



VIRANOMAISYHTEISTYÖN KEHITTÄMISPROJEKTIN TOIMINTA VUOSINA 2001 - 2002



**VIRANOMAISYHTEISTYÖN KEHITTÄMISPROJEKTI
11.3.2003**

SISÄLLYSLUETTELO

1. VALTIONEUVOSTON PÄÄTÖS PROJEKTIN TOIMINNAN JATKAMISESTA	3
2. PROJEKTIN TEHTÄVÄT	3
3. PROJEKTIN HALLINNOLLINEN ASEMA JA RESURSSIT	4
4. PROJEKTIN TYÖVÄLINEISTÖ JA TOIMINTAMUODOT	6
5. TIEDONHALLINNAN JA TYÖVÄLINEISTÖN KEHITTÄMINEN	6
5.1. VEROHALLINNON TAHTO-TIETOKANTA	7
5.2. HAKUNET PROFESSIONAL SOVELLUS TOIMINNAN SUUNNITTELUA JA ANALYYSIA VARTEN	8
5.3. POLIISIHALLINNON TAISTO-TIETOKANNAN SUUNNITTELUN ALOITTAMINEN	8
5.4. SÄHKÖISTEN TIEDUSTELU- JA KUVAPAKETTIEN KEHITTÄMINEN	9
6. TIETOPALVELU	10
6.1. TIETOPALVELU YKSITTÄISISSÄ JUTUISSA JA JUTTUKOKONAISUUKSISSA	10
6.2. VEROHALLINNON ERITYISVALVONNAN ASIAKASKARTOITUKSET	11
6.3. ASIAKASKANNAN ANALYYSIA	13
6.3.1. <i>Toimimattomat yhtiöt ja henkilöt kaupparekisterissä</i>	13
6.3.2. <i>Säätiöt</i>	13
6.4. ALOITTEIDEN JA IMPULSSIEN KÄSITTELY	14
7. HARMAATA TALOUTTA JA TALOUSRIKOLLISUUTTA KOSKEVAN TILANNEKUVAN YLLÄPITÄMINEN	14
8. TUTKIMUKSET JA KARTOITUKSET	16
8.1. SAATTOHOITOILMIÖ	16
8.1.1. <i>Saattohoitoilmiötä koskeva tutkimus</i>	16
8.1.2. <i>Viranomaisten pilottihankkeen käynnistäminen</i>	17
8.2. ARVOPAPERIHANKE	18
8.3. UUSIA YRITYKSIÄ KOSKEVA TUTKIMUS	19
8.4. RAKENNUSALAN HARMAA TALOUS JA KUITTIKAUPPA	21
8.4.1. <i>Rakennusalan harmaata taloutta koskevat tutkimukset</i>	21
8.4.2. <i>Rakennusalan kuittikaupan paljastamismahdollisuuksien kartoittaminen</i>	21
8.5. ULKOMAALAISTAUSTAISET YRITYKSET	24
8.5.1. <i>Espoo-Vantaa</i>	24
8.5.2. <i>Kaakkois-Suomi</i>	26
8.5.3. <i>Helsinki</i>	28
8.6. VALMISTEVEROHANKE	28
8.7. IDÄNKAUPAN KAKSOISLASKUTUKSEEN LIITTYVÄT VEROPARATIISIYHTIÖT	30
8.8. ULKOMAALAISTEN ASUNTO-, KIINTEISTÖ- JA OSAKEKAUPAT	31
8.9. YRITYSRYPPÄÄT	31
8.10. RAVINTOLAHANKE	33
8.11. PUUKAUPPAHANKE	35
8.12. KULJETUSALAN HARMAA TALOUS	35
8.13. MIKROYRITYSTEN SANEERAUSMENETTELYÄ KOSKEVA TUTKIMUS	35
8.14. ILMIÖ- JA TEKOTAPATIEDON KERÄÄMINEN JA HALLINTA	36
9. VIRANOMAISYHTEISTYÖN KEHITTÄMINEN	36
9.1. VIRANOMAISYHTEISTYÖN SEURANTARYHMÄ	36
9.2. INFORMAATIOJURIDIKKATYÖRYHMÄ	37
9.3. ULKOMAISEN TYÖVOIMAN VALVONTA	37
9.4. KIINTEISTÖVÄLITÄJIEN VALVONTA	38
10. KANSAINVÄLISET KOULUTUS- JA KEHITYSHANKKEET	39

1. VALTIONEUVOSTON PÄÄTÖS PROJEKTIN TOIMINNAN JATKAMISESTA

Harmaan talouden ja talousrikosten torjuntaan liittyvän viranomaisyhteistyön kehittämisprojekti perustettiin valtioneuvoston päätöksellä 16.3.2000. Projektin asettamispäätöksessä sen toimintakausi oli määrätty päättyväksi vuoden 2001 lopussa. Tätä ennen projektin tuli tehdä ehdotus siitä, miten harmaan talouden ja talousrikosten torjuntaan liittyvä viranomaisyhteistyö tulisi järjestää projektin päättymisen jälkeen.

Vahvistaessaan 20.6.2001 tekemällään periaatepäätöksellä kolmannen talousrikostorjuntaohjelman vuosiksi 2002–2005 valtioneuvosto päätti samalla, että viranomaisyhteistyön kehittämisprojektia jatketaan tämän talousrikostorjuntaohjelman kestoajan eli vuoden 2005 loppuun saakka. Ratkaisu oli luonteva; Projekti oli vuoden kestäneen toimintansa aikana ehtinyt osoittaa tuloksellisuutensa ja projektityyppinen ratkaisu oli eräistä hallinnollisista ongelmistaan huolimatta osoittautunut toimivaksi. Toisaalta lyhyt toimintakausi oli kulunut projektin oman toimintamallin kehittämiseen eikä pysyväisluonteisemman ratkaisun miettimiseen ollut jäänyt aikaa.

2. PROJEKTIN TEHTÄVÄT

Projektin **tehtävänä** on valtioneuvoston päätöksen mukaan

1. Kehittää viranomaistoimintaa *jakamalla eri viranomaisille tietoa* talousrikoksista ja talousrikollisuudesta. Projektia asetettaessa korostettiin sen tehtävänä olevan erityisesti parantaa viranomaisten valmiuksia paljastaa harmaata taloutta ja erityisesti julkiseen talouteen kohdistuvia talousrikoksia, kuten yritystukien väärinkäyttöä.
2. *Ylläpitää kokonaiskuvaa* talousrikollisuudesta. Tähän liittyy myös talousrikollisuuden torjuntatoimenpiteiden vaikuttavuuden arviointi.
3. *Tehdä aloitteita* lainsäädäntöön tai viranomaistoiminnan parantamiseksi. Erityisesti projektin tulee tehostaa harmaan talouden ja talousrikosten torjuntaan liittyvää viranomaisten yhteistyötä kartoittamalla yhteistyössä esiintyviä ongelmia ja tekemällä aloitteita yhteistyön kehittämiseksi.
4. *Kehittää menetelmiä* talousrikosten ennalta torjumiseksi.

Projektin **toiminta-ajatuksena** on

1. Tuottaa *lisääarvoa* sekä projektiryhmässä edustettuina olevien että myös muiden talousrikostorjuntaan osallistuvien *viranomaisten toiminnalle* tuottamalla ja välittämällä näille hallussaan olevaa tietoa sekä kehittämällä menetelmiä ja työvälineitä.
2. Kehittää *viranomaisten välistä yhteistyötä* harmaan talouden ja talousrikosten torjunnan kokonaisvaikuttavuuden parantamiseksi.
3. Tuottaa eri *viranomaisten tietotaitoa yhdistämällä ja hyödyntämällä* yhteiskunnalle harmaasta taloudesta ja talousrikollisuudesta sellaista tietoa, joka mahdollistaa näiden

torjunnassa ja ennalta ehkäisyssä tarvittavien toimenpiteiden suunnittelun ja toteuttamisen.

3. PROJEKTIN HALLINNOLLINEN ASEMA JA RESURSSIT

Projektin vastuuministerinä on valtiovarainministeriö, joka 18.12.2001 tekemällään päätöksellä on nimennyt selvitysmies Markku Hirvosen edelleen projektin päälliköksi sen toimikauden loppuun. Projektiryhmä koostuu eri hallinnonhaarojen edustajista, jotka toimivat projektissa omien virastojensa lukuun, omilla toimintavaltuuksillaan ja oman hallinnonhaaransa salassapitosäännöksiä noudattaen. Hallinnollisesti projekti tukeutuu verohallintoon, jonka toimintamenomäärärahoista projektille osoitettiin vuodelle 2001 3,5 miljoonaa markkaa ja vuodelle 2002 588.660 euroa toimitila-, laitteisto-, tiedonhankintaym. kustannuksia varten.

Verohallinnon, poliisin, tullin ja Helsingin ulosottoviraston projektiin omilla vakansseillaan osa- tai kokopäivätoimisesti sijoittamien henkilöiden lisäksi projektille osoitettu määräraha on mahdollistanut kuuden lisähenkilön palkkaamisen Verohallituksen verotarkastusyksikköön projektia varten perustetuille määräaikaistilalle vakansseille.

Projektissa ovat vuosina 2001- 2002 työskennelleet seuraavat henkilöt:

Valtiovarainministeriö; projektipäällikkö *Markku Hirvonen*

Verohallinto; Verohallituksen verotarkastusyksikkö

- veroviskaali *Olli Tervo* (oto), varamiehenään ylitarkastaja *Hannu Kuortti*
- verosihteeri *Tuula Erkinheimo* (1.1.- 31.12.2001)
- verosihteeri *Jan-Erik Fredriksson* (15.10.-14.12.2001, 1.5.- 11.10.2002)
- ylitarkastaja *Veli-Pekka Heikka* (oto)
- toimistosihteeri *Mirja Hirvonen* (1.9.2002 alkaen)
- ylitarkastaja *Olli Into*
- verosihteeri *Antti Jauhonen* (1.2.2001 alkaen)
- ylitarkastaja *Tapio Kelanti* (1.3.2001 alkaen)
- ylitarkastaja *Seppo Kilpi*
- toimistosihteeri *Ulla-Maija Kuronen* (virkavapaana 26.4.2002 alkaen)
- verosihteeri *Kaija Luostarinen* (1.4.2002 alkaen)
- ylitarkastaja *Janne Marttinen*
- ylitarkastaja *Seppo Sannikka*
- ylitarkastaja *Raija Seppälä* (oto)
- ylitarkastaja *Jukka Strömmer* (1.2.2001 alkaen)
- toimistosihteeri *Pirjo Väärä*

Verohallinto; Uudenmaan veroviraston yritysverotoimisto

- verotarkastaja *Eero Mononen*

Poliisihallinto; Sisäasiainministeriö

- ylikomisario *Matti Rinne*¹

¹ Vastaa sisäasiainministeriössä poliisin talousrikostorjunnan koordinoinnista ja toimii talousrikostorjunnan johtoryhmän sihteerinä

Poliisihallinto; Keskusrikospoliisi

- rikosylikonstaapeli *Ossi Kähönen* (oto)
- rikosylikonstaapeli *Ville Limo*

Poliisihallinto; Etelä-Suomen lääninhallitus

- rikosylikonstaapeli *Mikko Olasvuori* (1.7.2002 alkaen)

Poliisihallinto; Porin kihlakunnan poliisilaitos

- rikosylikonstaapeli *Anne Niemi* (oto 1.1.2001 – 31.12.2001)

Poliisihallinto; Länsi-Suomen lääninhallitus

- rikosylikonstaapeli *Juha Ristolainen* (oto 1.2.2002 alkaen)

Poliisihallinto; Poliisiammattikorkeakoulu

- erikoissuunnittelija *Erja Virta* (1.1.2002 alkaen)

Tullihallinto; Eteläinen tullipiiri

- tulliylylitarkastaja *Lars Andersson* (1.1. – 30.7.2001)
- tulliylylitarkastaja *Kari Koskinen* (1.11.2001 alkaen)

Ulosottohallinto; Helsingin kihlakunnan ulosottovirasto

- avustava ulosottomies *Asko Keränen* (oto)

Muista viranomaisista projektin toimintaan nimettyinä yhdyshenkilöinä ovat toimineet:

Konkurssiasiamiehen toimisto;

- konkurssiylitarkastaja *Seppo Suontausta*
- konkurssiylitarkastaja *Riitta Hämäläinen*

Helsingin kihlakunnan poliisilaitos

- tutkintasihteeri *Arja Åberg*
- rikosylikonstaapeli *Simo Makkonen*
- rikosylikonstaapeli *Jorma Rantanen*

Sosiaali- ja terveysministeriön tuotevalvontakeskus

- ylitarkastaja *Rainer Pätsi*

Valtakunnansyyttäjän virasto

- valtionsyyttäjä *Ritva Sahavirta*

Vuoden 2002 aikana projektin tiloissa on työskennellyt lisäksi sisäasiainministeriön palveluksessa poliisin rikostutkinnan evaluaatiorahankkeen sihteerinä toiminut hallintotieteiden maisteri *Ara Haikarainen*.

Projektin osa-aikaisena siivoojana on toiminut rouva *Liisa Joutsen*.

4. PROJEKTIN TYÖVÄLINEISTÖ JA TOIMINTAMUODOT

Viranomaisyhteistyön kehittämisprojekti ei itse suorita operatiivisia toimenpiteitä, kuten esitutkintaa tai verotarkastuksia. Sille asetetut tavoitteet saavuttaakseen projekti on

- kehittänyt ja ylläpitänyt yritysten ja niiden riski- ja suhdetietojen hallintaan tarkoitettua verohallinnon *Tahto-tietokantaa*,
- käyttänyt tätä tietokantaa erilaisten yritystoimintaan kohdistuvien *riskianalyysien* ja kohdevalinnan välineenä,
- tarjonnut *tietopalvelua* tietokannasta saatavilla tiedoilla verohallinnolle ja salassapitosäännösten puitteissa myös muille viranomaisille sekä yksittäisissä jutuissa että suurempien yritysjoukkojen ja –aineistojen seulonnassa
- kehittänyt erityisesti sähköiseen tiedonsiirtoon ja visualisointiin perustuvia *työmenetelmiä ja välineitä* käytettäväksi laajojen talousrikosjuttujen tiedusteluvaiheessa, verotarkastuksissa, esitutkinnassa ja rikosprosessissa,
- käynnistänyt laajan työvälineiden ja menetelmien käyttöön liittyvän *koulutuksen* eri viranomaisten keskuudessa,
- käynnistänyt eri viranomaisten *yhteisiä operaatioita* tietyn kohdealueen tai ilmiön kartoittamiseksi,
- pyrkinyt näiden operaatioiden yhteydessä kehittämään eri viranomaisten *riskianalyysien hyväksikäyttöä* tiedustelussa ja kohdevalinnassa,
- suorittanut erilaisiin talousrikollisuuden ja harmaan talouden ilmiöihin kohdistuvia *selvityksiä ja kartoituksia* joko projektin omin voimin, opinnäytetöihin yhdistettynä, yhteistyössä eri viranomaisten kanssa tai ulkopuolisilta tutkijoilta hankittuina,
- pyrkinyt kehittämään *viranomaisten yhteistyötä* sekä yksittäisissä jutuissa ja hankkeissa että järjestämällä tiettyjä ilmiöitä tai aihepiirejä käsitteleviä kokouksia ja
- *välittänyt tietoa* talousrikollisuuden ja harmaan talouden *tilanteesta* eri tavoin poliittisille päätöksentekijöille, viranomaisille ja suurelle yleisölle.

5. TIEDONHALLINNAN JA TYÖVÄLINEISTÖN KEHITTÄMINEN

Projekti on jatkanut talousrikosten ja harmaan talouden torjuntaa tehostavan Tahto-tietojärjestelmäkokonaisuuden kehittämistä. Tietojärjestelmäkokonaisuuden on tarkoitus kattaa seuraavat osa-alueet:

- Toiminnan suunnittelu, kartoitukset ja analyysi
- Kohdevalinta
- Tiedustelun, tarkastuksen ja esitutkinnan tuki
- Seuranta

Tietojärjestelmä kehitystyö on projektin kolmen ensimmäisen toimintavuoden aikana painottunut menetelmäkehitykseen ja kehitettyihin menetelmiin perustuvan verohallinnon Tahto-tietojärjestelmän toteuttamiseen. Välillisesti kehitystyö on hyödyntänyt myös sidosviranomaisia parantaessaan verohallinnon kykyä näiden pyynnöstä toteutettuun tietopalveluun, analyyseihin ja kartoituksiin.

5.1. Verohallinnon Tahto-tietokanta

Vuosina 2001 – 2002 tietojen hallintaan liittyvän toiminnan painopiste on ollut *verohallinnon Tahto-tietokannan* rakenteen, tietosisällön ja käyttöliittymien kehittämisessä. Verovalvontaa ja harmaan talouden torjuntaa varten kehitettyä tietokantaa käytetään yritysten ja niiden vastuuhenkilöiden suhde-, riski- ja toimintatietojen hallintaan. Tietokanta on juridisesti osa verohallinnon tietokantaa. Tietokantaan voidaan kerätä ainoastaan verohallinnon toiminnassa tarvittavaa tietoa ja sitä voivat käyttää vain projektissa työskentelevät verohallinnon henkilöt. Kaikki tietokantaan tallennetut yksittäistä verovelvollista koskevat tiedot ovat salassa pidettäviä. Tietojen luovuttaminen sidosviranomaisille edellyttää luovuttamiseen oikeuttavaa säännöstä. Tietoja voidaan luovuttaa vain säännösten mainitsemilla perusteilla ja säännösten oikeuttamassa laajuudessa. Vastaanottaja voi käyttää tietoja vain siihen tarkoitukseen, johon tiedot on luovutettu.

Tietokannan laajentuminen ja arviot potentiaalisen käyttäjäkunnan lisääntymisestä johtivat tietokannan teknisen perusrakenteen uudistamiseen. Kesällä 2001 alkuperäinen Access-tietokanta korvattiin SQL-Server tietokantaratkaisulla ja samalla vanha palvelinkone korvattiin tehokkaammalla.

Tietokannan perussisältönä olevia kaupparekisterin yritys- ja vastuuhenkilötietoja sekä Suomen Asiakastieto Oy:ltä ja Dun & Bradstreet Finland Oy:ltä hankittuja yritysten riskiluokkatietoja täydennettiin vuonna 2001 säätiörekisteriin merkittyjä säätiöitä ja niiden vastuuhenkilöitä koskevilla tiedoilla. Merkittävä lisäys käytettävissä olevaan tietovarastoon toteutettiin vuoden 2001 loppupuolella, jolloin yritysten kaikki verohallinnossa olevat keskeiset verotustiedot saatiin käyttöön Portti-sovellusta hyödyntämällä. Projektin edustaja määritteli VHT:lle Portti-ohjelmalla verohallinnon tietokannasta poimittavat tiedot ja osallistui Tahti-sovelluksen lataus- ja tunnistusohjelman määrittelyyn.

Vuoden 2001 syksyllä ryhdyttiin kehittämään verohallinnossa laajan käyttäjäkunnan käyttöön tarkoitettua välineistöä, joka mahdollistaa Tahto-tietokannassa olevien yritysten suhde- ja riskitietojen katselun verohallinnon sisäisen Intranet-verkon välityksellä. Tämä *Hakunetti-sovellus* oli vuoden 2002 lopussa pilottikäytössä noin 500:lla verohallinnon asiakasrekisteröintiä, verovalvonnan tietopalvelua, verotarkastusta ja asianvalvontaa edustavalla käyttäjällä.

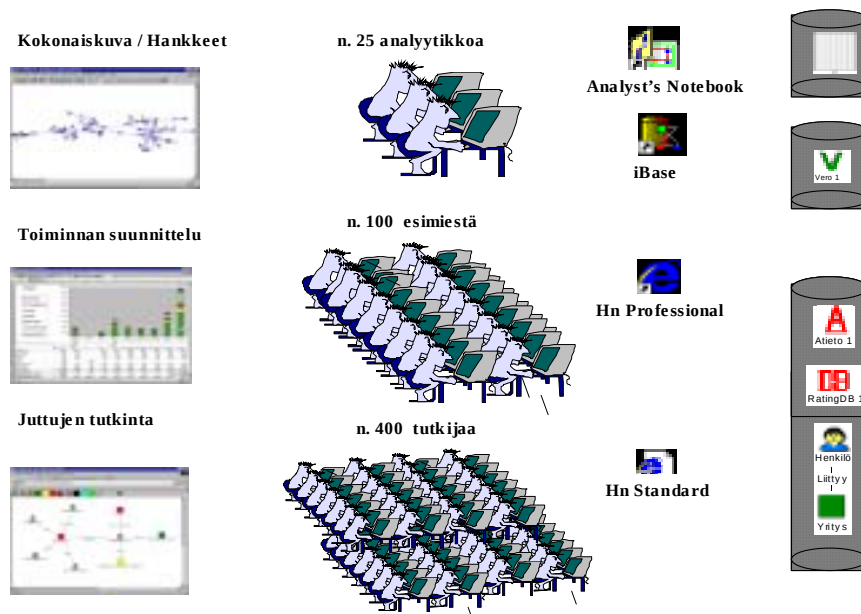
Projekti ehdotti jo vuoden 2001 keväällä Hakunetin ottamista tuotantokäyttöön verohallinnossa. Tämä olisi merkinnyt Hakunetin käyttömahdollisuuksien laajentamista noin 2000 potentiaaliselle käyttäjälle ja toisaalta edellyttänyt sitä, että Verohallitus olisi ottanut vastatakseen järjestelmän ylläpidosta ja siihen sisältyvien tietojen hankkimisesta. Verohallitus ei kuitenkaan katsonut verohallinnon standardeista poikkeavasti rakennetun Hakunetin täyttävän tuotantokäyttöön otettavalle sovellukselle asetettuja vaatimuksia. Pitkällisten selvitysten jälkeen vuoden 2002 lopulla päädyttiin siihen, että Hakunetin käyttöä jatketaan Virke-projektin ylläpitämänä sen hetkisessä laajuudessa eräillä tietoturvaan liittyvillä vaatimuksilla täydennettynä. Sovelluksen käyttöoikeudet kohdennetaan erityisesti harmaan talouden torjuntaan ja viranomaisyhteistyöhön liittyvissä tehtävissä työskentelevälle verohallinnon henkilöstölle.

5.2. Hakunet Professional sovellus toiminnan suunnittelua ja analyysia varten

Hakunetista ryhdyttiin vuonna 2002 kehittämään ns. Professional versiota erityisesti verohallinnon verovaltvontatoiminnan suunnittelua, analyysia ja kohdevalintaa varten. Sovelluksen käytössä on Tahto-tietokannan sisältämien yritysten riskiluokka- ja suhdetietojen lisäksi yrityksistä erityiseen Tieto-tietokantaan poimitut noin 100 eri verotustietoa sekä ulkopuolista vertailutietoa (mm. rakennustyömaiden kulkulupatiedot) sisältävän Verta-tietokannan tiedot. Sovellus mahdollistaa koko maan tai määrätyn alueen yrityskannan ominaisuuksien analyysin sekä erittäin monipuoliset poiminnot erilaisilla kriteereillä ja niiden yhdistelmillä.

Hakunetin Professional versio otettiin käyttöön vuoden 2002 syksyllä projektin, Verohallituksen ja verovirastojen edustajista kootun Erhe-työryhmän määrittelyjen tuloksena. Sovelluksen käyttökoulutukseen kutsutut verovirastojen tietopalveluyksiköiden edustajat laativat sitä käyttäen virastojensa verovaltvontasuunnitelmat vuodelle 2003.

Tahto käyttäjäryhmät verohallinnossa



5.3. Poliisihallinnon Taisto-tietokannan suunnittelun aloittaminen

Vuoden 2001 aikana suoritettiin yhdessä Helsingin poliisilaitoksen ja Keskusrikospoliisin rahanpesuyksikön kanssa kokeiluja projektissa kehitettyjen tiedonhallintamenetelmien käyttökelpoisuudesta poliisin omien tietojen käsittelyyn.

Kesäkuussa 2002 annettuun hallituksen esitykseen 93/2002 laiksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimissa sisältyy muun ohessa mahdollisuus kaupparekisteritietojen saantiin teknisen käyttöyhteyden avulla mm. lakiesityksessä mainitussa poliisin talousrikosanalyysitoiminnassa hyödynnettäväksi.

Projektissa käynnistettiin vuoden 2002 aikana suunnittelutyö uuden lain voimaantulon mahdollistaman poliisin talousrikosanalyysissä hyödynnettävän tietokantasovelluksen ra-

kentämiseksi. Työnimellä Taisto kulkevan sovelluksen rakentamisessa on tarkoitus käyttää hyväksi projektissa kehitettyjä menetelmiä sekä verohallinnon Tahto-tietokannan ja Hakunetti-sovelluksen kehitystyössä saatuja kokemuksia. Sovelluksista on tarkoitus saada yhteensopivia siten, että niiden tuottamat tiedot konkreettisissa viranomaisyhteistyötapauksissa voitaisiin helposti yhdistää.

Taisto-tietokantasovelluksen pilottiversion edellyttämä tekninen välineistö ja lisenssit on hankittu vuoden 2002 aikana. Tarkoituksena on käynnistää varsinainen suunnitteluhanke yhdessä Keskusrikospoliisin, Poliisin tietohallintokeskuksen ja Helsingin poliisilaitoksen kanssa vuoden 2003 aikana, poliisin uuden henkilötietolain voimaantuloajankohdan selvittämiseksi.

5.4. Sähköisten tiedustelu- ja kuvapakettien kehittäminen

Merkittävän osan projektin tuotekehitystoiminnasta on muodostanut talousrikostutkintaan osallistuville viranomaisille tarkoitettujen työvälineiden, sähköisten tiedustelu- ja kuvapakettien kehittäminen. Alkusysäyksenä on ollut kentän tarve parantaa tutkittavana olevan asian hallintaa ja yksittäisten tutkijoiden sekä eri viranomaisten välistä kommunikointia laajoissa ja monihaaraisissa talousrikosjutuissa.

Työvälineistön perustan muodostaa poliisin ja verohallinnon käytössä jo aiemmin ollut Link ja Case Notebook ohjelmisto, joka mahdollistaa tapahtumien ja suhdetietojen esittämisen visuaalisessa muodossa. Suhdetietojen visualisointimahdollisuutta käytetään hyväksi Tahto-tietokannan yritys- ja vastuuhenkilötietojen esittämisessä. Talousrikosjuttujen tiedusteluun, valmisteluun, tarkastukseen, esitutkintaan ja syyteharkintaan osallistuvat eri viranomaisten edustajat voivat täydentää näitä kuvapaketteja sekä grafiikalla että liittämällä niihin upotettuja sähköisiä asiakirjoja, taulukoita ja kuvia.

Kuva- ja tiedustelupaketit 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. Tarkoituksena on, että syyttäjä voisi käytössään olevan teknisen välineistön ja kuvapakettien avulla visualisoida juttuun liittyviä tapahtumaketjuja ja suhteita oikeudessa.

Kuvapakettien osasovelluksia on tehty mm.

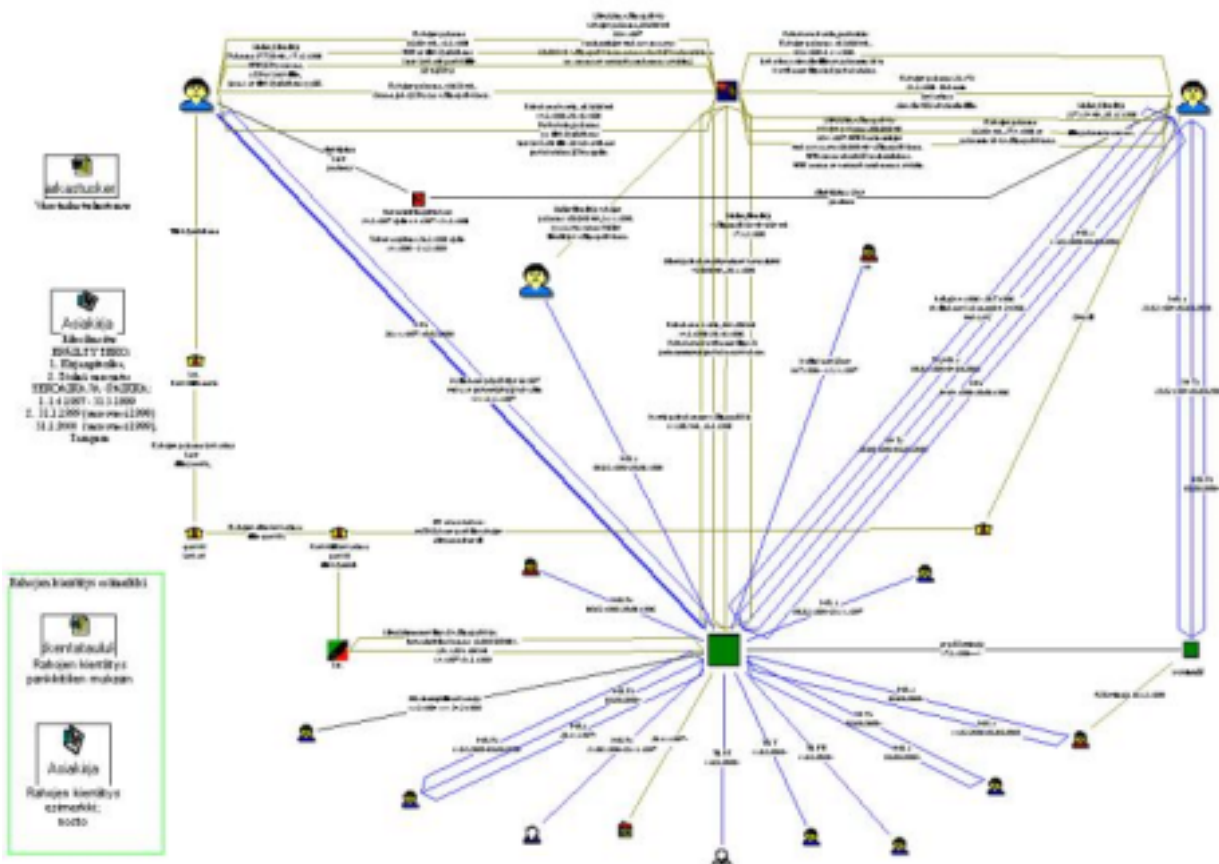
- juttujen osakokonaisuuksien hallintaan,
- henkilön suhde- ja omistustietojen visualisoimiseen,
- johtajuus- ja tilinkäyttöoikeuksien kuvaamiseen sekä
- rahavirtojen ja omaisuuden siirtojen kuvaamiseen.

Kuvapakettien käyttöönotto edellyttää itse menetelmän kehittämisen lisäksi sekä viranomaisten käyttöön hankittavia Notebook ohjelmalisenssejä että ohjelmistojen ja pakettien käyttöön valmentavaa koulutusta. Projekti järjesti vuoden 2001 marraskuussa työkalumenetelmien koulutusta yhteensä 40:lle vero-, poliisi- ja tullihallinnon virkamiehelle. Ohjelmistolisenssejä on hankittu useille poliisin talousrikostutkintaa suorittaville yksi-

köille ja Helsingin kihlakunnan ulosottovirastolle. Käytännön ongelmana on ollut eri hallinnonhaarojen käytössä olevien atk-ohjelmistojen huono yhteensopivuus, joka merkittävästi hankaloittaa viranomaisten välistä tietojenvaihtoa.

Kuvapaketteja on yksittäisiin juttuihin tehty jo satoja. Vuoden 2002 lopussa valmiina oli viisi suurta juttukokonaisuutta, joissa mukana on ollut vero- ja poliisiviranomaisten lisäksi myös juttua valmisteleva syyttäjä. Ensimmäisiä kuvapaketteja on käytetty tuomioistuimissa vuoden 2002 lopulla ja niistä saadut palautteet ovat olleet erittäin hyviä.

Esimerkki kuvapaketista, jota on käytetty elokuussa 2002 Tampereen käräjäoikeudessa käsiteltävänä olleen talousrikosjutun yhteydessä.



6. TIETOPALVELU

6.1. Tietopalvelu yksittäisissä jutuissa ja juttukokonaisuuksissa

Projektin yhtenä keskeisenä toimintamuotona on ollut yritysten ja niiden vastuuhenkilöiden suhde-, tausta- ja riskiominaisuustietojen 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. Tavanomaisimpana tietopalvelun muotona on ollut yrityksistä ja niiden suhdetiedoista piirretty kaavio, jota muille kuin veroviranomaisille toimitettuna on yleensä täydennetty tärkeimmillä ve-

rotustiedoilla. 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>
Verohallinto	32	135	115
Poliisi	42	90	108
Ulosotto	11	19	35
Tulli	17	13	18
Tuotevalvontakeskus	1	4	11
Konkurssiasiamies	-	3	14
Muut	<u>1</u>	<u>5</u>	<u>11</u>
Yhteensä	105	269	312

Verohallinnolle toimitettujen määrän laskuun vuonna 2002 on vaikuttanut Hakunetti-sovelluksen ottaminen pilottikäyttöön verohallinnossa. Konkurssiasiamiehen ja Tuotevalvontakeskuksen kohdalla näkyy saattohoito- 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. Tällaisia ovat olleet mm. tapaukset, joissa kohteena on ollut

- laajamittaista pimeää torikauppaa ja viljelytoimintaa harjoittava henkilö (mukana Helsingin verotoimisto, Helsingin rikospoliisi, Helsingin ulosottovirasto),
- ulkomailta pimeää lääkärintointa Suomessa harjoittava henkilö (Helsingin verotoimisto, Helsingin rikospoliisi, Helsingin ulosottovirasto, Eteläinen tullipiiri),
- idänkauppaa harjoittavan yritysryppään asiakasvaratilien käyttö (KRP:n itäinen osasto, Kaakkois-Suomen verovirasto, Uudenmaan verovirasto),
- laajamittaista pimeää rakennustoimintaa Savo-Karjalan alueella harjoittava yrittäjä (KRP:n itäinen osasto, Savo-Karjalan verovirasto, Kuopion talousrikossyyttäjä)
- idänkauppaa bulvaanien välityksellä harjoittava ulosottovelallinen (Helsingin ulosottovirasto, Kaakkois-Suomen verovirasto) ja
- konkurssipesästä omaisuutta alihintaan läheistahoille järjestäneet henkilöt (konkurssiasiamiehen toimisto, Keskusrikospoliisi).

6.2. Verohallinnon erityisvalvonnan asiakaskartoitukset

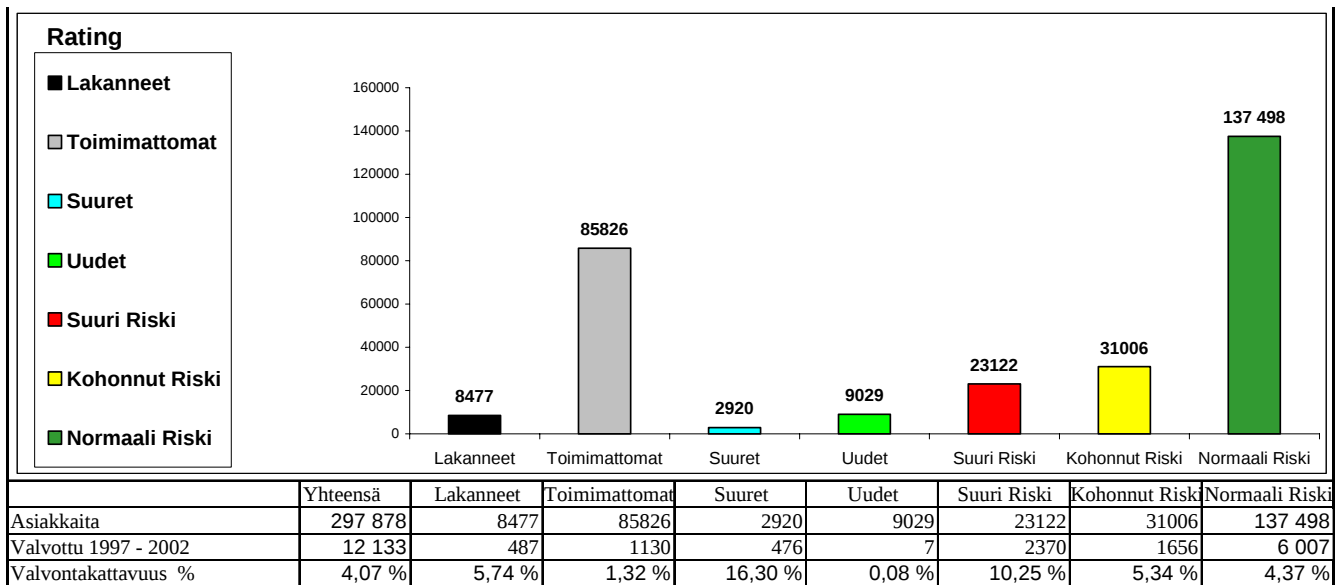
Projektin kehittämää työvälineistöä sekä tietokannassa olevia riskiluokkatietoja hyväksikäyttäen toteutettiin yhdessä Verohallituksen verotarkastusyksikön ja verovirastojen ve-

rovalvonnan tietopalveluyksiköiden kanssa syksyllä 2001 erityisvalvonnan asiakaskartoitus.

Toimialoittain yhtiömuotoiset yritykset jakautuivat v. 2001 riskiluokkiin seuraavasti:

Toimiala	Normaali riski		Kohonnut riski		Suuri riski	
55 Ravintolat	4 877	60 %	1 639	20 %	1 665	20 %
Tuntematon	5 094	61 %	1 634	19 %	1 657	20 %
45 Rakentaminen	14 059	62 %	4 141	18 %	4 650	20 %
50-51 Tukkukauppa	16 328	65 %	4 581	18 %	4 060	16 %
15-41 Teollisuus	14 577	68 %	3 677	17 %	3 069	14 %
52 Vähittäiskauppa	11 919	69 %	3 025	17 %	2 455	14 %
90-95 Muut palvelut	4 734	69 %	1 225	18 %	921	13 %
71-74 Liike-elämän palv.	24 607	69 %	5 982	17 %	4 984	14 %
60-64 Liikenne	7 687	71 %	1 770	16 %	1 362	13 %
65-67 Rahoitus	5 338	71 %	1 050	14 %	1 117	15 %
01-14 Alkutuotanto	973	77 %	677	13 %	495	10 %
70 Kiinteistöpalvelut	23 710	80 %	3 487	12 %	2 315	8 %
75-85 Julkiset palvelut	4 588	81 %	651	11 %	422	7 %

Vuoden 2002 syksyllä tehtiin sekä valtakunnalliset että virastokohtaiset asiakaskartoitukset verovirastojen vuoden 2003 valvontasuunnitelmien pohjaksi. Verohallinnon tietokannassa olevat kaupparekisteriin merkityt ja liiketoimintaa harjoittavat yritykset jakautuivat tällöin riskiluokkiin seuraavasti:



Yrityskantaa eri tavoin kuvaavaa aineistoa on toimintakertomuksen liitteenä.

6.3. Asiakaskannan analyysia

6.3.1. Toimimattomat yhtiöt ja henkilöt kaupparekisterissä

Verohallinnon tietojen mukaan toimimattomia, mutta kaupparekisteriin merkittyjä yrityksiä löytyi Tahto-tietokannasta vuoden 2002 syyskuussa 89.000. Näistä oli

- osakeyhtiöitä	61.000
- kommandiittiyhtiöitä	14.000
- avoimia yhtiöitä	4.000
- muita (yks tmi, kiint. oy, ei tiedossa)	10.000

Verohallinnon rekisteritietojen mukaan toimimattomat jakautuivat seuraavasti

- lepääviä	69.000
- passiivisia	20.000

Toimimattomien lukumäärästä tulee vähentää yritykset, jotka ovat rekisteröityneet arvonnäköverovelvollisten tai työnantajarekisteriin, vaikkakin ovat vielä välittömän verotuksen kannalta toimimattomia. Näitä on yhteensä 2.400, pääosin vastarekisteröityneitä. Toisaalta Tahto-tietokannan toimimattomiksi luokiteltuihin eivät sisälly ne noin 4.000 yritystä, joilla konkurssin lopputilitys on annettu ja jotka ovat edelleen kaupparekisterissä, mutta jotka on projektissa luokiteltu lakanneiksi.

Toimimattomista yrityksistä oli vuoden 2002 lokakuussa 1.050 merkittynä ennakkoprintärekisteriin.

Yhteenvedona voidaan todeta, että kaupparekisterissä on 80.000-90.000 yritystä, joista verohallinnolla ei ole toimintatietoa.

Oman lukunsa muodostavat ne yritykset, joilla *konkurssi on rauennut, peruutettu tai jäänyt sillensä* ja jotka on edelleen merkitty kaupparekisteriin. Tällaisia yrityksiä löytyi syksyllä 2002 Tahto-tietokannasta 18.559. Näistä vain 435 oli merkitty lakanneiksi. Tähän ryhmään kuului myös 14.498 yritystä, joista verohallinnolla ei ole kuukausivalvonta-, vuosi-ilmoitus- tai veroilmoitustietoa.

Kaupparekisteritietoja ja verohallinnon tietokannassa olevia tietoja ristiin vertaamalla kävi ilmi, että kaupparekisteriin merkityissä yrityksissä oli vuoden 2002 heinäkuussa vastuuasemissa 6.500 henkilöä, jotka ovat verohallinnon tietojen mukaan *kuolleita*. Heillä on vastuuasemia yhteensä 8.180 yrityksessä.

6.3.2. Säätiöt

Patentti- ja rekisterihallitukselta saatujen säätiöitä ja niiden vastuuhenkilöitä koskevien tietojen perusteella projektissa tehtiin kartoituksia ja poimintoja Verohallituksen verotarkastusyksikössä käynnistetyn säätiöhankeen tueksi.

Suomessa on 2.600 säätiötä, joista 26 kaupparekisterissä. 2.200:lle säätiölle on rekisteriin merkitty yksilöitävissä oleva (henkilötunnuksellinen) vastuuhenkilö. Näistä 1.100 säätiötä eli puolet voidaan yhdistää joltain vastuusuhdepolkua pitkin toisiinsa.

2.200:sta säätiöstä on melkein jokaisella vastuuhenkilönsä (ei varajäsen) kautta suhde yrityselämään eli kaupparekisteriin merkittyyn yritykseen tai yrittäjään. Määrä on 1.900 jos tilintarkastajat, nimenkirjoittajat, prokuristit, äänettömät yhtiömiehet ja varajäsenet eivät ole tarkastelussa mukana.

Säätiöiden vastuuhenkilöistä löytyi 46 sellaista henkilöä, joilla oli vastuuasemia vähintään viidessä suuren tai erittäin suuren riskin luokkaan kuuluvassa yrityksessä. Tilintarkastajia ei tässä otettu huomioon. Projektin toiminnan aikana on tullut esiin useita säätiöihin liittyviä väärinkäytösepäilyjä.

6.4. Aloitteiden ja impulssien käsittely

Projekti on loppuvuodesta 2001 alkaen ja vuoden 2002 aikana 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 2002 loppuun mennessä *Virike*-ryhmässä on käsitelty 102 aloitetta, joista valtaosa on lähetetty edelleen verohallintoon tai sidosryhmille tiedoksi ja mahdollisia jatkotoimenpiteitä varten. Vuoden 2002 lopussa virikeluettelossa oli aloitteita yhteensä 149 kpl. Ennen *Virike*-ryhmän käynnistymistä projektin kautta on välitetty lisäksi useita kymmeniä aloitteita eteenpäin toimenpiteitä varten.

7. HARMAATA TALOUTTA JA TALOUSRIKOLLISUUTTA KOSKEVAN TILANNEKUVAN YLLÄPITÄMINEN

Viranomaisyhteistyön kehittämisprojekti on toiminut talousrikostorjunnan johtoryhmän valmisteluolimenä ja osallistunut kolmannen talousrikostorjuntaohjelman valmisteluun. Tässä voitiin hyödyntää muun ohessa projektin vuoden 2000 lopulla talousrikostorjuntaan osallistuvien eri viranomaisten keskuudessa suorittaman tilannekartoituksen tuloksia.

Helmikuussa 2001 projekti laati valtiontilintarkastajille näiden pyytämän harmaan talouden ja talousrikollisuuden tilannekatsauksen. Valtiontilintarkastajat eivät kuitenkaan kyseisenä vuonna ottaneet näitä aiheita tarkastuskohteiksi.

Projekti järjesti 17.5.2001 Säätytalolla Talousrikosseminaarin, johon oli kutsuttu tiedotusvälineiden, tiedemaailman, poliittisten puolueiden, järjestöjen ja viranomaisten edustajia. Seminaarin korkeatasoisissa alustuksissa käsiteltiin sekä talousrikollisuuden monimuotoisuutta että yhteiskunnan vastauksia siihen. Seminaariin osallistui noin 70 henkilöä ja sen alustukset saivat paljon huomiota eri tiedotusvälineissä. Seminaarin ohjelma on toimintakertomuksen liitteenä.

Vuoden 2002 keväällä projekti laati laajan harmaan talouden tilannekatsauksen vastauksena valtiontilintarkastajien esittämiin kysymyksiin. Tilannekatsaus sisälsi kuvauksen harmaan talouden keskeisistä ilmenemismuodoista, arvion sen suuruudesta sekä arviot harmaan talouden torjumiseksi käynnistettyjen torjuntaohjelmien ja viranomaistoimien tuloksellisuudesta.

Tilannekatsauksessa arvioitiin harmaan talouden prosentuaalisen osuuden Suomen bruttokansantuotteesta pysyneen vähintään vuoden 1992 tasolla, mikä merkitsisi runsaan 30 miljardin markan tai 5 miljardin euron vuotuista määrää vuonna 2000. Arvion perustana olivat eri toimialojen harmaata taloutta koskevat tutkimukset sekä havainnot harmaan talouden uusista ilmenemismuodoista mm. EU:n sisäkauppaan ja kansainväliseen sijoitus-toimintaan liittyvillä alueilla.

Tilannekatsauksessa tuotiin esiin viranomaisten heikentyneet mahdollisuudet sekä harmaan talouden paljastamiseen että tietoon tulneiden tapausten tutkimiseen resurssipulan, vanhojen keskeneräisten juttujen aiheuttaman toiminnan tukkeutumisen sekä kohteiden vaikeutumisen seurauksena. Kun viranomaisresurssien olennaista lisäystä ei pidetty todennäköisenä, tilannekatsauksessa esitettiin lukuisia säännösmuutosehdotuksia, jotka toteutuessaan voisivat ehkäistä harmaata taloutta tai vähentää siitä saatavia hyötyjä sekä tehostaa viranomaisten mahdollisuuksia harmaan talouden paljastamiseen ja tekijöiden saattamiseen vastuuseen.

Valtiontilintarkastajat ottivat 29.11.2002 julkaistussa kertomuksessaan vuodelta 2001 myönteisen kannan useisiin projektin tilannekatsauksessa tehtyihin ehdotuksiin. Tilintarkastajat katsoivat myös, että verohallinnon tulee osoittaa harmaan talouden torjuntaan riittävästi voimavaroja, jotta uusia harmaan talouden kohteita ylipäättään saadaan selville.

Tilintarkastajien mielestä harmaan talouden torjunta on tärkeä tehtävä ja sen organisointi tulee vihdoinkin saattaa nykyistä pysyvämmälle pohjalle valtionhallinnossa. Suomessa tarvitaan valtionhallintoon jatkossakin yksikkö, joka vastaa harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan koordinoinnista kokonaisuutena eikä vain yhden viranomaisen näkökulmasta. Tämän yksikön tulee omata kytkennät ainakin tärkeimpiin torjuntatyöhön osallistuviin viranomaisiin. Huolimatta siitä, millaiseen hallinnolliseen malliin aikanaan päädytään, tulee jatkuvasti korostaa viranomaisyhteistyön kehittämistä ja yhteistyön esteiden madaltamista. Harmaan talouden torjuntaa koordinoivan yksikön tulee ensisijaisesti keskittyä torjuntaa palvelevan tiedon keräämiseen, käsittelyyn ja tämän tiedon jakamiseen torjunnasta varsinaisesti vastaaville viranomaisille. Yksikön riittävä henkilöstö ja muut voimavarat tulee turvata, sillä harmaan talouden torjunnasta koituvat hyödyt ovat jo nykyisellään monikertaiset kustannuksiin verrattuna.

Projektin edustajat ovat osallistuneet vuoden 2002 keväällä käynnistettyyn poliisin rikostutkinnan tilan selvityshankkeeseen, jonka tehtävänä oli selvittää rikostutkinnan nykytila, tehdä johtopäätöksiä tutkinnan kehittämistarpeista ja laatia toimenpide-ehdotuksia aikatauluineen. Selvitys koostui tilastoaineiston analyysistä, kohdennetuista tutkintayksikköjen arvioinneista, sidosryhmähaastatteluista ja tutkimustiedon hyväksikäytöstä. Selvitykseen liittyi laaja talousrikostutkijoille suoritettu kysely, jonka valmisteluun ja vastausten analysointiin projekti osallistui. Kerättyä materiaalia hyödynnetään muun ohessa vuonna 2002 käynnistetyssä talousrikostutkinnan prosessien kehittämishankkeessa.

8. TUTKIMUKSET JA KARTOITUKSET

8.1. Saattohoitoilmiö

8.1.1. Saattohoitoilmiötä koskeva tutkimus

Keskusrikospoliisissa rikostarkastajana työskentelevä *Asko Vaten* laati opinnäytetyönään Turun Yliopiston oikeustieteelliseen tiedekuntaan tutkimuksen saattohoitoilmiöstä. Tutkimus tehtiin yhteistyössä Viranomaisyhteistyön kehittämisprojektin ja Konkurssiasiamiehen toimiston kanssa ja siinä hyödynnettiin projektin tietokantaa sekä sen yritysten vastuuhenkilötietoja.

Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää,

- missä määrin Suomessa esiintyy konkurssikypsien yritysten ammattimaista haltuunottoa, johon liittyy muodollisten vastuiden siirto yritysten aikaisemmalta johdolta ja omistajilta sekä kirjanpidon ja omaisuuden hävittämistä,
- keitä nämä saattohoitajat ovat ja minkälaiset yritykset käyttävät heitä hyväkseen,
- miten hyvin kontrollijärjestelmä on havainnut kyseessä olevat tilanteet ja minkälaisia seuraamuksia siitä on asianosaisille koitunut sekä
- onko lainsäädännössä tai viranomaistoiminnassa aukkoja, jotka helpottavat saattohoitomenettelyn hyväksikäyttöä.

Tutkimuksessa käytiin läpi kaikki vuonna 2000 aloitetut osakeyhtiömuotoisten yritysten konkurssit ja 33 ammattimaisen saattohoitajan yritys- ja rikoshistoria.

Vuonna 2000 alkaneissa n. 1600:ssa osakeyhtiön konkurssissa yhteensä 50 yhtiön kaikki vastuuhenkilöt olivat vaihtuneet vuosien 1999 tai 2000 aikana. Käytännössä saattohoitoilmiön merkitys on tätä huomattavasti suurempi, koska samaan aikaan saattohoitajien vastuulle oli siirtynyt kymmeniä sellaisia yhtiöitä, joita velkojat eivät olleet vaivautuneet hakemaan konkurssiin. Tutkituilla 33 saattohoitajalla oli vastuuasemia kaikkiaan 1209:ssä yhtiössä, joista kuitenkin vain 190 oli ollut konkurssimenettelyn kohteena. Näille saattohoitajille siirtyneiden yhtiöiden yhteenlasketut verovelat olivat 433 miljoonaa markkaa. Luku ei sisällä piilevää verovelkaa, joka tulisi ilmi vasta yhtiöitä tarkastettaessa.

Saattohoitajat ovat toistaiseksi varsin hyvin onnistuneet toiminnassaan välttämään rikos-oikeudelliset seuraamukset. Rikosrekisterimerkintä löytyi tutkittujen 33 henkilön joukosta kaikkiaan 20:lle saattohoitajalle. Näistä 17:llä rikosrekisterimerkintä koski talousrikkoksia. Liiketoimintakiellossa on kesällä 2001 ollut ainoastaan kolme henkilöä.

Rikosoikeudellisten säännösten toimivuutta saattohoitajien kohdalla ei tutkimuksessa juuri voitu testata, koska vain osa heistä oli ylipäättään joutunut rikosoikeudelliseen vastuuseen. Eräs tutkimuksen merkittävä johtopäätös onkin se, että velkojen toimintapolitiikkaan tulisi voida vaikuttaa siten, että vakaviin maksujen ja velkojen laiminlyönteihin syyllistyneet yritykset saataisiin tehokkaammin konkurssimenettelyn kohteeksi.

Saattohoitajien hyväksikäyttäjiä ja usein suurimman hyödyn saajia ovat yritysten aikaisemmat omistajat ja vastuuhenkilöt. Vuoden 2000 konkurssista poimitun 50 yrityksen aineiston tapauksista 12 oli sellaisia, joissa aikaisemmillä vastuuhenkilöillä ei ollut muita yritysytteiksiä ja vastuuhenkilöiden vaihdon yhdeksi motiiviksi voidaan ajatella pyrkimystä pitää oma nimi puhtaana. Muissa kohdejoukon tapauksissa aikaisemmillä vastuuhenkilöillä ei näyttäisi muun yritystaustansa perusteella olleen ainakaan luottotietojen tai maineen menettämisen pelkoa.

Eräs tutkimuksessa esiin noussut kysymys on *tilintarkastajien* rooli saattohoitotilanteissa ja niiden järjestäjinä. Ilmeistä on, että useissa tapauksissa tilintarkastajien asemassa toimivat henkilöt käyttävät saattohoidetuissa yhtiöissä tosiasiallista päätösvaltaa tai ainakin ovat vahvasti mukana suunnittelemassa ja toteuttamassa rikollisia tai rikosten peittämiseen tarkoitettuja järjestelyjä. Sekä konkurssiyrityksiin kohdistuvissa tarkastuksissa että niihin liittyvien rikosten esitutkinnassa tulisikin kiinnittää enemmän huomiota tilintarkastajiin ja heidän osuuteensa tapahtumissa. Lainsäädäntöä tulisi muuttaa siten, että ainakin tehtävänsä törkeästi laiminlyöneet tilintarkastajat joutuisivat yhtiön laiminlyönneistä samanlaiseen vastuuseen kuin toimitusjohtaja ja hallituksen jäsenet.

Tutkimuksessa löytyi useita viitteitä siitä, että saattohoitajien haltuun siirtyneitä yrityksiä käytetään hyväksi myös muussa kuin suoraan konkurssiin liittyvässä rikollisessa toiminnassa. Suurin osa näistä tapauksista liittyi rakennus- ja telakka-alojen kuittikauppaan, mutta tutkimuksen aikana löytyi myös laaja EU:n alueelta tapahtuvaan autojen tuontiin liittyvä arvonlisäveropetosten ja luottopetosten sarja.

8.1.2. Viranomaisten pilottihankkeen käynnistäminen

Valmistuneen tutkimuksen tuloksia on jo hyödynnetty saattohoitoilmiöön kohdistuvan viranomaisvalvonnan tehostamisessa. Viranomaisyhteistyön kehittämisprojekti käynnisti vuoden 2002 keväällä yhdessä Konkurssiasiamiehen toimiston, Keskusrikospoliisin, Helsingin kihlakunnan poliisilaitoksen, Valtakunnansyyttäjänviraston, Verohallituksen, Uudenmaan veroviraston ja Helsingin kihlakunnan ulosottoviraston kanssa pilottihankkeen, 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.

Pilottihankkeeseen liittyen Uudenmaan veroviraston perimisyksikkö käynnisti vuoden 2002 syksyllä hankkeen, jossa pääkohteena ovat saattohoitajien hyväksikäyttäjät. Perimisyksikön kehittämässä toimintamallissa pyritään konkurssiin menneen yrityksen kirjanpidon nopeaan haltuun ottamiseen tarvittaessa viranomaisyhteistyön avulla, vastuuhenkilöiden saamiseen vannomaan pesäluetteloa oikeaksi ja omaisuuden palauttamiseen konkurssipesään. Nopean reagoinnin mahdollistamiseksi Viranomaisyhteistyön kehittämisprojekti toimittaa perimisyksikölle kuukausittain tiedoston tunnistettujen saattohoitajien haltuun siirtyneistä Uudenmaan veroviraston alueella olevista yrityksistä. Samanlaista palvelua on suunniteltu toteutettavaksi vuoden 2003 aikana myös muille verovirastoille.

8.2. Arvopaperihanke

Projekti on suorittanut taustakartoituksia Verohallituksen verotarkastusyksikön käynnistämän valtakunnallisen arvopaperialan toimialatarkastuksen tueksi. Välittäjätietoja varten on rakennettu alatietokanta.

Projekti on ollut mukana myös Helsingin Kauppakorkeakoulun (professorit Seppo Ikäheimo ja Tomi Seppälä) tutkimushankkeessa, jossa on pyritty selvittämään välittäjien ns. kermankuorintaa päivän sisäisiin kauppoihin liittyvää hintatietoa hyväksikäyttämällä. Tutkimus on perustunut erittäin laajaan aineistoon, joka on sisältänyt sekä Helsingin Pörssiltä saadut päivittäiset kauppätiedot että arvopaperivälittäjien verohallinnolle toimittamat vuosi-ilmoitustiedot.

Kauppakorkeakoulun tutkimuksessa saatuja tuloksia on jatkoyöstetty projektissa mm. arvopaperinvälittäjien antamissa vuosi-ilmoituksissa olevien puutteiden analysoimiseksi. Tämä analyysi on tuonut esiin puutteita ja kehitystarpeita verohallinnon vuosi-ilmoitustietojen käsittelyssä ja hyödyntämisessä, mutta ennen kaikkea merkittäviä puutteita ja laiminlyöntejä välittäjien puolella.

Vertailun perusteella välittäjien ilmoituksia puuttui Helsingin pörssissä vuonna 2000 välitettyjen kauppajen osalta yhteensä yli 98 miljardin euron määräisistä ostoista ja myynneistä, mikä vastaa noin 21 % Helsingin pörssin vaihdosta. Ilmeistä myös on, että pörssin ulkopuolisista kaupoista ilmoitukset on suurelta osin jätetty antamatta. Kun arvopapereiden verotus perustuu nimenomaan välittäjien antamiin vuosi-ilmoituksiin, puutteet merkitsevät vakavaa ongelmaa arvopaperikaupan ja myyntivoittojen verovalvonnan kannalta. *Jos arvopaperimyyntien tuotto prosentiksi arvioitaisiin 1 %, merkitsi edellä mainittu sitä, että pelkästään pörssissä välitettyjen kauppajen osalta olisi vuonna 2000 jäänyt 0,5 miljardin euron myyntivoittojen määrä verovalvonnan ulkopuolelle.*

Tutkimuksen mukaan suurin ja yhtenäisin puute muodostuu *etävälittäjien* välittämistä kaupoista. Helsingin pörssissä toimineista 12 etävälittäjästä vain yksi on antanut vuosi-ilmoituksen. Etävälittäjien ilmoituspuutteiden yhteismäärä vuonna 2000 Helsingin pörssissä välitettyjen kauppajen osalta oli 60 miljardia euroa. Asian merkitys lisääntyy koko ajan etävälittäjien markkinaosuuden kasvaessa voimakkaasti. Helsingin pörssin liikevaihdosta se oli vuonna 2000 noin 14 %, vuonna 2001 jo 39 %. Yhtenä syynä etävälittäjien suosion kasvuun lienee asiakkaiden tieto siitä, ettei näiden välittämistä kaupoista mene tietoa veroviranomaisille.

Myös suomalaisten välittäjien pörssikaupoista tekemistä ilmoituksista löytyi suuria puutteita, yhteisarvoltaan yli 38 miljardia euroa. Enimmillään yhden välittäjän kohdalla puutteet olivat 12 miljardia euroa eli noin 63 % koko osakevaihdesta. Pistokokeellisessa tarkastelussa kävi ilmi, että useat välittäjät olivat jättäneet tiettyjä sijoittajaryhmiä (esim. ulkomaalaiset), joillakin osakkeilla tehtyjä kauppvoja tai yksittäisiä suuria neuvoteltuja kauppvoja pois vuosi-ilmoituksista.

Edelleen arvoitukseksi jää, paljonko pörssin ulkopuolella pörssiosakkeilla tehtyjä kauppvoja jää pois vuosi-ilmoituksista. Pistokokein suoritettun vertailun perusteella näiden määrä saattaa olla huomattava. Samoin näyttää siltä, että näistä kaupoista on mahdollisesti hyvin suurelta osin jätetty *varainsiirtoverot* maksamatta.

Kauppakorkeakoulun tutkimuksen pääkohteena olivat pörssin päivän sisäiset kaupat. Tutkimuksen mukaan päivän sisäinen osakehinnan vaihtelu mahdollistaa suurten voittojen (ja myös tappioiden) tekemisen päivän sisäisinä kauppoina neuvoteltujen kauppvojen avulla. Tutkimuksessa löytyi myös paljon esimerkkejä päivän sisäisistä edestakaisista kaupoista, joilla ilmeisesti oli pyritty joko tuloksen keinotekoiseen parantamiseen tai sen huonontamiseen. Useissa esimerkkitapauksissa ulkomaiset sijoittajat onnistuivat yllättävän hyvin hyödyntämään päivän sisäistä hinnanvaihtelutietoa tai osallistuivat suomalaisen yritysten tuloksen muokkaamiseen tähtääviin järjestelyihin. Tapausten tarkempi analysointi edellyttää konkreettisia tarkastustoimenpiteitä.

Tutkimuksen perusteella verohallinnon tulisi panostaa selvästi enemmän vuosi-ilmoitusten vastaanottoon, laadunvalvontaan ja tietojen analysointiin. Arvopapereiden vuosi-ilmoitusten käsittely tulisi keskittää yhteen yksikköön, jolle tulisi järjestää riittävät ja hyvän ammattitaidon omaavat resurssit.

Etävälittäjien vuosi-ilmoitusten laiminlyönnit ovat niin laajamittaisia, että ne murentavat vakavasti pohjaa arvopapereiden myyntivoittojen verotukselta. Ilmoitusvelvollisuus koskee jo nykyisten säännösten perusteella myös etävälittäjiä. Verohallinnon kehotukset vuosi-ilmoitusten antamiseen eivät ole toistaiseksi tuottaneet tuloksia. Kun luvanvaraisilta toimijoilta tulee voida edellyttää samojen säännösten noudattamista, jotka koskevat myös niiden suomalaisia kilpailijoita, tämä asiointitila tulisi pikaisesti korjata.

Arvopaperikaupan verovalvontaan liittyy erittäin suuria fiskaalisia intressejä. Kysymys on samalla myös alan kilpailuneutraliteetin ja pörssikaupan järjestelmän luotettavuuden ylläpitämisestä. Verohallinnon tulisikin varmistaa arvopaperikaupan toimialatarkastuksen jatko riittävin ja ammattitaitoisin resurssein. Säännösten avulla tämän erittäin vaikean kohdealueen valvontaa voitaisiin helpottaa mm. antamalla verohallinnolle oikeus luottolaitoksissa tehtäviin vertailutietotarkastuksiin ja velvoittamalla hallintarekisteröityjen osakkeiden tilinhoitajayhteisöt antamaan sille samat tiedot kuin rahoitustarkastuksellekin.

8.3. Uusia yrityksiä koskeva tutkimus

Tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää, kuinka suuri osa uusista veroviraston asiakkaiksi rekisteröidyistä yrityksistä on tosiasiaa uusina siinä mielessä, ettei niiden vastuuhenkilöillä ole aikaisempia yrityskytkeäjä. Samalla haluttiin tutkia, mikä vaikutus tällä seikalla on yritysten riski- ja häiriökäyttäytymiseen.

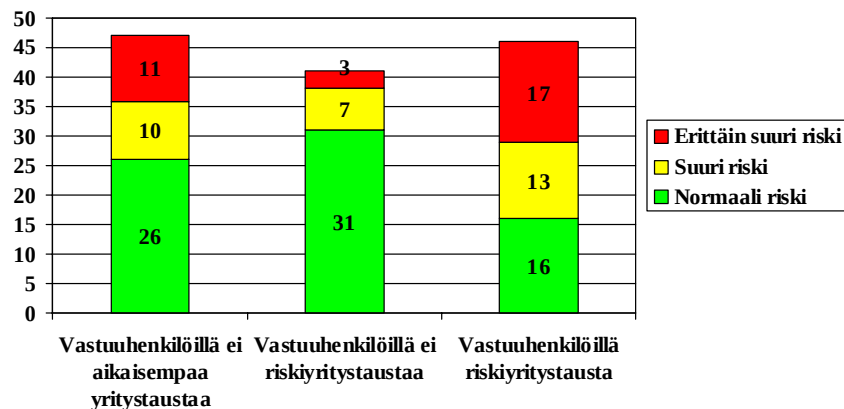
Tutkimuksen kohteeksi valittiin tammikuussa 1999 Uudenmaan yritysveroimistoon rekisteröityneet osakeyhtiöt, joita oli 134 kun Konserniverokeskuksen asiakkaisiin liittyvät yhtiöt jätettiin pois. Tutkimuksen kohteena olevasta joukosta oli ainoastaan 47 eli 35 % sellaisia, joiden vastuuhenkilöillä (tilintarkastajat poisluettuna) ei ollut aikaisempaa yritystustausta ("aidosti uudet"). Yrityksiä, joiden vastuuhenkilöt olivat joko aikaisemmin olleet tai olivat samanaikaisesti vastuuasemissa muissa yrityksissä, oli 87 ("jatkaajat").

Viimeksi mainittu ryhmä jaettiin kahteen osaan sillä perusteella, oliko niiden vastuuhenkilöiden aikaisemmissa tai samanaikaisissa yritysytteyksissä luottotietoyhtiöiden kahteen korkeimpaan riskiluokkaan sisältyviä yrityksiä vai ei. Aikaisempia tai samanaikaisia riskiyritysytteyksii oli kohdejoukon 46 yrityksen vastuuhenkilöllä ("riskitaustaiset jatkaajat"), 41 kohdejoukon yrityksen vastuuhenkilöllä ei ollut yhteyksiä riskiyrityksiin ("ei riskitaustaiset jatkaajat").

Kohdejoukon yritysten riskiluokitukset tarkistettiin kesällä 2002 eli kahden ja puolen vuoden kuluttua rekisteröinnistä. Tällöin kahteen korkeimpaan riskiluokkaan (suuri riski tai erittäin suuri riski) kuului yhteensä 61 yritystä eli 45 % kohdejoukosta. Korkeasti riskiluokiteltujen osuus oli lähes sama aidosti uusissa (45 %) ja jatkajissa (46 %).

Jatkajien ryhmässä vastuuhenkilöiden muulla yritystauustalla näytti olevan merkittävä vaikutus yrityksen tulevaan riskiluokitukseen. Ei riskitaustaisista 41 yrityksestä kuului kesällä 2002 kahteen korkeimpaan riskiluokkaan 10 (24 %) ja normaaliriskisiin 31 (76 %). Riskitaustaisista 46 yrityksestä kuului kesällä 2002 kahteen korkeimpaan riskiluokkaan 30 (65 %) ja normaaliriskisiin 16 (35 %).

Tammikuussa 1999 rekisteröityjen yritysten riskiluokitus kesällä 2002



Kohdejoukon aidosti uusista 47 yrityksestä 10 oli sellaisia, joiden *tilintarkastajilla* oli merkittävästi riskiyritysytteyksii. Näistä 10 yrityksestä kuului kesällä 2002 jo 7 eli 70 % kahteen korkeimpaan riskiluokkaan.

8.4. Rakennusalan harmaa talous ja kuittikauppa

8.4.1. Rakennusalan harmaata taloutta koskevat tutkimukset

Projekti tilasi vuonna 2000 tutkija *Pekka Lithiltä* rakennusalan harmaata taloutta koskevan tutkimuksen, joka valmistui vuoden 2001 tammikuussa.² Vastaava tutkimus tuoreemman aineiston perusteella tilattiin joulukuussa 2001 ja se valmistui vuoden 2002 touku-kuussa.³

Rakennusalan harmaan talouden määrän kehityksestä saadaan eri mittareilla jossain määrin toisistaan poikkeavia tuloksia. Tulonjakotilastosta ja maksuvalvontarekisterin palkkasummista johdettujen tilastojen mukaan rakennusalan harmaan talouden absoluuttinen määrä olisi vuosina 1993 – 1999 jossain määrin noussut, mutta sen osuus kokonaistuotannosta laskenut jonkin verran. Sitä vastoin kansantalouden tilinpidon tuotoksesta johdettu talonrakentamisen piilotalouden absoluuttinen määrä on vuosina 1995 – 1999 ollut selvässä nousussa ja sen osuus rakennusalan tuotannosta pysynyt suunnilleen samalla tasolla koko ajan. Menetelmistä viimeksi mainittu sisältää kahta ensiksi mainittua paremmin sekä työttömien että ulkomaalaisen työvoiman tekemät työtunnit, joiden osuus rakennusalan harmaasta taloudesta lieene merkittävä.

Tuoreimman tutkimuksen mukaan rakennusalan laskennallinen piilotyöllisyys oli vuonna 2000 noin 17 200 miestyövuotta. Rakennusalan piilotyöllisyydestä työntekijöiden osuus oli runsaat 80 prosenttia ja yrittäjien vajaat 20 prosenttia. Työvoimatutkimuksen mukaiseen työvoimaan (169 200 henkeä) suhteutettuna rakennusalan piilotyöllisyys oli arviolta 10-11 prosenttia vuonna 2000.

Rahamääräisesti vuoden 2000 piilotalous (salatut palkka- ja yrittäjätulot) oli noin 470 miljoonaa euroa. Rakentamisen kokonaistuotannosta (perushintainen arvonlisäys) laskennallinen piilotalous oli vuonna 2000 noin seitsemän prosenttia. Tuotoksesta piilotalouden arvo oli noin kolme prosenttia. Laskennalliset veromenetykset salatuista palkka- ja yrittäjätuloista kohosivat 160 miljoonaan euroon. Salatuista palkkatuloista arvioidut maksamatta jääneet laskennalliset (fiktiiviset) sosiaaliturvamaksut olivat arviolta 100 miljoonaa euroa.

8.4.2. Rakennusalan kuittikaupan paljastamismahdollisuuksien kartoittaminen

Vuoden 2000 lopussa käynnistettiin yhdessä Uudenmaan veroviraston tietopalvelun ja verotarkastusyksikkö 2:n kanssa hanke, jossa pyrittiin kartoittamaan mahdollisuuksia rakennusalan harmaan talouden ja kuittikaupan paljastamiseen verohallinnon käytössä olevien tai sen hankkimien valvontatietojen avulla. Tavoitteena oli selvittää, miten rakennustyömaan rahavirtoja voi seurata, kun käytössä ovat kulkulupatiedot, ostoreskontratiedot ja rakennusalan yritysten verovirastolle toimittamat neljännesvuosi-ilmoitukset. Myöhemmässä vaiheessa käytettäisiin kontrollissa myös työnantajien vuosi-ilmoitustietoja. Periaatteessa pidettiin mahdollisena, että rahan valumista voitaisiin seurata pääura-koitsijalta aliurakoitsijoiden kautta aina työntekijäportaaseen asti.

² Pekka Lith: Rakentamisen piilotalous 1990-luvulla, Tutkimuksia ja raportteja 1/2001, