olisi systemaattisen selvityksen laatiminen siitä, mikä tarve eri viranomaisilla, erityisesti poliisilla, syyttäjillä ja tuomioistuimilla, on saada tietoja toistensa rekistereistä. Kun selvitys on valmistunut, hankkeet tulee priorisoida, hankkia tärkeimmille pikaisesti rahoitus ja luoda yhteydet tiedon siirtämistä varten. Hankkeiden suuri lukumäärä, niiden priorisoinnin ja toteutusaikataulujen puute ei oikeusministeriön näkökulmasta ole erityinen ongelma. Ulosottotoimen olemassa olevien resurssien puitteissa asioita joudutaan priorisoimaan. Priorisointikysymys tulee esille myös viranomaisyhteistyönä hoidettavissa asioissa. Yhteistyöhankkeiden suunnittelussa on tärkeää hahmottaa yhteiset priorisointiperusteet.

Harmaan talouden valtakunnallisen koordinoinnin hoitamiseksi nähdään eräänä mahdollisuutena vakiinnuttaa nykyinen VIRKE-projekti osaksi valtiovarainministeriön toimintaa joko osastona tai kehittämiskeskuksen kaltaisena yksikkönä. Verohallitus kiinnitti valtiontilintarkastajille vuonna 2001 antamassaan lausunnossa huomiota siihen, että valtioneuvoston harmaata taloutta ja talousrikollisuutta

koskevien periaatepäätösten historia osoittaa, etteivät ohjelmat ole toteutuneet sellaisenaan. Verohallituksen mielestä se johtui osittain ohjelmien valmistelutavasta ja siitä, ettei ohjelmien eri kohtien toteuttamiselle laajoista viranomaisten lausuntokierroksista huolimatta ole myöhemmin löytynyt riittävää yksimielisyyttä. Toisaalta harmaan talouden torjunnan alueella on saatettu suorittaa toimenpiteitä, jotka eivät ole sisältyneet torjuntaohjelmiin.

Voimassa oleva harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaohjelma on tehty vuosille 2002-2005 eli neljälle vuodelle. Verohallituksen mielestä aika on melko pitkä. Neljän vuoden ajanjaksona saatetaan nousta esiin erilaisia tekijöitä ja ilmiöitä, joita ei ole osattu ennakoida ohjelmaa laadittaessa. Mahdollisia uusia talousrikostorjuntaohjelmia suunniteltaessa tulisi myös harkita, pitäisikö ohjelmien olla aiempaa yleisluonteisempia, koska käytännön talousrikostorjunnan tulisi priorisoida haitallisimpiin ajankohtaisiin ilmiöihin.

3.1.4 VIRKE-PROJEKTI

Valtioneuvoston 16.3.2000 tekemällä periaatepäätöksellä perustettiin viranomaisten välinen määräaikainen yhteistyöprojekti VIRKE tarkoituksena tehostaa harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaa. Projektin tuli parantaa viranomaisten valmiuksia paljastaa harmaata taloutta ja erityisesti julkiseen talouteen kohdistuvia talousrikoksia. Tarkoituksena oli saada myös selkeä kokonaiskuva harmaasta taloudesta ja talousrikollisuudesta sekä tehostaa viranomaisten yhteistyötä kartoittamalla esiintyviä ongelmia ja tekemällä aloitteita yhteistyön kehittämiseksi.

Projektiryhmä muodostettiin verohallinnon, poliisin, tullin ja ulosoton henkilöstöstä. Valtiovarainministeriö on projektin vastuuministeriö. Se asetti projektipäällikön ja valtiovarainministeriö sopi vero- ja tullihallinnon kanssa siitä, mitä resursseja ne asettavat projektin käyttöön. Vastaavan sopimuksen teki sisäasiainministeriö poliisihallinnon ja oikeusministeriö ulosottotoimen kanssa. Muut viranomaiset ovat asettaneet tarvittaessa projektille yhdyshenkilöt.

Projektista ei muodostettu uutta viranomaista, jolla olisi omia valtuuksia. Kysymys oli olemassa olevien viranomaisten yhteistyön kehittämisestä. Projektissa mukana olevat viranomaiset toimivat omilla valtuuksillaan, omissa virastoissaan olevien esimiesten alaisina ja omien salassapitosäännöstensä puitteissa. Projekti kerää, käsittelee ja jakaa tietoa eri viranomaisyksiköille, mutta ei suorita asiakkaisiin

operatiivisia toimenpiteitä. Projektilla ei ole myöskään esimiesasemaa eikä käskyvaltaa muihin viranomaisyksiköihin, mutta se avustaa näiden toiminnan koordinoinnissa välittämällä tietoa ja valmistelemalla yhteisiä hankkeita.

Viranomaisten vastauksissa VIRKEN nykyistä toimintaa pidetään tarpeellisena ja keskeisenä tekijänä harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa. Projekti tuottaa torjunnan kannalta tärkeää tietoa ja koordinoi eräitä hankkeita, muun muassa ravintola-alaan liittyvää valvontaprojektia. Monien viranomaisten mielestä VIRKE-projekti ja sen tehtävät tulisi vakiinnuttaa ja sille tulisi vastuu muun muassa talousrikosilmiöiden paljastamisesta, seuraamisesta, analysoinnista, vaikuttavuuden seurannasta sekä talousrikosten ja harmaan talouden torjumiseksi tehtävien ajankohtaisten lainsäädäntöehdotusten tekemisestä.

Työministeriö totesi vastauksessaan, että Suomessa tarvitaan jokin yksikkö tarkastelemaan talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntaa kokonaisuutena. Tämän yksikön tulisi keskittyä erityisesti viranomaisyhteistyön edistämiseen ja koordinointiin. Sen tehtäviin tulisi kuulua tiedon kerääminen, käsitteleminen, analysointi ja jakaminen. Yksikön tulisi toiminnassaan ottaa huomioon myös valtionavustuksia myöntävien viranomaisten tarpeet tehostaa toimintaa torjuntatyössä. Tämä voisi tapahtua esimerkiksi yhteistyönä viranomaisten sisäisen tarkastuksen yksiköiden kanssa. Työministeriön mielestä VIRKE voisi olla sopiva elin uuden yksikön perustaksi. Myös eräät muut viranomaiset olisivat valmiita antamaan talousrikostorjunnan koordinoinnin VIRKEN tehtäväksi.

Tullihallitus esitti vastauksessaan, että VIRKE-ryhmän ja talousrikosten torjunnan johtoryhmän keskinäistä työtä tulisi kehittää siten, että alkuperäisen ajatuksen mukaan VIRKE tuottaisi nykyistä enemmän ehdotuksia johtoryhmälle. Tämä myös parantaisi toiminnan koordinointia viranomaisten kesken. Tullihallituksen mukaan tulisi harkita mahdollisuutta, että talousrikostutkinnassa käytettäisiin samanlaista mallia kuin keskusrikospoliisin vetämässä maalitoiminnassa. VIRKE voisi olla foorumi, joka ehdottaisi eri projektiansa perusteella sopivia maalikohteita. VIRKEN ja johtoryhmän tulisi myös koota eri viranomaisten tahoillaan laatimat selvitykset EU:n laajentumisesta aiheutuvista uhkakuvista harmaalle taloudelle. Näin saatuja tietoja tulisi sitten hyödyntää torjuntastrategian laatimisessa.

Tullihallituksen mielestä VIRKE-projekti on mahdollistanut lainvalvontaviranomaisten tietojen paremman hyödyntämisen ja pitkäjänteisyyttä vaativien projektien tekemisen poikkihallinnollisesti.

Vaikka VIRKE-projektin hyödyntämisessä eri viranomaisten työssä on vielä puutteita, Tullihallitus pitää sitä arvokkaana kokeiluna. Tullihallituksen mielestä projektin jatkamista muodossa tai toisessa määräjän jälkeen tulee harkita huolella.

Verohallitus on valtioneuvoston antamassa lausunnossa ilmoittanut, että se on osallistunut VIRKE-projektin toimintaan sen perustamisesta alkaen ja pitää projektia hyödyllisenä. Verohallitus totesi, että projektin eräänä tehtävänä on tehdä esitys, miten harmaan talouden torjunta ja viranomaisyhteistyö tulisi järjestää projektin päätyttyä vuonna 2005. Verohallituksen mielestä tällainen esitys ja sen nojalla tehtävät päätökset edellyttävät vielä pohjaiseen perusteellisempaan selvitykseen, jossa käsitellään erilaiset harmaan talouden torjunnan koordinoitua koskevat vaihtoehdot, mahdollisen uuden erillisorganisaation tarve sekä sijoituspaikka.

3.1.5 TALOUSRIKOSTORJUNNAN JA HARMAAN TALOUDEN JOHTORYHMÄ

Sisäasiainministeriön asettaman talousrikostorjunnan johtoryhmän tehtävänä on johtaa ja valvoa talousrikosohjelmien toteutumista. Rakenteeltaan johtoryhmää voidaan pitää onnistuneena, koska siinä ovat edustettuina ne viranomaiset, joiden vastuualueille kuuluu talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjunta. Johtoryhmän välityksellä eri viranomaisilla on mahdollisuus saada tietoa, keskustella ajankohtaisista asioista ja muodostaa yhteinen kuva talousrikollisuuden ja harmaan talouden nykytilasta ja sen torjunnasta. Koordinoitaessa torjuntahankkeiden etenemistä viranomaisilla on mahdollisuus seurata toisten viranomaisten toimenpiteitä harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjumiseksi.

Vaikka johtoryhmä käy läpi talousrikostorjuntaohjelman hankkeet ja seuraa niiden toteutumista, sillä ei ole mahdollisuutta velvoittaa viranomaisia toimimaan tietyllä tavalla talousrikosohjelmaan liittyvässä asiassa, kuten sisäasiainministeriö vastauksessaan totesi. Jos johtoryhmässä käsitellystä asiasta käynnistyy torjuntahanke, se perustuu johtoryhmässä käytyihin keskusteluihin eikä esimerkiksi johtoryhmän päätökseen. Oikeusministeriön mielestä johtoryhmän toiminta vastaa tarkoitustaan, vaikka sitä voitaisiin tehostaa. Pulmallisinta on ollut sellaisten hankkeiden etenemisen edistäminen, joissa on useita vastuutahoja. Näistä hankkeista ei välttämättä kukaan ole kantanut vastuuta riittävän tehokkaasti. Keskusrikospoliisi katsoi

vastauksessaan, että talousrikosohjelmien toteuttamiseksi ja vaikutavuuden arvioimiseksi talousrikostorjunnan johtoryhmän roolia tulisi vahvistaa. Torjuntahankkeiden toteutumista hidastaneista tekijöistä keskusrikospoliisi huomautti, että se ei voi juurikaan vaikuttaa muiden hallinnonalojen torjuntahankkeiden etenemiseen muuten kuin osallistumalla talousrikostorjunnan johtoryhmän työskentelyyn. Keskusrikospoliisi näkee tärkeänä, että talousrikostorjunnan johtoryhmä, sisäasianministeriö ja Valtiontalouden tarkastusvirasto seuraavat myös vastaisuudessa torjuntahankkeiden etenemistä.

Tarkastuksessa luettiin johtoryhmän pöytäkirjat aikajaksolta 14.9.1999 - 17.12.2002. Tuona aikana oli yhteensä 10 kokousta. Vuonna 1999 niitä oli kaksi, vuonna 2000 kolme, vuonna 2001 yksi ja vuonna 2002 neljä.

Kokousten vähälukuisuus on eräs osoitus siitä, ettei johtoryhmän rooli hankkeiden johtamisessa ja valvomisessa ole nykyään kovin suuri. Kokousten pöytäkirjojen perusteella johtoryhmän tehtävänä on lähinnä ollut koota torjuntaohjelmaan otettavat hankkeet, seurata niiden toteutumista ja keskustella talousrikostorjuntaan liittyvistä ajankohtaisista asioista. Johtoryhmän pöytäkirjoista ei käy ilmi esimerkiksi se, miksi jotkut hankkeet eivät ole toteutuneet, miksi hankkeiden toteuttamista ei ole aloitettu tai miksi hankkeet ovat viivästyneet. Johtoryhmä ei ole pyytänyt tällaisia selvityksiä osittain sen vuoksi, ettei johtoryhmä voi nykyisellään säädösperusteisesti valvoa eri viranomaisten toimintaa.

Johtoryhmän kokouksissa on toki keskusteltu tärkeistä ja ajankohtaisista talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntaan liittyvistä asioista. Esimerkiksi kokouksessa 13.9.2002 käsiteltiin yhteistyöhön liittyviä ongelmia. Todettiin, etteivät kaikki viranomaiset halua välttämättä toimia yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa, koska tällöin viranomaisen omat virheet ja puutteet saattaisivat nousta esille. Yhteistyön välttämisen keinoina mainittiin muun muassa kätkeytyminen resurssiongelmiin taakse. Samassa kokouksessa keskusrikospoliisin edustaja totesi, että aktiivivaiheeseen edenneen rikostutkinnan ongelmana on ollut se, ettei viranomaisyhteistyö toimi kaikilta osin. Keskusrikospoliisissa oli pidetty ongelmana sitä, ettei verottaja ollut sitoutunut rikostutkinnassa paljastuneen harmaan talouden tarkastustoimintaan. Verohallinnon edustaja oli kokouksessa todennut, että verohallinto on suunnannut 1/3 tarkastusresursseistaan harmaan talouden tarkastuksiin. Yksittäiset tapaukset ratkaistaan verovirastotasolla, joskin ongelmana ovat verovirastorajojen yli tapahtuvat verotarkastukset. Verohallinnon edustaja muistutti, että verottajan tavoit-

tavoitteena on ennalta estävä toiminta, mutta tapauksissa, jotka verotaja ottaa työn alle, pitäisi löytyä myös jotakin verotettavaa.

Keskusrikospoliisin edustaja totesi kokouksessa 17.12.2002, että talousrikosten torjumiseksi olisi laadittava viranomaisten kesken yhteiset priorisoinnit, joiden perusteella suoritettaisiin kohdevalinnat. Vain näin kyettäisiin torjunnalla saamaan aikaan riittävää vaikuttavuutta. Edustaja totesi edelleen, että ilmoitettuja avustuspetoksia suhteessa muihin rikoksiin on vähän. Syyksi nähtiin valvontaviranomaisten korkea ilmoituksentekokynnys. Myöskään esitutkinta- ja valvontaviranomaisten välinen yhteistyö ei toimi siitäkään huolimatta, että kehitystyötä tehdään koko ajan. Työministeriön edustajan mukaan on yksittäisiä havaintoja siitä, että valvontaviranomaiset eivät aina itse hyväksy mahdollisuutta, että valvontajärjestelmä ei kykenisi paljastamaan myönnettyjen avustusten väärinkäytöksiä.

Tarkastusviraston mielestä edellä olevat esimerkit ovat osoitukseksi siitä, kuinka merkittävistä asioista johtoryhmän kokouksissa on keskusteltu. Mikäli asiat jäävät vain kokousedustajan tietoon eivätkä johda hallinnossa konkreettiseen toimintaan ja laajempaan viranomaisyhteistyöhön, ei johtoryhmän kokouskeskusteluista ole paljonkaan hyötyä. Talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjunnan vastuuviranomaisissa pitäisi olla henkilö, joka veisi johtoryhmässä käsitellyjä asioita eteenpäin ja muutenkin koordinoisi talousrikostorjuntaohjelmaa kokonaisuudessaan.

