

Helsinki 19.2.2001

HARMAAN TALOUDEN JA TALOUSRIKOLLISUUDEN TILANNEKATSAUS

Tilannekatsaus on laadittu Viranomaisyhteistyön kehittämisprojektissa vastauksena valtiontilintarkastajien harmaan talouden ja talousrikosten torjunnasta esittämiin kysymyksiin.

Sisällysluettelo

1. Harmaan talouden ja talousrikollisuuden kehitys Suomessa ja muissa EU-maissa	2
1.1. Harmaan talouden määrää koskevat tutkimukset	2
1.2. Konkurssit ja talousrikollisuus	6
1.3. Poliisin tietoon tullut talousrikollisuus.....	6
<i>Poliisin talousrikosmääritelmä</i>	<i>7</i>
<i>Poliisin tietoon tulleiden talousrikosten ja rikosvahinkojen lukumäärän kehitys.....</i>	<i>7</i>
1.4. Talousrikollisuus piilorikollisuutena.....	9
2. Valtionhallinnon toimet maamme talousrikollisuuden ja harmaan talouden vähentämiseksi .	9
2.1. Talousrikostorjuntaohjelmat.....	9
2.2. Verohallinnon toimet talousrikollisuuden ja harmaan talouden vähentämiseksi	12
<i>Verovalvonta</i>	<i>12</i>
<i>Harmaa talous painopistealueena</i>	<i>13</i>
<i>Harmaan talouden tarkastukset</i>	<i>14</i>
2.3. Talousrikostorjunta poliisihallinnossa.....	15
<i>Talousrikosten seuranta</i>	<i>15</i>
<i>Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan erityishankkeet 2000.....</i>	<i>16</i>
<i>Talousrikostorjunnan tuloksista.....</i>	<i>16</i>
2.4. Talousrikostutkijoiden määrän kehitys viime vuosina	18
2.5. Viranomaisyhteistyön nykytila ja kehittämistarpeet	19
<i>Talousrikostorjuntaohjelmien tuloksena käynnistetyt projektit ja hankkeet</i>	<i>19</i>
<i>Käytännön viranomaisyhteistyö talousrikostorjunnassa</i>	<i>21</i>
3. Talousrikostorjuntaan liittyvän lainsäädännön muutostarpeet.....	22
3.1. Talousrikossäännökset ja niihin liittyvät muutostarpeet	22
3.2. Verolait ja niiden selkeyttämisen tarve talousrikollisuuden vähentämisen kannalta arvioituna	23
<i>Ennakonpidätysvelvollisuuteen ja ennakoperintärekisteriin liittyvät ongelmat.....</i>	<i>23</i>
<i>Arvonlisäverojärjestelmään liittyvät ongelmat</i>	<i>25</i>
<i>Kansainväliseen sijoitustoimintaan liittyvät tietojensaantimahdollisuudet.....</i>	<i>26</i>
3.3. Työntantajien vastuu ja mahdollisuudet harmaan talouden torjunnassa	27
4. Torjuntatoimien ja —ohjelmien tavoitteet ja niiden toteutuminen.....	29
5. Arvio harmaan talouden yleisyydestä ja kasvunäkymistä sekä talous-rikollisuuden torjuntaohjelmien riittävydestä ja muutostarpeista	30

1. Harmaan talouden ja talousrikollisuuden kehitys Suomessa ja muissa EU-maissa

1.1. *Harmaan talouden määrää koskevat tutkimukset*

Harmaan talouden mittaamisen ja erityisesti tulosten kansainvälisen vertailun ongelmana on luotettavien mittareiden puuttuminen. Kansainvälisesti harmaan talouden määrää on pyritty mittaamaan mm. käytössä olevan setelistön määrään, energiankulutukseen, verotarkastuksissa löydettyihin laiminlyönteihin ja haastattelututkimuksiin perustuvilla tutkimusmenetelmillä. Näiden käyttökelpoisuus vaihtelee huomattavasti mitattavan taloudellisen toiminnan luonteesta ja maan talouselämän rakenteesta riippuen. Esimerkiksi käytössä olevan setelistön määrällä on huomattavasti suurempi merkitys Yhdysvalloissa kuin pankkitekniikaltaan pitkälle kehittyneissä maissa kuten Suomessa. Energian kulutus taas saattaa mitata piiloon jäävää teollista tuotantotoimintaa, mutta ei esimerkiksi arvopaperimarkkinoihin liittyvää harmaata taloutta.¹

EU:n komission pimeää työtä koskevassa tiedonannossa vuonna 1998² todettiin pimeää työtä koskevien arvioiden vaihtelevan merkittävästi käytettävien arviointimenetelmien mukaan. Tästä huolimatta jäsenmaat voitiin ryhmitellä pimeän työn määrän mukaan siten, että parhaimpaan kastiin kuuluivat Skandinavian maat sekä Irlanti, Itävalta ja Alankomaat, joissa pimeän talouden suuruudeksi arvioidaan noin 5 % bruttokansantuotteesta. Toisessa ääripäässä olivat Italia ja Kreikka, joissa tämä luku on yli 20 %. Näiden välillä on kaksi ryhmää; Yhdistynyt kuningaskunta, Saksa ja Ranska, jotka ovat tilastoissa keskivaiheilla, kun taas Belgian ja Espanjan luvut ovat lähempänä korkeimpia prosenttilukuja.

Edellä mainitussa raportissa esitetyt arviot koskevat nimenomaan pimeän työn määrää eivätkä ne siten sisällä muun tyyppistä, esimerkiksi kaupan tai sijoitustoimintaan liittyvää harmaata taloutta. Ruotsin verohallinto on pyrkinyt lähestymään ongelmaa toiselta kannalta ja arvioinut eri lähteitä käyttäen *verovirheen* kokonaismäärää (skattefel-termi sisältää sekä enemmän tai vähemmän tahattomat virheet että tahallisen verovilpin). Tämän arvion mukaan virheistä ja vilpistä aiheutuva verovajaus oli Ruotsissa vuonna 1997 83,8 miljardia kruunua (4,7 % bruttokansantuotteesta ja 8,8 % julkisen sektorin kokonaisverotuloista) ja vuonna 1999 102,1 miljardia kruunua (5,1 % bruttokansantuotteesta ja 9,7 % kokonaisverotuloista)³.

¹ Kansainvälistä vertailua lähinnä setelistön määrään ja energiankulutukseen perustuvilla mittareilla on tehty mm. Kansainvälisen valuuttarahaston tutkimuksessa *Shadow Economies Around the World: Size, Causes and Consequences*, Friedrich Schneider and Dominik Enste, IMF Working Paper WP/00/26, February 2000

² Komission tiedonanto pimeästä työstä, Euroopan yhteisöjen komissio, Bryssel 7.4.1998, KOM (1998) 219

³ Alkuperäinen arvio on tutkimuksessa *Skattefel och skattefusk, En utvärdering av kontrollverksamheten 1992- 1997*. RSV Rapport 1998:3. Päivitetyt tiedot samoin kuin eri tutkimusmenetelmien arviointia

Suomessa harmaan talouden määrää on pyritty arvioimaan lähinnä haastattelututkimuksiin perustuvan työajan käytön sekä eri tietolähteistä saaduista palkkasummista laskettujen työaikojen vertailulla, jossain määrin myös harmaan talouden käyttöä ja käyttökokemuksia testaavilla kyselytutkimuksilla. Ensiksi mainittu menetelmä antanee kohtuullisen oikeaan osuvan kuvan harmaan talouden suuruusluokasta työvoimavaltaisilla aloilla. Se ei kuitenkaan sovellu esimerkiksi kaupan ja vielä vähemmän pääomamarkkinoiden harmaan talouden mittaamiseen. Kyselytutkimusten ulkopuolelle jäävät taas kokonaan kuluttajalta tai palvelujen käyttäjältä piiloon jäävät harmaan talouden ilmenemismuodot.

Harmaan talouden määräksi Suomessa arvioitiin vuonna 1995 valmistuneessa valtiovarainministeriön asettaman harmaan talouden selvitystyöryhmän muistiossa vuoden 1992 tasolla 20 miljardia markkaa, mikä vastasi 4,2 % silloisesta bruttokansantuotteesta. Arvio perustui lähinnä työajan käyttöön ja palkkasummiin perustuviin tutkimuksiin, jota täydennettiin joidenkin alojen osalta asian tuntija-arvioilla. Edellä mainitusta harmaan talouden määrästä aiheutuvat laskennalliset suorat tappiot yhteiskunnalle menetettyjen verotulojen ja perusteettomien tukien muodossa olivat vuositasolla 13 miljardia markkaa.⁴

Suomessa on vuoden 1995 jälkeen lähinnä verohallinnon toimeksiannosta teetyillä tutkimuksilla pyritty seuraamaan harmaan talouden kehitystä yksittäisillä toimialoilla. Tutkimuksia on tehty mm. rakennus-, ravintola- ja muilta palvelualoilta.⁵ Sekä tutkimukset että viranomaishavainnot osoittavat, ettei harmaa talous ollut lama-ajan ilmiö vaan sen absoluuttinen määrä lisääntyy nousukaudella. Tutkimusten mukaan myös harmaan talouden suhteellinen osuus alan liikevaihdosta on vuoden 1992 jälkeen kasvanut ainakin ravintola-alalla (9,6 % vuonna 1992 ja 17,0 % vuonna 1996). Rakennusalaan koskevan tuoreimman tutkimuksen mukaan rakennusalan harmaan talouden suhteellinen osuus alan liikevaihdosta näyttäisi lamavuosista laskeneen, vaikkakin sen absoluuttinen määrä on usean vuoden ajan pysynyt samalla noin 3 miljardin markan tasolla. Tulosten arviointia vaikeuttaa se, että käytetyn menetelmän ulkopuolelle jäävät työttömien ja ulkomaalaisten tekemät työtunnit sekä viime vuosina voimakkaasti lisääntyneen kiittikaupan teki-joilleen tuottamat muut kuin varsinaiseen työsuoritukseen perustuvat tulot.

Vuonna 1995 tehdyn harmaan talouden määrää koskevan arvion jälkeen on tullut esiin kokonaan uuden tyyppisiä harmaan talouden, veronkierron ja talousrikollisuuden ilmiöitä. Tällaisia ovat esimerkiksi:

- EU:n sisäkaupan arvonlisäverojärjestelmän aukkojen hyväksikäyttöön liittyvät petokset mm. kulan ja matkapuhelinten maahantuonnissa

löytyvät julkaisusta Skattestatistik årsbok 2000, RSV 152 Utgåva 3

⁴ Harmaan talouden selvitystyöryhmän loppuraportti, VM:n työryhmämuistioita 6/1995, Helsinki 199

⁵ Mm. Pekka Lith: Palvelusektorin harmaat markkinat, Monisteita ja raportteja 5/1998 15.7.1998 sekä tuoreimpana rakennusalaan koskevana tutkimuksena Pekka Lith: Rakentamisen piilotalous 1990-luvulla, Tutkimuksia ja raportteja 1/2001, Helsinki 16.1.2001

(tarkastuksissa ja esitutkinnassa selvitetyn pimeän maahantuonnin kokonaisarvo on noin 300 miljoonaa markkaa),

- hyväntekeväisyyskeräyksiin ja niihin kytkeytyvään telemarkkinointiin liittyvät väärinkäytökset ja harmaa talous (tutkituissa tapauksissa pimeiden palkkojen ja salattujen yrittäjätulojen yhteismäärä on kymmeniä miljoonia markkoja),
- idänkaupan kaksoislaskutukseen liittyvä veronkierto ja verokeidasvaltioyri-
tysten nimissä harjoitettu pimeä liiketoiminta (tutkinnassa olevissa tapauk-
sissa verotuksen ulkopuolelle jääneen liikevaihdon määrä ylittää 1,5 miljardia
markkaa) ja
- tiedemaailmaan ja tutkimustoimintaan liittyvä veronkierto ja väärinkäytökset
(tutkinnassa olleissa tapauksissa verotuksen ulkopuolelle jääneiden tai rikolli-
sesti väärille tileille ohjattujen varojen määrä lähentelee 100 miljoonaa mark-
kaa).

Merkittävin kehitys vuoden 1995 jälkeen on kuitenkin tapahtunut kansainvälisten tai sellaisiksi naamioitujen pääomasijoitusten tuottamien tulojen puolella. Kan-
sainvälisten pääomansijoitusten vapautuminen yhdessä 1990-luvun laman jälkei-
sen nousukauden ja siihen liittyneen sijoitustoiminnan kasvun kanssa on tuottanut
toisaalta sijoituskelpoisia pääomia, toisaalta mahdollisuuksia sijoittaa nämä pää-
omat tuottavasti ja anonymisti siten, etteivät sen enempää sijoitukset kuin niiden
tuototkaan tule veroviranomaisten tietoon.

