5.10.2015

Eduskunnan tarkastusvaliokunnalle

Asiat:
K 9/2015 vp Hallituksen vuosikertomus 2014 ja
K 15/2015 vp Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle valtion vuoden 2014 tilinpäätöksen ja hallituksen vuosikertomuksen tarkastuksesta

## EDUSKUNNAN TAHDON TOTEUTUMINEN HARMAATA TALOUTTA KOSKEVIEN KANNANOTTOJEN OSALTA

Tarkastusvaliokunta on pyytänyt valtiontalouden tarkastusvirastoa esittelemään tarkastuskertomuksen 14/2015 ”Harmaan talouden torjuntaohjelmat ja torjuntatyön koordinaatio” keskeiset johtopäätökset sekä esittämään tiivistetysti käsityksensä eduskunnan voimassaolevista kannanoton kohdista harmaan talouden alueelta, siitä näkökulmasta, onko eduskunnan tahto tullut toteutetuksi vai onko kannanoton kohta edelleen tarpeellinen?

Johtopäätöksenä valtiontalouden tarkastusvirasto lausuu eduskunnan tahdon toteutumisesta kannanoton (EK 42/2010 vp) osalta seuraavaa:

1) Hallituksen toiminta harmaan talouden torjunnassa on hallituksen raportoinnin perusteella ollut pääosin samansuuntaista eduskunnan kannanoton kanssa. Tarkastusviraston tarkastushavainnot eivät ole ristiriidassa hallituksen raportoinnin kanssa. Yksittäisten harmaan talouden torjuntaa tehostavien toimenpiteiden osalta eduskunnan kannanotto ei sen johdosta ole tarkastusviraston näkemyksen mukaan enää tarpeellinen.

2) Vaikuttavuutta koskevan seurantatiedon tuottamisen osalta tarkastusvirasto pitää hallituksen toimintaa riittämättömänä. Valtiontalouden tarkastusvirasto pitääkin eduskunnan kannanottoa edelleen tarpeellisena nimenomaan vaikuttavuuden arvioimiseen liittyvien toimenpiteiden osalta.

3) Kannanoton 42/2010 vp, 1 kohdan mukaan eduskunta on edellyttänyt, että hallituksen tulee torjua harmaata taloutta laaja-alaisella toimenpideohjelmalla. Torjuntaohjelmat ovat muodostuneet harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan rungoksi. Mikäli harmaa talous mielletään edelleen niin keskeiseksi yhteiskunnalliseksi ongelmaksi, että siihen tulee kohdentaa erityistoimenpiteitä, torjuntaohjelma on tarkastustyön perusteella osoittautunut vakiintuneeksi toimintamalliksi.

VALTIONTALOUDEN TARKASTUSVIRASTO

▸ Postiosoite: PL 1119, 00101 Helsinki ▸ Käyntiosoite: Antinkatu 1, 00100 HELSINKI
▸ Puhelin: (09) 4321 ▸ Faksi: (09) 432 5820

## 1 ”Harmaan talouden torjuntaohjelmat ja torjuntatyön koordinaatio” -tuloksellisuustarkastuksen keskeiset johtopäätökset

Valtiontalouden tarkastusvirasto on 17.9.2015 antanut harmaan talouden torjuntaohjelmia ja torjuntatyön koordinaatiota koskevan tuloksellisuustarkastuskertomuksen.

Harmaan talouden kielteisten vaikutusten kitkemisen tuloksellisuus on valtiontaloudellisesti suuren mittaluokan kysymys. Tarkastuksen tavoitteena oli varmistua poikkihallinnollisen torjuntatyön tuloksellisuuden edellytyksistä.

Vuodesta 1996 alkaen valtioneuvoston periaatepäätöksinä annetut kuusi talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjunnan toimintaohjelmaa ovat muodostaneet rungon johdonmukaiselle harmaan talouden torjuntatyölle. Tarkastuksen perusteella poikkihallinnollisessa yhteistyössä ja hallinnonaloilla kerättävän seurantatiedon hyödynnettävyydessä on kuitenkin edelleen kehittämistarpeita.

### 1.1 Torjuntaohjelman määräaikaisuus on sen vahvuus ja heikkous

Torjuntaohjelmat ovat olleet määräaikaisia, koska ne on annettu valtioneuvoston periaatepäätöksinä. Tällä on ollut positiivisia vaikutuksia ohjelmien painoarvoon ja tietoperustaan.

Samanaikaisesti torjuntaohjelmien määräaikaisuus on kuitenkin muodostunut riskiksi lainsäädännön laadun ja osaamisen johtamisen näkökulmista. Useissa tapauksissa ohjelmakausi on osoittautunut liian lyhyeksi jaksoksi valmistella vaativia lainsäädäntöhankkeita ja arvioida näiden vaikutuksia.

Torjuntaohjelmiin liittyvien resurssien määräaikaisuus taas on lisännyt riskiä avainhenkilöstön osaamisen menettämisestä. Esimerkiksi poliisin talousrikostutkintahenkilöstön rekrytointivaikeudet ovat olleet yhteydessä tutkintaresurssien määräaikaisuuteen.

Torjuntaohjelmien määräaikaisuuteen liittyviin kielteisiin vaikutuksiin tulisi näistä syistä kiinnittää huomiota torjuntaohjelmakaudet ylittävästä strategisesta näkökulmasta ja varmistaa näin, että torjuntatyö etenee johdonmukaisesti ja ennustettavasti.

### 1.2 Torjuntaohjelman valmistelu ei tue torjuntatyön vaikuttavuuden arviointia

Tarkastuksessa tuotiin esiin myös torjuntaohjelmien valmistelun kehittämistarpeita. Tarkastuksessa ei ole voitu varmistua siitä, että torjuntaohjelmahankkeet olisivat luoneet perustan tavoitteena olleelle 300–400 miljoonan euron julkistaloudelliselle hyödylle.

Harmaan talouden torjunnan perusteltavuuden näkökulmasta on keskeistä, että torjuntatoimien vaikuttavuutta seurattaisiin niin torjuntaohjelman kuin yksittäisten toimenpiteidenkin tasolla.

Torjuntaohjelmien valmistelun kehittäminen tavalla, joka toisi esiin hanketoiminnan ennakoitujen vaikutusten yhteyden torjuntaohjelman tavoitteisiin, loisi nykyistä paremmat edellytykset torjuntatyön vaikuttavuuden arvioimiselle.

### 1.3 Torjuntatyön perustana tulisi olla yhteinen tilannekuva

Tarkastuksen perusteella poikkihallinnollinen yhteistyö ja koordinaatio eivät ole kaikissa olosuhteissa turvanneet hallinnonaloilla kerättävän seurantatiedon riittävää hyödynnettävyyttä. Hallinnonalat tuottavat seurantatietoa lähtökohtaisesti hallinnonalan tai sektorin operatiivisen johtamisen tueksi, jolloin muille hallinnonaloille hyödyllinen tieto jää tyypillisesti keräämättä, analysoimatta tai raportoimatta.

Tavoitteena tulisi olla, että harmaan talouden torjunnan toimenpiteet perustuisivat hallinnonaloja yhdistävään yhteiseen tilannekuvaan. Tilannekuvan muodostaminen tulisi tapahtua valtioneuvostotasoisessa prosessissa, jolloin prosessin vaiheet voitaisiin ohjeistaa tukemaan kattavan kokonaiskuvan muodostamista.

Tilannekuvaprosessi turvaisi myös eduskunnan tiedonsaantia mahdollistamalla hallituksen säännönmukaisen ja ajantasaisen raportoinnin eduskunnalle.

### 1.4 Seurantatieto antaa epätarkan kuvan talousrikostutkinnan tuloksellisuudesta

Keskeisimpänä yksittäisenä havaintona tarkastuksessa on tuotu esiin, että poliisi on käyttänyt torjuntaohjelman toimeenpanoon kohdennetun määrärahan asianmukaisesti. Määrärahalla on palkattu määräaikaisia talousrikostutkijoita ja se on myös mahdollistanut toimintatapojen kehittämistä.

Talousrikostutkinnan seurantatiedon mukaan erillismäärärahalla ei olisi saavutettu määrärahan käytölle asetettuja tavoitteita. Tavoitteena oli, että avoinna olevien talousrikosjuttujen määrä kyettäisiin vähentämään 200 kpl/vuosi. Tätä tavoitetta poliisi ei ole saavuttanut, koska rikosilmoitusten määrä on lisääntynyt voimakkaasti vuodesta 2011 alkaen.

Rikosilmoitusten määrän kehitys on poliisin toiminnan tuloksellisuudesta riippumatonta. Poliisi on vuosittain saanut päätökseen aiempaa enemmän tutkintakokonaisuuksia ja mikäli rikosilmoitusten määrä olisi säilynyt vuoden 2011 tasolla, avoinna olleiden talousrikosjuttujen määrä olisi laskenut vuoden 2014 loppuun mennessä jopa asetettua tavoitetta nopeammin.

## 2 Eduskunnan tahdon toteutuminen harmaata taloutta koskevan kannanoton (EK 42/2010 vp) osalta

### 2.1 Taustaa

Tarkastusvaliokunta esitti mietinnössään (TrVM 9/2010 vp, Harmaan talouden katvealueet), että harmaan talouden torjunta on nostettava yhteiskunnallisessa päätöksenteossa keskeiseen asemaan ja harmaata taloutta on torjuttava laajalla toimenpideohjelmalla.

Tarkastusvaliokunnan mietinnön pohjalta eduskunta esitti 25-kohtaisen kannanoton (EK 42/2010 vp) toimenpiteistä harmaan talouden torjumiseksi. Hallitus on raportoinut kannanottoon liittyen toimenpiteistä harmaan talouden torjumiseksi Hallituksen vuosikertomuksissa vuodesta 2012 eteenpäin.

Tarkastusvaliokunta jätti mietinnössään (TrVM 7/2014 vp - K 12/2014 vp K 16/2014 vp) kannanoton voimaan arvioidakseen harmaan talouden torjuntaa laajemmin sen jälkeen kun tarkempi ja uudempi tieto torjuntatoimenpiteiden toimivuudesta ja onnistuneisuudesta on valiokunnan käytössä.

### 2.2 Tarkastusviraston arvioinnin perusteet

Valtiontalouden tarkastusvirasto arvioi ja lausuu näkemyksensä eduskunnan tahdon toteutumista kannanoton osalta tarkastus- ja asiantuntijatoimintansa perusteella.

Keskeinen tarkastustieto perustuu tarkastusviraston tuloksellisuustarkastukseen ”Harmaan talouden torjuntaohjelmat ja torjuntatyön koordinaatio”.

Tarkastuksen näkökulmana on painottunut strategisen tason toiminta harmaan talouden torjunnan edellytyksien varmistamiseksi. Eduskunnan kannanoton toimenpiteet sijoittuvat sekä strategiselle että operatiiviselle tasolle. Tarkastuksessa raportoitujen havaintojen perusteella on vain rajallisesti mahdollista esittää yksityiskohtaisia näkemyksiä operatiivisesta toiminnasta.

### 2.3 Yleisiä havaintoja kannanoton vaikutuksista hallituksen toimintaan

Eduskunnan kannanotto ja siihen sisältyneet toimenpiteet ovat saaneet hallinnossa hyvän vastaanoton. Useat eduskunnan edellyttämistä toimenpiteistä on sisällytetty vuoden 2011 lopulla valmisteltuun Tehostettuun harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimintaohjelmaan vuosille 2012–2015.

Hallitus on vastannut kannanottoon, että ”hallitus raportoi sopivalla tavalla eduskunnalle periaatepäätökseen sisältyvien hankkeiden etenemisestä ja toimeenpanosta”. Hallitus on raportoinut vuosittain valtion tilinpäätöskertomuksessa toimenpiteistään eduskunnan kannanoton EK 42/2010 johdosta. Kannanotto on turvannut eduskunnan tiedonsaantia harmaan talouden torjunnan kokonaisuudesta. Siltä osin kuin eduskunta katsoo, että sen kannanotossaan ilmaisema tahto on tullut toteutetuksi, tulevat myös hallituksen raportoinnin käytännöt muuttumaan.

Tarkastusvirasto on tuonut esiin, että harmaan talouden torjunnan tilannekuvan muodostamisen ja raportoinnin käytäntöjä tulisi kehittää tavalla, joka varmistaisi hallituksen säännönmukaisen ja ajantasaisen raportoinnin eduskunnalle.

### 2.4 Tarkastushavaintoihin perustuvia huomioita kannanoton yksittäisiin kohtiin

*Eduskunta on edellyttänyt, että harmaata taloutta tulee torjua laajalla toimenpideohjelmalla (kohta 1).*

Eduskunnan kannanoton esittämisen jälkeen hallitus on valmistellut ja toimeenpannut Tehostetun harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimintaohjelman vuosille 2012–2015. Torjuntaohjelma oli järjestyksessään kuudes valtioneuvoston periaatepäätöksenä annettu harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaan kohdentunut laaja-alainen toimenpideohjelma.

Torjuntaohjelmat ovat luoneet edellytyksiä tehostaa ja uudistaa harmaan talouden haittojen ehkäisemiseen tähtäävää työtä.

Valtioneuvoston periaatepäätöksinä annetut torjuntaohjelmat ovat antaneet torjuntatyölle poliittista painoarvoa, mikä oli alun perinkin torjuntaohjelmien keskeinen tavoite. Poikkihallinnollisen toiminnan edellytyksenä on hallinnonalarajat ylittävä sitoutuneisuus.

Meneillään oleva torjuntaohjelmakausi päättyy 31.12.2015. Hallitus ei ole toistaiseksi päättänyt järjestyksessään seitsemännen torjuntaohjelman valmistelusta.

Jos tarkastelun lähtökohdaksi otetaan pelkästään harmaan talouden torjunta ja aikaisempien torjuntaohjelmien yhteiskunnallinen merkitys, torjuntaohjelmiin perustuva harmaan talouden torjunta on ollut perusteltua. Muun muassa hallinnonalojen välisen yhteistyön ja projektityön hyvien käytäntöjen näkökulmista torjuntaohjelmien edut ovat kiistattomat.

Puheena oleva eduskunnan kannanotto 42/2010 vp on ollut tukemassa torjuntaohjelmaperustaista harmaan talouden torjuntatyötä. Tarkastusvirasto ei kuitenkaan ota kantaa yhteiskunnallisiin tai sisäisen turvallisuuden painopisteisiin, jotka määrittävät viimekädessä esimerkiksi sitä, onko harmaan talouden torjuntatyötä syytä koordinoida myös jatkossa torjuntaohjelmien kautta.

*Eduskunta on edellyttänyt hallituksen raportoivan torjuntaohjelmahankkeiden toimeenpanosta ja vaikutuksista ohjelmakauden päätyttyä (kohta 2)*

Harmaan talouden torjunnan perusteltavuus edellyttää asianmukaista toimeenpanon seurantaa ja vaikuttavuusraportointia.

Tarkastusvirasto on todennut, että hallitus on seurannut meneillään olevan Tehostetun harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimintaohjelman toimeenpanoa asianmukaisesti.

Sen sijaan torjuntaohjelman ja hanketoiminnan vaikuttavuutta ei ole arvioitu. Edes torjuntaohjelman valmisteluaineiston perusteella ei ole ollut mahdollisuutta muodostaa käsitystä siitä, mihin torjuntaohjelman tavoitteet perustuvat tai millainen merkitys yksittäisillä hankkeilla on ollut torjuntaohjelman tavoitteiden saavuttamisessa. Yksittäisten torjuntaohjelmahankkeiden vaikuttavuutta ei myöskään ole arvioitu.

Harmaan talouden torjuntaohjelmakausi vuosille 2012-2015 on päättymässä vuodenvaihteessa. Tarkastusviraston näkemyksen mukaan eduskunnan tahto ei ole tältä osin ole tullut täytettyä ja kannanoton kohta on edelleen tarpeellinen.

*Eduskunta on edellyttänyt hallituksen kohdentavan harmaan talouden torjuntaan riittävät voimavarat (kohta 3 ja 14).*

Tarkastusvirasto on tarkastuksessaan todennut, että poliisin seuranta-aineiston perusteella harmaan talouden torjunta on meneillään olevan torjuntaohjelmakauden aikana ollut tuloksellista.

Harmaan talouden torjunnan voimavarojen on oltava yhteydessä asetettuihin tavoitteisiin ja sen pohjalta määritettyihin keinoihin ja toimenpiteisiin.

Tarkastusvirasto ei asemassaan ota kantaa harmaan talouden torjunnan resurssien riittävyyteen tai siihen, millä tasolla torjuntatyön resurssien tulisi olla.

*Eduskunta on edellyttänyt hallituksen ryhtyvän yksittäisiin harmaan talouden torjuntaa tehostaviin tai haittoja ehkäiseviin toimenpiteisiin (kohdat 4, 5, 6, 7, 9, 10, 11, 12, 13, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22 ja 23).*

Tarkastusvirasto ei ole tarkastustoimintansa yhteydessä lausunut siitä, missä määrin hallitus on edistänyt eduskunnan kannanottoon perustuvien yksittäisten toimenpiteiden käyttöönottamista.

Useat näistä kannanottoon sisältyvistä toimenpiteistä on sisällytetty vuosille 2012-2015 kohdentuneeseen Tehostettuun harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimintaohjelmaan. Torjuntaohjelman osalta tarkastusvirasto on todennut torjuntaohjelman toimeenpanon edenneen pääosin hyvin.

Useiden toimenpiteiden osalta hallitus on raportointinsa mukaan toimeenpannut ne tai selvittänyt toimenpiteiden toteutettavuutta. Tältä osin tarkastusvirastolla ei ole syytä epäillä raportoinnin asianmukaisuutta.

Kun otetaan huomioon myös pyrkimys turvata hallituksen edellytykset keskittyä raportoinnissaan olennaisiin seikkoihin ja kun useiden raportoitavien toimenpiteiden osalta raportoinnin sisältö on kolmen vuoden aikana kehittynyt vain vähän, tarkastusvirasto katsoo, että näiden toimenpiteiden osalta hallituksen toimet ovat olleet yhdensuuntaisia eduskunnan tahdon kanssa.

*Eduskunta on edellyttänyt, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin tyyppihyväksyttyjä kassakoneita koskevan lainsäädännön valmistelemiseksi (kohta 8).*

Toimenpidettä koskeva selvitystyö olisi työ- ja elinkeinoministeriön ilmoituksen mukaan vireillä ministeriössä. Hallitus ei kuitenkaan ole raportoinut eduskunnalle tyyppihyväksyttyjä kassakoneita koskevan lainsäädännön valmistelun etenemisestä.

*Eduskunta on edellyttänyt hallituksen kohdentavan voimavaroja merkittävimpien harmaan talouden torjuntakeinojen vaikuttavuuden seurantaan ja kiinnittävän huomiota mahdollisesti harmaata taloutta laajentavaan lainsäädäntöön. Jälkiseurannan tuloksia tulee eduskunnan tahdon mukaan hyödyntää torjuntakeinojen kehittämisessä.*

Tarkastusvirasto on tarkastuksessa kiinnittänyt huomiota niin torjuntaohjelmakaudet ylittävän strategisen otteen puuttumiseen, määräaikaisten torjuntaohjelmien mahdollistamaan projektityön hyviin käytäntöihin kuin hanketyön puutteelliseen vaikuttavuuden seurantaan.

Tarkastus on osoittanut, että parhaimmillaan määräaikaisten torjuntaohjelmien valmistelu mahdollistaisi eduskunnan edellyttämän kokemukseen perustuvan torjuntakeinojen kehittämisen. Mikäli näkökulmana olisi yksittäistä ohjelmakautta pidempi ohjausote, tämä mahdollistaisi entistä syvemmän koordinaation, käytäntöjen yhteensovittamisen sekä lainsäädännön systemaattisen kehittämisen.

Tarkastus on kuitenkin osoittanut myös, että torjuntaohjelman vaikutusten arviointi sekä torjuntaohjelman ja yksittäisten hankkeiden vaikuttavuuden arviointi on ollut puutteellista. Edellytykset torjuntakeinojen kehittämiseksi niiden vaikuttavuuteen perustuvan tiedon pohjalta ovat näin ollen toistaiseksi rajalliset. Tarkastusvirasto toteaa, että tältä osin eduskunnan tahto ei ole toteutunut ja kannanotto on edelleen tarpeellinen.

Johtava tuloksellisuustarkastaja Sami Vuorinen