

VIRANOMAISSYHTEISTYÖN KEHITTÄMISPROJEKTIN TOIMINTA 2000 – 2003

1. Projektin perustaminen

Valtioneuvosto teki 16.3.2000 periaatepäätöksen harmaan talouden ja talousrikosten torjuntaan liittyvän viranomaisyhteistyön kehittämisestä määräaikaisena projektina. Periaatepäätöksen pohjana oli viranomaisyhteistyön kehittämisprojektin käynnistämistä selvittäneen valtiovarainministeriön asettaman työryhmän ehdotus.¹

Mainitun työryhmän tehtävänä oli täsmentää ehdotuksia, jotka sisältyivät selvitysmies Markku Hirvosen 10.12.1999 luovuttaman, talousrikollisuuden torjuntaan liittyvän viranomaisyhteistyön kehittämistä koskevaan loppuraporttiin.² Lisäksi työryhmä teki yksityiskohtaisia ehdotuksia projektiin tarvittavista voimavaroista ja niiden rahoituksen järjestämisestä.

Projektin työn piti alkuperäisen päätöksen mukaan päättyä 31.12.2001. Sitä ennen projektin piti tehdä ehdotus siitä, miten harmaan talouden ja talousrikosten torjuntaan liittyvä viranomaisyhteistyö tulisi järjestää projektin päättyttyä. Vahvistaessaan kolmannen harmaan talouden ja talousrikosten torjuntaohjelman vuosille 2002 – 2005 valtioneuvosto päätti kuitenkin jatkaa viranomaisyhteistyön kehittämisprojektia uuden torjuntaohjelman loppuun saakka.

Valtiovarainministeriö on edellä mainittujen valtioneuvoston päätösten perusteella tehnyt päätökset projektin perustamisesta (16.3.2000) ja sen jatkamisesta (18.12.2001). Samalla valtiovarainministeriö on määrännyt selvitysmies Markku Hirvosen toimimaan projektin päällikkönä.

2. Projektin hallinnollinen asema ja resurssit

Projekti toimii valtiovarainministeriön alaisuudessa. Projektissa työskentelee henkilöitä vero-, tulli-, poliisi- ja ulosottohallinnosta. He saavat palkkansa omilta virastoiltaan ja työskentelevät näiden lukuun, omilla toimintavaltuuksillaan ja oman hallinnon haaransa salassapitosäännöksiä noudattaen.

¹ Viranomaisyhteistyön kehittämisprojektin käynnistämistä selvittäneen työryhmän muistio, VM:n työryhmämuistioita 1/00.

² Viranomaisyhteistyön kehittäminen. Selvityshankkeen loppuraportti, VM:n työryhmämuistioita 26/99

Eri viranomaiset ovat vuonna 2003 sijoittaneet projektiin henkilöstöä seuraavasti:

Valtiovarainministeriö: 1 htv (projektipäällikkö).

Verohallinto: 6 + 6 htv. Näistä 5 on siirretty Verohallituksen verotarkastusyksiköstä ja 1 Uudenmaan verovirastosta. Lisäksi projektille valtiovarainministeriön ja Verohallituksen välisessä tulostavoitesopimuksessa osoitettu määräraha on mahdollistanut 6 henkilön palkkaamisen Verohallituksen verotarkastusyksikköön perustetuille määräaikaisille vakansseille projektia varten.

Poliisihallinto: 4 htv. Projektissa työskentelevät sisäasiainministeriön poliisiosaston talousrikosasioista vastaava ylikomisario, Keskusrikospoliisin rahanpesun selvittelykeskuksesta sijoitettu rikosylikonstaapeli, Etelä-Suomen lääninhallitukseen projektia varten perustetulle vakanssille palkattu rikoskomisario ja Poliisiammattikorkeakouluun sisäasiainministeriön talousrikostorjuntaa varten varaamalla määrärahoilla palkattu erikoissuunnittelija. Länsi-Suomen lääninhallitus on osoittanut projektissa viikoittain käyväksi yhdyshenkilöksi rikosylikonstaapelin Salon poliisilaitokselta ja vuoden 2004 alusta toisen rikosylikonstaapelin Turun poliisilaitokselta. Keskusrikospoliisi ja Helsingin poliisilaitos ovat osoittaneet projektiin yhdyshenkilöiksi rikosylikonstaapelit.

Tullihallinto: 1,5 htv. Projektin alkuvaiheessa siinä toimi osa-aikaisena Eteläisestä tullipiiristä sijoitettu tulliyli-tarkastaja. Vuoden 2004 alussa projektissa työskentelevät Eteläisestä tullipiiristä sijoitettuina kokopäiväisenä tulliyli-tarkastaja ja osa-aikaisina toinen tulliyli-tarkastaja sekä tullivalvoja.

Ulosottohallinto: 0,5 htv. Helsingin kihlakunnan ulosottovirasto on sijoittanut projektiin siinä osa-aikaisesti toimivan avustavan ulosottomiehen.

Edellä mainittujen lisäksi projektiin on nimetty yhdyshenkilöt Valtakunnansyyttäjän virastosta, Konkurssiasiamiehen toimistosta ja sosiaali- ja terveysministeriön Tuotevalvontakeskuksesta.

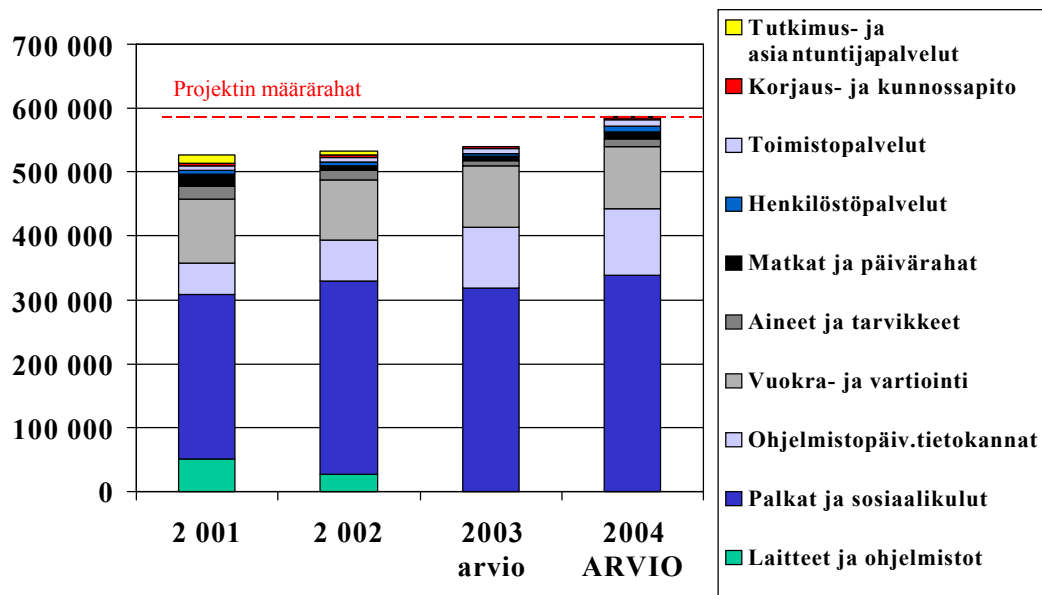
Hallinnollisesti projekti tukeutuu verohallintoon. Projektia perustettaessa verohallinnon edellytettiin osoittavan projektin perustamis- ja yleiskuluja varten vuonna 2000 yhteensä 2,2 miljoonaa markkaa, josta määrästä 1,1 miljoonaa lisättiin sen toimintamäärärahoihin vuoden 2000 lisäbudjetissa. Tämän jälkeen on Valtiovarainministeriön ja Verohallituksen välisessä tulostavoitesopimuksessa vuosittain sovittu Verohallituksen osoittavan toimintamenomäärärahoistaan projektille toimitila-, laitteisto-, tiedonhankinta- ym. kustannuksia varten sekä aiemmin mainittujen 6 henkilön palkkauskustannuksiin vuonna 2001 3,5 miljoonaa markkaa sekä vuosina 2002 ja 2003 vastaava määrä euroina (588.660 euroa).

Projektin vuosittaiset kustannukset ovat olleet:

	Varattu mk	Käytetty mk	Säästö mk	Varattu euroa	Käytetty euroa	Säästö euroa
2000	2 200 000	1 355 576	844 424			142 022
2001	3 500 000			588 660	475 010	113 650
2002				588 660	505 289	83 371
2003				588 660	540 263	48 397
Säästö yhteensä						387 440

Projekti on useampaan otteeseen esittänyt sekä valtiovarainministeriölle että Verohallitukselle sille osoitetun määrärahan muuttamista liukuvaksi siten, että aikaisempien vuosien säästöt tai ainakin osa niistä voitaisiin ottaa huomioon myöhempinä toimintavuosina kustannusten noustessa. Ehdotukset eivät ole johtaneet tuloksiin. Seurauksena on tilanne, jossa palkka-, toimitila-, vartiointi- ja matkakustannusten nousu tulee jo vuonna 2004 merkittävästi rajoittamaan projektin toimintaa. Vuonna 2005 aikaisemman suuruinen määräraha ei ilmeisesti tule riittämään edes edellä mainittujen kustannusten kattamiseen.

Virken menot 2001 - 2004



3. Projektin tehtävät

Valtioneuvoston 16.3.2000 tekemän 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.

Päätöksen mukaan projektin tehtävänä on harmaaseen talouteen ja talousrikollisuuteen liittyvien tietojen kerääminen, käsittely, analysointi ja jakaminen. Projekti ei itse suorita tutkintaa tai muita asiakkaisiin kohdistuvia toimenpiteitä.

Projektin jatkoa koskevassa valtioneuvoston päätöksessä 20.6.2001 projektin tehtäviksi määriteltiin seuraavat:

1. Kehittää viranomaistoimintaa jakamalla eri viranomaisille tietoa talousrikoksista ja talousrikollisuudesta.
2. Ylläpitää kokonaiskuvaa talousrikollisuudesta.
3. Tehdä aloitteita lainsäädäntöön tai viranomaistoiminnan parantamiseksi.
4. Kehittää menetelmiä talousrikosten ennalta torjumiseksi.

Sanamuodon muutoksilla ei tavoiteltu asiallista muutosta projektin toimenkuvaan.

4. Projektin aikaansaannokset

4.1. Tietokannan ja työvälineistön kehittäminen

Projektin näkyvimpänä aikaansaannoksena on ollut harmaan talouden ja talousrikosten torjuntaan tarkoitetun Tahto-tietojärjestelmäkokonaisuuden kehittäminen. Tämän keskeisiä ominaisuuksia ovat

- yritysten riskiluokitusta koskevien tietojen tuominen viranomaiskäyttöön,
- yritysten ja niiden vastuuhenkilöiden suhdetietojen hallinta,
- mahdollisuus käyttää hyväksi yritysten verotus- ja vertailutietoja sekä analysoida niitä massamaisesti,
- mahdollisuus edellä mainittujen tietojen visualisointiin ja
- visualisointiin perustuvien sähköisten kuvapakettien kehittäminen.

Tahto-sovellus käyttää yrityksistä ja niiden vastuuhenkilöistä kaupparekisteriin merkityjä tietoja, luottotietoyhtiöiltä ostettuja yritysten riskiluokkatietoja, yritysten verotus-tietoja sekä erilaista toiminnassa kertyvää tietoa.

Tahto on juridisesti osa verohallinnon tietokantaa ja kehitetty ensi sijassa verovalvonnan ja perinnän tarpeita varten. Tietokannan Hakunet-käyttöliittymällä on verohallinnossa lähes 500 käyttäjää, jotka edustavat verotarkastusta, verojen perintää, maksuvalvontaa, asiakasrekisteröintiä ja verovalvonnan tietopalvelua. Käyttöliittymä mahdollistaa yritysten ja niiden vastuuhenkilöiden muodostamien kokonaisuuksien tarkastelun ja visualisoinnin tavalla, johon millään muulla verohallinnon käytössä olevalla tietovälineellä ei ole mahdollisuuksia. Sovellusta käyttäen on tehty verovirastojen asiakaskartoitukset ja verovalvontasuunnitelmien pohjatyöt vuodesta 2001 alkaen.

Tahto on mahdollistanut monet jäljempänä selostetuista hankkeista. Se on myös toiminut perustana sekä verohallintoa että muita viranomaisia palvelevalle projektin tietopalvelutoiminnalle.

Vuoden 2003 valmistui pilottiversio poliisin Taisto-sovelluksesta, joka perustuu samoihin teknisiin ratkaisuihin ja arkkitehtuuriin kuin Tahto. Taiston perusaineistona ovat poliisin rikosilmoitusjärjestelmään kirjatut tiedot talousrikoksista ja niitä sivuavista rikoksista. Sovellus antaa mahdollisuuden tarkastella ja visualisoida sekä rikoksiin syyllistyneiden keskinäisiä suhteita että heidän yritysyhteyksiään.

Taiston kehitystyön aikana suunnittelun painopiste on siirtynyt Tahdossa toteutetusta ja erityisesti strategiseen suunnitteluun ja analyysiin soveltuvasta tietovarastotyyppisestä ratkaisusta operatiivista toimintaa paremmin palvelevaan malliin, jossa sovellus hakee käyttäjälle reaaliaikaisesti tiedot niiden alkuperäisistä lähteistä. Jatkossa työlistalla olevat tullia ja ulosottoa palvelevat sovellukset on tarkoitus rakentaa tällä konseptilla. Kehitteillä olevan Visual Workbook -sovelluksen avulla pyritään aikaansaamaan kullekin talousrikostorjuntaan osallistuvalla viranomaisella sovellus, joka hakee sekä viranomaisen omissa tietovarastoissa olevat tiedot että yritysten kaupparekisteri- ja riskiluokkatiedot näiden tietojen tuottajilta. Teknisiltä ratkaisuiltaan samankaltaisten sovellusten avulla visualisoituja tietoja voidaan konkreettisissa yhteistyötilanteissa helposti vaihtaa ja täydentää kunkin viranomaisen omilla tiedoilla kokonaiskuvan saamiseksi.

Merkittävän osan työvälinekehityksestä on muodostanut ns. sähköisten kuvapakettien kehittäminen. Kuvapaketit tarjoavat mahdollisuuden monimutkaisten tapahtumasarjojen ja laajojen yritys- ja henkilöryppäiden muodostamien kokonaisuuksien hallintaan, sähköiseen tiedonvälitykseen ja yhteisen tilannekuvan ylläpitämiseen prosessin eri vaiheissa. Erityisen merkittävänä on nähty mahdollisuus paikata kuvapakettien tarjoaman visualisointimahdollisuuden avulla niitä ongelmia, joita suullisen oikeudenkäyntimenettelyn käyttöönotto on aiheuttanut tuomioistuimille laajojen talousrikosjuttujen hahmottamisessa. Ensimmäiset oikeudessa käytetyt kuvapaketit ovat saaneet hyvän vastaanoton.

Kuvapaketteihin ja Tahto-tietokantasovelluksen tuottamien tietojen hyväksikäyttöön on liittynyt laaja koulutus eri sidosviranomaisten edustajille.

Työvälineistöön voidaan lukea myös *talousrikostutkijan käsikirja*, jonka projektissa toimitettu päivitetty versio on juuri valmistumassa julkaistavaksi ensi sijassa poliisin mutta myös sidosviranomaisten käyttöön sähköisessä muodossa.

Projektin aloitteesta on käynnistetty talousrikosasioiden esitutinnan sujuvuuden parantamiseen tähtäävä *talousrikosten läpivirtausprojekti*, jonka konkreettisena tavoitteena on saada vuoden 2004 kevään aikana talousrikostutkijoille selkeät työmallit ns. perustalousrikosten tutkintaa varten.

4.2. Tietopalvelu

Projektin yhtenä keskeisenä toimintamuotona on ollut yritysten ja niiden vastuuhenkilöiden suhde-, tausta- ja riskiominaisuus tietojen välittäminen yhteistyöviranomaisille tutkittavina olevissa taikka tiedustelu- tai kartoitusvaiheessa olevissa jutuissa. Tietopalvelua on pääosin hoitanut projektiin sijoitettuna oleva verohallinnon henkilöstö, koska se on toistaiseksi perustunut lähinnä Tahto-tietojärjestelmän hyväksikäyttöön. Tullin projektiin sijoitetut yhdyshenkilöt ovat kuitenkin hoitaneet lähes kaikki tullin tietopyynnöt. Tavanomaisimpana tietopalvelun muotona on ollut yrityksistä ja niiden suhdetiedoista piirretty kaavio, jota muille kuin veroviranomaisille toimitettuna on yleensä täydennetty tärkeimmillä verotustiedoilla. Tarvittaessa lisätietoja on pyydetty poliisilta, tullilta ja ulosotolta. Kaaviot on toimitettu tilaajille joko paperilla tai viranomaisten sisäisiä tietoverkkoja käyttäen sähköisessä muodossa.

Yksittäisiä juttuja ja juttukokonaisuuksia koskevia tietoja on projektista toimitettu eri viranomaisille seuraavasti:

	<u>v. 2000</u>	<u>v. 2001</u>	<u>v. 2002</u>	<u>v.2003</u>	<u>Yht.</u>
Verohallinto	32	135	115	57	339
Poliisi	42	90	108	74	314
Ulosotto	11	19	35	34	99
Tulli	17	13	18	26	74
Tuotevalvontakeskus	1	4	11	1	17
Konkurssiasiamies	-	3	14	15	32
Muut	<u>1</u>	<u>5</u>	<u>11</u>	<u>4</u>	<u>21</u>
Yhteensä	104	269	312	211	896

Verohallinnolle toimitettujen määrän laskuun on vaikuttanut Hakunetti-sovelluksen käyttöönotto verohallinnossa vuonna 2002. Merkittävä osa Tahdon tietojen hyväksikäytöstä tapahtuu suoraan tämän sovelluksen avulla eikä kirjaudu enää projektin tietoluovutuksiksi. Konkurssiasiamiehen ja Tuotevalvontakeskuksen kohdalla näkyy saat-tohoito- ja ravintolahankkeiden myötä lisääntynyt yhteistyö. Kohtaan muut sisältyy mm. LEL-työeläkekassalle ja TE-keskuksille toimitettuja tietoja.

Eräissä yksittäisissä jutuissa projektin edustajat ovat olleet tukemassa varsinaista operatiivista toimintaa harjoittavia viranomaisia jopa useiden kuukausien ajan tekemällä taustakartoituksia, opastamalla analyysityövälineiden käyttöä ja koordinoimalla viranomaisyhteistyötä.

Projekti on loppuvuodesta 2001 alkaen kehittänyt toimintamallia erilaisten hallinnon sisältä, ulkopuolisilta ja sidosviranomaisilta tulevien aloitteiden ja impulssien käsittelemiseksi. Tämä on tapahtunut *Virike*-ryhmässä, johon ovat projektin oman henkilöstön lisäksi osallistuneet Uudenmaan veroviraston Verotarkastusyksikkö 2:n edustajat. Ryhmään on tuotu käsiteltäväksi aloitteita ja impulsseja, jotka ovat tulleet

- suoraan projektiin,
- Verohallituksen verotarkastusyksikköön joko suoraan tai verohallinnon puhelinpalvelun kautta Jokilaaksojen verotoimistosta ohjattuina tai
- Uudenmaan veroviraston Verotarkastusyksikkö 2:een.

Aloitteista ja impulsseista on tehty taustaselvitykset verohallinnon henkilöstön toimesta, hankittu tarvittaessa lisäselvityksiä poliisilta, tullilta ja ulosotolta sekä ohjattu mahdollisesti jatkotoimenpiteitä edellyttävät tapaukset asianomaisiin yksiköihin edelleen työstettäväksi.

Vuoden 2003 lopussa ryhmään on tullut 304 impulssia, joista on käsitelty 237, kesken-eräisiä on 15 ja aloittamatta 52 kohdetta. Käsitellyistä tapauksista 29 kohdetta ei ole johtanut toimenpiteisiin liian yksilöimättömien ja puutteellisten tietojen vuoksi. Muut käsitellyt kohteet on lähetetty verovirastoille tai sidosryhmille tiedoksi ja mahdollisia jatkotoimenpiteitä varten. Ennen *Virike*-ryhmän käynnistymistä projektin kautta on välitetty lisäksi useita kymmeniä aloitteita eteenpäin toimenpiteitä varten.

Saattohoitohankkeeseen liittyen Uudenmaan veroviraston perimisyksikkö käynnisti vuoden 2002 syksyllä hankkeen, jossa pääkohteena ovat saattohoitajien hyväksikäyttäjät.. Nopean reagoinnin mahdollistamiseksi Viranomaisyhteistyön kehittämisprojekti on toimittanut perimisyksikölle kuukausittain tiedot tunnistettujen saattohoitajien haltuun siirtyneistä Uudenmaan veroviraston alueella olevista yrityksistä. Samanlaista palvelua on suunniteltu toteutettavaksi vuoden 2003 aikana myös muille verovirastoille.

Itäisen tullipiirin keväällä 2002 ja 2003 toteuttamien viennin valvontahankkeiden yhteydessä projekti suoritti tullille vientiyritysten taustakartoitukset ja teki kohde-ehdotuksia yritysten tausta- ja riskiluokkatietojen sekä niistä projektille kertyneiden toimintatietojen perusteella.

4.3. Tilannekuvan ylläpitäminen

Projekti on tehtävänantonsa mukaisesti pyrkinyt aktiivisesti keräämään ja analysoimaan harmaata taloutta ja talousrikollisuutta koskevaa tietoa sekä olemalla tiiviissä vuorovaikutuksessa operatiivista toimintaa harjoittaviin viranomaisiin että erilaisten tutkimus- ja muiden hankkeiden yhteydessä. Näin kerättyä tietoa on hyödynnetty talousrikollisuutta ja harmaata taloutta koskevissa tilannekatsauksissa sekä erillisiä lainsäädäntöhankkeita koskevien aloitteiden ja lausuntojen yhteydessä.

Ulkopuolisilta tilattuja tutkimuksia ovat olleet

- *Poliisin tietoon tulleet talousrikokset*. Poliisiammattikorkeakoulu, Erja Virta, joulukuu 2000.
- *Rakennusalan harmaa talous*. Pekka Lith, tammikuu 2001.
- *Rakennusalan harmaa talous* (tuoreempi aineisto). Pekka Lith, toukokuu 2002.
- *Ravintola-alan harmaa talous*. Pekka Lith, helmikuu 2002.
- *Kuljetusalan harmaa talous*. Pekka Lith, helmikuu 2003.
- *Rakennusalan arvonalisäverovuoto*. Pekka Lith, helmikuu 2004.

Korkeakouluissa tehtyjä tutkimuksia, joihin projekti on antanut aineistoa tai asiantuntija-apua, ovat olleet mm.

- *Saattohoitoilmiö*. Asko Vaten, Turun Yliopisto 2002
- *Talousrikostorjunnan responsiivisuus*. Arto Hankilanoja, Tampereen Yliopisto 2001
- *Talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntaohjelmien vaikuttavuus ja tulokset*. Tapio Kalliokoski, Turun Yliopisto 2001.
- *Mikroyritysten saneerausmenettely*. Ulla Huovinen, Lappeenrannan teknillinen korkeakoulu 2002.
- *Arvopaperivälittäjien toiminta*. Seppo Ikäheimo ja Tomi Seppälä, Helsingin Kauppakorkeakoulu 2002.
- *The Dynamics of Economic Crime Control*. Anne Alvesalo, Turun Yliopisto (väitöskirja) 2003.
- *Collaboration between Authorities in Economic-Crime Investigation*. Anne Puonti, Helsingin Yliopisto (väitöskirja) 2004.

Projektin omin voimin suoritettuja tutkimuksia ja selvityksiä ovat olleet mm.

- Uusien yritysten riskikäyttäytymisen ennustaminen vastuuhenkilötaustan perusteella 2000 – 2002.
- Kuittikauppaan ja harmaaseen talouteen viittaavien piirteiden löytäminen rakennusalan aliurakkaketjuista tehostetun tiedonhankinnan avulla 2000 – 2001.
- Idänkaupan kaksoislaskutukseen liittyvien veroparatiisiyhtiöiden kartoitus 2001.
- Säätiöiden riskitaustan kartoitus 2001.
- Työministeriön sekä Kauppa- ja teollisuusministeriön maksamien yritystukien saajien riskiprofiilit 2000 – 2001.
- Arvopaperivälittäjien vuosi-ilmoitusanalyysi 2002.
- EU:n uusien ehdokasmaiden ja Suomen välisen kaupan analyysi 2003.

- Yrityssryppäiden kartoitus vuonna 2003.

Tekotapatiedon kerääminen

- Vuoden 2002 aikana on käynnistetty hanke talousrikollisuuteen liittyviä ilmiöitä ja talousrikosten tekotapoja koskevan tiedon keräämiseksi ja tiedonhallinnan kehittämiseksi. Selvityksessä käytetään hyväksi sekä talousrikostutkintaan kohdistuneiden tutkimusten, selvitysten ja haastattelujen antamaa tietoa että talousrikostutkintaa suorittavista yksiköistä hankittua kokemustietoa ja tekotapakuvauksia. Viimeksi mainittuja laadullisia tietoja on kerätty sekä yksikkökäyntien että muiden kontakti-foorumien avulla. Tekotapakartoitukseen liittyvät kenttäkäynnit aloitettiin syksyllä 2002. Niiden yhteydessä on käyty läpi talousrikosilmoituksia, keskusteltu rikostutkijoiden kanssa juttujen erityispiirteistä ja näin pyritty saamaan kattava kuva talousrikosten tekotavoista. Lisäksi on pyydetty tutkintaan kiinteästi liittyviltä sidosryhmiltä talousrikosten laatuun liittyvää tekotapa- ja tutkintatietoa. Tuloksia hyödynnetään mm. parhaillaan uudistettavana olevassa talousrikostutkijan käsikirjassa.

Viranomaistoimintaa koskevat selvitykset

- Projekti lähetti vuoden 2000 marraskuussa laajan kyselyn talousrikostorjunnassa keskeisesti mukana olleille viranomaisille. Kyselyssä pyydettiin tietoja mm. talousrikollisuuden ja talousrikostorjunnan tilanteesta, viranomaisyhteistyön sujuvuudesta ja ongelmista sekä kehittämisehdotuksista. Vastauksia on käytetty hyväksi projektissa valtioneuvoston tilintarkastajille vuoden 2001 puolella laaditussa harmaan talouden ja talousrikostorjunnan tilannekatsauksessa sekä kolmannen talousrikostorjuntaohjelman valmistelussa.
- Projekti osallistui vuoden 2002 keväällä käynnistettyyn rikostutkinnan tilan selvityshankkeeseen ja valmisteli erityisesti talousrikostutkintaa koskevat tarkennetut kysymykset.
- Vuoden 2003 keväällä asetettiin työryhmä pääkaupunkiseudun talousrikostutkintatilanteen kartoittamiseksi. Projektin henkilöstöstä muodostettu työryhmä suoritti laajan eri viranomaisiin kohdistuneen haastattelukierroksen ja analysoi rikosilmoitusjärjestelmään kirjatut talousrikosjutut. Työryhmän raportti valmistui tammi-kuussa 2004.

Tahto-tietokanta on mahdollistanut yrityskannan tarkastelun ja analysoinnin tavalla, johon millään muulla välineellä ei ole ollut mahdollisuuksia.

- kaupparekisterin tila, toimimattomat, kuolleet, puuttuvat, tilintarkastajat
- verovirastojen asiakaskartoitukset
- kirjanpitolain muutos
- toimialatarkastusten kohdevalinta
- hankkeiden kohdevalinta
- faktatiedon hankkiminen; osakeyhtiölaki, osakepääoman korottaminen, tilintarkastus, konkurssilaki, yrittäjyysshanke

- yritysryppäiden kartoitus

Tilannekatsaukset

- Vuoden 2000 syksyllä talousrikostorjunnan johtoryhmälle esiteltiin harmaan talouden ja talousrikosten torjunnan tilannetta.
- Helmikuussa 2001 projekti laati valtioneilintarkastajille näiden pyytämän harmaan talouden ja talousrikollisuuden tilannekatsauksen.
- Vuoden 2002 keväällä projekti laati laajan harmaan talouden tilannekatsauksen vastauksena valtioneilintarkastajien esittämiin kysymyksiin.
- Lukuisia yksittäisiä lausuntoja ja selvityksiä liittyen mm. talousrikostorjunnan tilaan, EU:n laajentumisen aiheuttamiin uhkakuihin sekä järjestäytyneen rikollisuuden ja talousrikollisuuden välisiin kytkeentöihin.

Seminaarit

- Projekti järjesti 17.5.2001 Säätytalolla Talousrikosseminaarin, johon oli kutsuttu tiedotusvälineiden, tiedemaailman, poliittisten puolueiden, järjestöjen ja viranomaisten edustajia.
- Talousrikollisuuden ajankohtaisseminaari elinkeinoelämän, viranomaisten ja tiedotusvälineiden edustajille järjestettiin 5.11.2003

Lainsäädännön valmistelu ja siihen vaikuttaminen

Projekti on pyrkinyt vaikuttamaan talousrikollisuutta ja sen torjuntaa koskevaan lainsäädäntöön sekä suoranaisissa valmistelutehtävissä että antamalla lausuntoja vireillä olevista lainsäädäntöasioista. Tähän on liittynyt talousrikostorjunnan johtoryhmässä esillä olleiden asioiden valmistelu ja sen sihteerintehtävien hoitaminen. Tähän liittyviä toimintoja ovat olleet mm.

- Kolmannen talousrikostorjuntaohjelman valmistelu.
- Sisäasiainministeriön ulkomaalaisvalvontatyöryhmään osallistuminen.
- Hallitusohjelmaan sisältyvän harmaan talouden vastaisen kolmikantahankkeen valmisteluun osallistuminen.
- Sisäisen turvallisuuden ohjelman valmistelutyöhön osallistuminen.

4.4. Operatiivisten pilottihankkeiden käynnistäminen ja avustaminen

Projektin yhtenä keskeisenä toimintamuotona on ollut erilaisiin kohderyhmiin tai ongelma-alueisiin kohdistettujen viranomaisten yhteisten pilottihankkeiden käynnistäminen ja avustaminen. Näissä tavoitteina on ollut

- tiettyyn kohderyhmään liittyvän talousrikollisuuden ja harmaan talouden kartoitus ja analysointi,
- eri viranomaisten riskianalyysitoimintojen tulosten yhteisen hyväksikäytön kehittäminen ja

- viranomaisyhteistyön käytännön kehittäminen yhteisiin kohdejoukkoihin kohdistuvissa operaatioissa.

Virken roolina näissä hankkeissa on ollut

- eri viranomaisten aktivoiminen ja saattaminen yhteisen kohteen pariin,
- riskianalyysin ja kohdevalinnan kehittäminen projektin käytössä olevia tietoja ja työvälineitä hyödyntämällä,
- projektiin kertyneen talousrikollisuutta koskevan tiedon hyödyntäminen kohdevalinnassa,
- viranomaisyhteistyön katalysaattorina toimiminen ja
- hankkeesta saatujen kokemusten analysointi.

Osa hankkeista on ollut kertaluonteisia, osaa on hyödynnetty verohallinnon toimialatarkastusten perusaineistoina ja osa on muuttunut tiettyyn kohteeseen kohdistuvaksi seurannaksi. Toteutettuja hankkeita ovat olleet:

- *Saattohoitohanke.* Projektin tuella tehdyn Asko Vatenin opinnäytetyön tulosten perusteella käynnistettiin vuoden 2002 keväällä Konkurssiasiamiehen toimiston, Keskusrikospoliisin, Helsingin poliisilaitoksen, Valtakunnansyyttäjänviraston, Verohallituksen, Uudenmaan veroviraston ja Helsingin kihlakunnan ulosottoviraston kanssa pilottihanke, jonka tavoitteena on kehittää viranomaisten toimintamallia saattohoitotilanteiden haltuun ottamiseksi. Hankkeessa seurataan aktiivisimpia tiedossa olevia saattohoitajia ja näiden haltuun joutuneita yrityksiä. Tarkoituksena on saada aktiivisella velkojatoiminnalla, konkurssiasiamiehen toimiston kustantamilla erityistarkastuksilla ja koordinoitulla esitutkinnalla sekä syyttäjän toiminnalla saattohoitotilanteet paljastettua ja saattohoitajat vastuuseen. Samalla kartoitetaan viranomaistoiminnassa ja lainsäädännössä olevia ongelmia ja kehittämistarpeita. Hankkeeseen liittyy Uudenmaan veroviraston oma saattohoitohanke, johon projekti toimittaa kuukausittain tiedot saattohoitajien haltuun joutuneista yrityksistä.
- *Ulkomaalaistaustaiset yritykset.* Espoo-Vantaa oli pilottihankkeena 2000 – 2001, tämän jälkeen Kaakkois-Suomi 2001 – 2002 ja Helsinki 2001 – 2003. Kaikissa hankkeissa on ollut mukana sekä alueellisia että valtakunnallisia yksiköitä vero-, tulli-, poliisi- ja ulosottohallinnoista. Tarkoituksena on ollut testata mahdollisuuksia hyödyntää eri viranomaisten omilla tiedoillaan suorittamien riskianalyysien tuloksia viranomaisyhteistyössä tiettyyn kohdejoukkoon mahdollisesti liittyvän talousrikollisuuden ja harmaan talouden paljastamiseksi. Keskeisenä ajatuksena hankkeissa on ollut se, että kukin viranomaistaho pyrkii arvioimaan kohdejoukkoon mahdollisesti sisältyviä riskitapauksia omien tietojensa ja omien valvontatavoitteidensa perusteella siten, että verohallinto ja tulli keskittyivät yritystoimintaa koskeviin tietoihin ja poliisi sekä ulosotto lähinnä yritysten vastuuhenkilöiden tietoihin. Kunkin viranomaisen poimimista potentiaalisista kohteista on sitten valittu rajattu kohdejoukko viranomaisyhteistyönä suoritettavia toimenpiteitä varten. Muuta hankkeissa syntynyttä tietoa on käytetty kunkin viranomaisen omien toimenpiteiden ja myöhemmän kohdevalinnan perustana.

- *Valmisteverohanke.* Valmisteverotuksen valvontahanke käynnistettiin joulukuussa 2000 Viranomaisyhteistyön kehittämisprojektin toimesta. Sen päävastuu oli tullihallinnolla ja siihen osallistuivat projektin lisäksi Uudenmaan veroviraston VTY 2:n, Verohallituksen CLO-yksikön, Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskuksen ja Keskusrikospoliisin edustajat. Hankkeen tavoitteena oli saada aikaan eri viranomaisten tietoja hyväksikäyttäen riskianalyysi ja kartoitus valmisteverovelvollisista yrityksistä, kehittää eri viranomaisten riskianalyysitoimintojen yhteistä hyväksikäyttöä sekä kartoittaa ja löytää kohdejoukosta mahdollista talousrikollisuutta ja harmaata taloutta. Hanke rajoitettiin koskemaan alkoholiin, tupakkaan ja virvoitusjuomiin liittyvää yritystoimintaa. Hankkeen tuloksena suoritettiin sekä tullihallinnon että verohallinnon tarkastuksia. Lisäksi Tuotevalvontakeskus peruutti kolmen yrityksen alkoholiluvat.
- *Veroparatiisiyhtiöiden asunto-, kiinteistö- ja osakekaupat.* Hankkeen pohja-aineistona olivat verotoimistojen projektille toimittamat jäljennökset sellaisista varainsiirtoverolaskelmista, joissa osapuolena on ulkomaalainen, esimerkiksi veroparatiisiyhtiö. Tällaisia kauppvoja koskevia tietoja on viety Tahto-tietokantaan 950. Projektissa käynnistettiin vuonna 2001 hanke, jossa ilmoitusten ja niiden osapuolten taustatietojen analyysissa pyrittiin selvittämään kauppoihin mahdollisesti liittyvä verovalvonnallinen intressi. Hankkeeseen kytkettiin mukaan myös ulosoton ja KRP:n rahanpesun valvonnan edustajat käymään läpi tapauksia, joissa kaupoilla on ilmeisesti pyritty omaisuuden siirtämiseen suojaan ulosotolta tai joissa on esiintynyt viitteitä rahanpesusta. Konkreettisten tapausten lisäksi hanke tuotti useita varainsiirtoverolaskelmien käsittelyyn liittyviä kehittämisehdotuksia verohallinnolle.
- *Ravintola-alan kartoitus ja ehdotukset pilottikohteiksi.* Suomen Hotelli- ja ravintolaliiton edustajien oltua yhteydessä sekä sisäasiainministeriöön että Viranomaisyhteistyön kehittämisprojektiin ilmaisten huolensa alalla voimakkaasti levinneestä harmaasta taloudesta projekti tilasi syksyllä 2001 tutkija Pekka Lithiltä selvityksen ravintola-alan harmaasta taloudesta sekä suoritti alan yrityksiin kohdistuvaa analyysia Tahto-tietokannan avulla.

Keskusrikospoliisi kutsui helmikuussa 2002 koolle ravintola-alan harmaata taloutta käsittelevän kokouksen, johon osallistui pääkaupunkiseudun poliisiyksiköiden, verohallinnon, sosiaali- ja terveysministeriön tuotevalvontakeskuksen, Uudenmaan lääninhallituksen, valtakunnansyyttäjänviraston, Suomen hotelli- ja ravintolaliiton sekä Viranomaisyhteistyön kehittämisprojektin edustajia. Kokouksessa todettiin välttämättömäksi käynnistää laaja-alaiset ja koordinoitavat viranomaistoimet ravintola-alan kilpailuolosuhteiden tervehdyttämiseksi. Ensi vaiheessa päätettiin valita pääkaupunkiseudulta muutamia pilottikohteita, joissa rikosepäilykynnys näyttäisi ylittyvän. Kohdevalinnan valmistelu annettiin Viranomaisyhteistyön kehittämisprojektin tehtäväksi.

Projekti suoritti kohdevalintaa varten laajan taustakartoituksen, jossa ravintola-alan yritysten verotus-, suhde- ja riskiluokkatietojen lisäksi käytettiin hyväksi sosiaali- ja terveysministeriön tuotevalvontakeskuksen tietoja sekä eri viranomaisille tulleita impulssitietoja. Pilottikohteiksi valittiin projektin ehdotusten perusteella kolme pääkaupunkiseudulla toimivaa ravintolaketjua, joiden osalta pääkaupunkiseudun poliisiyksiköt ottivat tiedusteluvastuun ja Uudenmaan veroviraston eri yksiköt myöhemmin tarkastusvastuun.

Verohallituksen päätettyä ottaa ravintola-alan vuosina 2003 ja 2004 toimialatar- kastuksen kohteeksi projektin edustajat osallistuvat hankkeen valmistelussa aineiston käsittelyyn, seulontaan ja riskianalyysimateriaalin tuottamiseen virastojen tietopalveluille, koulutuksen valmisteluun sekä valtakunnallisen viranomaisyhteistyön koordinointiin. Toimialatar- kastuksen tuloksia on tarkoitus hyödyntää talousrikostorjunnan vaikuttavuutta koskevassa laajassa tutkimushankkeessa.

- *Puukauppahankkeen valmistelu ja ehdotukset pilottikohteista.* Itämeren maiden verohallintojen pääjohtajien sovittua vuonna 2001 puukaupan verotuksen yhteisprojektin käynnistämisestä. Viranomaisyhteistyön kehittämisprojekti pyysi vuoden 2002 keväällä tullilta Venäjältä vuosina 2000 ja 2001 tuotua puutavaraa koskevat tullitiedot, jotka ajettiin ristiin Tahto-tietokannassa olevien yritysten riskiluokka-, suhde- ja verotustietojen kanssa. Eri viranomaisten puukauppaa koskevia kokemuksia kartoitettiin toukokuussa 2002 Lappeenrannassa järjestetyssä tilaisuudessa, johon osallistui verohallinnon, tullin ja poliisin edustajia. Verohallituksen käynnistämässä puukaupan valvontahankkeessa projektin edustajat osallistuvat hankkeen valmistelussa aineiston käsittelyyn, seulontoihin ja riskianalyysimateriaalin tuottamiseen virastojen tietopalveluille sekä valtakunnallisen viranomaisyhteistyön koordinointiin. Projekti on myös tehnyt ehdotukset eri viranomaistietojen perusteella tarkastustarpeisista pilottikohteista.
- *Kuljetusketjuhanke.* Vuoden 2003 syksyllä käynnistetyssä hankkeessa ovat mukana projektin lisäksi maatullin, Helsingin ulosottoviraston ja Uudenmaan veroviraston perimisyksikön edustajat. Tavoitteena on sisäkaupan tavaraliikenteen valvonnan kehittäminen, mukana olevien viranomaisten riskianalyysitoimintojen ja kohdevalinnan tehostaminen sekä perintä- ja ulosotto toimien reaaliaikaistaminen tilanteessa, jossa kuljetusketju on vielä käynnissä. Maatulli toimittaa tiedot vuonna 2003 aktiivisina olleista tuonti- ja vientiasiakkaistaan sekä vuoden 2003 tuonti- ja vientitiedot projektille analysoitavaksi. Tämän jälkeen pidettävässä hankkeeseen osallistuvien viranomaisten yhteiskokouksessa sovitaan käynnistettävistä toimenpiteistä.
- *Taksialaa koskeva kartoitus.* Vuoden 2003 lopulla projektille tuli tietoja taksialaan liittyvistä erityyppisistä väärinkäytösepäilyistä. Näiden johdosta projekti kutsui koolle Helsingin vero- toimiston, Verohallituksen, tullin ja poliisin edustajat ja sopi toimenpiteistä, joiden perusteella epäilysten todenperäisyyttä ja mahdollisten väärinkäytösten laajuutta voitaisiin kartoittaa. Vertailutietoa on tarkoitus hankkia mm. lääninhallituksesta, Ajoneuvohallintokeskuksesta sekä Kansaneläkelaitokselta. Tä-

män tiedon analysoinnin jälkeen tullaan asianomaisille viranomaisille tekemään esitys mahdollisista valvontatoimenpiteistä.

4.5. Viranomaisyhteistyön kehittäminen

Informaatiojuridiikkatyöryhmä. Sisäasiainministeriö asetti 12.6.2002 työryhmän, jonka tehtävänä on suorittaa viranomaisyhteistyöhön liittyvien tiedonkäsittely- ja tiedonvaihto-ongelmien peruskartoitus sekä laatia asiassa ratkaisuehdotus. Työryhmä toimii myös asiantuntijaelimenä viranomaisyhteistyön kehittämisprojektin yhteydessä esiintyvien tiedonkäsittelyä koskevien ongelmien ratkaisemiseksi. Työryhmän vuonna 2003 valmistuneessa muistiossa selvitettiin eri viranomaisten tiedonvaihto- ja tietojen käsittelymahdollisuudet sekä todettiin mm. riskianalyysejä varten tarvittavaan tietojen vaihtoon liittyvät ongelmat.

Viranomaisyhteistyön seurantaryhmä. Sisäasiainministeriö asetti vuonna 2002 harmaan talouden ja talousrikosten torjuntaan liittyvän viranomaisyhteistyön seurantaryhmän vuosiksi 2002-2005. Seurantaryhmän tehtävänä on:

- huolehtia harmaan talouden ja talousrikosten torjuntaan liittyvän eri viranomaisten yhteisen operatiivisen toiminnan koordinoimisesta,
- käsitellä käytännön viranomaisyhteistyössä esiin tulleita ongelmia ja
- tehdä tarvittaessa lainsäädännön muutosehdotuksia talousrikostorjunnan johtoryhmälle.

Seurantaryhmään on kutsuttu edustajat keskeisistä talousrikostorjunnan operatiiviseen toimintaan osallistuvista viranomaisista

Muu viranomaisyhteistyön kehittäminen. Merkittävä osa viranomaisyhteistyön käytännön edistämisestä on tapahtunut erilaisten hankkeiden yhteydessä sekä yhteensopivia työvälineitä kehittämällä..