Potentiaalisesti merkittävän uhkan Suomen veropohjan kannalta muodostavat
mm.

- suomalaisten mahdollisuudet tehdä talletuksia ulkomaisissa tiukan pank-
kisalaisuuden maihin sijoitetuissa luottolaitoksissa ja jättää korot ilmoitta-
matta,
- suomalaisten mahdollisuudet tehdä sijoituksia ulkomaisissa tiukan pank-
kisalaisuuden maihin rekisteröidyissä sijoitusrahastoissa ja jättää tuotot il-
moittamatta,
- suomalaisten mahdollisuudet sijoittaa suomalaisiin joukkovelkakirjalainoihin
ulkomaalaisen pankin, välittäjän tai muun asiamiehen välityksellä ja saada
korot ilman niistä perittävää lähdeveroa,
- suomalaisten mahdollisuudet käydä etäkauppaa ulkomaisissa pörseissä ja jät-
tää myyntivoitot ilmoittamatta,
- suomalaisten mahdollisuudet sijoittaa suomalaisiin arvopapereihin hallintare-
kisterin välityksellä ja jättää myyntivoitot ilmoittamatta sekä
- näennäisten vakuutusjärjestelyjen (ns. salkkuvakuutukset) muotoon puettu
sijoitustoiminta, jossa vakuutus sopimus tehdään tiukan pankkisalaisuuden
maahan sijoittuneen vakuutusyhtiön kanssa ja tuotot jätetään ilmoittamatta.

Suomessa ei ole tehty kokonaisarviota edellä mainittujen järjestelyjen avulla väl-
tettyjen verojen kokonaismäärästä. Ruotsin valtiovarainministeriön äskettäisen
arvion mukaan ruotsalaisilla on ulkomaille sijoitettuja verotuksen ulkopuolelle

jääviä varoja yhteensä 300 miljardia kruunua. Näiden sijoitusten aiheuttamat menetykset Ruotsin verotuloissa on arvioitu vuonna 1999 noin 11 miljardin kruunun suuruiseksi.⁶

Ei ole erityisiä syitä olettaa, että suomalaisten halukkuus ja mahdollisuudet välttää veroja kansainvälisillä tai sellaisiksi puetuilla sijoituksilla olisivat sen vähäisempiä kuin ruotsalaisilla. Lukuisat eri lähteistä kerätyt tiedot osoittavat tätä joko suoraan tai epäsuorasti. Seuraavassa on näistä joitakin esimerkkejä:

- Erään suomalaisen pankin Luxemburgissa oleva tytärbankki on yleisötilaisuuksissaan jo pari vuotta sitten kertonut, että sillä on yli 5 miljardin markan talletuskanta, josta puolet suomalaisilta tallettajilta. Tytärbankin Luxemburgin konttorissa on paljon suomalaista henkilökuntaa ja se markkinoi palvelujaan muun ohessa Luxemburgin tiukalla pankkisalaisuudella.
- Myös erään täysin ulkomaalaisen pankin Luxemburgin konttorissa työskentelee useita suomalaisia työntekijöitä ilmeisesti suomalaisten asiakkaiden palvelutarpeen tyydyttämiseksi.
- Suomeen rekisteröityihin sijoitusrahastoihin sijoitettiin lehtitietojen mukaan vuoden 2000 ensimmäisellä puoliskolla uutta pääomaa yhteensä 22 miljardia markkaa. Samaan aikaan Luxemburgiin rekisteröityjen sijoitusrahastojen tarjonta Suomessa on voimakkaasti lisääntynyt. Jokin aika sitten ilmestyneessä Arvopaperi-lehdessä 178 Luxemburgiin rekisteröityä sijoitusrahastoa tarjosi palveluksiaan suomalaisille sijoittajille.
- Kansainvälisten salkkuvakuutusten tarjonta on Suomessa lyhyen ajan sisällä moninkertaistunut. Vielä kuukausi sitten arviot näihin vakuutuksiin Suomesta sijoitetuista rahamääristä liikkuivat sadoissa miljoonissa. Viimeisimpien lehtitietojen mukaan nyt puhutaan 3 — 4 miljardista markasta.
- Suomalaisten pörssiyritysten pääosin hallintarekisteriin kätkeytyvä ulkomalaisomistus oli noussut vuoden 1998 kesäkuun 319 miljardista markasta yli 1.800 miljardiin markkaan kesällä 2000. Käytännössä on löytynyt useita esimerkkejä siitä, että suomalaiset käyttävät hyväkseen helppoa mahdollisuutta esiintyä hallintarekisterissä ulkomaille rekisteröityä yhtiötä välikappaleena käyttäen. Suurimmassa tutkinnassa olevassa tapauksessa suomalaismies oli käynyt mm. Suomen ja Luxemburgin pörsseissä yli 600 miljoonan markan arvosta arvopaperikauppaa ulkomaille rekisteröityä ja Suomessa hallintarekisteriin merkittyä yhtiötään käyttäen. Kaupan kokonaismäärää ja miehen saamia tuloja ei todennäköisesti koskaan pystytä täysin selvittämään Luxemburgin pankkisalaisuudesta johtuen.

Kun otetaan huomioon maassa tapahtunut voimakas taloudellinen kehitys, harmaan talouden uudet esiintymismuodot ja kansainväliseen sijoitustoimintaan liittyvä veronkierron potentiaali, ei liene perusteetonta arvioida harmaan talouden kokonaismäärän nousseen vuoden 1992 tasosta lähemmäksi 30 kuin 20 miljardia.

⁶ Skattestatistik årsbok 2000, s. 179

1.2. *Konkurssit ja talousrikollisuus*

Konkurssien lukumäärä on Suomessa laman jälkeen laskenut vuoden 1992 huipulukemasta 7.391 konkurssista vuoden 1999 3.080 kappaleeseen. Samaan aikaan konkurssisiin liittyviä väärinkäytösmahdollisuuksia on pyritty rajoittamaan mm. pesänhoitajan esteellisyyttä ja selvitysvelvollisuutta koskevien säännösten muutoksella sekä tehostamalla konkurssien ja konkurssipesien valvontaa konkurssiasiamiehen toimiston perustamisen avulla.

Konkurssihakemuksista johtaa konkurssituomioon vain runsas neljäsosa. Rauenneita tai sillensä jätettyjä konkurssia on vuosittain ollut noin 40 %, loput konkurssihakemuksista peruutetaan, jätetään tutkimatta tai päättyy sovintoon.⁷

Selvittääkseen erityisesti raukeaviin konkurssisiin liittyviä väärinkäytöksiä konkurssiasiamiehen toimisto käynnisti vuonna 1997 laajan tutkimuksen, jossa tarkastettiin yhteensä 100 vuosien 1997 ja 1998 aikana varojen puutteessa rauennutta konkurssia. Rauenneiden konkurssien kokonaismäärä oli kumpanakin vuonna runsaat 1.000 kappaletta. Tutkimuksen seurauksena todettiin noin puolessa raukeavista konkurseista tutkintapyyntöön johtaneita epäilyksiä jonkinasteisesta rikollisesta toiminnasta.

Kaikissa vuoden 1998 aikana rauenneissa konkurseissa oli velkojen yhteismäärä noin miljardi markkaa. Tämä luku ei sisällä esimerkiksi piileviä verovelkoja. Edellä olevan perusteella voidaan arvioida, että raukeavien konkurssien taakse kätkeytyvät rikokset aiheuttavat vuosittain vähintään 500 miljoonan markan suuriset tappiot velkojille.

Erityisesti raukeavien konkurssien taustalla on usein ammattimaista talousrikollisuutta. Viranomaisyhteistyön kehittämisprojektissa on käynnistetty Turun yliopistossa suoritettavaan opinnäytetyöhön yhdistetty tutkimus, jonka tarkoituksena on kartoittaa ns. saattohoitoilmiön eli ammattimaisen konkurssikypsien yritysten haltuunoton laajuutta, tunnistaa sekä saattohoitajat että näitä käyttävät yritykset sekä selvittää mahdolliset lainsäädännön ja viranomaisten toimintatapojen muutostarpeet.

Raukeaviin konkurssisiin liittyvien väärinkäytösten torjumiseksi konkurssisääntöä tulisi muuttaa siten, että konkurssiasiamiehellä olisi oikeus ottaa julkisen selvittelyn alaiseksi konkurssipesä, joka muuten raukeaisi varojen vähäisyyden vuoksi.

1.3. *Poliisin tietoon tullut talousrikollisuus*

Poliisi seuraa talousrikosten tutkintaa aktiivisesti. Kirjattaessa talousrikokseksi luokiteltava rikosilmoitus poliisin rikosilmoitusjärjestelmään (RIKI), siihen kyt-

⁷ Tilastokeskus: Konkurssitiedote 2/2000

ketään talousrikosluokittelukoodi, joka mahdollistaa talousrikosten tilastollisen seurannan.

Poliisin talousrikosmääritelmä

A) Talousrikoksella tarkoitetaan yrityksen tai muun yhteisön toiminnan yhteydessä tai niitä hyväksi käyttäen tapahtuvaa oikeudettomaan, välittömään tai välilliseen, taloudelliseen hyötyyn tähtäävää rangaistavaa tekoa.

B) Talousrikoksella tarkoitetaan myös muuta yritystoimintaan verrattavaa, huomattavaan taloudelliseen hyötyyn tähtäävää suunnitelmallista, rangaistavaa tekoa.

Määritelmän mukaiseen talousrikokseen voidaan syyllistyä myös laiminlyömällä lakisääteisiä, taloudellisia tai muita velvoitteita (esimerkiksi verojen maksu tai työturvallisuusmääräysten laiminlyönti).

Yritystoimintaan verrattavalla toiminnalla tarkoitetaan muun muassa huomattavaan taloudelliseen hyötyyn tähtäävää toimintaa, esimerkiksi yksityishenkilön rahanpesua tai maanviljelijöiden avustuspetoja. Tällöin huomattavalla taloudellisella hyödyllä tarkoitetaan sellaista markkamäärää, jonka perusteella kyseinen rikostyyppi yleensä kvalifioidaan törkeäksi.

Poliisin tietoon tulleiden talousrikosten ja rikosvahinkojen lukumäärän kehitys

Poliisi kirjaa vuosittain toista tuhatta uutta talousrikosjuttua, joiden yhteen laskettu ilmoitettu vahinkomäärä on ollut noin miljardi markkaa vuodessa.

Vuosi Uusia talousrikosjuttuja

1997	1544
1998	1420
1999	1212
2000	1345

Seuraavassa taulukossa on kuvattuna eräiden keskeisten talousrikosten lukumäärät vuosina 1996 — 2000. Taulukossa esiintyvien rikosten yhteismäärä on suurempi kuin talousrikosjuttujen määrä, koska yhteen talousrikosjuttuun sisältyy usein useampia rikoksia.

RIKOS	1996	1997	1998	1999	2000
Arvonlisäverorikkomus	52	50	133	31	59
Avustuspetos/törkeä av.petos	26	34	11	30	12

Kirjanpitorikos	720	876	750	616	590
Kätkemisrikos/törk. kätk. rikos	18	26	15	16	25
Luottamusaseman väärinkäyttö	26	21	15	16	43
Muu tutkinta	48	181	160	117	
Osakeyhtiörikos/rikkomus	18	25	29	26	17
Petos	216	221	157	67	79
Rekisterimerkintärikos	82	292	248	85	55
LTK. Edellytysten tutkinta	8	5	10	40	83
Törkeä kavallus	77	85	45	50	63
Törkeä petos	143	147	123	176	509
Törkeä velallisen epärehellisyys	53	88	93	57	74
Törkeä velallisen petos	75	76	79	36	30
Törkeä veropetos	230	389	349	199	234
Törkeä väärennys	37	74	9	14	223
Velallisen epärehellisyys	272	253	230	121	158
Velallisen petos	118	115	92	53	38
Velkojan suosinta	18	26	21	10	14
Veropetos	223	328	318	285	198
Verorikkomus	104	169	243	132	112
Väärennys	108	284	86	72	80

Suurin osa talousrikoksia koskevista rikosilmoituksista tulee verohallinnolta, toiseksi suurimman ryhmän muodostavat konkurssipesien pesänhoitajat. Ilmoitetuista rikoksista valtaosa on verorikoksia, kirjanpitorikoksia ja velallisen rikoksia.

Tutkinnaissa avoinna olleiden rikosilmoitusten määrä on vakiintunut (mittaushetki: vuodenvaihte) noin 1500 rikosilmoituksen tasolle. Vuoden 2000 vaihteessa avointen rikosilmoitusten määrä oli 1768. Nousua edellisvuoteen 231 kpl eli noin 15 %, jota määrää voidaan talousrikosten kokonaismäärä huomioiden pitää huomattavana.

Avoinna olevien rikosilmoitusten yhteinen vahinkomäärä on rikosilmoitusmäärän noususta huolimatta pysynyt lähes ennallaan. Vahinkomäärään on tullut lisäystä ainoastaan 20 miljoonaa markkaa. Vuosina 1997-1999 vahinkomäärä oli lievässä laskussa, mutta ainakin viime vuoden tulosten mukaan vahinkomäärän lasku näyttää pysähtyneen. Niin ikään vuoden kuluessa tehtyjen rikosilmoitusten määrä on vuoden 2000 aikana kääntynyt nousuun. Rikosilmoituksia talousrikosasioissa tehtiin vuoden 2000 aikana 133 enemmän kuin 1999.

Vuosi	Avoimet jutut/lkm	Avoimet vahinko/lkm	Takaisin saatu rikoshyöty/mk	Tavoite/mk
1997	1508	1.075.961.167	149.301.047	127.571.333
1998	1574	1.151.492.809	178.262.927	67.205.689
1999	1537	886.523.688	171.529 866	68.705.447
2000	1768	906.858.551	246.067.973	75.354.512

1.4. Talousrikollisuus piilorikollisuutena

Poliisin tutkimat talousrikosjutut eivät anna oikeata kuvaa talousrikollisuuden laajuudesta tai sen koostumuksesta johtuen siitä, että talousrikollisuus on erittäin suuressa määrin piilorikollisuutta. Erityisesti julkiseen talouteen kohdistuvien talousrikosten ilmitulo on lähes kokonaan kiinni valvontaviranomaisten voimavaroista, aktiivisuudesta ja rikosilmoitusten suhteen noudatetusta toimintapolitiikasta. Sekä valvonnan mahdollisuudet että valvonnan tosiasiallinen taso vaihtelevat merkittävästi talousrikollisuuden eri osa-alueilla, minkä seurauksena ilmituloriski on hyvin erilainen eri tyyppisten rikosten kohdalla.

Viranomaisyhteistyön kehittämisprojekti suoritti vuoden 2000 lopulla laajan tilannekartoituksen talousrikostorjuntaan osallistuvien viranomaisten (poliisi, verohallinto, tullit, ulosotto, talousrikossyyttäjät) keskuudessa. Kartoituksen jokseenkin yksiselitteisenä tuloksena oli se, että viranomaisten voimavarat ovat niin pahasti kiinni keskeneräisissä jutuissa, että uusien käynnistäminen tuottaa erittäin suuria vaikeuksia. Viranomaisten tiedossa on harmaata taloutta ja talousrikollisuutta merkittävästi enemmän kuin mihin niillä on resursseja ja mahdollisuuksia puuttua. Reaaliaikaisia, käynnissä olevaan talousrikollisuuteen tai harmaaseen talouteen kohdistuvia toimenpiteitä voidaan käynnistää vain poikkeuksellisin järjestelyin. Valvontaviranomaisten resurssien tukkeutumisesta johtuen poliisille tehtyjen rikosilmoitusten määrä pysyy lähes vakiona harmaan talouden tosiasiallisen määrän kasvusta huolimatta.

Myös muusta kuin julkiseen talouteen kohdistuvasta talousrikollisuudesta jää valtaosa piiloon. Valmistumassa olevassa tutkimuksessa⁸ on kyselytutkimuksella selvitetty Vantaan yritysten kokemuksia talousrikoksista. Tutkimuksen mukaan yritykset ilmoittivat niihin kohdistuneista ilmi tulleista talousrikoksista ainoastaan 9 % poliisille. Samansisältöisiä tuloksia on saatu Poliisiammattikorkeakoululla teetetyssä Espoon yrityksiin kohdistuneessa kyselytutkimuksessa, joka on tarkoitettu vuoden 2001 aikana laajentaa valtakunnalliseksi.

Vertaamalla Vantaan kyselytutkimuksen ilmoitusprosenttia ja yritysten tiedossa olevia vahinkomääriä niiden poliisille ilmoittamien talousrikosten vahinkomääriin, saataisiin pelkästään yrityksiin kohdistuneiden talousrikosten laskennalliseksi vahinkoarvoksi koko maassa lähes 18 miljardia markkaa.

2. Valtionhallinnon toimet maamme talousrikollisuuden ja harmaan talouden vähentämiseksi

2.1. Talousrikostorjuntaohjelmat

⁸ Arto Hankilanoja: Talousrikostorjunnan responsiivisuus. Opinnäytetyö Tampereen yliopistossa

Valtiovallan kiinnostus talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntaan heräsi 1990-luvun alussa, jolloin taantuma, konkurssiaalto, pankkikriisi ja harmaan talouden esiinnousu saivat konkreettiset toimenpiteet käyntiin. Sisäasiainministeriö kutsui vuonna 1992 koolle harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan kannalta keskeiset yhteistyötahot. Lukuisten yhteisten neuvottelujen tuloksena silloisen hallituksen talouspoliittinen ministerivaliokunta hyväksyi talousrikollisuuden torjuntaohjelman 14.2.1995. Tätä ei kuitenkaan viety koko hallituksen vahvistettavaksi.

Rakennusalan järjestöjen valtioneuvostolle tekemän aloitteen johdosta käynnistettiin myös harmaaseen talouteen kohdistuva systemaattinen tutkimustoiminta ja selvitystyö. Valtiovarainministeriön vuonna 1994 asettaman harmaan talouden selvitystyöryhmän välimuistioon⁹ sisältyneet toimenpide-ehdotukset keskittyivät viranomaisten välisten salassapitosäännösten väljentämiseen ja verohallinnon tietojensaantioikeuden tehostamiseen. Työryhmän ehdotukset sivullisen tietojenantovelvollisuuden lisäämisestä, vertailutietotarkastusten mahdollistamisesta ja verohallinnon aikaisempaa laajemmasta oikeudesta ilmoittaa havaitsemistaan väärinkäytösepäilyistä poliisille ja erälle muille sidosryhmille toteutettiin harvinaisen nopeasti jo vuoden 1995 keväällä voimaan tulleilla lainmuutoksilla. Työryhmän loppuraporttiin sisältyneet toimenpide-ehdotukset siirtyivät pääosin hallituksen talouspoliittisen ministerivaliokunnan vuonna 1995 hyväksymään talousrikollisuuden torjuntaohjelmaan.

Paavo Lipposen 13.4.1995 virkaan astuneen hallituksen ohjelmassa haluttiin tehostaa harmaan talouden torjuntaa sekä julkisen talouden vahvistamiseksi että elinkeinoelämän terveen kilpailun edistämiseksi. Talousrikollisuuden torjumista ja rikoshyödyn takaisinsaantia luvattiin tehostaa tiivistämällä mm. verohallinnon, poliisin ja muiden viranomaisten keskinäistä yhteistyötä sekä kansainvälistä yhteistyötä.

Pääosa aikaisemman hallituksen talouspoliittisen ministerivaliokunnan hyväksymän talousrikostorjuntaohjelman sisällöstä tuli myös valtioneuvoston ensimmäiseen 1.2. 1996 vahvistamaan periaatepäätökseen harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjumiseksi toteutettavasta toimenpideohjelmasta. Toimenpideohjelma sisälsi useita osa-alueita, joilla pyrittiin harmaan talouden ja talousrikollisuuden kokonaisvaltaiseen torjuntaan tekemahdollisuuksia vähentämällä, valvontaa ja ilmituloriskiä lisäämällä, rikoshyödyn takaisinsaantia tehostamalla ja sanktioita koventamalla, tutkimustoiminnalla sekä tiedotuskampanjalla. Ohjelmaan liittyi sekä lainsäädännöllisiä uudistuksia että talousrikostorjuntaan kohdennettavien viranomaisresurssien lisäyksiä. Torjuntatyön painopistettä haluttiin siirtää ennalta estäviin toimenpiteisiin. Ohjelmassa korostettiin eri viranomaisen keskinäistä yhteistyötä jota pyrittiin tehostamaan sekä yhteistyötä haittaavia säännöksiä muuttamalla että operatiivista yhteistoimintaa kehittämällä.

⁹ Harmaan talouden selvitystyöryhmän välimuistio, VM:n työryhmämuistioita 1994:21, Helsinki 1994

Valtioneuvosto asetti 23.10.1997 ministerityöryhmän tekemään vuoden 1997 loppuun mennessä tarvittavat toimenpidesuosituksukset ja yhteenvedon muun ohessa talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntaohjelman toteutumisesta. Ministeri Jouko Skinnarin puheenjohtamana toiminut työryhmä totesi 8.1.1998 valmistuksessa raportissaan suurimman osan talousrikostorjuntaohjelmaan sisältyneistä lainsäädäntöhankkeista olevan joko toteutettu tai hyvin pitkällä valmistelussa. Tämä koski mm. osakeyhtiö-, liiketoimintakielto-, konkurssi-, julkisuus- ja salassapitolainsäädäntöä, passiivista veropetosta koskevaa rikoslain uudistusta ja rahanpesun torjuntaa. Avoimina olivat raportin mukaan mm. kansainvälisen veronkierron estämiseen, arvonlisäveron kiertämismahdollisuuksien vähentämiseen, poliisin verotustietojen saantioikeuteen, kirjanpitosäädösten laiminlyönteiden osakeyhtiön vastuuhenkilön vastuun lisäämiseen, tilintarkastajan raportointivelvollisuuteen ja osakkeiden hallintarekisteröintiin liittyvät asiat.

Ministeri Skinnarin työryhmä sisällytti raporttiinsa 13 talousrikosten ja harmaan talouden torjuntaan liittyvää toimenpide-ehdotusta. Näistä verokeidasvaltioyhtiöiden hyväksikäyttötilanteisiin liittyvät todistustaakkasäännökset verotuksessa ja ulosotossa on toteutettu vuosien 1998 ja 1999 aikana ja mm. poliisin verotustietojen saantioikeutta laajentava laki verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta tuli voimaan vuoden 2000 alussa. Skinnarin työryhmä antoi myös sisäasiainministeriön johdolla toimivalle talousrikostorjunnan koordinaatioryhmälle toimeksiannon käynnistää uuden vuosille 1998 — 2002 vahvistettavan talousrikostorjuntaohjelman valmistelu.

Valtioneuvosto teki 22.10.1998 edellä mainittuun valmistelutyöhön perustuvan periaatepäätöksen hallituksen toimintaohjelmaksi talousrikollisuuden ja harmaan talouden vähentämiseksi. Ohjelma koskee vuosia 1999 — 2001 ja se on jatkoa vuonna 1996 vahvistetulle toimenpideohjelmalle.

Periaatepäätöksen mukaan keskeisinä vaikuttamistapoina ovat elinkeinonharjoittajien, yksittäisten kansalaisten ja viranomaisten asenteisiin, osaamiseen ja toimintamahdollisuuksiin kohdistuvat toimenpiteet. Eri hallinnonalojen toimien koordinoitua varten asetettava talousrikostorjunnan johtoryhmä ottaa työskentelyssään huomioon myös Euroopan unionin oikeus- ja sisäasiain alaan kuuluvissa työryhmissä valmistellut rikosten torjuntaa koskevat hankkeet, muun muassa vuoden 1997 kesäkuussa Amsterdamin Eurooppa-neuvostossa hyväksytyn järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen toimintaohjelman.

Talousrikostorjuntaohjelmaan sisältyy erillisten valvonta- ja tutkintatyötä tehostavien hankkeiden valmistelu. Viranomaisten valvontaedellytysten turvaamisessa ovat viranomaisten tiedonsaanti- ja tiedonvaihdomahdollisuudet keskeisessä asemassa.

Valvonta- ja tutkintaviranomaisten tulee muuttaa toimintatapojaan siten, että ne entistään varhaisemmin voivat puuttua rikolliseen toimintaan. Valvontaviran-

omaisten tulee ilmoittaa tavanomaisen valvontansa yhteydessä havaitsemistaan rikosepäilyistä mahdollisimman varhaisessa vaiheessa esitutkintaviranomaisille.

Viranomaisten torjuntamuotoihin tulee tämän lisäksi aikaisempaa useammin kuulua tuloksellisuuden kannalta oikein kohdennetut toimenpiteet yhdessä muiden viranomaisten kanssa sekä painotus rikoshyödyn poisottamiseen. Laajojen talousrikosten torjunnassa tiivis monitasoinen yhteistyö eri viranomaisten välillä tulee saattaa normaaliksi työtavaksi.

Viranomaisten tuloksellisen yhteistyön parantamiseksi selvitetään, mitkä ovat eri viranomaisten asenteisiin, osaamiseen ja lainsäädäntöön liittyvät suurimmat ongelmat viranomaisyhteistyössä. Selvityksen pohjalta laaditaan kokonaisvaltainen esitys niistä toimenpiteistä, joihin tulee ryhtyä näiden ongelmien poistamiseksi. Talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjunnan yhteistä koulutusta käytetään keinona lisätä viranomaisten välistä yhteistyötä sekä keinona parantaa viranomaisosaamista.

Pääministeri Paavo Lipposen huhtikuussa 1999 virkaansa astuneen uuden hallituksen ohjelman mukaan hallitus kiinnittää erityistä huomiota harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjumiseen. Siihen pyritään kehittämällä viranomaisten toimintaedellytyksiä, yhteistyötä ja verotusmenettelyä.

Käynnissä olevan sosiaaliturvan väärinkäytöksiä koskevan selvityksen perusteella tehdään tarvittavat toimenpiteet niiden ehkäisemiseksi. Tämä edellyttää säännösten, valvonnan ja viranomaisyhteistyön lisäämistä.

Poliisin voimavaroja lisätään ja vahvistetaan sen toimintaedellytyksiä estää huumorikollisuutta, selvittää talousrikoksia sekä ehkäistä järjestäytynyttä rikollisuutta. Syyttäjäresurssit turvataan ja käännetty todistustaakka otetaan käyttöön rikoshyödyn takaisin saamiseksi törkeissä taloudellista hyötyä tuottavissa rikoksissa.

2.2. Verohallinnon toimet talousrikollisuuden ja harmaan talouden vähentämiseksi

Verovalvonta

Verovalvonta kuuluu verotuksen toimittamisen ja verojen kannon sekä perinnän ohella verohallinnon perustehtäviin. Verovalvonnan päämääränä on verotulojen kertymän turvaaminen, verojärjestelmän uskottavuuden ylläpitäminen sekä veronmaksun lainmukaisen jakautumisen varmistaminen eri veronmaksajien välillä.

Verovalvonta sisältää perusvalvonnan ja erityisvalvonnan. Perusvalvonta muodostaa verovalvonnan ytimen. Perusvalvonta nojaa asiakkaan antamien, sivulliselta saatujen sekä verohallinnon toimin kerättyjen tietojen hyväksi-

käyttöön. Yhdistelemällä näitä tietoja verotusprosessin kaikissa vaiheissa seurataan veronmaksaja-asiakkaan rekisteröintiasemaa sekä ilmoitus- ja maksukäyttäytymistä. Erityisvalvonta täydentää perusvalvontaa sisältäen verotarkastuksia, erikoisperintää ja puhevallan käyttämistä rikosasioissa. Poliisin esitutkintaan ilmoitetaan verovalvonnan yhteydessä paljastuneet verorikokset, velallisen rikokset ja kirjanpitorikokset.

Harmaa talous painopistealueena

Erityisvalvontaan kuuluvan verotarkastustoiminnan painopistealueina ovat viime vuosina olleet harmaa talous (erityisesti rakennus- ja ravintola-alalla), idänkaupan valvonta, kuljetusala, EU:n sisämarkkina-alueella toteutetut karusellikaupat (matkapuhelimet, kulta, käytetyt autot) ja kansainväliset veronkiertojärjestelyt (mm. veroparatiisiyhtiöiden hyväksikäyttö). Verovirastojen tulossopimuksissa on sovittu verotarkastuksiin käytettävistä resursseista ja niiden lisäyksestä sekä vielä erikseen valtakunnallisiin painopistealueisiin kohdistettavista resursseista. Tulossopimuksiin liittyvissä verovalvontasuunnitelmissa on selvitetty alueelliset painopistealueet, esim. tietyt toimialat niihin käytettävine resursseineen. Lisäksi valvontasuunnitelmista käy ilmi kunkin viraston alueellisen asiakaskartoituksen pohjalta esim. häiriö- ja ongelma-asiakkaiksi tai riskiasiakkaiksi luokiteltaviin verovelvollisiin kohdistettavat tarkastukset.

Valtiovarainministeriön ja Verohallituksen välisen vuotta 2000 koskevan tulostavoitesopimuksen mukaan verohallinnon lähivuosien toiminnan painopistealueina ovat mm. harmaan talouden torjunnassa erityisesti kansainvälisen veronkierron estäminen ja harmaan talouden torjuntaan liittyvän viranomaisyhteistyön tehostaminen sekä veroja kerryttävän verovalvonnan tehostaminen. Vuoden 2000 tulostavoitteeksi on erityisvalvonnan osalta asetettu mm. seuraavaa:

"Verotarkastukseen kohdistettavia voimavaroja lisätään. Painopistealueina vuonna 2000 ovat harmaan talouden torjunta ja kansainvälisen veronkierron estäminen. Toiminnassa otetaan huomioon periaatepäätöksessä hallituksen toimintaohjelmaksi talousrikollisuuden ja harmaan talouden vähentämiseksi vuosina 1999 - 2001 esitetyt linjaukset sekä viranomaisyhteistyön kehittämisen selviytyshankkeen loppuraportin ja 30.12.1999 asetetun työryhmän 15.2.2000 mennessä laatimien ehdotusten perusteella tehdyt päätökset."

Verohallinto on vuoden 2000 aikana osallistunut viranomaisyhteistyön kehittämistä koskevaan projektiin Valtioneuvoston päätöksessä osoitetussa laajuudessa.

Verohallituksen verotarkastusyksikön tehtävänä on verotarkastustoiminnan yleinen suunnittelu ja koordinointi. Verotarkastusyksikössä valmistellaan tulevia painopistealueita kartoittamalla näiden alueiden keskeisiä valvontaongelmia ja tekemällä ehdotuksia niiden ratkaisemiseksi. Vuoden 2000 aikana verotarkastusyksikössä on suoritettu seuraavien toimialojen ja ilmiöiden kartoitusta ja niihin kohdistuvien valvontatoimien kehittämistä:

- kuljetusala
- verkostomarkkinointi
- verokeidasyhtiöt
- urheiluseurat
- EU-sisäkauppa
- alv —palautukset
- säätiöt
- arvopaperiala

Harmaa talous on edelleen verovalvonnan painopistealueena vuonna 2001. Toimialoista painopistealueena on erityisesti arvopaperikauppa, johon kohdistetaan toimialatarkastus.

Harmaan talouden tarkastukset

Vuoden 1995 alusta on valtakunnallisesti toteutettu harmaan talouden torjuntaa. Torjuntaprojektin keskeiset tulokset vuosina 1995-2000 ilmenevät seuraavasta taulukosta

Vuosi	<u>1995</u>	<u>1996</u>	<u>1997</u>	<u>1998</u>	<u>1999</u>	2000
Verotarkastuksia	967	1245	1033	896	873	709
Iskutarkastuksia	84	138	263	204	133	113
Epäilty rikos yht.	548	695	640	553	337	368
- veropetos	309	285	223	249	180	154
- kirjanpitorikos	289	376	286	267	145	196
- velallisen rikokset	42	34	39	37	12	18
<u>Löydetty harmaa talous, milj. mk</u>						
Mustat palkat	163	152	201	154	127	162
Lisäykset yrityksen tuloon	314	283	370	302	184	238
Peitelty osinko	162	135	166	179	246	165
Yhteensä	639	570	737	635	557	565
<u>Maksuunpanoesitykset, milj. mk</u>						
Ennakkoperintä	92	96	100	64	59	85
Arvonlisävero	63	90	108	82	59	58
Välittömät verot	263	211	271	241	215	178
Yhteensä	418	397	479	387	333	321
Pimeitä	ei tietoa	2212	2101	1170	1347	1494

työntekijöitä						
Kuittikauppa- tapauksia	ei tietoa	25	51	43	62	50

Verohallinnon tekemien rikosilmoitusten kokonaismäärät vastaavana aikana ovat olleet seuraavat:

<u>1995</u>	<u>1996</u>	<u>1997</u>	<u>1998</u>	<u>1999</u>	<u>2000</u>
857	1145	1131	1071	1115	1136

2.3. *Talousrikostorjunta poliisihallinnossa*

Talousrikosten seuranta

Talousrikoksia seurataan niin lääni- kuin tutkintayksikkötasollakin. Vuosittain järjestetään talousrikostutkintayksikön päälliköiden strategiapäivät, joiden päivien keskeisimpänä tavoitteena on toisaalta keskustella talousrikostorjunnan ajankohtaisista ilmiöistä mutta myös sopia seuraavan vuoden yksikkötavoitteista. Vuoden 2001 tulostavoitteet ovat seuraavat:

- Rikosilmoitusten keskimääräinen tutkinta-aika on alle 7 kk
- Yksiköillä ei ilman erityistä syytä saa olla tutkittavana juttuja, joista ilmoitus on tehty ennen 31.12.1999
- Vuoden 2001 aikana tulleista jutuista täytyy vähintään 5 % olla tutkintayksikön paljastamia
- Takaisinsaatava rikoshyöty on oltava 15 % 2000 aikana ilmoitettujen juttujen vahinkomäärästä. (ehdoton minimi)
- Jokainen yksikkö yrittää saada takaisin rikoshyötyä 400.000 markkaa kutakin talousrikosten parissa työskentelevää tutkijaa kohden. Vertailulukuna pidetään yksiköiden 2000 ilmoittamien kokopäivätoimisten talousrikostutkijoiden määrää. (kokeilutavoite)

Keskusrikospoliisi	137 tutkijaa	(54.000.000 mk)
Helsinki	70 tutkijaa	(28.000.000 mk)
Etelä-Suomen lääni	87 tutkijaa	(34.800.000 mk)
Länsi-Suomen lääni	83 tutkijaa	(33.200.000 mk)
Itä-Suomen lääni	16 tutkijaa	(6.400.000 mk)
Oulun lääni	18 tutkijaa	(7.200.000 mk)
Lapin lääni	5 tutkijaa	(2.000.000 mk)
Yhteensä	416 tutkijaa	(166.400.000 mk)

- Liiketoimintakiellon valvonnan aktiivisuus

Lisäksi talousrikostorjunnassa yleisellä tasolla seurataan seuraavia tunnuslukuja:

1. Ilmoitusviive, rikostapahtuman ja rikosilmoituksen päiväämisen välinen ero
2. Tutkintaviive, RIKI-ilmoituksen kirjaamisen ja tutkinnan aloituskirjauksen ero
3. Asianomistajien ilmoittamien vahinkojen määrä
4. Rikosvahinko vuoden aikana tutkituissa jutuissa
5. Rikosvahinko avoimissa ilmoituksissa
6. Haettujen vakuustakavarikoiden ja hukkaamiskieltojen bruttomäärät

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan erityishankkeet 2000

Poliisin talousrikostorjunta on vuoden 2000 aikana edellisten vuosien tapaan painottunut harmaan talouden torjuntaan. Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa on toteutettu mm. seuraavia toimia vuoden 2000 aikana:

- Vuoden 2000 aikana on pyritty kehittämään menetelmiä talousrikosten ennalta ehkäisemiseen poliisin ja yritysmaailman kesken.
- Sekä Espoossa että Vantaalla on tehty yrittäjille suunnattu kyselytutkimus, jonka perusteella on saatu tietoa siitä, kuinka yritykset "uhriutuvat" talousrikosasioissa, talousrikosten todellisesta määrästä ja vahingoista
- Tutkimustoimintaa on tuettu hankerahoituksella (1.100.000 mk).
- Poliisi osallistuu valtiovarainministeriön harmaan talouden ja talousrikosten torjuntaan liittyvän viranomaisyhteistyön kehittämiseen (VIRKE)
- Poliisi käynnisti toukokuussa 2000 liiketoimintakieltoon määrättyjen henkilöiden tehovalvontakampanjan. Kaikki talousrikosyksiköt keräsivät taustatiedot alueellaan oleskelevista, liiketoimintakieltoon määrättyistä henkilöistä ja syyskuun 15. - 30 päivien aikana tapahtui varsinainen tarkastus.. Kampanjan tuloksena voitiin todeta, että noin 30 % liiketoimintakieltoon määrättyistä henkilöistä tavalla taikka toisella rikkoo liiketoimintakieltonsa määräyksiä.
- Poliisi- ja syyttäväviranomaisten toiminnan kautta on tällä hetkellä noin 90 henkilöä liiketoimintakiellossa
- Rikoksen kautta saadun hyödyn takaisinsaamistavoite ylitettiin moninkertaisesti.

Talousrikostorjunnan tuloksista

Talousrikostutkintaa ja -tutkinnan tilaa kyetään seuraamaan mittariston avulla varsin hyvin. Eräät keskeiset mittarit, kuten takaisinsaatu rikoshyöty sekä tutkinta-aika ilmentävät sängen hyvin talousrikostutkinnassa vallitsevaa olotilaa.

Poliisin tutkinta kykeni vuonna 2000 selvittämään 1298 talousrikosasiaa, mikä on 38 enemmän kuin edellisenä vuonna.

Takaisinsaatu rikoshyöty on vuosittain ollut noin 170 miljoonaa markkaa. Takavarikoiden ja takaisinsaadun rikoshyödyn osalta vuosi 2000 oli ennätyksellinen. Poliisin tutkimissa talousrikosasioissa kyettiin hakemaan reaaliomaisuutta takavarikkoon lähes 154 mmk:n arvosta.

Lisäksi talousrikosasioiden tutkinnan yhteydessä kyettiin ulosottomiehelle osoittamaan ulosmitattavaa omaisuutta 91 miljoonan markan arvosta. Kaikkiaan takaisinsaaduksi rikoshyödyksi kirjattiin ennätykselliset 246.067.973 markkaa. Nousua edellisen vuoden tulokseen oli 75 miljoonaa markkaa.

Talousrikostutkinnassa tai sitä tukevissa tehtävissä toimi marraskuussa 1999 tehdyn kartoituksen mukaan 416 poliisihenkilöä. Henkilöä kohden laskettuna talousrikostutkijat tuottivat takaisinsaatuna rikoshyötynä 595.806 markkaa henkilöä kohden. Todellinen määrä on tätä huomattavasti korkeampi (719.497 mk/hlö), sillä syyskuussa 2000 tehdyn talousrikostorjunnan tutkijamäärätarkastuksen tulokseksi saatiin ainoastaan 342 rikostutkijaa.

Merkittävimmät takaisinsaadun rikoshyödyn takavarikot tehtiin Keskusrikospoliisin Itäisen osaston tiedeyhteisöväärinkäytöksiin liittyvässä rikosasiassa sekä Hämeenlinnan poliisilaitoksen tutkimassa Iso-A -projektissa. Hämeenlinnan poliisilaitoksen tutkimasta rikosasiasta mielenkiintoisen tekee se seikka, että tutkinnan yhteydessä kyettiin takavarikoimaan 90-luvun alussa toisen konkurssirikoksen kautta kateisiin jäänyttä omaisuutta yli 20 miljoonan markan arvosta.

Eräänä vakavana ongelma-alueena talousrikostorjunnassa koetaan rikosten tutkinta-aikojen pidentyminen. Talousrikosjuttujen tutkinnan keston keskimääräinen aika on noussut tasaisesti vuodesta 1997 lähtien:

Vuosi	Tutkinnan keskimääräinen kesto vrk
1997	269
1998	306
1999	342
2000	343

Edellisvuoteen verrattuna nousu on vähäinen, mutta tosiasiallisesti tutkinta-aikojen pidentyminen aiheuttaa sen, ettei eräänä keskeisenä talousrikostorjunnan tavoitteena olleeseen reaaliaikaiseen talousrikostorjuntaan ole mahdollisuuksia. Huolimatta viranomaisyhteistyön kehittymisestä tutkinta-ajat ovat pidentyneet muun muassa ROL:n ja hovioikeusuudistuksenkin johdosta.

Tutkinta-aikojen pidentymisen syitä voidaan hakea myös rikosasioiden kansainvälistymisestä. Varojen siirrot ulkomaille ja todelliset tai tekaistut liiketoimet ulkomaisten osapuolten kanssa aiheuttavat kansainvälisiä oikeus- ja virka-apupyynnöjä, joiden vastausten kesto lisää tutkintaan tarvittavaa aikaa.

Merkittävä tutkinta-aikojen pidentymisen syy löytyy poliisihallinnon sisältä. Aiemmin rikoshyödyn takaisinsaantimääriä arvioitaessa ilmeni, ettei talousrikostutkintatehtävissä ole tällä hetkellä kuin 342 tutkijaa, joka on 74 tutkijaa eli 18 % vähemmän kuin marraskuussa 1999.

Talousrikostorjunnan suurimpana ongelmana tällä hetkellä on talousrikostutkijoiden jaksaminen. Talousrikosten tutkiminen vaatii poliisilta erityistä ammattitaitoa ja poikkeuksellista pitkäjännitteisyyttä, jonka vuoksi talousrikostutkijoiksi on perinteisesti hakeutunut kokeneita poliisimiehiä ja -naisia. Talousrikoskoulutuksen on saanut yli kahdeksansataa tutkijaa joista tutkinnassa työskentelee enää 342 henkilöä. Ongelmat korostuvat henkilöstöasioissa. Tutkijoiden keski-ikä on lähentelee 45 vuotta, avoimiksi tulevia talousrikostutkinnanjohtajien ja -tutkijoiden virkoja ei saada täytetyksi hakijoiden puutteen vuoksi eivätkä nuoret poliisimiehet tunne kiinnostusta talousrikostutkintaa kohtaan. Eräänä syynä pätevien hakijoiden vähyyteen ovat toisaalta palkkaukseen liittyvät ongelmat ja toisaalta taas talousrikostutkinnan pitkäkestoisuus, joka puolestaan tuo mukanaan muuhun poliisitoimintaan verrattuna poikkeuksellisen raskaan työsidonnaisuuden.

2.4. Talousrikostutkijoiden määrän kehitys viime vuosina

Valtioneuvoston 1.2.1996 tekemän periaatepäätöksen seurauksena poliisiin perustettiin vuoden 1996 lisätalousarviossa yhteensä 59 talousrikostutkijan virkaa sekä sisäasiainministeriöön sijoitettu talousrikostorjunnan koordinoinnista vastaavan ylikomisarion virka. Sisäasiainministeriön vuonna 1997 julkaiseman talousrikostorjunnan vuosiraportin¹⁰ mukaan vuoden 1996 lopussa poliisissa oli kaikkiaan 405 päätoimista talousrikostutkijaa.

Valtioneuvoston 22.10.1998 tekemässä periaatepäätöksessä edellytettiin poliisin perustettavan 17 uutta talousrikostutkijan virkaa. Sisäasiainministeriön vuoden 1999 marraskuussa tekemän kartoituksen mukaan poliisissa oli 417 päätoimista talousrikostorjuntaan ja tutkintatyöhön osallistuvaa henkilöä. Määrään sisältyi tutkijoiden lisäksi kirjanpidon tarkastushenkilöstö sekä talousrikostorjunnan hallinnollisissa johtamistehtävissä olevat henkilöt.

Sisäasiainministeriön vuoden 2000 syyskuussa tekemässä kartoituksessa ilmeni, että talousrikostutkijoiden kokonaismäärä oli vain 342 henkilöä. Ero edelliseen vuoteen johtuu osittain siitä, että vaikeassa taloudellisessa tilanteessa poliisin yksiköt ovat joutuneet pitämään virkoja avoinna kaikkien tulosalueiden ja siten myös talousrikostutkijoiden osalta. Sisäasiainministeriön ilmoituksen mukaan ministeriö ei ole vähentämässä talousrikostutkintaan sijoitettujen rikostutkijoiden

¹⁰ Talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjunta Suomessa, Talousrikostorjunnan vuosiraportti 1996. Poliisiosaston julkaisusarja 3/1997

määrää 417:sta vaan kysymyksessä on tiettyyn lyhyeen hetkeen kohdistuva laskennallinen vaje.

Osaltaan avoimena olevien virkojen suuri lukumäärä johtuu vaikeuksista rekrytoida uusia tutkijoita muihin tutkintatehtäviin siirtyneiden tilalle. Poliisin palkkauslainsäädännössä tapahtunut kehitys ei ole ollut omiaan pysyttämään tutkijoita talousrikostutkinnan tehtävissä.

2.5. *Viranomaisyhteistyön nykytila ja kehittämistarpeet*

Viranomaisyhteistyön kehittäminen on ollut keskeisellä sijalla sekä molemmissa talousrikostorjuntaohjelmissa että viimeisimpien hallitusten ohjelmissa. Näissä on korostettu sekä yhteistyötä haittaavien salassapitosäännösten poistamista että aktiivisten yhteistoimintamuotojen kehittämistä. Talousrikostorjuntaohjelmien tuloksena on käynnistetty myös konkreettisia viranomaisyhteistyön tehostamiseen tähtääviä projekteja ja hankkeita.

Talousrikostorjuntaohjelmien tuloksena käynnistetyt projektit ja hankkeet

Ensimmäisen talousrikostorjuntaohjelman yhteydessä perustettiin valtiovarainministeriön päätöksellä Uudenmaan lääninveroviraston yhteyteen 1.11. 1996 — 31.12.1998 väliseksi ajaksi verohallinnon, poliisin ja ulosottotoimen edustajista koostuva projektiryhmä. Projektiryhmän tehtävänä oli soveltaa ja kehittää reaaliaikaisiin tarkastusiskuihin perustuvaa verotarkastustoimintaa, kokeilla ja kehittää erilaisia, nykyistä tiiviimpiä viranomaisten yhteistoimintamalleja, sekä toimia verohallinnon ja yhteistyöviranomaisten koulutuspaikkana.

Projektiryhmän 28.7.1999 luovutetussa loppuraportissa¹¹ selostettiin laajasti harmaan talouden torjuntaan liittyvästä viranomaisyhteistyöstä saatuja kokemuksia sekä torjunnassa ja yhteistyössä esiintyneitä ongelmia. Loppuraporttiin sisältyi useita viranomaistoiminnan kehittämiseen liittyviä toimenpide-ehdotuksia:

- viranomaisten yhteistyötä koskevat ohjeet tulisi saattaa ajan tasalle,
- poliisille tulisi säätää oikeus verotusta koskevien tietojen saantiin rikosten ennalta ehkäisemisen, paljastamisen ja rikoshyödyn jäljittämisen tehostamiseksi,
- verotarkastajan toimivalta tulisi ulottaa koko maahan verovirastojen toimivaltarajoista riippumatta,
- verotarkastajalla tulisi olla oikeus ottaa tarkastettavan kirjanpitoaineisto tarkastusta varten haltuunsa,
- verohallinnon veroa kerryttävää toimintaa tulisi tehostaa mm. asianvalvonnan resurssien lisäämisen, ulosottoyhteistyön ja päätöksenteon nopeuttamisen avulla,

¹¹ Harmaan talouden projektiryhmän loppuraportti, Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 1999:1

- harmaan talouden torjuntaan ja viranomaisyhteistyöhön erikoistuneita yksiköitä tulisi perustaa ainakin suurimpiin verovirastoihin, sekä
- harmaan talouden torjuntaa olisi koordinoitava valtakunnallisesti perustettavaksi ehdotetun talousrikostorjuntaprojektin toimesta.

Valtiovarainministeriö asetti 30.10.1998 valtioneuvoston hyväksymän uuden talousrikostorjuntaohjelman mukaisen selvityshankkeen, jossa tehtävänä oli yhteistyössä sisäasiainministeriön ja oikeusministeriön sekä talousrikostorjunnan johtoryhmän kanssa selvittää harmaan talouden ja rikollisuuden torjuntaa haittaavat osaamiseen, asenteisiin, säännöstöön ja toimintatapoihin liittyvät esteet viranomaisyhteistyössä ja tehdä ehdotus tarvittavista toimenpiteistä sekä toimintojen organisoinnista erityisesti kansainvälisen ja järjestäytyneen taloudellisen rikollisuuden torjunnan vaatimat erityistarpeet huomioon ottaen.

Selvitysmieheksi määrätty johtaja Markku Hirvonen esitti loppuraportissaan¹² harmaan talouden ja talousrikostorjunnan viranomaisyhteistyön kehittämisprojektin perustamista, viranomaisten yhteisen koulutuksen tehostamista, verohallinnon viranomaisyhteistyöhön liittyvien valmiuksien parantamista, verotarkastajan toimivaltuuksien laajentamista, rahanpesun, konkurssien, liiketoimintakiellon ja yritystukien valvontaan liittyvän yhteistyön tehostamista sekä projektimuotoisten yhteistyömallien kehittämistä operatiivisessa toiminnassa.

Selvitysmiehen ehdotuksen pohjalta valtiovarainministeriö asetti 30.12.1999 työryhmän, jonka tehtävänä oli täsmentää projektin käytännön toteuttamista koskevia ehdotuksia sekä tehdä ehdotukset projektin voimavaroista ja rahoituksen järjestämisestä. Työryhmä jätti muistionsa¹³ 15.12.2000 ja sen esityksen mukaisesti valtioneuvosto teki 16.3.2000 päätöksen viranomaisyhteistyön kehittämisestä määräaikaisena projektina. Päätöksen mukaan projektin työ käynnistyi 16.3.2000 ja päättyi 31.12.2001. Periaatepäätöksessä ja sen liitteenä olevassa muistiossa määriteltiin projektin tehtävät, toimintakausi ja projektille osoitettavat resurssit.

Periaatepäätöksen mukaan projektin tarkoituksena on

- 1) parantaa viranomaisten valmiuksia paljastaa harmaata taloutta ja erityisesti julkiseen talouteen kohdistuvia talousrikoksia kuten yritystukien väärinkäyttöä,
- 2) selkeyttää kokonaiskuvaa harmaasta taloudesta ja talousrikollisuudesta sekä niiden torjuntatoimenpiteiden vaikuttavuudesta sekä
- 3) tehostaa harmaan talouden ja talousrikosten torjuntaan liittyvää viranomaisten yhteistyötä kartoittamalla yhteistyössä esiintyviä ongelmia ja tekemällä aloitteita yhteistyön kehittämiseksi.

¹² Viranomaisyhteistyön kehittäminen, Selvityshankkeen loppuraportti. Valtiovarainministeriön työryhmä-muistioita 26/99

¹³ Viranomaisyhteistyön käynnistämistä selvittäneen työryhmän muistio. Valtiovarainministeriön työryhmämuistioita 1/00

Projektin tehtävänä on harmaaseen talouteen ja talousrikollisuuteen liittyvien tietojen kerääminen, käsittely, analysointi ja jakaminen. Projekti ei itse suorita tutkintaa tai muita operatiivisia toimenpiteitä. Projekti raportoi toiminnastaan valtioneuvoston 22.10.1998 tekemän periaatepäätöksen toteutumista seuraamaan asetulle talousrikostorjunnan johtoryhmälle ja toimii samalla tämän valmistelueliimenä. Projektin tehtävänä on vuoden 2001 loppuun mennessä tehdä ehdotus siitä, miten harmaan talouden ja talousrikosten torjuntaan liittyvä viranomaisyhteistyö tulisi järjestää projektin päättymisen jälkeen.

Käytännön viranomaisyhteistyö talousrikostorjunnassa

Edellä mainittujen projektien rinnalla käytännön viranomaisyhteistyötä on merkittävästi kehitetty viimeksi kuluneen kymmenen vuoden aikana. Perinteisten eri viranomaisten johtotason yhteistyöryhmien lisäksi käynnistettiin poliisin, ulosoton ja verohallinnon yhteiset rikoshyödyn jäljitysryhmät 1990-luvun puolen välin jälkeen. Kansainvälisiä harmaan talouden ja talousrikollisuuden ongelma-alueita on käsitelty poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen PTR-yhteistyöryhmissä samoin kuin verohallinnon, tullin, poliisin, ulosoton ja rajavartiolaitoksen edustajista muodostetussa itäprojektissa.

Harmaan talouden torjunnan korostuminen eri viranomaisten toiminnassa on tuonut mukanaan uuden tyyppisiä toimintamalleja, jotka edellyttävät eri viranomaisten reaaliaikaista yhteistyötä aikaisempien virka-apupyyntöjen ja viranomaiselta toiselle siirtyvien peräkkäisten prosessien asemasta. Rikosprosessiuudistus on puolestaan edellyttänyt esitutkintaviranomaisilta ja syyttäjiltä aikaisempaa tiiviimpää yhteistyötä.

Viranomaisyhteistyö on harmaan talouden ja talousrikosten torjunnassa vakiinnuttanut asemansa normaalina toimintamallina. Viranomaisyhteistyön kehittämishankkeen eri viranomaisten keskuudessa suorittamassa kartoituksessa yhteistyön pahimpana ongelmana pidettiin kaikkien viranomaisten keskuudessa vallitsevaa lähes epätoivoista resurssipulaa ja töiden ruuhkautumista. Jossain määrin yhteistyötä edelleen haittaavat eri viranomaisten erilaiset prioriteetit ja puutteellinen tietämys toisten viranomaisten menettelytavoista. Viranomaisyhteistyön kannalta viranomaisten omia tulostavoitteita korostava tulosjohtaminen on osoittautunut jossain määrin jopa haitalliseksi.

Viranomaisyhteistyötä haittaaviin salassapitosäännöksiin saatiin merkittävä korjaus vuoden 2000 alussa uuden verotustietojen julkisuutta ja salassapitoa koskevan lain voimaan tullessa. Tämä laki antaa mm. poliisille mahdollisuuden saada pyynnöstä yksittäiseen tapaukseen liittyviä verotustietoja mm. rikoshyödyn jäljittämistä, liiketoimintakiellon valvontaa ja esitutkinnan aloittamisedellytysten selvittämistä varten.

Nykyiset salassapitoa ja tiedonsaantia koskevat säännökset antavat kohtuullisen hyvät mahdollisuudet viranomaisyhteistyöhön yksittäisten tapausten tai juttujen osalta. Sitä vastoin merkittäviä ongelmia ja esteitä liittyy edelleen henkilörekisteriä koskeviin säännöksiin ja massatietojen vertailuun. Nämä ongelmat vaikeuttavat harmaan talouden ja talousrikosten paljastamista ja monialaisen talousrikollisuuden torjunnan kannalta tärkeän poikkihallinnollisen rikos- ja riskianalyysin käyttöönottoa.

3. Talousrikostorjuntaan liittyvän lainsäädännön muutostarpeet

3.1. *Talousrikossäännökset ja niihin liittyvät muutostarpeet*

Talousrikossäännösten tarkistamista selvittänyt oikeusministeriön asettama työryhmä ehdotti 29.9.2000 luovuttamassaan muistiossa useiden talousrikossäännösten uudistamista. Työryhmän ehdotukset sisälsivät mm.

- rikoslakiin lisättävän kirjanpitorikoksen törkeän tekemuodon, josta enimmäisrangaistus olisi neljä vuotta vankeutta,
- rahanpesurikoksiin säädettävät omat tunnusmerkistöt,
- velkojainsuosinnan enimmäisrangaistuksen korottamisen yhdestä vuodesta kahteen vuoteen vankeutta,
- yrityssalaisuuden suojan ulottamisen myös palvelussuhteen päättymisen jälkeiseen aikaan sekä
- yhteisösakkoon tuomitsemisen säätämisen pakolliseksi ja yhteisösakon soveltamisen myös työturvallisuusrikoksiin.

Työryhmän ehdotukset ovat parhaillaan lausuntokierroksella ja niiden valmistelu on tarkoitus käynnistää kevään aikana.

Jos oikeusministeriön työryhmän ehdotukset niihin mahdollisesti lausuntokierroksella esitettyine täsmennyksineen saadaan toteutettua, ei varsinaisiin talousrikossäännöksiin liity tämän hetken käsityksen mukaan suurempia muutostarpeita. Sitä vastoin jossain määrin ongelmaksi koetaan talousrikostutkijoiden keskuudessa edelleen tuomioistuinkäytäntö. Vaikka talousrikoksista annetut tuomiot ovat viime vuosina koventuneet, ovat pitkäänkin jatkuneista, suunnitelmallisista ja merkittävää taloudellista hyötyä tuottaneista teoista määrätty vankeusrangaistukset usein ehdollisia tekijän ensikertalaisuuden vuoksi. Ehdollisella vankeusrangaistuksella tai yhdyskuntapalvelulla on tällaisissa tilanteissa lähinnä jutun tutkijoita turhauttava vaikutus.

Talousrikostorjunnan vaikuttavuuden tehostamiseksi tulisi kiireesti saattaa voimaan hallitusohjelmaan sisältyvä käännetyn todistustaakan käyttöönotto menetämissauraamuksien yhteydessä. Tämä merkitsisi käytännössä sitä, että esimerkiksi vakaviin talousrikoksiin syyllistyneen henkilön tulisi voida osoittaa hankki-

neensa omaisuutensa laillisin keinoin välttyäkseen menettämisseuraamuksilta. Myös pakkokeinolakiin liittyvien turvaamistoimenpiteiden täytäntöönpanoon liittyviä säännöksiä tulisi selkeyttää.

Uudistettuun rikosprosessiin ja erityisesti uudistettuun hovioikeusmenettelyyn liittyy ongelmia, joiden on todettu lisäävän talousrikosjuttujen läpimenoaikoja. Käytännössä jokainen talousrikosasia käsitellään kahteen kertaan oikeudessa, ensin käräjäoikeudessa ja sen jälkeen lähes säännönmukaisesti hovioikeuden suullisessa käsittelyssä. Tutkijat, asianvalvojat, verotarkastajat ja syyttäjät joutuvat hovioikeuskäsittelyn vuoksi palaamaan vanhoihin juttuihin, jotka he ovat vuosia sitten luovuttaneet syyttäjille. Jo muutoinkin pitkäkestoiset talousrikosjutut sitovat tutkijoita niin pitkään, että uusien juttujen tutkintaan saaminen käy koko ajan entistä vaikeammaksi.

3.2. *Verolait ja niiden selkeyttämisen tarve talousrikollisuuden vähentämisen kannalta arvioituna*

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden keskeisenä työvälineenä on osakeyhtiö, useimmiten kertakäyttöön tai lyhyen elinkaaren ajaksi tarkoitettu. Näiden yhtiöiden taustalla olevat talousrikolliset käyttävät hyväkseen sekä yritystoimintaan liittyvän sääntelyn ja valvonnan heikkouksia että verolainsäädännön aukkoja.

Verohallinnon vuoden 2000 syksyllä suorittamassa asiakaskartoituksessa löytyi noin 100.000 kaupparekisteriin merkittyä avointa, kommandiitti- tai osakeyhtiötä, joilla ei verohallinnon tietojen mukaan ole toimintaa. Määrä on 34 % kaikista kaupparekisteriin merkityistä yhtiöistä. Nämä yhtiöt muodostavat työkaluvaraston talousrikollisille, jotka voivat käyttää luottotiedoiltaan puhtaita yhtiöitä esimerkiksi bulvaanijärjestelyihin, kuittikauppaan ja petollisiin arvonlisäveron ennakkopalautusten ja yritystukien hakemiseen.

Toimivasta yhtiökannasta 27 % on asiakaskartoituksessa luokiteltu suuren riskin tai erittäin suuren riskin yrityksiä luottotietojen tai verotuksessa tapahtuneiden laiminlyöntien perusteella. Useissa tapauksissa näiden yritysten taustoilta löytyy samoja henkilöitä, joilla saattaa olla vastuuhenkilöasemia kymmenissä tai jopa sadoissa yrityksissä. Osakepääoman maksu on näissä yrityksissä usein laiminlyöty ja tilintarkastus lähinnä muodollisuus.

Verolainsäädännön puolella harmaassa taloudessa käytettyjen lyhyen elinkaaren yritysten keskeisimmät ongelmat liittyvät arvonlisäverotukseen ja enakkoperintään. Ongelmat tulevat esiin erityisesti työvaltaisten alojen pitkissä aliurakkaketteissa, joiden alapäähän harmaa talous on yleensä keskittynyt.

Ennakonpidätysvelvollisuuteen ja enakkoperintärekisteriin liittyvät ongelmat

Aliurakkaketjuissa toimeksiantaja voi maksaa työsuorituksista urakoitsijalle korvauksen ennakonpidätystä toimittamatta, jos kysymys ei ole selvästä palkkasuhteesta ja urakoitsija on merkitty ennakkoperintärekisteriin. Ennakkoperintärekisteriin merkitsemättömälle tai siitä poistetulle urakoitsijalle maksetusta korvauksesta ennakonpidätys on ennakkoperintäasetuksen mukaan 13 %.

Vuonna 1995 tapahtuneen ennakkoperintälain muutoksen yhteydessä supistettiin palkan käsitettä ja siihen liittyvää ennakonpidätyksen toimittamisvelvollisuutta merkittävästi aikaisempaan verrattuna siten että palkaksi katsotaan muutoksen jälkeen vain jokseenkin selvässä työsuhteessa maksetut korvaukset. Tästä aiheutuva valvonnan ja ennakonpidätyksen kertymän aukkoa oli tarkoitus paikata ennakkoperintärekisterin käyttöön otolla. Tarkoituksena oli toisaalta se, että uhka ennakonpidätyksen kohteeksi joutumisesta pakottaisi ainakin toisille yrityksille työsuorituksia myyvät yrittäjät rekisteröitymään, toisaalta se, että uhka rekisteristä poistamisesta laiminlyöntien seurauksena kannustaisi näitä yrittäjiä täyttämään paremmin velvollisuuksiaan.

Käytännössä ennakkoperintärekisterille asetetut tavoitteet eivät näytä toteutuneen. Yhtenä syynä on järjestelmän tekninen toteutustapa, joka perustuu verohallinnon pääsääntöisesti vuosittain verovelvolliselle tulostamaan ja toimeksiantajalle esitettäväksi tarkoitettuun ennakkoperintäotteeseen. Rekisteriote on helppo väärentää ja useita väärennystapauksia on paljastunutkin mm. rakennus- ja telakka-alojen kuittikauppatutkinnoissa. Vuoden voimassaoleva rekisteriote ei mahdollista nopeaa reagointia havaittuihin laiminlyönteihin ja väärinkäytöksiin. Vaikka verovelvollinen poikkeuksellisesti poistettaisiin ennakkoperintärekisteristä kesken kalenterivuoden, hänellä oleva rekisteriote tarjoaa vilpittömän mielen suojaa toimeksiantajille siihen merkityn voimassaoloajan päättymiseen saakka. Rekisteriotteista on tullut harmaan talouden harjoittajien keskuudessa kauppatavaraa, jolla urakoiden saanti voidaan varmistaa laiminlyönneistä ja väärinkäytöksistä huolimatta.

Ennakkoperintärekisteriotteesta tulisi kokonaan luopua ja korvata se rekisteröinnin reaaliaikaisella tarkistamisvelvoitteella. Tähän valmisteilla oleva yritys- ja yhteisötietojärjestelmä antaa hyvät mahdollisuudet, koska järjestelmän Internet osoitteessa on yrityksen muiden tietojen ohella tarkistettavissa se, onko yritys merkitty ennakkoperintärekisteriin.

Ennakkoperintärekisteriin merkitsemättömiltä ja rekisteristä poistetulta toimitettava 13 %:n suuruinen ennakonpidätys on käytännössä osoittautunut aivan liian pieneksi sekä verojen kerryttämisen että laiminlyöntejä ennalta ehkäisevän vaikutuksen kannalta. Esimerkiksi rakennus- ja telakka-alojen aliurakoitsijoiden keskuuteen näyttää muodostuneen urakointia ennakkoperintärekisterin ulkopuolella harjoittavien yritysten joukko, jolle ennakonpidätyksenä peritty 13 % jää ainoaksi veroksi yritysten jatkaessa laiminlyöntejään ja kasvattaessa verojäämiään. Enna-

konpidätysprosenttia tulisikin nostaa nykyistä selvästi korkeammaksi vähintään ansiotulojen verokantaa vastaavalle tasolle.

Rakennus- ja telakka-aloilla on viime aikoina ollut nähtävissä lisää merkkejä siitä, että ennakkoperintärekisteröintivaatimusta kierretään ulkomaisten yhtiöiden avulla. Verohallinnon tulisikin muuttaa käytäntöään siten, että rekisteröinti vaadittaisiin myös Suomessa työsuorituksia tarjoavilta ulkomaisilta yrityksiltä.

Erityisesti työvoimavaltaisiin aloihin liittyvää harmaata taloutta ja siellä kukoistavaa kuittikauppaa ei voida pitää edes siedettävissä rajoissa pelkästään viranomaisten valvontatoimien avulla niin kauan kuin itse järjestelmän perusrakenteissa on vuotoja. Erityisesti niillä aloilla, joilla pitkät aliurakkaketjut ovat tyypillisiä, tällainen rakenteellinen ongelma on pääurakoitsijan tai urakan antajan vastuun lähes täydellinen puuttuminen ketjun alapään laiminlyönneistä huolimatta siitä, että verojen välttämisestä aiheutuva hyöty yleensä koituu ensiksi mainittujen hyväksi halvempina urakkahintoina. Vastuusta selviää jokseenkin muodollisin perustein, käytännössä ennakkoperintäotteen voimassaolon tarkistamisella. Ongelmaa on kasvattanut verohallinnossa 1990-luvun loppupuolella omaksuttu linja, jonka mukaan työn suorittajiksi nimettyjä osakeyhtiöitä ei voida tulonsaajina sivuuttaa muutoin kuin äärimmäisen selvissä palkkatulon siirtymistapauksissa. Linja on käytännössä vaikeuttanut puuttumista myös selvästi rikollisiin bulvaani- ja omaisuudensiirtojärjestelyihin, joissa osakeyhtiötä on käytetty muodollisena välikappaleena.

Jos työvoimavaltaisten alojen harmaata taloutta halutaan tehokkaasti rajoittaa, tulisi harkita toimeksiantajan tai pääurakoitsijan vastuun lisäämistä vähintään siinä muodossa, että se olisi kytketty nykyistä tiukempiin selonotto- ja tiedonantovelvoitteisiin.

Arvonlisäverojärjestelmään liittyvät ongelmat

Harmaan talouden kannalta arvonlisäverojärjestelmän käyttöönotto on merkinnyt kahden tyyppisiä ongelmia. Suoraan kuluttajille markkinoitavien palvelujen kohdalla se on lisännyt niiden yrittäjien kilpailuetua, jotka tarjoavat palveluksiaan laskematta arvonlisäveroa mukaan hintoihin. Yritysten sisäisissä työsuoritus- ja palveluketjuissa arvonlisäverojärjestelmään kuuluu tavarán tai palvelun hintaan sisältyvä arvonlisäveron automaattinen vähennysoikeus silloin kun nämä hankitaan arvonlisäverovelvolliseksi ilmoittautuneelta ostajalta. Vähennysoikeus on riippumaton siitä, maksaako tavarán tai palvelun myyjä oman veronsa ja käytännössä myös siitä, onko tämä tosiasiaassa rekisteröity arvonlisäverovelvolliseksi, mikäli ostaja on toiminut vilpittömässä mielessä.

Esimerkiksi rakennusalan urakkaketjuissa tämä on merkinnyt sitä, että pääurakoitsijat ja urakanantajat vähentävät sellaista veroa, jota aliurakointiketjun alapään laiminlyöntien vuoksi kukaan ei ole maksanut. Suomessa onkin jo edellisen talousrikostorjuntaohjelman yhteydessä esitetty käyttöönotettavaksi rakennus- ja

vastaavilla aloilla ns. käännetty arvonlisäverojärjestelmä, jossa suoritukset urakaketjun sisällä tapahtuisivat verottomina ja tilaaja tai pääurakoitsija maksaisi sen veron, joka nykyjärjestelmässä kuuluu aliurakoitsijoiden maksettavaksi. Järjestelmässä kenenkään verorasitus ei lisääntyisi, ainoastaan veron käytännön suorittaja vaihtuisi maksukykyisemmäksi. Järjestelmän muutos ei kuitenkaan ole mennyt eteenpäin lähinnä lisäbyrokratiaa pelkäävän elinkeinoelämän vastustuksen johdosta. Järjestelmä on käytössä joissakin Euroopan maissa, joissa siitä on saatu hyviä kokemuksia.

Jossain määrin samantapaisia arvonlisäveron automaattiseen vähennysoikeuteen liittyviä ongelmia on esiintynyt mm. EU-sisäkaupassa paljastuneiden matkapuhelinten ja kulan arvonlisäveropetosten yhteydessä. Tällä alueella on vaikea löytää selvää säännöstason ratkaisua väärinkäytöksiin, kysymys on lähinnä yleisemmästä yritystoiminnan ja arvonlisäveron valvonnan tehostamisesta.

Kansainväliseen sijoitustoimintaan liittyvät tietojensaantimahdollisuudet

Edellä kappaleessa 1.1. on käsitelty kansainvälisiin pääomansijoituksiin liittyviä ongelmia Suomen veropohjan murentumisen kannalta. Osa näistä ongelmista on suoraa seurausta pääoma- ja sijoitusmarkkinoiden kansainvälistymisestä, erilaisten sähköisten etäsijoituspalvelujen tarjonnan lisääntymisestä, eräiden sijoituspalveluja tarjoavien maiden tiukasta pankkisalaisuudesta ja mahdollisuudesta häivyttää omistukset veroparatiisivaltioiden tarjoamien peiteyhtiöiden ja trustien suojaan. Näihin tekijöihin ei juuri Suomen sisäisillä lainsäädäntö- tai muilla toimenpiteillä voida vaikuttaa. Sitä vastoin Suomen intressin mukaista on pyrkiä voimakkaasti tukemaan niitä toimenpiteitä, joihin OECD:n, EU:n ja kansainvälisen rahanpesun torjuntajärjestö FATF:n piirissä on ryhdytty epätervettä verokilpailua tukevan ja rikollisen rahan pesua mahdollistavan pankkisalaisuuden lieventämiseksi ja veroparatiisialueille sijoitetun yritystoiminnan läpinäkyvyyden lisäämiseksi.

Myös Suomen omilla toimenpiteillä voidaan kuitenkin rajoittaa kansainvälisillä pääoma- ja sijoitusmarkkinoilla tapahtuvaa veropohjan murentumista. Kysymyksen tulevat mm. seuraavan tyyppiset toimenpiteet:

- Kansainväliseen sijoitustoimintaan liittyvän ilmoitusvelvollisuuden tehostaminen. Verovelvollisen oma, ulkomaille tehtyjä sijoituksia koskeva ilmoitusvelvollisuus tulisi säätää kattavaksi mm. vakuutusten ja korkoinstrumenttien osalta. Myös sivullisen ilmoitusvelvollisuutta tulisi tehostaa mm. saattamalla ulkomaisten rahastojen ja vakuutusten osalta ilmoitusvelvollisiksi ainakin suomalaiset vakuutusmeklarit, välittäjät ja muut edustajat.
- Sijoitusmarkkinoiden integroitua tulisi varmistaa myös ulkomaisilta tahoilta viranomaisten tiedonsaanti, jonka tulisi olla yhtenä ehtona toimintojen siirtymiselle ja toimilupien myöntämiselle. Nykyisin esimerkiksi ulkomaisilla etävälittäjillä on ilmoitusvelvollisuus Suomessa välittämistään kaupoista,

mutta yksikään näistä ei ole kehotuksesta huolimatta antanut vuosi-ilmoituksia. Tämä tulisi voida sanktoida esimerkiksi toimiluvan menettämisen uhalla.

- Eräitä sijoituksia ja arvopaperikauppoja koskevien varallisuusveron ja varainsiirtoveron vapautusten edellytyksenä tulisi olla riittävästi sanktioitu ilmoitusvelvollisuus joko verovelvollisella itsellään tai kolmannella osapuolella kuten välittäjällä.
- Veroedut tulisi poistaa järjestelyiltä, joissa sijoitustoiminta puetaan esimerkiksi vakuutuksen muotoon. Tällaisia ovat mm. erilaiset säästö- ja salkkuvaluuttatukset, jotka kilpailevat sijoituksista sekä edullisemmalla verokohtelulla että mahdollisuudella kätkeä tuotot ulkomaille.
- Rahoitus- ja johdannaisinstrumenttien osalta lainsäädäntö tulisi saattaa ajan tasalle. Esimerkiksi johdannaisten avulla on mahdollista siirtää tulot helposti Suomen ulkopuolelle.
- Arvo-osuusjärjestelmää kehitettäessä tulisi varmistua siitä, ettei viranomaisten tiedonsaanti vaikeudu. Hallintarekisterissä oleville osakkaille maksetuista osingoista tulisi automaattisesti periä lähdevero, joka maksettaisiin riittävän kotipaikkaselvityksen perusteella mahdollisen verosopimuksessa olevan alemman prosentin ylittävän määrän osalta takaisin.
- Kansainvälisen sijoitustoiminnan osalta näyttövelvollisuus tulisi nykyistä suuremmassa määrin säätää verovelvolliselle, jonka on todettu tällaista toimintaa harjoittaneen. Tarkastuksissa on törmätty tapauksiin, joissa muodolliset perusteet arvioverotukselle ovat olemassa, mutta vältetyn veron määrää ei pystytty selvittämään, koska verovelvollinen katsoo pääsevänsä vähemmällä jättämällä selvitykset antamatta, eikä kolmannelta taholta saada pankkisalaisuuden vuoksi vertailutietoja.
- Merkittävänä esteenä ulkomaisen sijoitustoimintaan liittyvän veronkierron selvittämiseksi on se, ettei veroviranomaisilla ole oikeutta tehdä luottolaitoksissa vertailutietotarkastuksia. Tämä tulisi tehdä mahdolliseksi ainakin arvopaperikauppaan liittyen. Luottolaitosten vertailutietotarkastukset ovat mahdollisia mm. Ruotsissa, mikä selittää Ruotsin verohallinnon meikäläisiä paljon tarkemmat arviot ulkomaiseen sijoitustoimintaan liittyvän veronkierron määrästä.

3.3. Työnantajien vastuu ja mahdollisuudet harmaan talouden torjunnassa

Harmaan talouden torjunta ei voi toimia pelkästään viranomaisvalvonnan varassa. Erittäin merkittäviä ovat elinkeinoelämän omat normit ja yleisesti hyväksytyt toimintaperiaatteet. Näiden tukena täytyy kuitenkin olla myös tietoisuus siitä, että viranomaisvalvonnalla syntyy riittävä ilmituloriski velvollisuuksien laiminlyönnistä aiheutuvan taloudellisen hyödyn vastapainona.

Harmaassa taloudessa on useita osapuolia. Keskeisessä asemassa ovat epärehelliseen yritystoimintaan ja tietoiseen veronkiertoon suuntautuneet yritykset, joiden taustalta löytyy usein ammattimaista talousrikollisuutta. Useissa tapauksissa näiden palveluksessa on pimeää palkkaa saavia työntekijöitä. Esimerkiksi sijoitus-toimintaan liittyvässä harmaassa taloudessa veron välttämistä saatu hyöty menee kuitenkin useimmiten kokonaan yrityksen takana olevalle henkilölle itselleen.

Sekä harmaaseen talouteen suuntautuneiden yrittäjien että näiden palveluksessa olevien pimeää palkkaa saavien työntekijöiden kohdalla harmaan talouden torjuntamahdollisuudet ovat saman tapaisia kuin muunkin rikollisuuden kohdalla eli tekemahdollisuuksiin, asenteisiin, motiiveihin, ilmituloriskiin ja ilmitulosta aiheutuvaan riskiin vaikuttamista. Erona ns. perinteiseen rikollisuuteen verrattuna on kuitenkin pidetty sitä, että taloudellista hyötyä tavoittelevaan talousrikollisuuteen on helpompi vaikuttaa kustannus/hyötyajattelulla eli ilmituloriskiä ja ilmitulosta aiheutuvaa riskiä kasvattamalla.

Yritystoimintaan liittyvän harmaan talouden torjunnan kannalta ratkaisevimmassa asemassa eivät kuitenkaan ole pimeää työvoimaa käyttävät yritykset ja urakoitsijat itse vaan näiden palveluksia käyttävät tilaajat ja toimeksiantajat. Valtaosa yrityksistä pyrkii toimimaan rehellisesti eikä halua itse käyttää harmaata työvoimaa. Avoimesti toimivalla yrityksellä ei tähän olisi edes käytännön mahdollisuuksia palkkakirjanpitoon ja ennakonpidätyksen toimittamiseen kohdistuvien laiminlyöntien tullessa ilmi viimeistään yrityksen tilintarkastuksessa.

Tilanne on kuitenkin erilainen silloin kun kysymys ei ole omasta työvoimasta vaan erityyppisistä ulkopuolisista hankinnoista, aliurakoinnista, palvelujen ostosta ja yhteistyöjärjestelyistä. Tämän tyyppisissä liikesuhteissa ratkaisevimaksi muodostuu useimmiten omalle yritykselle saatava hyöty, joka pitkälti määräytyy palvelun tai tuotteen hankintahinnan perusteella. Toisen yrityksen mahdollisia laiminlyöntejä pidetään usein tämän omana asiana, niitä ei ole edes kovin helppo selvittää ja niistä on helppo olla tietämättä.

Harmaan talouden kysynnän ja markkinoiden kannalta olennainen kysymys on se, missä määrin tilaajat ja toimeksiantajat haluavat tarkistaa käyttämiensä tavaroiden ja palvelujen tuottajien taustoja ja missä määrin heillä on siihen käytännön mahdollisuuksia. Hyvänä esimerkkinä toimialan sisäisistä pyrkimyksistä harmaan talouden torjumiseen ja kilpailun tervehdyttämiseen on rakennusala, joka viimeisen kymmenen vuoden aikana on pyrkinyt kehittämään erilaisia keinoja aliurakoitsijoiden luotettavuuden varmistamiseksi ja alan harmaan talouden kitkemiseksi.

Rakennusalan omilla sopimuksilla käyttöön otettuihin toimenpiteisiin kuuluvat ennakoperintärekisteriotteen, verovelkatodistuksen ja LEL-maksutodistuksen

vaatiminen urakkatarjouksen yhteydessä, verohallinnolle neljännesvuosittain lähetettävät ilmoitukset käytetyistä aliurakoitsijoista sekä suurimmilla työmailla käyttöön otettu sähköinen kulunvalvonta ja kulkulupajärjestelmä.

Mikään edellä esitetyistä toimenpiteistä ei sinänsä takaa epärehellisten urakoitsijoiden ja pimeän työvoiman karsiutumista alalta. Ennakkoperintärekisteriotteeseen, jonka pitäisi olla eräänlainen virallinen todistus yrityksen velvollisuuksien täyttämistä, liittyvät edellä kappaleessa 3.2. käsitellyt heikkoudet. Uusi ote ja puhtaat verovelka- ja LEL-maksutodistukset on helppo saada yrityksistä riittävän tiheästi kierrättämällä. Olemassa olevien pöytälaatikkoyritysten varastot ja ammatikseen yrityksistä perustavien tilintarkastajien ja yrityskauppiaiden palvelut antavat tähän hyviä mahdollisuuksia.

Tehokkaimmaksi keinoksi rakennusalan on osoittautunut sähköinen kulkulupajärjestelmä, jonka tuloksena pääurakoitsija itsekkin on usein ensimmäistä kertaa tullut tietoiseksi työmaalla tosiasiaa toimivista yrityksistä ja näiden työntekijöistä. Heikkoutena tässä samoin kuin muissakin rakennusalan sopimuksiin perustuvissa menettelytavoissa on se, etteivät ne juurikaan kata järjestäytymättömiä yrityksiä eivätkä rakennusalan ulkopuolisia toimeksiantajia esimerkiksi korjausrakentamisessa.

Rakennusalan käyttöönotettujen kaltaisia menettelytapoja olisi syytä ottaa laajemmaltikin käyttöön tilanteissa, joissa käytetään ulkopuolisia palveluksia, alihankkijoita tai aliurakoitsijoita. Olisi myös harkittava, missä määrin menettelyjä tulisi muuttaa lakisääteiseksi ja miten ne voisi tehokkaasti sanktoida. On jossain määrin epä johdonmukaista, että rakennusallakin parhaan kilpailuedun harmaata työvoimaa käyttävien aliurakoitsijoiden hyödyntämisestä saavat järjestäytymättömät työnantajat, jotka eivät ole sopimuksissa mukana tai eivät niitä noudata.

Eräs keskeinen harmaata taloutta ylläpitävä tekijä on se, ettei sen varsinaisella asiakkaalla ja hyödyntäjällä eli palvelun ostajalla, rakennuttajalla, pääurakoitsijalla tai tilaajalla ole käytännössä juuri minkäänlaista todennäköisyyttä joutua vastuuseen aliurakoitsijoidensa, alihankkijoidensa tai palvelujen tuottajien laiminlyönneistä. Vaikka osa harmaan talouden tuottamasta hyödystä on tullut tilaajalle halvempien hintojen muodossa, riski laiminlyöntien aiheuttamista vahingoista jää kokonaan yhteiskunnalle. Esimerkiksi arvonlisäverovelvolliseksi rekisteröitymättömältä yritykseltä ostettuun tuotteeseen tai palveluun sisältyvän arvonlisäveron vähennysoikeus voidaan KHO:n tulkinnan mukaan evätä ostajalta vain siinä tapauksessa, että tämän voidaan osoittaa toimineen vilpillisessä mielessä.

Tilaajan tai pääurakoitsijan jonkinasteisen vastuun lisääminen voitaisiin liittää edellä ehdotettujen tiukennettujen selonotto- ja ilmoitusvelvollisuuksien laiminlyönteihin. Tämä voisi toimia myös tehokkaana sanktiona, joka varmistaisi järjestelmän toimintaa.

4. Torjuntatoimien ja —ohjelmien tavoitteet ja niiden toteutuminen

Talousrikostorjuntaohjelmien tavoitteita voidaan tarkastella monella tasolla.

Ohjelmiin sisältyvien konkreettisten lainsäädäntö- ja muiden hankkeiden toteutuminen on periaatteessa helposti tarkistettavissa vertaamalla ohjelmiin sisältyneitä ehdotuksia toteutuneisiin lainmuutoksiin ja hankkeisiin. Käytännössä asia ei kuitenkaan ole aivan yksinkertainen. Ohjelmiin on saattanut sisältyä varsin yleisellä tasolla tehtyjä ehdotuksia, jotka valmistelutyön jälkeen ovat toteutuneet vain osittain tai alkuperäisestä ajatuksesta poikkeavassa muodossa.

Ensimmäisen talousrikostorjuntaohjelman osalta toteutumisarvio tehtiin edellä kappaleessa 2.1. selostetussa ministeri Skinnarin johtamassa työryhmässä. Toisen talousrikostorjuntaohjelman toteutuminen on parhaillaan kartoitettavana ja tullaan arvioimaan kevään aikana talousrikostorjunnan johtoryhmässä.

Ohjelmien perusteella toteutettujen uudistusten vaikuttavuutta talousrikostorjunnan kannalta on huomattavasti vaikeampi mitata tai edes arvioida. Harmaan talouden ja talousrikollisuuden ja niiden torjuntatoimenpiteiden seuranta on meilläkin vasta kehitysvaiheessa eikä luotettavia mittareita erityisesti piiloon jäävän rikollisuuden kehityksen arviointiin ole. Vielä huonommat mahdollisuudet on yksittäisten toimenpiteiden vaikutuksen arvioimiseen.

Talousrikostorjuntaohjelmien vaikuttavuudesta pyritään saamaan ainakin jonkinasteista tietoa parhaillaan käynnissä olevassa tutkimuksessa¹⁴, jossa pyritään laajan kyselytutkimuksen avulla saamaan asiantuntija-arvioita ohjelmiin sisältyvien toimenpide-ehdotusten käytännön merkityksestä. Tutkimus valmistuu kulu-
van kevään aikana.

Konkreettisten toimenpide-ehdotusten lisäksi talousrikostorjuntaohjelmilla on ollut merkittävä symboliarvo sekä yhteiskunnan asenteisiin että viranomaisten toimintaan ja toimintatapoihin vaikuttavana tekijänä. Ohjelmilla on saatu aikaan viesti siitä, että maan hallitus pitää harmaan talouden ja talousrikosten torjuntaa merkittävänä asiana ja edellyttää myös viranomaisten ottavan tämän toiminnassaan huomioon. Esimerkiksi talousrikostorjuntaan liittyvä viranomaisyhteistyö on saanut eräänlaisen virallisen siunauksen nimenomaan talousrikostorjuntaohjelmien välityksellä.

5. Arvio harmaan talouden yleisyydestä ja kasvunäkymistä sekä talousrikollisuuden torjuntaohjelmien riittävydestä ja muutostarpeista

Harmaa talous muodostaa jo nykyisellään merkittävän yhteiskunnan veropohjaa murentavan, elinkeinoelämän tervettä kilpailua vääristävän ja

¹⁴ Tapio Kalliokoski: Talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntaohjelman vaikuttavuus. Opinnäytetyö Turun yliopistossa.

yhteiskuntamoraalia heikentävän tekijän. Kansainvälisen sijoitustoiminnan ja pääomamarkkinoiden tarjoamat mahdollisuudet, sähköisen viestinnän ja elektronisen kaupankäynnin lisääntyminen ja kiihtyvän kansainvälistymisen mukanaan tuoma työvoiman, tavaroiden ja pääomien liikkuvuuden vapautuminen lisäävät harmaan talouden laajentumismahdollisuuksia ja samalla sen yhteiskunnallisia haittavaikutuksia. Uutena ongelmia pahentavana piirteenä on harmaaseen talouteen entistä useammin liittyvä ammattimainen, osin järjestäytynyt talousrikollisuus ja kytkennät rahanpesuun sekä kansallisella että kansainvälisellä tasolla.

Kolmas harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaohjelma on välttämätön sekä symboliarvoltaan että tarvittavien lainsäädäntöhankkeiden vuoksi. Tämän hetken erityisongelmana on talousrikostorjuntaan osallistuvien viranomaisten resurssien tukkeutuminen ja eräänlainen loppuun palaminen. Etukäteisarvioiden mukaan riittävää poliittista tahtoa lisäpanostuksiin tällä alueella on kuitenkin vaikea löytää. Olisikin tärkeätä kartoittaa kaikki muut olemassa olevat mahdollisuudet sekä harmaan talouden toimintaedellytysten vähentämiseksi että sen torjuntatoimenpiteiden tehokkuuden ja vaikuttavuuden lisäämiseksi.

Torjuntatoimien pitkäjänteisyyden vuoksi olisi tärkeätä saada aikaan pitkä, mieluiten neljälle vuodelle ulottuva ohjelma. Toisaalta tilannekuvan ylläpitämisen ja tarvittavien toimenpiteiden kannalta tällainen aikajakso on ehdottomasti liian pitkä. Olisikin luotava järjestelmä, jossa ohjelmaa voitaisiin ylläpitää ja päivittää vuosittain laadittavien tilannekartoitusten perusteella samalla kun seurattaisiin jo olemassa olevien toimenpide-ehdotusten toteutumista ja niiden vaikuttavuutta.