3.1.6 VIRANOMAISTEN ”VÄSYMINEN” HARMAAN TALOUDEN JA TALOUSRIKOLLISUUDEN TORJUNTAAN

Valtion panostus harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaan on ollut merkittävä. Talousrikosohjelmilla on saavutettu hyviä tuloksia, joihin on päästy muun muassa torjuntaa tehostavilla lainsäädännön muutoksilla. Viranomaisten yhteistyötä on myös pystytty kehittämään ja ohjelmien myötä vastuuviranomaiset ovat saaneet lisää määrärahoja resurssipulan helpottamiseksi. Tästä huolimatta talousrikollisuus on edelleen ongelma eikä talousrikosohjelmien todellista vaikuttavuutta ole pystytty selvittämään. Kuten sisäasiainministeriö totesi vastauksessaan, ei talousrikollisuudessa ole nähtävissä merkkejä siitä, että talousrikollisuuden ja harmaan talouden vahingollisuus yhteiskunnalle olisi merkitykseltään vähentynyt, vaan kehitys on pikemminkin päinvastainen.

Huolestuttavaa on se, että perinteisen harmaan talouden lisäksi jatkuvasti paljastuu uusia harmaan talouden, veronkierron ja talousrikollisuuden ilmenemismuotoja ja toimijoita. Samanaikaisesti julkisuuden kiinnostus harmaaseen talouteen ja talousrikollisuuteen on hiipunut. Keskusrikospoliisi totesi vastauksessaan, että aiemmin poikkeuksellisen merkittävänä pidetty talousrikos on enää vain tavalinen ja arkinen asia, joka ei välttämättä ylitä uutiskynnystä. Julkisen mielenkiinnon väheneminen on osaltaan saattanut vaikuttaa harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaan liittyvän työn arvostuksen alenemiseen ja keskivertokansalaisten käsityksiin harmaan talouden ja talousrikollisuuden kentän muutoksista parempaan suuntaan.

Näyttää myös siltä, ettei yhteiskunnan taholta ole esiintuotu riittävän voimakasta tahdonilmaisua harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan tärkeydestä. Tämä on osaltaan johtanut siihen, ettei tällä hetkellä ole selkeää valtakunnallista harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntastrategiaa, joka näkyisi tärkeänä tavoitteena hallitusohjelmassa, vastuuviranomaisten vuosittaisissa tulossopimuksissa ja käytännön viranomaistoiminnoissa. On selvää, että viranomaisten sitoutumien harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaan on eriasteista, kun talousrikosten merkitys eri viranomaisten koko tehtäväkentässä on niin erilainen. Erityisen huolestuttavaa on niiden viranomaisten ”väsyminen”, joille ensisijaisesti kuuluu harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunta. Juuri näillä viranomaisilla on suuri haaste pystyä torjuntatyössään vastaamaan harmaan talouden ja talousrikollisuuden uusiin ilmenemismuotoihin ja toimijoihin.

Sisäasiainministeriön vastauksen mukaan talousrikosasioiden laajuus ja vaikeus on aiheuttanut sen, että talousrikosten torjunnassa on koettu osittain sekä viranomaisten että yksittäisten työntekijöiden ”väsymistä”. Väsyminen johtuu osaltaan talousrikosanalyysin kehittymisestä, kun uudet menetelmät mahdollistavat suurten ja laajojen asia- tai tapahtumakokonaisuuksien esilletuomisen ja tutkintaan saattamisen. Ministeriön mielestä merkittävä puute on se, etteivät eri viranomaiset voi irrottaa vapaita tutkintavoimia aktiiviseen reaaliaikaiseen tutkintaan sellaisissakaan tapauksissa, joissa tiedustelun keinoin on löydetty ammattimaista talousrikollisuutta. Kun poliisi tutkii esimerkiksi verohallinnon tarkastustoiminnassa paljastuneita rikoksia, on täystyöllistetyin poliisin tutkintakoneiston miltei mahdotonta vastaanottaa ja selvittää oman tiedustelu- ja analyysitoimintansa avulla havaittuja juttuja.

Sisäasiainministeriön mielestä tutkinta-ajan pidentymisen katsotaan yhtäältä johtuvan rikoslain ja hovioikeusuudistuksista, toisaalta rikosten kansainvälistymisestä. Varojen siirrot ulkomaille, liiketoimet ulkomaalaisten yritysten sekä edelleen veroparatiisivaltioon perustettujen yritysten kanssa aiheuttavat jatkuvaa selvitystyötä ulkomaisten viranomaisten kanssa. Vastausten saaminen oikeusapumenettelyn keinoin kasvattaa tutkintaan käytettyä aikaa.

Sisäasiainministeriö totesi edelleen vastauksessaan, että keskitetty ja yhteiseen päämäärään pyrkivä sitoutettu viranomaistoiminta on ainoa mahdollisuus selvittää laajoja talousrikosasioita. Myös talousrikostorjunnassa tulisi käynnistää nk. maalitoimintamalli, joka poliisilla on käytössään ammattimaisen ja järjestäytyneen rikollisuuden (lähinnä huumausainerikollisuuden) torjunnassa. Erona poliisin maalitoimintamalliin olisi ainoastaan se, että nk. maalien valintaan osallistuisivat poliisiin lisäksi muiden keskeisten viranomaistahojen edustajat.

Sisäasiainministeriön mielestä talousrikostorjunnan suurimpana ongelmana tällä hetkellä on talousrikostutkijoiden ikäänntyminen ja jaksaminen sekä talousrikostutkinnan jatkuvuuden turvaaminen. Tutkijoiden keski-ikä on lähes 45 vuotta. Avoimiksi tulevia talousrikostutkinnanjohtajien ja -tutkijoiden virkoja ei saada täytetyksi, koska hakijoita puuttuu. Nuoret poliisit eivät tunne kiinnostusta talousrikostutkintaa kohtaan. Eräänä syynä pätevien hakijoiden vähyteen katsotaan olevan yhtäällä palkkaukseen liittyvät kysymykset ja toisaalta talousrikostutkinnan pitkäkestoisuus, joka puolestaan tuo mukanaan muuhun poliisitoimintaan verrattuna poikkeuksellisen raskaan työsi-donnaisuuden.

Keskusrikospoliisi katsoi vastauksessaan, että harmaan talouden ja talousrikollisuuden selvittäminen esitutkinnan keinoin on vuosien myötä selvästi vaikeutunut. Käytännön kokemukset ovat osoittaneet, että todisteiden hankkiminen on aiempaa työläämpää ja vähäisenkin näytön hankkiminen vaatii aikaisempaa huomattavasti enemmän työtä. Tutkinta-ajan kasvaminen hidastaa talousrikosten läpimenoa esitutkinnassa ja ruuhkauttaa talousrikosten tutkintaa. Keskusrikospoliisin mielestä tämä hidastaa uusien talousrikosten esitutkintaan ottamista ja heikentää talousrikollisuuden kentässä toimivien eri viranomaisten yhteistyötä erityisesti siten, että talousrikoksia olisi yhteistyöviranomaisten ilmoittamina tulossa esitutkintaan enemmän, kuin mitä esitutkintaviranomaiset kykenevät suodattamaan. Tämä puolestaan vaikuttaa ilmoitusaktiivisuuteen ja saattaa estää merkittävienkin talousrikosten esitutkintaan siirtämisen.

Merkittävä epäkohta on se, että monet torjuntaohjelmien myötä perustettuihin virkoihin hakeutuneet ja vasta työnsä oppineet talousrikostutkijat ovat siirtyneet toisiin tehtäviin työn uuvuttavuuden, pitkäkestoisuuden ja poikkeuksellisen sidonnaisuuden vuoksi. Keskusrikospoliisin mielestä jaksamiseen liittyy myös se, että yhä useammin talousrikoksia tutkiviin viranomaisiin ja tutkijoihin kohdistuu hyökkäyksiä. Lisääntyneet konfliktit talousrikosasioiden asianosaisten ja heidän avustajiensa kanssa ovat aiheuttaneet frustraatiota, vaikeuttaneet aineellisen totuuden selville saamista ja kasvattaneet lisätyön myötä tutkinta-aikoja. Nämä seikat ovat ilmenneet talousrikostutkijoiden väsymisenä ja osin loppuun palamisena.

Valtakunnansyyttäjänvirasto katsoi vastauksessaan, että päättäjien ja median talousrikostorjuntaa kohtaan tuntema mielenkiinto on siirtynyt huumerikollisuuden torjuntaan. Talousrikostutkintaan ja -syyttämiseen erikoistuneet eivät ole enää vuosiin saaneet työhön motivoivia kannustimia. Talousrikossyyttäjien palkkaus on jäänyt jälkeen suhteessa erikoistumattomien syyttäjien palkkaustasoon. Tämä on vaikeuttanut uusien, motivoituneiden ja pätevien talousrikossyyttäjien rekrytointia. Vastauksessa korostettiin sitä, että talousrikosten syyttäminen on pitkäjänteistä ja ammattitaitoa vaativa tehtävä yhden jutun saattaessa kestää useita vuosia. Käsittelyaikojen lyhentäminen ja toiminnan tehostaminen eivät ole mahdollisia, ellei talousrikoksia tutkivien poliisien ja syyttäjien motivaatiota kohoteta ja pidetä yllä. Koulutusta ja pätevoitymistä on vuosien aikana tapahtunut, mutta tämä kokemus menetetään, ellei sen hankkimisesta ja käyttämisestä palkita.

Tullihallitus katsoi vastauksessaan, ettei talousrikosohjelmilla ole pystytty vaikuttamaan viranomaisten väsymiseen liittyviin ongelmiin läheskään niin tehokkaasti kuin niihin ongelmiin, jotka koskevat lainsäädännön muutoksia tai viranomaisten välistä yhteistyötä yleensä. Tullilaitoksessa talousrikosohjelman aikaiset seurantatiedot osoittavat selvästi, kuinka ensimmäisenä vuonna talousrikostutkinnan vaikuttavuus kasvoi nopeasti, kunnes tutkinnan kapasiteetti ei enää vetänyt uusia juttuja ja jäätiin tietynlaiseen suvantovaiheeseen. Tullihallituksen mielestä sama on ilmeisesti tapahtunut muissakin nk. operatiivisissa viranomaisissa.

Verohallinto on eräs keskeisimmistä vastuuviranomaisista harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa. Valtiontilintarkastajain kertomuksessa vuodelta 2001 on kiinnitetty huomiota siihen, että verohallinnon suorittamien harmaan talouden tarkastusten määrä on laskenut tasaisesti ja pudonnut huippuvuodesta 1996 lähes puo-

leen vuoteen 2001 mennessä. Sekä vuonna 2000 että vuonna 2001 viranomaisyhteistyönä suoritettuja tarkastusiskuja oli 45 % vuoden 1997 määrästä. Paljastetun harmaan talouden ja tarkastusten perusteella tehtyjen maksuunpanoesitysten määrä on laskenut lähes samassa suhteessa. Tarkastusiskujen määrän supistuminen näkyy näiden tarkastusten perusteella tehtyjen rikosilmoitusten lukumäärässä, joka on laskenut alle puoleen vuoden 1996 tasosta.²³

Verohallitus on valtiontilintarkastajille antamassaan lausunnossa pitänyt uusien tarkastuskohteiden vaikeutumista sekä aiempina vuosina vireille saatettujen laajojen verotarkastusten jälkitöitä ja oikeudenkäyntejä merkittävimpinä syinä harmaan talouden verotarkastusten laskuun. Harmaan talouden verotarkastukset johtavat useimmiten esitutkintaan ja rikosoikeudenkäynteihin, jotka vievät varsin paljon verotarkastajien ja veronsaajien puhevaltaa käyttävien asianvalvojen aikaa. Lausunnossa on edelleen todettu, että rajallisista tarkastusresursseista kilpailevat harmaan talouden lisäksi myös muut valvottavat alueet. Myös verotarkastajien ammattitaidon säilyminen edellyttää, että he voivat tarkastaa muitakin kuin harmaan talouden kohteita. Verohallitus on todennut, että vaikeat ja työläät harmaan talouden verotarkastukset ovat myös saattaneet aiheuttaa väsymistä tarkastushenkilöstön keskuudessa.

Verohallinnon vuoden 2002 vuosikertomuksessa on todettu, että verovalvonnassa on otettu huomioon valtioneuvoston periaatepäätöksessä talousrikollisuuden ja harmaan talouden vähentämiseksi vuosina 2002 - 2005 päätetyt linjaukset. Toimintaohjelman tarkoituksena on talousrikollisuuden ja harmaan talouden sekä niiden aiheuttamien vahinkojen sekä rikosentekomahdollisuuksien merkittävä vähentäminen. Vuosikertomuksen mukaan valvontaa on painotettu harmaan talouden ja kansainvälisen veronkierron torjuntaan. Tilastot harmaan talouden verotarkastuksista vuodelta 2002 osoittavat kuitenkin, ettei toimintaa käytännössä ole pystytty tehostamaan ainakaan tarkastusten lukumäärän ja paljastetun harmaan talouden määrän suhteen. Jos vuoden 2002 tilastoja verrataan esimerkiksi vuoden 1999 lukuihin, voidaan todeta, että vuonna 2002 tarkastettujen yritysten lukumäärä oli 739, kun se vuonna 1999 oli 873. Vuonna 1999 tarkastusiskuja tehtiin 133, mutta vuonna 2002 vain 54. Harmaata taloutta paljastettiin 94 milj. euroa vuonna 1999 ja 84,7 milj. euroa vuonna 2002. Tarkastusten perusteella maksuunpanoesityksiä tehtiin 56 milj. euroa

²³ *Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta 2001, s. 130-131.*

vuonna 1999 ja 47 milj. euroa vuonna 2002. Epäiltyjä rikoksia havaittiin 337 vuonna 1999 ja 301 vuonna 2002. Sisäasiainministeriön keräämien tietojen perusteella talousrikollisuudessa ei ole nähtävissä merkkejä siitä, että talousrikollisuuden ja harmaan talouden vahingollisuus yhteiskunnalle olisi vähentynyt, vaan kehitys on ollut pikemminkin päinvastainen.

Verovirastojen tulossopimuksissa on edellytetty kaikkiin verotarkastuksiin käytettävien henkilötyövuosien lisäämistä, mutta tässä tavoitteessa ei ole Verohallituksen vastauksen mukaan onnistuttu. Verohallinnon vuoden 2002 vuosikertomuksen mukaan verovirastot kohdensivat vähintään kolmanneksen tarkastusresursseista harmaan talouden tarkastuksiin. Harmaan talouden tarkastusten perusteella takaisin saatuja määriä ei ole voitu tilastoida, koska seurantajärjestelmät ovat siltä osin puutteellisia. Verojen kertyminen harmaan talouden tarkastusten seurauksena onnistuu kuitenkin yleensä vain silloin, kun viranomaisten yhteisten tarkastusiskujen yhteydessä on voitu toteuttaa verotakavarikko- tai muita turvaamistoimenpiteitä.

Monen viranomaisen vastauksissa korostettiin sitä, että harmaaseen talouteen ja talousrikollisuuteen liittyvät selvittävät tapaukset ovat usein vaikeita ja prosessit pitkiä. Asiat ruuhkautuvat, kun uusia tapauksia tulee esiin jatkuvasti eikä vanhoja asioita ehditä selvittää alta pois. Katsotaan, etteivät asioiden selvittämiseen tarvittavat resurssit ole tasapainossa saavutettavan tuotoksen kanssa. Tämä on siten saattanut näkyä yksittäisen virkamiehen väsymisenä ja ”antautumisena”, mutta myös koko viraston toiminnassa.

Tarkastuksen yhteydessä luettiin Verohallituksen johtoryhmän pöytäkirjat vuodelta 2002. Kokouksia oli 47. Samoin luettiin verohallinnon johtoryhmän kokousmuistiot samalta vuodelta. Kokouksia oli yhteensä 11. Yleisesti ottaen näissä kokouksissa keskusteltiin verotarkastukseen liittyvistä asioista erittäin vähän. Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnasta ja harmaan talouden tarkastuksista ei puhuttu juuri ollenkaan. Asian tekee oudoksi se, että harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunta on kirjattu verohallinnon asiakirjoissa verovalvonnan erääksi painopistealueeksi. Muutamat lausuntopyynnöt ja selvitykset oli ohjattu suoraan VIRKE-projektille. Verohallituksen johtoryhmän kokouksessa 27.8.2002 keskusteltiin verohallinnon osallistumisesta muiden viranomaisten ja sidosryhmien hankkeisiin. Kokouksen eräs edustaja toi esille ongelmat, joita oli esiintynyt verohallinnon osallistumisesta sekä kansallisiin että kansainvälisiin yhteistyöryhmiin ja hankkeisiin. Kokousedustajan mielestä verohallinto ei voi eristäytyä omaksi saarekkeekseen, vaan edel-

lytetään, että se merkittävänä yhteiskunnallisena toimijana osallistuu eri tahojen yhteistyöhön.

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden kasvu ja niiden uudet ilmenemismuodot edellyttävät eri viranomaisilta selkeää sitoutumista torjuntaohjelmaan ja laajaa hallinnonrajat ylittävää yhteistyötä. Tarkastusviraston mielestä toimintaa ei voi jättää pelkästään VIRKE-projektin varaan. Torjuntatyön tuloksia arvioitaessa ei pidä unohtaa torjuntatyön ennaltaehkäisevää vaikutusta. Harmaassa taloudessa ja talousrikollisuudessa toimijoille ei pidä antaa merkkejä siitä, että viranomaiset olisivat väsyneet tai antautuneet torjuntatehtävässään.

3.1.7 HARMAAN TALOUDEN JA TALOUSRIKOLLISUUDEN TORJUNTAOHJELMIEN VAIKUTTAVUUS JA SEN SELVITTÄMINEN

Vaikka viranomaistoiminta ja viranomaisyhteistyö harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa on kehittynyt viimeisen kymmenen vuoden aikana monilla tavoin, on noussut esille paljon sellaisia tekijöitä, jotka ovat saattaneet heikentää torjunnan vaikuttavuutta. Erityisen huolestuneita on oltava talousrikostutkinnan nykytilasta. Tutkimtaa vaikeuttaa nykyään suuri resurssipula. Kun samanaikaisesti paljastuu jatkuvasti uusia selvitettäviä tapauksia, ei vanhoja asioita ehdittä selvittää riittävän nopeasti. Torjunnan vaikuttavuutta heikentää myös viranomaistoiminnan hajanaisuus, joka näkyy sekä strategisella että toiminnan operatiivisella tasolla ja myös toiminnan koordinoimien puutteena. Edellä mainituista syistä myös mahdollisuudet seurata torjunnan vaikuttavuutta ovat heikot.

Sisäasiainministeriö ilmoitti vastauksessaan, että harmaan talouden ja talousrikollisuuden vaikuttavuuden selvittäminen on ollut ongelmallista. Vaikka talousrikostorjuntaan osoitetuista varoista on varsin merkittävä osa suunnattu talousrikollisuuteen liittyvään tieteellisen tutkimuksen tekemiseen, ei yksikään tutkija ole ollut kiinnostunut aloittamaan tutkimusta torjuntaohjelmien vaikuttavuudesta. Syksyllä 2003 on Poliisiammattikorkeakoulussa käynnistynyt tutkimus siitä, kuinka talousrikosohjelmien vaikuttavuutta kyettäisiin tutki-
maan.

Myöskään keskusrikospoliisin mielestä tavoite torjunnan vaikuttavuuden arvioinnista ja mittaamisesta ei ole täysin toteutunut. Nykyiset seurantajärjestelmät eivät anna riittävää kokonaiskuvaa harmaan talouden laajuudesta, mikä olisi edellytyksenä torjuntatoimien

vaikuttavuuden mittaamiselle. Myöskään torjuntatoimenpiteiden tehokkuudesta ei nykyjärjestelmien puitteissa saada riittävää tietoa. Keskusrikospoliisi pitää tarpeellisena talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjunnan vaikuttavuuden arvioinnin kehittämistä.

Keskusrikospoliisi katsoi vastauksessaan myös, että talousrikosten tutkinnassa on pyrittävä laajaan, koko maan kattavaan vaikuttavuuteen. Tällaiseen vaikuttavuuteen voidaan päästä vain laajalla viranomaisyhteistyöllä ja työn jakamisella myös talousrikoksia tutkivien poliisiyksiköiden kesken. Toimintamallina tulisi olla ns. maalitoimintamalli, joka perustuisi laajaan tiedustelu- ja analyysitoimintaan ja joka nykyisen toimintamallin prosessia kehittämällä soveltuisi paremmin myös talousrikosten tutkintaan. Yksittäisen rikoksen tutkinnan sijasta kohteena olisi tietyllä elinkeinoelämän alueella esiintynyt rikollinen menettelytapa, jonka selvittelyllä esitutkinnan keinoin päästäisiin laajaan yhteiskunnalliseen ja elinkeinoelämän vääriä toimintatapoja karsivaan vaikuttavuuteen. Näin päästäisiin yksittäisessä yrityksessä tapahtuneen talousrikoksen tutkinnasta toimialakohtaisen ongelman poistamiseen. EU-alueella ja sen ulkopuolellakin tapahtuvan talousrikollisuuden torjunnassa tulee keskusrikospoliisin mielestä pyrkiä vaikuttavuuden laajentamiseen. Näin erityisesti tapauksissa, joissa kyse on yhteisön varoista tai on vaara suomalaiselle yritys-elämälle vieraan liiketavan tai toimintakulttuurin pesiytymisestä suomalaisen talouselämään.

Harmaan talouden ja talousrikosohjelmien vaikuttavuutta on selvitetty vähän. Turun yliopistossa on valmistunut tutkielma tästä aiheesta. Tutkielmassa todetaan, että torjuntaohjelman käynnistäminen on ollut kannattavaa toimintaa. Palautetun rikoshyödyn lisäksi ohjelmilla on kyetty vaikuttamaan tervehdyttävästi epärehelliseen yritystoimintaan, ja niillä on siten vaikutettu asianomistajien ja velkojatahohen vahinkojen vähentymiseen ja muun muassa julkisen sektorin tulojen karttumiseen. Talousrikostorjunta on organisoitunut, torjuntaohjelma on tehostanut tarkastustoimintaa ja parantanut esitutkinnan ja syyttäjätöiminnan laatua ja joutuisuutta. Ohjelmalla saavutetut tulokset ovat preventiivisesti luoneet uskoa kansalaisten keskuudessa viranomaistoimintaan ja yhteiskunnan järjestelmien toimivuuteen. Rikostilaisuuksien määrään tai talousrikosten kohteitten houkuttelevuuteen ei ole juurikaan kyetty vaikuttamaan.²⁴

²⁴*Talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntaohjelman vaikuttavuus ja tulokset 2001, tiivistelmä.*

3.2 Talousrikostorjuntaohjelmat ja torjuntahankkeet

3.2.1 TOINEN TALOUSRIKOSTORJUNTAOHJELMA

Vuosiin 1999 - 2001 ajoittuvan toisen torjuntaohjelman tarkoituksena oli, että talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntatyön tuloksena estetään ennalta sellainen rikoshyöty, jota perinteisin viranomaistoimin ei voitaisi saavuttaa. Tällaisen rikoshyödyn määräksi arvioitiin useita miljardeja markkoja.

Ohjelmalla pyrittiin torjumaan erityisesti julkiseen tulo- ja menorahoitukseen sekä elinkeinoelämään kohdistuvia väärinkäytöksiä. Ohjelman tarkoitus oli vahvistaa elinkeinoelämän tervettä kilpailua ja parantaa sen toimintaedellytyksiä. Julkiseen rahoitukseen kohdistuvilla torjuntatoimenpiteillä pyrittiin estämään myös Euroopan unionin varoihin kohdistuvia väärinkäytöksiä EU:n petosten torjuntaohjelman mukaisesti.

Talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntatyön toimintaperiaatteena oli, että viranomaistoiminta on laadukasta, tarkoituksenmukaista, joutuisaa ja taloudellista. Näiden toimintaperiaatteiden noudattaminen takaisi seuraavat asiat:

1. Asianosaisten oikeusturvan.
2. Yritystoiminnan ja yhteiskunnan toiminnan edellytykset.
3. Tapahtumien selvittämisen.
4. Oikeusjärjestelmän toimivuuden, sekä
5. Rikoshyödyn konfiskaation ja vahingonkorvauksen perimisen.

Keskeisinä vaikuttamistapoina ovat elinkeinonharjoittajien, yksittäisten kansalaisten ja viranomaisten asenteisiin, osaamiseen ja toimintamahdollisuuksiin kohdistuvat toimenpiteet.

Toisen talousrikostorjuntaohjelman keinot ja toimenpiteet jaettiin kuuteen keskeiseen osaan:

1. Asenteisiin vaikuttavat toimenpiteet.
2. Tieteellisen tutkimustoiminnan tehostaminen.
3. Valvonta- ja torjuntatyön tehostaminen.
4. Viranomaisten yhteistyön ja osaamisen parantaminen.
5. Rikoksentekomahdollisuuksien vähentäminen.
6. Seuraamusten selkeyttäminen ja tehostaminen.

Edellä kohdassa 4 tarkoitetuilla toimenpiteillä on tarkoituksena selvittää, mitkä ovat eri viranomaisten asenteisiin, osaamiseen ja lainsäädäntöön liittyvät suurimmat ongelmat viranomaisyhteistyössä.

Eniten budjettivaroja osoitettiin oikeusministeriön ja sisäasiainministeriön hallinnonaloille. Esimerkiksi vuonna 1999 oikeusministeriön hallinnonalan lisärahoitus oli 7.350.000 markkaa ja sisäasiainministeriön 7.650.000 markkaa. Vähiten varoja kohdistettiin kauppa- ja teollisuusministeriön sekä maa- ja metsätalousministeriön hallinnonaloille. Näiden kummankin hallinnonalan lisärahoitus vuonna 1999 oli 350.000 markkaa.

Tarkastuksessa tehdyllä kyselyllä pyrittiin selvittämään myös toisen talousrikostorjuntaohjelman torjuntahankkeiden toteutumista. Kauppa- ja teollisuusministeriön, Konkurssiasiamiehen toimiston ja valtionvarainministeriön vastauksissa ei ollut mainintaa toisen torjuntaohjelman hankkeiden senhetkisistä vaiheista.

Maa- ja metsätalousministeriön vastauksessa mainittiin, että valvontayksikköön on palkattu ylitarkastaja talousrikostorjuntaohjelmaan sisältyvän valvonta- ja torjuntatyön tehostamiseen.

Oikeusministeriö lausui, että sen toimialaan kuuluvista toimenpiteistä lähes kaikki on toteutettu tai siirretty kolmanteen torjuntaohjelmaan. Sen lisäksi on kaksi hanketta, jotka ovat viivästyneet ja siten vielä toteuttamatta. Vastauksen johdosta tarkastusvirasto huomauttaa, että toisen torjuntaohjelman hankkeiden siirtäminen kolmanteen torjuntaohjelmaan merkitsee hankkeiden viivästyistä.

Valtakunnansyyttäjänviraston vastauksessa tuotiin esille muutamia yksittäisiä hankkeita ja niiden vaiheita. Muun muassa liiketoimintakiellon käyttämisestä on saatu tehostettua, mutta tehostamisella ei ole merkitystä niin kauan kuin merkintää liiketoimintakiellosta ei tehdä kaupparekisteriin. Tässä ilmenee juuri viranomaisten välisen yhteistyön merkitys, koska harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa tarvitaan selkeästi jatkumoa ja pitkäjänteisyyttä, jotta yksittäisillä hankkeilla olisi merkitystä käytännön torjuntatyössä. Torjuntaohjelman aikana kehitettiin avainsyyttäjäjärjestelmä muun muassa talous-, ympäristö-, virka- ja työturvallisuusrikoksiin. Avainsyyttäjäjärjestelmän kehittämistä on pystytty jatkamaan kolmannessa torjuntaohjelmassa ja siten syventämään osaamista.

Keskusrikospoliisin vastauksen mukaan toisen torjuntaohjelman hankkeet ovat hyvin pitkällä, koska kahdeksasta hankkeesta kuusi on täysin valmiina, yksi on osittain toteutunut ja vain yksi ei ole toteutunut. Toteutuneet hankkeet ovat pääsääntöisesti valmistuneet toisen torjuntaohjelman puitteissa, joskin jotkut torjuntahankkeet ovat vä-

hän viivästyneet kuitenkin niin, että ne ovat lopullisesti hyväksytyt kolmannen torjuntaohjelman alkupuolella. Rikosoikeudellista konfiskaatiota koskevien säännösten uudistaminen ei pääsääntöisesti ole valmistunut, koska käännettyä todistustaakkaa koskevat säännökset ovat jääneet toteutumatta. Osittain toteutunut torjuntahanke koskee torjunnan vaikuttavuuden arviointia ja mittaamista. Keskusrikospoliisilla on käytössään laajasti mittareita oman toimintansa ja tulostavoitteidensa toteutumisesta, mutta torjuntatoimien tehokkuudesta pitäisi pystyä saamaan yleisemminkin riittävän laajaa ja monipuolista tietoa. Keskusrikospoliisiin mukaan talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntatyön tulosten mittaaminen ja vaikuttavuuden arviointi on useissa yhteyksissä todettu vaikeaksi tehtäväksi.

Sisäasiainministeriön vastauksen mukaan tieteellistä tutkimustoimintaa on rahoitettu vuosittain ohjelman mukaisesti 1.100.000 markalla vuosina 1999 - 2001. Valvonta- ja torjuntatyötä tehostettiin perustamalla poliisihallintoon 17 uutta määräaikaista talousrikostutkijan virkaa, jotka on täytetty. Niiden määräaika on jatkettu vuoden 2005 loppuun saakka.

Sisäasiainministeriön ilmoitti vastauksessaan myös, että laki rahanpesun estämisestä ja selvittämisestä (68/1998) on valmistunut ja rahanpesun yritys sekä tuottamuksellinen rahanpesu on kriminalisoitu uusien talousrikossäännösten yhteydessä. Myös esitutkinta- ja pakkokeinolakeja uudistettiin. Muutokset (645/2003 ja 646/2003) tulivat voimaan 1.1.2004.

Rikoshyödyn takaisinsaanti on ollut tuloksellista. Torjuntaohjelman päämääränä oli saada takaisin vähintään miljardi markkaa sel-laista rikoshyötyä, jota perinteisin viranomaistoimin ei olisi voitu saada takaisin. Torjuntaohjelman aikana saatiin takaisin rikoshyötyä takavarikoimalla yli 200 miljoonan euron arvosta.

Sosiaali- ja terveysministeriön vastauksessa korostettiin Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskuksen osallistumista talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntaan. Tuotevalvontakeskus ei ole niinkään osallistunut torjuntahankkeisiin, vaan se on pikemminkin sitouttanut vastuulliset elinkeinonharjoittajat alkoholilain tavoitteisiin ohjaamalla ja valvomalla luvanhakijoita ja luvanhaltijoita. Tuotevalvontakeskuksen harmaan talouden torjuntayksikkö on vastauksen mukaan jo pelkällä olemassaolollaan voinut ennaltaehkääsevästi karsia alalle pyrkivien epärehellisten toimijoiden määrää.

Talousrikostorjunnan johtoryhmän vastauksen mukaan toisen talousrikostorjuntaohjelman kuudesta johtoryhmälle kuuluvasta hankkeesta toteutettiin neljä, yksi aloitettiin ja yksi on kokonaan aloitta-

matta. Erityisesti keskityttiin asenteisiin vaikuttaviin toimenpiteisiin, tieteelliseen tutkimustoimintaan, erikoistutkijan palkkaamiseen Poliisiammattikorkeakouluun ja talousrikollisuutta selvittäneiden pro gradu -tutkielmien rahoittamiseen. Asenteisiin vaikuttaviin toimenpiteisiin kuului muun muassa tiedotuskampanja, jonka järjestelyistä vastasivat valtiovarainministeriö ja Verohallitus. Tiedotuskampanjasta ei kuitenkaan tullut kovin näkyvä eikä siitä ole tehty seurantatutkimusta.

Viranomaisten tietojenvaihto- ja tietojensaantioikeushankkeissa ei ole edistytty juuri ollenkaan, koska viranomaisten yhteisen tietopankin perustaminen ei tämän hetkisen lainsäädännön mukaan ole mahdollista. Tämä hanke on siirretty kolmanteen ohjelmaan.

Työministeriö toi vastauksessaan selkeästi esille, että talousrikostorjuntaohjelman hankkeita oli runsaasti valmisteltu ja toteutettu toisen torjuntaohjelman mukaisesti.

Tullilaitoksen talousrikostutkintaa vahvistettiin valtioneuvoston ensimmäisen periaateohjelman myötä kahdella rikostutkijalla, jotka toisen ohjelman myötä vakinaistettiin. Kolmannessa ohjelmassa tullilaitoksen talousrikostutkintaa ei ole enää vahvistettu, vaikka vahvistaminen oli kirjattu kolmanteen ohjelmaan. Tullihallitukseen perustettiin osittain talousrikosmäärärahoilla tutkintaryhmä, joka keskittyi valmisteverollisten tuotteiden ammattimaiseen ja järjestäytyneeseen salakuljetukseen ja laittomaan kauppaan. Tutkimusryhmä lopetti toimintansa vuonna 2002 ja sen tuloksia hyödynnetään edelleen tullilaitoksen talousrikostorjunnassa.

Verohallitus selvitti vastauksessaan tarkasti viiden hankkeen tämänhetkisen vaiheen. Ensimmäiseksi Verohallitus ilmoitti, että Uudenmaan veroviraston viranomaisyhteistyön ryhmä on vakinaistettu verotarkastusyksikkö kahdeksi. Verohallinnossa on myös toteutettu hanke, jonka myötä poliisiviranomaisille tuli rikosten ennalta estämiseksi tietojensaantioikeudet veroviranomaisilta. Laki verotustietojen julkisuudesta ja salassa pidosta (1166/2002, 19 §) on laajentanut viranomaisten tietojenvaihto- ja tietojensaantioikeuksia. Tiedonantovelvollisuus rakennus- ja asennustöissä työskentelevistä toimii edelleen vapaaehtoisuuden pohjalta. Kaksi muuta hanketta ovat siirtyneet ainakin osittain kolmanteen torjuntaohjelmaan.

3.2.2 KOLMAS TALOUSRIKOSTORJUNTAOHJELMA

Talousrikostorjunnan johtoryhmä²⁵ valmisteli valtioneuvoston periaatepäätöstä talousrikollisuuden ja harmaan talouden vähentämistä koskevaksi torjuntaohjelmaksi vuosille 2002 - 2005. Päätös oli jatkoa kahdelle aikaisemmalle valtioneuvoston tekemälle periaatepäätökselle. Sitä pidettiin tarpeellisena torjuntatyön riittävän pitkäjänteisyyden ja johdonmukaisuuden ylläpitämiseksi. Päätöksen on tarkoitus osoittaa Suomen hallituksen halu vaikuttaa aktiivisesti niihin tavoitteisiin, joihin Suomi on talousrikosten, rahanpesun, järjestäytyneen rikollisuuden ja EU:n varoihin kohdistuvien väärinkäytösten torjumiseksi kansainvälisessä yhteistyössä erityisesti EU:n ja OECD:n piirissä sitoutunut.

Kolmannen torjuntaohjelman tarkoituksena on mahdollistaa se, että viranomaiset kykenisivät vuoteen 2005 mennessä kaksinkertaistamaan takaisinsaadun rikoshyödyn määrän. Ohjelmalla yritetään vaikeuttaa rikosentekomahdollisuuksia, lisätä rikoksiin syyllistyneiden kiinnijäämisriskiä, vähentää rikosten aiheuttamia vahinkoja ja palauttaa takaisin rikoksen kautta saatua hyötyä. Ohjelmalla pyritään myös talousrikosten ennalta estämiseen ja paljastamiseen tähtäävän viranomaisten yhteisen analyysitoiminnan kehittämiseen.

Kolmannen torjuntajakson torjuntahankkeet ryhmitellään 8 teema-alueeseen, jotka ovat seuraavat:

1. Valvonta- ja torjuntatyön vakiinnuttaminen:
Toisen torjuntaohjelman myötä perustetut määräaikaisten virat tulisi vakinaistaa ja yhteisesti koordinoitu viranomaisyhteistyö tulisi vakiinnuttaa osaksi viranomaisten perustoimintaa.
2. Harmaata taloutta ja talousrikollisuutta koskevan yhteiskunnallisen tietoisuuden lisääminen:
Tutkimustoiminnan, jatkuvien ja systemaattisten tilannekartoitusten ja torjunnan vaikuttavuuden seurannan avulla pyritään tuottamaan riittävästi tietoa yhteiskunnallista päätöksentekoa varten. Viranomaisten aktiivisella tiedottamisella pyritään vaikuttamaan kansalaisten asenteisiin.
3. Viranomaisyhteistyön kehittäminen:
Viranomaistoiminnan tehokkuutta ja vaikuttavuutta lisätään viranomaisyhteistyötä edelleen kehittämällä. Talousrikollisuus on erittäin suuressa määrin piilorikollisuutta. Viranomaisten välinen

²⁵ Katso luku 3.1.5.

tietojenvaihto ja yhteinen riskianalyysi ovat välttämättömiä tämän rikollisuuden paljastamiseksi, väärinkäytösten ennalta ehkäisemiseksi ja rikoksiin syylistyneiden kiinni saamiseksi.

4. Elinkeinoelämän omien talousrikosten torjuntavalmiuksien lisääminen:
Harmaa talous lisääntyy ja saa yhä julkeampia muotoja. Harmaata taloutta ei kyetä torjumaan pelkästään viranomaisten toimenpiteillä. Elinkeinoelämän vastuuta ja omia valmiuksia harmaan talouden ja talousrikollisuuden havaitsemiseksi ja rikoksenteikomahdollisuuksien vähentämiseksi pyritään lisäämään ja samalla huolehtimaan siitä, että rehellisen elinkeinotoiminnan näkökohdat tulevat huomioiduksi talousrikosten ja harmaan talouden torjuntaan liittyvien säännösten ja menettelytapojen kehittämisessä.
5. Viranomaisten osaamisen ja valmiuksien kehittäminen:
Sen tulee vastata kehittyvän, teknistyvän, kansainvälistyvän ja ammattimaistuvan talousrikollisuuden asettamia haasteita. Tähän pyritään muun muassa koulutusta, välineistöä ja tiedonsaantimahdollisuuksia kehittämällä.
6. Rikoksenteikomahdollisuuksien vähentäminen:
Talousrikosten teikomahdollisuuksia pyritään vähentämään aineellisia ja menettelysäännöksiä kehittämällä. Erityisenä painopistealueena on viranomaistoimintojen ja -käytäntöjen kehittäminen sekä rikostorjunnallisen näkökohdan painottaminen koulutuksella.
7. Rikoksesta saadun hyödyn vähentäminen ja takaisinsaannin tehostaminen:
Lainsäädäntöä kehitetään ja viranomaistoimintaa tehostetaan. Talousrikosten tuottamaa hyötyä vähennetään rikoslain rangaistus-seuraamuksia tarkentamalla sekä rikosten ilmituloa tehostamalla ja sillä tavoin kiinnijäämisriskiä lisäämällä.
8. Lainsäädännön kehittäminen:
Lainsäädäntöä ajantasaistetaan harmaan talouden ja talousrikosten jatkuvasti kehittyvien ja muuntuvien rikoksenteikotapojen torjumiseksi sekä rikosprosessin vaikuttavuuden lisäämiseksi.

Tässä tarkastuksessa tehdyllä kyselyllä selvitettiin myös kolmannen talousrikostorjuntaohjelman torjuntahankkeiden toteutumista. Jokaisesta kyselyyn osallistunutta viranomaista pyydettiin käymään läpi yksityiskohtaisesti, missä vaiheessa sen kolmannen talousrikostorjuntaohjelman hankkeet ovat. Muutamien yksittäisten hankkeiden tilasta ja vaiheesta ei saatu vastausta, mikä tarkoittaa mitä ilmeisemmin, ettei niiden valmistelua ollut vielä aloitettu kyselyn ajankohtana.

Kauppa- ja teollisuusministeriön yritysoikeusryhmä ja tarkastusyksikkö esittivät vastauksessaan, että kolmannen torjuntaohjelman torjuntahankkeista suurin osa oli valmiita tai valmisteilla. Tämä tarkoittaa, että viidestätoista hankkeesta kolme oli valmiina ja kahdeksan oli valmisteilla. Kahdessa hankkeessa ei ollut vielä vastausajankohtana suoraan ryhdytty toimenpiteisiin ja kahdesta hankkeesta ei ollut ministeriön vastauksessa mainintaa. Patentti- ja rekisterihallitus on mukana parissa torjuntahankkeessa.

Kauppa- ja teollisuusministeriön tarkastusyksikköön ei ole perustettu yhtään virkaa talousrikostorjuntaohjelmien mukaisesti. Vastauksessa ei mainittu olemassa olevien määräaikaisten virkojen vakinaistamista. Viranomaisten yhteisiin torjuntatoimiin liittyen on kauppa- ja teollisuusministeriön elinkeino-osastolle nimetty väärinkäytösasioista vastaava henkilö, mutta TE-keskuksissa asia oli vielä keskeneräinen. Tietojenvaihto- ja tietojensaantioikeudet ovat sekä ministeriössä että TE-keskuksissa jo melko hyvällä tasolla.

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan muut kolmannen ohjelman torjuntahankkeet ovat toteutuneet lukuun ottamatta sitä, ettei toista toimintaohjelman mukaista ylitarkastajan virkaa ole saatu ministeriöön. Maa- ja metsätalousministeriöllä on yhteensä neljä torjuntahanketta kolmannessa talousrikostorjuntaohjelmassa.

Konkurssiasiamiehen toimistossa on valmisteltu perusteellisesti yhtä viranomaisten yhteisiin toimiin kuuluvaa hanketta. Toinen oikeusministeriön hallinnonalalle kuuluva hanke on myös valmisteilla. Muita Konkurssiasiamiehen toimistolle kuuluvia hankkeita ei ole kolmannessa torjuntaohjelmassa.

Oikeusministeriöllä on harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa kaksi keskeistä päävastuualuetta. Ensimmäiseen kuuluu lakien valmistelu: rikoslaki ja rikosprosessuaalinen lainsäädäntö, oikeudenkäynnistä rikosasioissa annettu laki ja erityisesti esitutkinta- ja pakkokeinolait. Toinen päävastuualue on rikosasioiden käsittely kokonaisuudessaan, mikä tarkoittaa viranomaistoimia rikoksen ilmitulemisesta rangaistusten täytäntöönpanoon. Oikeusministeriö korosti vastauksessaan, että valtioneuvoston talousrikostorjuntaa koskevat periaatepäätökset ovat tuoneet merkittävän parannuksen torjuntatyöhön, koska niiden myötä ongelmia on systemaattisesti kartoitettu ja korjaustoimien etenemistä seurattu.

Oikeusministeriö ja sen hallinnonala ovat kokonaisuudessaan olleet aktiivisesti mukana myös viranomaisten yhteisissä hankkeissa. Ministeriö on pyrkinyt siihen, että talousrikostorjuntaan liittyvä viranomaisyhteistyö vakiintuisi osaksi viranomaisten perustoimintaa.

Oikeusministeriön hallinnonala on mukana seitsemässä viranomaisten yhteistoimintahankkeessa. Toiseksi eniten viranomaisten yhteisissä hankkeissa on mukana valtiovarainministeriön hallinnonala.

Kolmannen talousrikostorjuntaohjelman torjuntahankeluettelossa oli yhteensä 10 viranomaisten yhteistä hanketta ja torjuntatoimea. Vastausten mukaan kauppa- ja teollisuusministeriö, Konkurssiasiamiehen toimisto ja oikeusministeriö ovat kukin toteuttaneet omalta osaltaan yhden hankkeen. Valtakunnansyyttäjänvirasto on toteuttanut kaksi hanketta ja aloittanut valmistella kolmea hanketta. Tullihallitus on saanut valmiiksi omalta osaltaan yhteensä kolme hanketta. Verohallitus on toteuttanut kaksi hanketta sekä aloittanut yhden hankkeen valmistelemisen. Viranomaisten vastauksista kävi ilmi, että suurin osa harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaan osallistuvista viranomaisista ei ole aloittanut valmistella tai toteuttaa yhtäkään näistä kymmenestä viranomaisten yhteisestä hankkeesta. Näille hankkeille ei välttämättä ole suoraan määritelty vastuuviranomaista, mikä saattaa olla eräs syy, miksi niitä ei ole aloitettu. Oikeusministeriö totesikin vastauksessaan, että pulmallisinta on ehkä ollut sellaisten hankkeiden edistäminen, joissa on useampia vastuutahoja. Niistä ei ole välttämättä kukaan kantanut vastuuta riittävän tehokkaasti.

Oikeusministeriö on vastausajankohtaan mennessä saanut 15 hankkeesta valmiiksi kuusi ja viiden muun valmistelu oli aloitettu. Keskenäisiä tai aloittamattomia hankkeita oli jäljellä neljä, joista yksi merkittävä hanke liittyy henkilöstöresursseihin. Tämä hanke kuuluu kolmannen torjuntaohjelman ensimmäiseen teemaan, joka on valvonta- ja torjuntatyön vakiinnuttaminen. Sama koskee monia muitakin viranomaisia. Oikeusministeriön vastauksen mukaan viittä ekonomistia ei ole näissä tehtävissä, vaikka kolmannessa talousrikostorjuntaohjelmassa on sellainen hanke. Toisaalta ohjelman mukaisen yhden lakimiehen sijaan on ulosottotoimessa erikoisperintään erikoistunut kolme kihlakunnanvoutia.

Oikeusministeriö on ainut viranomainen, joka vastauksessaan toi esille myös yhden sellaisen talousrikostorjuntahankkeen, jota ei ole kirjattu kolmanteen torjuntaohjelmaan. Se koskee jo hyväksytyä esitutkinta- ja pakkokeinolain muutosta, jossa poliisin telekuunteluvaltuudet ulotettiin koskemaan myös eräitä törkeitä talousrikoksia.

Valtakunnansyyttäjänviraston mukaan talousrikossyyttäjien virkoja (12) ei ole vakinaistettu syyttäjälaitoksessa vuosien 2002-2003 vaihteessa tapahtuneen resurssien heikkenemisen johdosta. Toinen Valtakunnansyyttäjänvirastoa koskeva hanke on toteutettu, kun avainsyyttäjäjärjestelmää on edelleen kehitetty voimistamalla alueel-

lista osaamista. Viranomaisten yhteisissä toimissa ja hankkeissa Valtakunnansyyttäjänvirasto on ottanut aktiivisen roolin, ja se on mukana viidessä hankkeessa, joista kaksi on kokonaan toteutunut. Loput kolme hanketta olivat vireillä vastausajankohtana.

Keskusrikospoliisi selvitti vastauksessaan myös yleisesti torjuntaa ja sen vaihteita. Vastausajankohtana oli valmisteilla kolmannen torjuntaohjelman hanke, jossa on tarkoituksena kehittää ja tehostaa rikoshyödyn jäljittämistä selvittämällä kansainväliseen rikoshyödyn jäljittämiseen liittyvät ongelmat. Keskusrikospoliisin roolina on tässä hankkeessa se, että sen vastuulla olevat rikoshyödyn jäljittämissryhmät osallistuvat tähän toimintaan. Keskusrikospoliisi toi esille, että takaisin saadun rikoshyödyn määrä on huomattavasti suurempi kuin esimerkiksi talousrikostutkijoiden vuosittaiset palkkakustannukset. Toisaalta vastauksesta ei käynyt ilmi, mikä oli selvitettyjen tapausten määrä esimerkiksi suhteessa vireillä ja tutkinnassa olevien tapausten määrään. Sisäasiainministeriön vastauksessa selvitettiin lähemmin, että poliisin tutkinnassa avoinna olevien talousrikosten määrä on kasvussa.

Sisäasiainministeriölle kuuluu yhteensä 17 torjuntahanketta. Näistä oli vastausajankohtana valmiina seitsemän, viisi oli valmisteilla ja kolmea ei ollut aloitettu. Kahden hankkeen vaiheista vastauksessa ei ollut mainintaa.

Toteuttamattomat hankkeet ovat lähes samoja kuin muillakin hallinnonaloilla eli talousrikosten torjuntaa ja valvontaa varten perustettuja virkoja ei ole vakinaistettu, kuten kolmas torjuntaohjelma edellyttää. Elinkeinoelämän ja viranomaisten välistä yhteistä ryhmää ei ole perustettu. Ohjelman mukaan sen tulee seurata harmaan talouden ja talousrikollisuuden kehitystä ja kehittää elinkeinoelämän omia toimenpiteitä torjunnan tehostamiseksi. Tarkastusviraston mielestä olisi hyvin tärkeää saada elinkeinoelämän edustajat ja viranomaiset yhteistyöhön, koska siten harmaan talouden torjunnassa olisi enemmän eri alojen henkilöitä kehittämässä torjuntaa sekä myös ennalta ehkäisemässä talousrikollisuutta. Kolmas aloittamaton hanke koskee talousrikosohjelmien vaikuttavuuden arviointia ja mittaamista.

Kokonaisuudessaan sisäasiainministeriön hallinnonalalla tilanne vaikuttaa sinällään hyvältä, koska vastausajankohtana ainoastaan pientä osaa hankkeista ei ollut käynnistetty. Vastauksen perusteella sisäasiainministeriö ei ole mukana viranomaisten yhteisissä hankkeissa.

Toisessa talousrikostorjuntaohjelmassa Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskus sai kaksi uutta ylitarkastajaa valvontaan ja

torjuntatoiminnan tehostamiseen ravintola-alalla. Ylitarkastajien virat on vakinaistettu ja siten tuotevalvontakeskuksen torjuntatoiminta on toteutunut kolmannen torjuntaohjelman mukaisesti. Lisäksi sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön hallinnonalan toinen torjuntahanke oli valmistunut, mutta sitä jatketaan edelleen, koska ”tiivis yhteistyö eri viranomaisten välillä on omaksuttu normaaliksi työtavaksi”.

Talousrikostorjunnan johtoryhmän antamasta vastauksesta ilmeni, että vuoden 2002 alusta lähtien on valmistunut yksi hanke. Siinä on kehitetty tietokannat, jotka mahdollistavat muun muassa erilaisiin tukiin kohdistuvien hakemusten analysoinnin rikosten ennalta ehkäisemiseksi. Muita hankkeita ei ollut aloitettu. Myöskään väärinkäytösasioita hoitavia yhteyshenkilöitä ei ollut nimetty vastausajankohdaksi, vaikka tämä ei vaatisi taloudellista panostusta viranomaisilta, vaan lähinnä käytännön järjestelyjä harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjumiseksi viranomaisten yhteistyöllä. Vastausajankohdaksi oli vireillä kaksi hanketta, jotka olivat viivästyneet ja siirtyneet edellisestä torjuntaohjelmasta kolmanteen torjuntaohjelmaan. Nämä hankkeet ovat ainoat viranomaisten yhteisiin toimiin luokiteltavat hankkeet, joissa talousrikostorjunnan johtoryhmä on suoraan mukana.

Työministeriön vastauksessa todettiin, että ministeriössä on erityisesti paneuduttu hankkeeseen, jossa viranomaisten tietoyhteyksiä parannetaan palkka- ja sosiaaliturvan väärinkäytösten estämiseksi. Hankkeessa selvitetään ongelmat, jotka liittyvät henkilötietojen luovuttamiseen valvontaviranomaisille ja valmistellaan tarvittavat lainmuutokset. Ylitarkastajan virkaa ei ollut perustettu EU:n rakennerahastojen varojen väärinkäytösten tutkinnan tehostamiseksi.

Tullihallitus on ollut aktiivisesti mukana viranomaisten yhteisissä toimissa, joista keskeisimpänä toimintamuotona on ollut viranomaisten välinen koulutus- ja seminaariyhteistyö. Koulutusta ovat järjestäneet eri viranomaiset yksittäin, joten esimerkiksi lainvalvontaviranomaisten välistä yhteistä koulutusruntoa ei ole vielä tähän mennessä kehitetty, vaikka talousrikoksien torjuntaan liittyvästä koulutuksesta on puhuttu viranomaisten kesken pitkän aikaa. Kokonaisuudessaan Tullihallitus on osallistunut ja toteuttanut kolme viranomaisten yhteistä hanketta, jotka osittain jatkuvat edelleen.

Vastausajankohdaksi valtiovarainministeriön hallinnonalan hankkeista Tullihallitus oli toteuttanut kolme hanketta, kaksi oli valmis-teilla ja yhtä hanketta ei ollut aloitettu. Tullilaitoksessa on vakinaistettu yhteensä kolme talousrikostiedustelijaa. Kolmannessa ohjel-massa sovittuja viittä talousrikostutkijan ja kahta talousrikostieduste-

lijän virkaa ei ole pystytty täyttämään. Tullikoulu on ollut tiiviisti mukana tutkimusprojekteissa. Merkittävimpiä tutkimuksia ovat eu-rooppalaista hallinnollista ja oikeudellista yhteistyötä tulliasioissa, erityisesti yhteisöpetosten torjunnassa, koskeva tutkimus sekä tutkimushanke EU:n laajentumisen vaikutuksista tullin talousrikostorjuntaan. Tullilaitos on aktiivisesti osallistunut alusta alkaen VIRKE-projektiin, kun yksi tiedustelija on siinä mukana osa-aikaisesti ja tullin edustajat osallistuvat myös projektin seurantaryhmän työhön.

Valtiovarainministeriö ilmoitti vastauksessaan saaneensa valmiiksi kaksi kolmannen talousrikostorjuntaohjelman hanketta. Ensimmäinen hanke liittyy aktiiviseen toimintaan kansainvälisillä foorumeilla, joilla pyritään lisäämään viranomaisyhteistyötä tietojenvaihdossa ja saatavien perinnässä. Toinen hanke liittyy tietojenvaihdonperintädirektiivin muutoksen edistämiseen EU:ssa. Lisäksi valtiovarainministeriössä oli valmisteilla kaksi torjuntahanketta. Valtiovarainministeriön vastauksesta ei käynyt ilmi, että valtiovarainministeriö yksittäisenä viranomaisena olisi mukana viranomaisten yhteisissä toimissa ja hankkeissa.

Verohallinto on mukana kolmessa viranomaisten yhteistoimessa, joista yhdessä Verohallituksen edustaja toimii puheenjohtajana. Kyseessä on sisäasiainministeriön asettama työryhmä, jonka tehtävänä on kartoittaa viranomaistyöhön liittyvien tiedonkäsittely- ja tiedonvaihto-ongelmien tilaa. Muista vastauksessa mainituista neljästä hankkeesta oli suunnitteilla asettaa tai oli asetettu työryhmä pohtimaan ja selvittämään hankkeen aihepiiriä.

Valtiovarainministeriön, Verohallituksen ja Tullihallituksen vastauksissa ei mainittu kaikkia kolmanteen torjuntaohjelmaan kuuluvia valtiovarainministeriön hallinnonalan hankkeita, mikä ilmeisesti tarkoittaa, että näiden hankkeiden suunnittelua tai toteutusta ei ollut vastausajankohtana aloitettu. Tällaisia hankkeita ovat muun muassa vähintään yhden näkyvän harmaan talouden ja talousrikollisuuden vastaisen tiedotuskampanjan toteuttaminen sekä elinkeinoelämän ja viranomaisten yhteisen ryhmän perustaminen. Ryhmän tehtävänä olisi seurata harmaan talouden ja talousrikollisuuden kehitystä sekä kehittää elinkeinoelämän omia toimenpiteitä näiden torjumiseksi.

Keskusrikospoliisi toi vastauksessaan esille, että talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjunta ei ole yksistään viranomaisten vastuulla, minkä eräät elinkeinoelämän alueet, kuten esimerkiksi rakennusala ja ravintola-ala, ovat tiedostaneet sekä ryhtyneet omalta osaltaan yhteistyöhön viranomaisten kanssa. Toisaalta myös viranomaisten pitäisi olla aktiivisia sekä muiden viranomaisten että elinkei-

noelämän edustajien kanssa, jotta harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunta edistyisi ja tehostuisi.

Taulukko 2. Torjuntahankkeiden vaiheet viranomaisittain, kesäkuu 2003.

Viranomainen	Hankkeita yhteensä	Valmiina/ toteutettu	Valmisteilla/ aloitettu	Aloittamatta	Ei tietoa
Kauppa- ja teollisuusministeriö	15	3	8	2	2
Maa- ja metsätalousministeriö	4	3	-	1	-
Konkurssiasiamiehen toimisto	2	-	2	-	-
Oikeusministeriö	15	6	5	4	-
Valtakunnansyyttäjänvirasto	2	1	-	1	-
Keskusrikospoliisi	1	1	-	-	-
Sisäasiainministeriö	17	7	5	3	2
Sosiaali- ja terveysministeriö	2	2	-	-	-
Talousrikostorjunnan johtoryhmä / SM	4	1	2	1	-
Työministeriö	3	1	-	2	-
Valtiovarainministeriö	7	2	2	-	3
Verohallitus	5	1	4	-	-
Tullihallitus	6	3	2	1	-

Taulukko 2 kertoo, että kolmannen talousrikostorjuntaohjelman hankkeista oli kesäkuussa 2003 kokonaan valmistuneina pieni osa ja että suurin osa hankkeista oli valmisteilla tai aloittamatta. Valmistuneiden hankkeiden lukumäärä on vähäinen erityisesti siksi, että osa hankkeista on siirtynyt ensimmäisestä ja toisesta talousrikostorjuntaohjelmasta, joten niiden valmistelu oli aloitettu kahden edellisen talousrikollisuustorjuntaohjelman aikana. Toisaalta monissa hankkeissa oli asetettu selvitysryhmä tai työryhmä pohjustamaan hanketyötä.

Eri hallinnonalojen hankkeista ovat useimmiten jääneet toteuttamatta hankkeet, jotka koskevat valvonta- ja torjuntatyön vakiinnuttamista ja elinkeinoelämän ja viranomaisten yhteistyön kehittämistä. Parhaimmista vaiheista näyttäivät olleen hankkeet, jotka koskevat viranomaisten osaamisen ja toimintavalmiuksien sekä lainsäädännön kehittämistä.

3.2.3 HANKKEITA HIDASTAVAT TEKIJÄT

Tarkastusviraston kyselyssä pyydettiin viranomaisia myös selvittämään, mitkä tekijät ovat hidastaneet torjuntahankkeiden toteutumista.

Kauppa- ja teollisuusministeriö kiinnitti huomiota siihen, että viranomaisten keskinäistä yhteistyötä voitaisiin kehittää suunnittelemalla ja järjestämällä koulutusta keskitetysti. Ministeriön mukaan koulutusta tulisi suunnitelmallisesti lisätä nykyisestään. Lisäksi ministeriö katsoi, että olisi tärkeää vakiinnuttaa viranomaisten välinen yhteistyö talousrikos- ja rikosten torjunnassa osaksi viranomaisten perustoimintaa. Tätä voitaisiin edistää koulutuksella ja tiedottamisella.

Maa- ja metsätalousministeriön vastauksen mukaan yksi hanke oli toteutumatta, koska varoja tämän uuden viran perustamiseen ei ole saatu.

Konkurssiasiamiehen toimiston vastauksen mukaan hankkeet tulevat valmistumaan osapuulleen aikataulussa, joskin hidastavana tekijänä ovat olleet lainsäädäntötekniset syyt.

Oikeusministeriön vastauksen mukaan ydinongelmana on se, että selvitettäviä harmaan talouden ja talousrikollisuuden tapauksia on paljon ja ne ovat vaikeita ja aikaa vieviä. Tämä on yksi keskeinen syy talousrikosprosessien pitkään kesto. Hidastumiseen ovat vaikuttaneet myös erilaiset muut syyt. Esimerkiksi lainvalmistelussa yksi perusongelma on valmistelutyövoiman riittämättömyys. Ministeriö totesi myös, että joissakin yhteisöoikeudellisissa hankkeissa saattaa olla perusteltuja epäilyksiä ehdotettujen torjuntatoimien todellisista käytännön hyödyistä.

Valtakunnansyyttäjänvirasto korosti vastauksessaan kahta asiaa. Nämä ovat poliisin tutkinta-aikojen pidentyminen sekä hovioikeusprosessi, joka on tullut voimaan 1.5.1998. Hovioikeusprosessi on hidastanut talousrikosjuttujen läpimenoa, koska tällaiset jutut käsitellään lähes poikkeuksetta suullisessa pääkäsittelyssä hovioikeudessa. Viraston mukaan on myös huomioitava, että talousrikosjuttujen vaikeutuminen ja liittyminen yhä useammin järjestäytyneeseen rikollisuuteen, kuten huumausainerikollisuuteen, on osaltaan vaikeuttanut juttujen käsittelyä.

Keskusrikospoliisi mainitsi erityisesti kaksi seikkaa. Ensinnäkin hidastuminen on johtunut Euroopan komissiossa rahanpesusäännösten valmistelun kestosta. Toiseksi vaikuttavuuden arviointi ja yhteisten luotettavien mittareiden kehittäminen eri hallinnonaloille ei ole välttämättä helposti toteutettavissa. Yksittäisillä torjuntatoimilla ja yksittäisten rikosten tutkimisella saavutetaan vain paikallista ja het-

kellistä vaikuttavuutta. Keskusrikospoliisin mukaan olisikin pyrittävä yksittäisten tapausten selvittelyn ohella laajempaan vaikuttavuuteen. Keskusrikospoliisi totesikin, että viranomaisten yhteistyön myötä tapahtunut verkottuminen on jo antanut hyviä tuloksia ja yhteistyössä koetaan olevan torjuntatyön voima myös vastaisuudessa.

Tämä tarkoittaa, että viranomaisten välistä yhteistyötä tulisi jatkaa ja kehittää edelleen, jotta voitaisiin saavuttaa mahdollisimman laajaa ja kehittynyttä harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaa tulevaisuudessa. Viranomaistoiminnan tulisi olla arkipäiväistä, normaalia torjuntatoimintaa, eikä vain yksittäisiä ja hetkellisiä projekteja ja hankkeita.

Sisäasiainministeriön vastauksessa ei suoraan pohdittu hankkeita hidastavia tekijöitä, mutta sitäkin enemmän tarkasteltiin niitä talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntaa heikentäviä tekijöitä, joita on aikaisemmin käsitelty tässä tarkastuskertomuksessa.

Tuotevalvontakeskus kokee tulevaisuuden haasteeksi omalla hallinnonalallaan anniskelu- ja vähittäismyyntilupa-asioiden siirtämisen kokonaan aluehallinnon tehtäväksi. Keskuksessa epäillään, että tämä voisi tulevaisuudessa heikentää harmaan talouden torjuntaa. Tuotevalvontakeskus korosti, että keskuksessa on jo olemassa erikoistunutta asiantuntemusta, jota voidaan hyödyntää vaativissakin torjuntatehtävissä.

Talousrikostorjunnan johtoryhmä ja valtiovarainministeriö eivät vastauksissaan arvioineet, mitkä tekijät olisivat voineet hidastaa torjuntahankkeiden toteutumista.

Verohallituksen mukaan torjuntahankkeiden toteutumista on hidastanut se, ettei kaikista ehdotetuista säädösmuutoksista ole syntynyt riittävää yksimielisyyttä. Verohallinto toi esille esimerkiksi Lipposen II hallituksen vastaukset eduskuntakyselyihin, jotka koskivat käännetyn arvonlisäverojärjestelmän käyttöönottoa, hallintarekisteröintiä sekä pakollista kulkulupajärjestelmää rakennustyömailla.

3.2.4 VIRANOMAISTEN YHTEISTOIMINTA

Kyselyssä pyydettiin myös vastausta siihen, missä torjuntahankkeissa ja minkä viranomaisen kanssa vastaaja on toiminut viranomaisyhteistyössä harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa. Lisäksi kysyttiin, minkälaisia viranomaisyhteistyömuotoja vastaajalla on ollut torjuntahankkeissa.

Kauppa- ja teollisuusministeriö korosti vastauksessaan, että erityisesti EU-tarkastuksissa ministeriöiden sisäisillä tarkastajilla on yhteistyötä, kun he kokoontuvat noin kerran kuukaudessa käsittelemään ajankohtaisia asioita. Lisäksi EU-säädösten edellyttämää tarkastustoimintaa on yhteistyöllä pyritty standardisoimaan kehittämällä työmenetelmiä ja raportointia.

Maa- ja metsätalousministeriössä yhteistyötä tehdään TE-keskusten ja muiden ministeriöiden valvontaviranomaisten kanssa. Lisäksi ministeriö on edustettuna talousrikostorjunnan johtoryhmässä. Yksittäisissä väärinkäytösepäilytapauksissa yhteistyötä on ollut muun muassa poliisin ja tulliviranomaisten kanssa. Ministeriö toimii yhteistyössä myös Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) kanssa.

Konkurssiasiamiehen toimiston vastauksessa keskeisimmiksi viranomaisiksi viranomaisyhteistyössä mainitaan veroviranomaiset ja poliisi. Muita yhteistyötahoja ovat syyttäjät, tullilaitoksen virkamiehet, ulosottoviranomaiset ja Valtiokonttori. Lisäksi toimistolla on edustaja VIRKE-projektissa sekä talousrikollisuuden johtoryhmässä.

Konkurssiasiamiehen toimistossa yhteistyömuotoja käytetään lähinnä konkurssiasiamiehen konkurssipesissä teettämässä erityistilintarkastuksissa, joiden jatkotoimenpiteet suunnitellaan pesänhoitajien ja verovelkojien kanssa. Tarkastuskertomukset annetaan poliisille ja syyttäjille.

Oikeusministeriön pääasialliset osallistumismuodot ovat talousrikostorjunnan johtoryhmän työ, rikosketjuhanke ja yhteiset korkean tason tapaamiset sisäasiainministeriön kanssa. Yhteistyötä tehdään myös poliisin, tullin ja verottajan edustajien kanssa.

Valtakunnansyyttäjänviraston mukaan viranomaisten välinen yhteistyö on ollut rikosasian laadusta riippuen jatkuvaa kaikkien valvontaviranomaisten kanssa. Tärkein on ollut esitutkintayhteistyö erisidosryhmien kesken, joista keskeisimpiä ovat poliisi, työsuojeluviranomaiset, veroviranomaiset, Kansaneläkelaitos ja VIRKE-projekti.

Esimerkiksi keskusrikospoliisin tekemässä talousrikostorjunnassa yhteistyö syyttäjien kanssa on tehostunut. Käytännössä syyttäjä on mukana jo esitutkinnan alkuvaiheista lähtien. Valtakunnansyyttäjänviraston kanssa keskusrikospoliisi on aloittanut virkamiesvaihdon. Myös rahanpesun selvittelykeskus, tulli-, rajavartio-, vero- ja ulosottoviranomaiset ovat yhteistyössä keskusrikospoliisin kanssa.

Laaja-alaisena viranomaisten välisen yhteistyön muotona keskusrikospoliisi mainitsi VIRKEN. Keskusrikospoliisi on edustettuna sen

seurantaryhmässä ja rahanpesun selvittelykeskus on edustettuna projektissa pysyvästi.

Sosiaali- ja terveysministeriö mainitsi esimerkkinä hyvästä viranomaisyhteistyöstä Kaakkois-Suomen veroviraston ravintolaprojektin, jossa tarkoituksena oli ravintola-alaan kohdistuva tehostettu verovalvonta. Yhteistyö on jatkunut myös kolmannessa torjuntaohjelmassa, kun tuotevalvontakeskus on osallistunut valtakunnalliseen ravintolaelinkeinon kohdistuvaan toimialaprojektiin. Tässä projektissa VIRKE on keskeisessä asemassa keräämällä luparekisteritietoja ja verotustietoja tietojärjestelmäänsä.

Sosiaali- ja terveysministeriön mukaan tuotevalvontakeskus, verohallinto ja ulosottohallinto toimivat yhteisessä projektissa, jossa kehitetään perintäyhteistyötä ja jossa eri viranomaisten ylläpitämiä rekistereitä hyödynnetään valvonnassa.

Työministeriön vastauksessa viitattiin muun muassa Kansaneläkelaitoksen ja työvoimatoimistojen väliseen tietojen vaihtoon sekä säännölliseen yhteistyöhön, jota harjoitetaan TE-keskuksien kanssa.

Tullihallitus on keskeisesti toiminut yhteistyössä monien viranomaisten, kuten keskusrikospoliisin, suojelupoliisin, verottajan, ulosottoviranomaisten ja syyttäjien kanssa. Tällä hetkellä on runsaasti monenlaisia yhteistyömuotoja. Tullihallinnon virkamiehet osallistuvat esimerkiksi talousrikoskoulutukseen verottajan, poliisin ja Valtakunnansyyttäjänviraston järjestämille kursseille. Tullihallituksella on myös edustaja talousrikostorjunnan johtoryhmässä ja VIRKEN seurantaryhmässä. Lisäksi tullilla ilmoittaa rajalla tavatuista isoista käteisvaroista keskusrikospoliisin rahanpesun selvittelykeskukselle ja seuraa valtiovarainministeriön kanssa Euroopan komissiossa valmisteltavaa säädöstä, joka koskee käteisen rahan ilmoittamisvelvollisuutta tulliviranomaisille EU:n ulkorajoilla. Tulli osallistuu sisäasiainministeriön kanssa talousrikosohjelmien tulosten arviointijärjestelmien suunnitteluun ja toteutukseen. Tullilaitos on tehnyt sopimuksen maa- ja metsätalousministeriön sekä valtiovarainministeriön kanssa maatalouden vientitukien tarkastamisesta ja valvomisesta.

Verohallitus mainitsi vastauksessaan tärkeimmiksi sidosviranomaisiksi tullin, ulosoton, poliisin ja alkoholiviranomaiset.

3.2.5 YHTEENVETO HANKKEIDEN TOTEUTUMISESTA

Aloittamattomia ja ohjelmasta toiseen siirtyneitä hankkeita on paljon. Parhaiten ovat toteutuneet hankkeet, jotka koskevat viranomaisten

osaamista sekä toimintavalmiuksien ja lainsäädännön kehittämistä. Sen sijaan ei ole niinkään onnistuttu vakiinnuttamaan torjuntatyötä siten, että siihen olisi saatu pysyvästi asiantuntevaa, pitkäjänteiseen torjuntatyöhön sopivaa henkilöstöä.

Hankkeiden viivästymiseen, siirtymiseen ja toteuttamatta jäämiseen on toki muitakin syitä. Kyselyn vastaukset tukevat kuitenkin selvästi tässä tarkastuskertomuksessa aikaisemmin esitettyä siinä, että harmaan talouden ja talousrikostorjunnasta puuttuu selkeä kokonaisvastuu ja toiminnan koordinointi. Vastuun puuttuminen näkyy selkeimmin viranomaisten yhteisissä torjuntahankkeissa. Hankkeita ei ole myöskään priorisoitu eikä niiden toteuttamiselle ole asetettu selkeitä aikatauluja. Hankkeiden pitäisi tukea toisiaan, jolloin torjuntatyöhön saataisiin nykyistä enemmän pitkäjänteisyyttä ja jatkuvuutta. Torjuntatyö tulisi vakiinnuttaa osaksi viranomaisten perustoimintaa.

Kyselyn vastaukset osoittivat myös sen, että viranomaisten välistä yhteistyötä tulisi huomattavasti lisätä myös VIRKE-projektin ulkopuolelle. Lisäksi elinkeinoelämän ja viranomaisten välinen yhteistyöhanke pitäisi toteuttaa mahdollisimman pian.

LÄHTEET:

1. Lait, asetukset ja muut normit

Valtioneuvoston periaatepäätös hallituksen toimintaohjelmaksi talousrikollisuuden ja harmaan talouden vähentämiseksi vuosina 1996-1998 (1996)

Valtioneuvoston periaatepäätös hallituksen toimintaohjelmaksi talousrikollisuuden ja harmaan talouden vähentämiseksi vuosina 1999-2001 (1998)

Valtioneuvoston periaatepäätös hallituksen toimintaohjelmaksi talousrikollisuuden ja harmaan talouden vähentämiseksi vuosina 2002-2005 (2001)

2. Muut kirjalliset lähteet

Harmaan talouden selvitystyöryhmän loppuraportti (1995): Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 1995:6. Helsinki.

Kalliokoski, Tapio (2001): Talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntaohjelman vaikuttavuus ja tulokset. Turun yliopisto.

Valtiontalouden tarkastusvirasto (1995): Talousrikostorjunta viranomaistoiminnassa. Tarkastuskertomus 17/1995.

Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta 2001 (2002): Helsinki.

Viranomaisyhteistyön kehittämisprojekti (2002): Harmaan talouden tilannekatsaus keväällä 2002.

3. Kyselyt

Kysely 3.4.2003 Kauppa- ja teollisuusministeriö
 Maa- ja metsätalousministeriö
 Oikeusministeriö
 Konkurssiasiamiehen toimisto
 Valtakunnansyyttäjänvirasto
 Sisäasiainministeriö
 Talousrikostorjunnan johtoryhmä

Keskusrikospoliisi
Sosiaali- ja terveysministeriö
Työministeriö
Valtiovarainministeriö
Verohallitus
Tullihallitus

LITTEET

KYSELY VIRANOMAISTOIMINNASTA HARMAAN TALOUDEN JA TALOUSRIKOLLISUUDEN TORJUNNASSA

Valtioneuvosto on periaatepäätöksellään 20.6.2001 vahvistanut kolmannen talousrikostorjuntaohjelman vuosille 2002 - 2005 talousrikollisuuden ja harmaan talouden vähentämiseksi. Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan keskeisenä toimintamallina Suomessa on viranomaisyhteistyö. Viranomaisyhteistyöllä on saavutettu merkittäviä tuloksia ja sitä pidetään jatkossakin hyvänä harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntakeinona. Asiaan liittyvissä selvityksissä ja viranomaisten eri yhteyksissä antamissa lausunnoissa on kuitenkin esiintuotu eräitä tekijöitä, puutteita ja ongelmakohtia, jotka ovat saattaneet heikentää harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaa ja siinä tehtävää yhteistyötä.

Tällaisia ovat muun muassa seuraavat tekijät:

1. Sektoroitunut valtion hallinto.
2. Viranomaisten alueellinen ja toiminnallinen jakautuminen sekä eri viranomaisten ristiriitaiset tavoitteet.
3. Selkeä kokonaisvastuun ja toiminnan koordinoinnin puuttuminen.
4. Vastuuviranomaisia paljon.
5. Viranomaisten omat tulostavoitteet heikentävät viranomaisyhteistyötä harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa.
6. Viranomaisten sitoutuminen harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaan eritasoista.
7. Viranomaisten ”väsyminen” harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaan.
8. Torjuntahankkeita paljon, hankkeita ei ole priorisoitu eikä hankkeiden läpiviemiselle ole selkeitä aikatauluja.
9. Selvitettäviä harmaan talouden ja talousrikollisuuden tapauksia on paljon, ne ovat vaikeita ja aikaa vieviä.
10. Viranomaisten resurssipula.
11. Talousrikostutkijoiden rekrytointiongelmat.
12. Tutkijoiden pätevyyden, koulutuksen ja erikoistumisen puute.
13. Viranomaisten, elinkeinoelämän ja järjestöjen erilaiset näkemykset harmaan talouden ja talousrikostorjunnan toimenpiteistä.
14. Viranomaisten erilaiset näkemykset viranomaisyhteistyön kehittämisprojekti VIRKEN asemasta, toimivallasta ja tulevista tehtävistä.
15. Talousrikollisuuden ja harmaan talouden johtoryhmän nykyinen toiminta.

16. Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaohjelmien vaikuttavuuden selvittämisen puutteellisuus.

Kyselyssä on kuusi kysymystä, joista kaksi ensimmäistä (osa 1) ovat yleisiä kysymyksiä ja loput neljä kysymystä (osa 2) liittyvät torjuntahankkeisiin.

Osa 1. Yleiset kysymykset

- 1. Miten edellä mainitut tekijät (kohdat 1-16) mielestänne vaikuttavat harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaan, siinä tapahtuvaan viranomaisyhteistyöhön ja torjuntaohjelmaan sisältyvien hankkeiden toteutumiseen?**
- 2. Miten viranomaisyhteistyötä ja harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaa tulisi jatkossa tehostaa ja kehittää?**

Osa 2. Talousrikostorjuntaohjelma ja torjuntahankkeet

Osassa kaksi on neljä kysymystä, jonka jälkeen on luettelo viranomaisten yhteisistä kolmannen talousrikostorjuntaohjelman (2002-2005) toimista ja torjuntahankkeista sekä torjuntahankkeista hallinnonaloittain.

- 3. Missä vaiheessa ovat toisen talousrikostorjuntaohjelman torjuntahankkeenne tällä hetkellä?**
- 4. Missä vaiheessa alla mainitut kolmannen talousrikostorjuntaohjelman torjuntahankkeenne ovat tällä hetkellä? (Vastatkaa viranomaisten yhteisten toimien ja oman hallinnonalanne sekä mahdollisten muiden torjuntahankkeidenne osalta.)**
- 5. Mitkä tekijät ovat hidastaneet torjuntahankkeiden toteutumista?**
- 6. Missä torjuntahankkeissa ja minkä viranomaisen kanssa olette toimineet viranomaisyhteistyössä harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa? Minkälaisia viranomaisyhteistyömuotoja teillä on ollut torjuntahankkeissa?**

Viranomaisten yhteiset toimet

- ☐ Talousrikostorjuntaan liittyvän viranomaisyhteistyön vakiinnuttaminen osaksi viranomaisten perustoimintaa. Edellisissä ohjelmissa painopistealueina olleen harmaan talouden torjunnassa rinnalle on nostettava työ- ja ympäristörikoksiin liittyvä problematiikka ja osaaminen sekä laajennettava ja kehitettävä viranomaisten yhteistyötä Euroopan yhteisön varoihin kohdistuvien väärinkäytösten torjumiseksi.
- ☐ Viranomaisten mahdollisuuksia torjua ennakolta tukihakemuksiin kohdistuvia väärinkäytöksiä on parannettava. Selvitetään mahdollisuudet viranomaisten tietojenvaihto- ja saantioikeuksien laajentamiseksi. Selvitetään mahdollisuudet massatietojen luovuttamisoikeuden laajentamisesta valvontaviranomaisten kesken.
- ☐ Väärinkäytösasioita hoitavan yhteyshenkilön nimeäminen eri viranomaisiin niin valtakunnalliselle, alueelliselle kuin paikallistasollekin.
- ☐ Kehitetään viranomaisten yhteistä koulutusta järjestämällä keskitetysti ja suunnitelmallisesti talousrikoksiin liittyviä yhteiskoulutustilaisuuksia. Esimerkkeinä: Poliisin ja syyttäjän yhteistyön edelleen kehittäminen yhteisen koulutuksen avulla. Rikosasioiden käsittelyajan lyhentäminen edellyttää poliisin ja syyttäjän yhteistyön kehittämistä. Talousrikoksia käsittelevien tuomareiden kutsuminen mukaan poliisin talousrikostorjuntaohjelmaan.
- ☐ Viranomaisten on varauduttava mahdolliseen konkurssiaaltoon uuden teknologian yritysten osalta. Konkurssiasioiden yhteydessä on oltava riittävät valmiudet selvittää ja tutkia niin konkurssin yhteydessä kuin mahdollisen listautumisenkin yhteydessä tapahtuneet väärinkäytökset.
- ☐ Uusien rikostyyppien tutkinnan kehittäminen, työ- ja ympäristörikoksia koskevan koulutuksen kytkeminen talousrikoskoulutusohjelmaan, viranomaisrintaman laajentaminen valvontaviranomaisten kesken.
- ☐ Arvopaperimarkkinarikosten tunnistamiseen ja tutkintaan liittyvän koulutuksen sekä arvopaperimarkkinoiden yhteydessä toimivien viranomaisten yhteistyön lisääminen ja kehittäminen.
- ☐ Talousrikollisuuden, huumausainerikollisuuden ja muun vakavan ammattimaisen rikollisuuden rajapinnassa toimivaan järjestäytyneeseen rikollisuuteen puututaan laaja-alaisin viranomaistoimin.
- ☐ Konkurssirikosten tutkintataidon ylläpitäminen. Konkurssiasioiden yhteydessä on oltava riittävät valmiudet selvittää ja tutkia niin konkurssin yhteydessä kuin mahdollisten listautumistenkin yhteydessä tapahtuneet väärinkäytökset.

☐ Rahanpesun torjunnassa tulee selvittää ilmoitusvelvollisuuden käyttöalan laajentamista ainakin huutokaupatoimintaan sekä ajoneuvojen kaupankäyntiin sekä lakimiesammattin harjoittajiin rahoituspalveluja tarjotessaan.

Kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonala

- ☐ 1 ylitarkastaja valvontaan (vuosien 1999-2001 talousrikosohjelman myötä perustettujen virkojen vakinaistaminen ja niiden saattaminen ohjelman mukaiseen toimintaan)
- ☐ Palkka- ja sosiaaliturvan väärinkäytösten estämiseksi viranomaisten tietoyhte-yksiä parannetaan. Selvitetään valvontaviranomaisten henkilötietojen luovutta-miseen ja saamiseen liittyvät ongelmat ja valmistellaan tehtyjen selvitysten pe-rusteella tarvittavat lainmuutokset.
- ☐ Tilintarkastajan riippumattomuuden tehostaminen. EU:n komissiossa valmis-teilla suositus, joka kiristäisi mm. tilintarkastajien omistusrajoituksia tarkastetta-vassa yrityksessä.
- ☐ Tilintarkastuksen laadullinen varmistus. Komission suositus 21.11.
- ☐ Tilintarkastajien toimintaa valvovien Valtion tilintarkastuslautakunnan, Kes-kuskauppakamarin tilintarkastuslautakunnan ja kauppakamarien tilintarkastusva-liokuntien tiedonsaantia viranomaisilta valvontatehtävänsä varten parannetaan.
- ☐ Lisätään asteittain hyväksytyjen tilintarkastajien valitsemisvelvollisuutta, vä-hennetään asteittain maallikkotilintarkastajien käyttöä.
- ☐ Vastuu tilinpäätösten rekisteröinnin laiminlyönnistä. Seurataan asiassa osake-yhtiölain vaikutuksia.
- ☐ Tilintarkastajien rahanpesuilmoitusvelvollisuus. Rahanpesudirektiivin muutok-sen implementointi tilintarkastajien osalta.
- ☐ Ulkopuolisten kirjanpitäjien rahanpesuilmoitusvelvollisuus.
- ☐ 2 ylitarkastajaa sisäiseen tarkastukseen
- ☐ Yritystukien tarkastamisen tehostaminen ja tarkastettavien hakemusten määrän nostaminen.
- ☐ Selvitetään mahdollisuudet rakentaa julkinen tietokanta omistuksista ainakin viranomaiskäyttöön (Verohallinto, Tilastokeskus, VM, KTM)
- ☐ Selvitetään tarvetta korottaa säätiön perustamisen edellyttämän vähimmäispää-oman määrää.
- ☐ Liiketoimintakiellon viranomaisilmoittaminen kaupparekisteriin. Tutkintaan mahdollisuuksia oikeuttaa Oikeusrekisterikeskus ilmoittamaan suoraan Patenti- ja rekisterihallitukselle liiketoimintakiellot asianosaisten yritysten tietoihin.

☒ Tutkitaan mahdollisuudet muuttaa elinkeinonharjoittamisesta annettua lakia niin, että leimasimien valmistaminen ja kauppa säädettäisiin luvanvaraiseksi elinkeinoksi.

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala

- ☐ 1 ylitarkastaja valvontaan (vuosien 1999-2001 talousrikosohjelman myötä perustettujen virkojen vakinaistaminen ja niiden saattaminen ohjelman mukaiseen toimintaan)
- ☐ Palkka- ja sosiaaliturvan väärinkäytösten estämiseksi viranomaisten tietoyhteyksiä parannetaan. Selvitetään valvontaviranomaisten henkilötietojen luovuttamiseen ja saamiseen liittyvät ongelmat ja valmistellaan tehtyjen selvitysten perusteella tarvittavat lainmuutokset.
- ☐ 1 ylitarkastaja valvontaan
- ☐ EU:n komissio on kiinnittänyt huomiota maatalouden tukien väärinkäyttöksiin ja edellyttää valvontatoimien tehostamista kansallisella tasolla. Tehostetaan maataloustukiin liittyvää valvontaa.

Oikeusministeriö

- ☐ 12 talousrikossyyttäjää, 1 lakimies, 5 ekonomia, 2 av.ulosottomiestä (vuosien 1999-2001 talousrikosohjelman myötä perustettujen virkojen vakinaistaminen ja niiden saattaminen ohjelman mukaiseen toimintaan)
- ☐ Palkka- ja sosiaaliturvan väärinkäytösten estämiseksi viranomaisten tietoyhteyksiä parannetaan. Selvitetään valvontaviranomaisten henkilötietojen luovuttamiseen ja saamiseen liittyvät ongelmat ja valmistellaan tehtyjen selvitysten perusteella tarvittavat lainmuutokset.
- ☐ Vastuu tilinpäätösten rekisteröinnin laiminlyönnistä. Seurataan asiassa osakeyhtiölain vaikutuksia.
- ☐ Rahanpesun torjunnassa tulee selvittää ilmoitusvelvollisuuden käyttöalan laajentamista ainakin huutokauppatoimintaan sekä ajoneuvojen kaupankäyntiin sekä lakimiesammatin harjoittajiin rahoituspalveluja tarjotessaan.
- ☐ Selvitetään tarvetta korottaa säätiön perustamisen edellyttämän vähimmäispääoman määrää.
- ☐ Konkurssisäännön muuttaminen siten, että konkurssiasiamiehellä olisi oikeus ottaa julkisen selvittelyn alaiseksi konkurssipesä, joka muuten raukeaisi varojen vähäisyyden vuoksi.
- ☐ Liiketoimintakiellon viranomaisilmoittaminen kaupparekisteriin. Tutkintaan mahdollisuuksia oikeuttaa Oikeusrekisterikeskus ilmoittamaan suoraan Patentti- ja rekisterihallitukselle liiketoimintakiellot asianosaisten yritysten tietoihin.
- ☐ Ulosottoimisessa on saatu aikaiseksi erinomaisia tuloksia perustamalla Helsinkiin ja Etelä-Suomen läänin alueelle erityiset erityisperintäryhmät. Toiminnan alueelliseksi levittämiseksi koko maata kattavaksi perustetaan yksi erityisperintäryhmä Länsi-Suomen alueelle ja toinen Itä-Suomen ja Oulun läänin alueelle.
- ☐ Piiloon jäänyt rikoshyöty. Talousrikostyöryhmä julkaisi syksyllä 2000 ehdotuksensa rikoslain talousrikossäännösten tarkastamiseksi. Ehdotuksessa kiinnitetään huomio piiloon jääneeseen rikoshyötyyn. Ryhdytään valmistelemaan lainsäädäntöä, joka mahdollistaa tuomion purkamisen tuomitun vahingoksi menettämisseuraamuksen osalta.
- ☐ Menettämisseuraamussäännöstöä koskevat ehdotukset, jotka sisältyvät eduskunnan käsittelyssä olevaan hallituksen esitykseen sekä 30.9.2000 julkaistuun talousrikostyöryhmän mietintöön, tulevat edellyttämään esitutkintalainsäädännön muutoksia. Samassa yhteydessä tulee selkeyttää myös pakkokeinolakiin sisältyvien turvaamistoimissäännösten soveltamisalaa siltä osin, kuin kyse on esimerkiksi rikoslain 32 lukuun perustuvan menettämisseuraamuksen turvaamisesta

sekä pankki- ja arvo-osuustilillä olevien varojen ottamisesta viranomaisen hal-
tuun menettämisseuraamuksen turvaamiseksi

- ☐ Pakkokeinolakiin perustuvien turvaamistoimien täytäntöönpanoon liittyvää säännöstöä tulee myös selkeyttää.
- ☐ Rikoshyödyn takaisinsaantia tehostetaan edelleen työtapoja ja viranomaisten yhteisiä menetelmiä kehittämällä.
- ☐ Euroopan neuvoston Crime in Cyber Space-sopimuksen voimaansaattamisen yhteydessä esitutkinta- ja pakkokeinolain säännökset ajantasaistetaan ottaen huomioon informaatioteknologisen ympäristön lainsäädännölle asettamat vaatimukset.
- ☐ Selvitetään arvopaperimarkkinarikoksia koskevien tunnusmerkistöjen ja seuraamusjärjestelmän toimivuus.
- ☐ Rikosasioidenoikeudenkäyntimenettelyjen uudistamisen yhteydessä selvitetään mahdollisuuksia lainsäädännöllisin keinoin tehostaa laajojen juttujen oikeuskäsittelyä.
- ☐ Muutetaan lainsäädäntöä siten, että sosiaalietuuksien väärinkäyttöä koskevat erityiskriminalisoinnit kumotaan ja teot arvostellaan yhtenäisesti rikoslain nojal-
la ja saatetaan samalla teot virallisen syytteen alaisiksi.
- ☐ Valmistellaan oikeusministeriön talousrikostyöryhmän mietinnön pohjalta hal-
lituksen esitys talousrikossäännösten tarkistamisesta.
- ☐ Venäjän-vientikaupassa ilmitulleissa väärrien ja valheellisten asiakirjojen val-
mistamisessa on laajamittaisesti käytetty erikseen tarpeita varten Suomessa val-
mistettuja vääriä leimasimia. Esitutkinnassa on ongelmaksi muodostunut lei-
masinvalmistajan rikosoikeudellinen asema. Selvitetään leimasinvalmistajan
rikosoikeudellinen asema.
- ☐ Avainsyyttäjäjärjestelmän kehittäminen. Syyttäjien erityisosaamista muun mu-
assa talous-, työ- ja ympäristörikoksiin on kehitettävä erityisen avainsyyttäjäjär-
jestelmän ja siihen liittyvän koulutuksen avulla.

Sisäasiainministeriön hallinnonala

- ☐ 17 talousrikostutkijaa (vuosien 1999-2001 talousrikosohjelman myötä perustettujen virkojen vakinaistaminen ja niiden saattaminen ohjelman mukaiseen toimintaan).
- ☐ tutkimustoiminta (PAKK).
- ☐ torjuntahankkeet (koordinaatio, koulutus, julkaisut).
- ☐ Tieteellistä tutkimustoimintaa jatketaan. Painopistealueina muun muassa työ- ja ympäristörikokset, erilaisiin tukiin kohdistuvat väärinkäytökset sekä yritystoimintaan liittyvä sosiaalietuuksien väärinkäyttäminen.
- ☐ Tutkimustoimintaa pyritään painottamaan viranomaisten päätöksentekotarpeet huomioivaan nopeaan ongelmalähtökohtaiseen tutkimukseen sekä jatkuvaan seuranta- ja analyysitoimintaan.
- ☐ Talousrikostorjuntaohjelmien vaikuttavuuden arviointi ja mittaaminen.
- ☐ Palkka- ja sosiaaliturvan väärinkäytösten estämiseksi viranomaisten tietoyhteisyyksiä parannetaan. Selvitetään valvontaviranomaisten henkilötietojen luovuttamiseen ja saamiseen liittyvät ongelmat ja valmistellaan tehtyjen selvitysten perusteella tarvittavat lainmuutokset.
- ☐ Perustetaan elinkenoelämän ja viranomaisten yhteinen ryhmä, jonka tehtävänä on seurata harmaan talouden ja talousrikollisuuden kehitystä sekä kehittää elinkenoelämän omia toimenpiteitä näiden torjumiseksi.
- ☐ Kehitetään viranomaisten yhteistä koulutusta järjestämällä keskitetysti ja suunnitelmallisesti talousrikoksiin liittyviä yhteiskoulutustilaisuuksia. Esimerkkeinä: Poliisin ja syyttäjän yhteistyön edelleen kehittäminen yhteisen koulutuksen avulla. Rikosasioiden käsittelyajan lyhentäminen edellyttää poliisin ja syyttäjän yhteistyön kehittämistä. Talousrikoksia käsittelevien tuomareiden kutsuminen mukaan poliisin talousrikostorjuntaohjelmaan.
- ☐ Viranomaisten on varauduttava mahdolliseen konkurssiaaltoon uuden teknologian yritysten osalta. Konkurssiasioiden yhteydessä on oltava riittävät valmiudet selvittää ja tutkia niin konkurssin yhteydessä kuin mahdollisen listautumisenkin yhteydessä tapahtuneet väärinkäytökset.
- ☐ Uusien rikostyyppien tutkinnan kehittäminen, työ- ja ympäristörikoksia koskevan koulutuksen kytkeminen talousrikoskoulutusohjelmaan, viranomaisrintaman laajentaminen valvontaviranomaisten kesken.

- Arvopaperimarkkinarikosten tunnistamiseen ja tutkintaan liittyvän koulutuksen sekä arvopaperimarkkinoiden yhteydessä toimivien viranomaisten yhteistyön lisääminen ja kehittäminen.
- Yritysanalyysirekisterin perustaminen osaksi poliisin rekisterijärjestelmää. Selvitetään lainsäädännölliset mahdollisuudet perustaa uusi talousrikostorjuntaa ja erityisesti talousrikostiedustelua tehostava tietokanta poliisin hallintoon. Rekisterin perustietokantana toimii kaupparekisterin ja Suomen Asiakastieto Oy/ Dun & Bradstreet Oy:n yritystietokanta sekä poliisin rikosilmoitusjärjestelmä. Lisäksi tietokantaan voidaan syöttää tiedustelutietoa (vrt. EPRI-rekisteri).
- Varaudutaan tietoteknisten rikosten lukumäärän voimakkaaseen kasvuun samoin kuin siihen, että rikostutkinta tulee entistä enemmän perustumaan elektronisista välineistä saatavaan todistusaineistoon. Poliisin tulee ylläpitää riittävä laadullinen ja määrällinen taso todistusaineiston käsittelemiseksi, kehittää menetelmiään, lisätä koulutustaan sekä osallistua kansalliseen ja kansainväliseen keskusteluun.
- Tietoverkkojen haavoittuvuus edellyttää, että viranomaiset osallistuvat voimakkaasti tietorikollisuuden preventiiviseen toimintaan. Tietoverkoissa tapahtuva tiedustelua ja tutkintaa on kehitettävä. Virtuaalinen peitetoiminta on käynnistettävä.
- Rahanpesun torjunnassa tulee selvittää ilmoitusvelvollisuuden käyttöalan laajentamista ainakin huutokauppatoimintaan sekä ajoneuvojen kaupankäyntiin sekä lakimiesammatin harjoittajiin rahoituspalveluja tarjotessaan.
- Osoite- ja asuntotietojen luotettavuuden ja ajantasaisuuden sekä väestörekisteriviranomaisen tarkastusmahdollisuuden parantaminen.
- Kehitetään ja tehostetaan rikoshyödyn jäljittämistä selvittämällä kansainväliseen rikoshyödyn jäljittämiseen liittyvät ongelmat. Hanke toteutetaan viranomaisten yhteisenä projektina, aikaisemman, keskusrikospoliisiin sijoitetun rikoshyödyn jäljittämiprojektin tapaan. Keskusrikospoliisi osallistuu omalta osin toimintaan vastuullaan olevien rikoshyödyn jäljittämisryhmien myötä.
- Rikoshyödyn takaisinsaantia tehostetaan edelleen työtapoja ja viranomaisten yhteisiä menetelmiä kehittämällä.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala

- ☐ 2 ylitarkastajaa valvontaan (vuosien 1999-2001 talousrikosohjelman myötä perustettujen virkojen vakinaistaminen ja niiden saattaminen ohjelman mukaiseen toimintaan)
- ☐ Palkka- ja sosiaaliturvan väärinkäytösten estämiseksi viranomaisten tietoyhteyksiä parannetaan. Selvitetään valvontaviranomaisten henkilötietojen luovuttamiseen ja saamiseen liittyvät ongelmat ja valmistellaan tehtyjen selvitysten perusteella tarvittavat lainmuutokset.

Talousrikostorjunnan johtoryhmä

- ☐ Toteutetaan ohjelman aikana vähintään yksi näkyvä tiedotuskampanja, jolla vahvistetaan harmaan talouden ja talousrikollisuuden vastaista suhtautumista yhteiskunnassa.
- ☐ Viranomaisten mahdollisuuksia torjua ennakolta tukihakemuksiin kohdistuvia väärinkäytöksiä on parannettava. Selvitetään mahdollisuudet viranomaisten tietojenvaihto- ja saantioikeuksien laajentamiseksi. Selvitetään massatietojen luovuttamisoikeuden laajentamisesta valvontaviranomaisten kesken.

Työministeriön hallinnonala

- ☐ Palkka- ja sosiaaliturvan väärinkäytösten estämiseksi viranomaisten tietoyhteyksiä parannetaan. Selvitetään valvontaviranomaisten henkilötietojen luovuttamiseen ja saamiseen liittyvät ongelmat ja valmistellaan tehtyjen selvitysten perusteella tarvittavat lainmuutokset.
- ☐ 1 ylitarkastaja työministeriöön
- ☐ EU:n rakennerahastojen varojen väärinkäytösten tutkinnan tehostaminen.

Valtiovarainministeriön hallinnonala

- ☐ Viranomaisyhteistyön kehittämisprojektia jatketaan talousrikostorjuntaohjelman loppuun saakka. Projektin tehtävänä on kehittää viranomaistoimintaa jakamalla eri viranomaisille tietoa talousrikoksista ja talousrikollisuudesta, ylläpitää kokonaiskuvaavaa talousrikollisuudesta, tehdä aloitteita lainsäädäntöön tai viranomaistoiminnan parantamiseksi sekä kehittää menetelmiä talousrikosten ennalta torjumiseksi.
- ☐ Palkka- ja sosiaaliturvan väärinkäytösten estämiseksi viranomaisten tietoyhteistyä parannetaan. Selvitetään valvontaviranomaisten henkilötietojen luovuttamiseen ja saamiseen liittyvät ongelmat ja valmistellaan tehtyjen selvitysten perusteella tarvittavat lainmuutokset.
- ☐ Aktiivinen toiminta kansainvälisillä foorumeilla viranomaisyhteistyön tietojenvaihdon ja saatavien perinnän lisäämiseksi ja tehostamiseksi.
- ☐ Perustetaan elinkenoelämän ja viranomaisten yhteinen ryhmä, jonka tehtävänä on seurata harmaan talouden ja talousrikollisuuden kehitystä sekä kehittää elinkenoelämän omia toimenpiteitä näiden torjumiseksi.
- ☐ Selvitetään tarpeet ja mahdollisuudet täsmentää työvoimavaltaiten alojen toimeksiantajien selonotto- ja ilmoitusvelvollisuutta näillä aloilla tapahtuvaan aliturakointiin liittyvän harmaan talouden ja muiden epäterveiden ilmiöiden karsimiseksi.
- ☐ Arvolisäverolla tapahtuvat väärinkäytökset ovat edelleen yleisin väärinkäytöstekotapa verorikosasioissa. Kuittikaupasta johtuvat rikosasiat sitovat huomattavasti tutkintaviranomaisten resursseja. Selvitetään mahdollisuudet arvonlisäverolla tapahtuvien väärinkäytösten estämiseksi.
- ☐ Kansainväliseen sijoitustoimintaan liittyvät veron välttämismahdollisuudet edellyttävät viranomaisten tietojensaantimahdollisuuksien parantamista. Käynnistetään selvitystyö, jonka perusteella toteutetaan tarvittavat ilmoitusvelvollisuutta ja viranomaisten tietojensaantioikeutta koskevat säännösmuutokset.
- ☐ Ilmoitusvelvollisuus käteisen rahan kuljettamisesta yli maiden välisten rajojen. Ehdotus vireillä Euroopan komissiossa, suomen kansalliseen lainsäädäntöön on tehtävä tarpeelliset muutokset.
- ☐ Veropakettin (erit. säästödirektiivin) toteutumisen edistäminen EU:ssa.
- ☐ Väliyhteisölainsäädännön tarkistaminen vastaamaan uuden oikeuskäytännön haasteisiin.
- ☐ Perintädirektiivin muutoksen edistäminen EU:ssa.

- ☐ Toteutetaan ohjelman aikana vähintään yksi näkyvä tiedotuskampanja, jolla vahvistetaan harmaan talouden ja talousrikollisuuden vastaista suhtautumista yhteiskunnassa.
- ☐ 3 talousrikostiedustelijaa Tullihallitukseen (vuosien 1999-2001 talousrikosohjelman myötä perustettujen virkojen vakinaistaminen ja niiden saattaminen ohjelman mukaiseen toimintaan)
- ☐ 5 rikostutkijaa ja 2 talousrikostiedustelijaa Tullihallitukseen
- ☐ EU:n laajentuminen, lähialueyhteistyö, yhteisöpetokset, sähköisen kaupan käynnin asettamat uudet vaatimukset sekä tullitoiminnalle että tullin talousrikostutkinnalle. Tutkinnan tehostaminen edellyttää tullin talousrikostutkinnan ruuhkan purkamista, tiedustelun tehostamista sekä resurssien ohjaamista muun muassa laittoman alkoholi- ja tupakkakaupan torjuntaan.
- ☐ Tieteellistä tutkimustoimintaa jatketaan. Painopistealueina muun muassa työ- ja ympäristörikokset, erilaisiin tukiin kohdistuvat väärinkäytökset sekä yritystoimintaan liittyvä sosiaalietuuksien väärinkäyttäminen.
- ☐ Tutkimustoimintaa pyritään painottamaan viranomaisten päätöksentekotarpeet huomioivaan nopeaan ongelmalähtökohtaiseen tutkimukseen sekä jatkuvaan seuranta- ja analyysitoimintaan.
- ☐ Talousrikostorjuntaohjelmien vaikuttavuuden arviointi ja mittaaminen.

Vuodesta 2000 lukien ilmestyneet toiminnantarkastuksen tarkastuskertomukset

- 1/2000 Toimintamenobudjetointi virastojen tulosoajauksessa
toimintamenomäärärahojen budjetointiin ja tulosoajaukseen liittyvien toimintojen arviointia
- 2/2000 Oppisopimuskoulutus
tavoitteet, strategia, rahoitus, tulokset
- 3/2000 Lahdentien parantaminen uudella rahoitusmallilla
- 4/2000 Asukasvalinnat ja niiden valvonta
vuokra-asuntolainojen korkotukea saaneiden yhteisöjen asukasvalintojen, asukasvalintojen valvonnan ja näiden sääntelyn tarkastus
- 5/2000 Euroopan aluekehitysrahastohankkeiden tuloksellisuus
- 6/2000 Vanhustenhuollon rahoitus
- 7/2000 Kansalaisjärjestöjen kehitysyhteistyön tarkastus
- 8/2000 Kasarmikiinteistöjen käyttö
Taivallahden ja Poltinahon kasarmialueista luopuminen
- 9/2000 Matkailun kehittäminen
- 10/2000 Asumisoikeusasuntojen asukasvalinta
- 11/2000 Maaseudun kehittämishankkeet
5b-ohjelman työllisyysvaikutukset
- 12/2000 Vuosivalvonta ja veroehdotusmenettely
- 13/2000 Puolustushallinnon hankintatoimi
Sotavarustehankinnat
- 14/2000 Huumetorjunta
hoidon järjestämisen ja valvontaviranomaisten näkökulmista tarkasteltuna
- 15/2000 OHY ARSENAL Oyj:n jakautumiseen liittyvät korvausvaatimukset
- 16/2000 Tekesin tuotekehitysrahoitus
- 17/2000 Työvoimapolitiittisen aikuiskoulutuksen hankinta
- 18/2000 Pienyritysten tukeminen
maa- ja metsätalousministeriön ja kauppa- ja teollisuusministeriön hallinnonalojen tukien vertailua
- 1/2001 Sotainvalidien sairaanhoitopalvelujen hankinta

- 2/2001 Puolustushallinnon hankintatoimi
Päivittäistavarahankinnat
- 3/2001 Maatalouden rakenteen kehittäminen
- 4/2001 Ympäristöhallinnon tuloksellisuusraportointi
*erityisesti luonnonsuojelu- ja ympäristönsuojelu-
tehtävien osalta*
- 5/2001 Vankeinhoitolaitoksen henkilöstön sopeuttaminen
- 6/2001 Maatalousyrittäjien luopumistukea koskeva informaatio
talousarvioesityksissä
- 7/2001 Losseja korvaavat Tielaitoksen siltahankkeet
- 8/2001 Itämeren suojelusopimuksen toteuttaminen Suomessa
*Helsingin sopimuksen merkitys vesiensuojelun ohjau-
välineenä erityisesti maalta peräisin olevan kuormituksen
vähentämisessä*
- 9/2001 Työvoima- ja elinkeinokeskukset
Ohjau- ja johtamisjärjestelmien toimivuus
- 10/2001 Tuomioistuintulot
- 11/2001 THL – tilausvaltuuden käyttö
- 12/2001 Maatalousyrittäjien lomituspalvelut
- 13/2001 Osaamiskeskukset aluekehitystyössä
- 14/2001 Euron käyttöönottovalmius valtionhallinnossa
- 15/2001 Vuosaaren satamahanke
- 16/2001 Oy Veikkaus Ab:n harjoittama sponsorointi
- 17/2001 Valtion liikelaitosten tulos- ja omistajaohjaus
- 18/2001 Verosaatavien kuittaus
- 19/2001 Valtion tukien ilmoittamisessa komissiolle noudatettava
menettely Euroopan yhteisön perustamissopimuksen
87 – 89 artiklojen mukaan
- 20/2002 Ympäristönsuojelun edistämisyhteistyöt
- 21/2002 Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen
tuloksellisuusraportointi
- 22/2002 Korkeakoulun osallistuminen teknologian siirto-
toimintaan
*korkeakoulun tutkimustulosten ja innovaatioiden
siirtäminen yritysten hyödynnettäväksi*
- 23/2002 Matkailun yritystuet
- 24/2002 Näennäisviljely
tavanomaisen viljelytavan valvonnan ongelmat

- 25/2002 Ulkopuolinen rahoitus yliopistojen tulohjauksen
näkökulmasta
esimerkkinä Jyväskylän yliopisto
- 26/2002 Kapiteeli Oy:n perustaminen – osa valtion kiinteistö-
strategiaa
- 27/2002 Radanpidon taloudellisuus ja rataverkolla tapahtuva
kilpailu
- 28/2002 EU-rahoituksen toteutuminen ohjelmakauden
1995 – 1999 rakennerahastohankkeissa
- 29/2002 Alueelliset taidetoimikunnat
- 30/2002 Ympäristölupien valvonta
erityisesti ilmansuojelun kannalta
- 31/2002 Maa- ja metsätalousministeriön luonnonvarastrategia
ja porotalous
- 32/2002 Yliopistojen hankintatoimi
- 33/2002 Hätäkeskusten perustaminen
- 34/2002 Paikallisen poliisitoimen resurssointi
- 35/2002 Raha-automaattiyhdistyksen tuottojen tuloutus valtiolle
- 36/2002 Uudet palkkausjärjestelmät valtionhallinnossa
- 37/2002 Maataloustuen tavoitteet ja vaikutukset
*tulotuen talousarvioperustelujen ja vaikuttavuuden
arviointia*
- 38/2002 Valtion erityisrahoitustoiminta
*Finnvera Oyj
Suomen Teollisuussijoitus Oy*
- 39/2002 Lääninhallitusten myöntämä ESR-rahoitus kehittämis- ja
koulutushankkeisiin
- 40/2002 Sosiaali- ja terveydenhuollon tavoite- ja toiminta-
ohjelma
ohjelman toteutus ja vaikutus kunnissa
- 41/2002 Liikennesuoritteiden ohjailu
- 42/2003 Lähialueyhteistyöhankkeet
- 43/2003 Monitoimimurtajien hankinta ja kaupallinen toiminta
- 44/2003 Laki yritystoiminnan tukemisesta – Pk-yritysten kehittä-
mishankkeet
- 45/2003 Suomen valtion maksuliikehankinta
- 46/2003 Tulohjaus Suomen kahdenvälisessä kehitysyhteistyössä
- 47/2003 Määrärahojen alueellinen jakaminen

- 48/2003 Yhteiskunnallista erityistehtävää toteuttavien valtion-
yhtiöiden omistajaohjaus
- 49/2003 Verohallinnon systeemityön ja atk- konsultointipalvelu-
jen hankinnat
- 50/2003 Puolustushallinnon tukitoimintojen ulkoistamisen tila
helmikuussa 2003
- 51/2003 Sektoritutkimustoiminnan ohjaus ja rahoitus sosiaali- ja
terveysministeriön hallinnonalalla
- 52/2003 Valtiovarainministeriön hallinnonalan tuloksellisuusra-
portointi eduskunnalle
- 53/2003 Vesihuollon tukeminen
valtion osallistuminen vesihuollon järjestämiseen
- 54/2003 Raja- ja merivartioiden rekrytointi ja koulutus
- 55/2003 Siviilipalvelus
- 56/2003 Tutkijakoulujen toiminta
- 57/2003 Alueelliset kuljetustuet
- 58/2003 Tilastokeskuksen palveluhankinnat
- 59/2003 Fyysinen tietoturvallisuus sosiaali- ja terveysministeriön
hallinnonalalla
- 60/2003 Joukkoliikennepalvelujen hankinnat
- 61/2003 Pelastustoimen kehittämishanke
- 62/2003 Valtakunnansyyttäjänviraston toiminta
- 63/2003 Maatilarakentamisen ja konehankintojen tukeminen
- 64/2003 Arktisen keskuksen näyttelytoiminta
- 65/2003 Ministeriöiden ohjaus eräissä Kansaneläkelaitoksen
toimeenpanemissa sosiaaliturvaetuuksissa
- 66/2003 Ympäristötukien vaikuttavuus
energiatuet ympäristönsuojelun välineenä
- 67/2004 Säteilyn käytön valvonta
- 68/2004 Henkilöstön hankinta valtionhallinnossa
- 69/2004 Tuoteturvallisuusvalvonta
- 70/2004 Lentolisäjärjestelmä ja yhteyslentotoiminta Puolustus-
voimissa
- 71/2004 Lasten ja nuorten psykiatrian valtionavustusmenettely
- 72/2004 Finpro ry:n toiminta
- 73/2004 Hansel Oy:n rakennejärjestelyt ja yhtiö osana valtion
hankintatoimen strategiaa

- 74/2004 Ulkomaalaisviraston toiminta
lähinnä toimintaprosessien näkökulmasta tarkasteltuna
- 75/2004 Geodeettisen laitoksen toiminta
- 76/2004 Viranomaistoiminta harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa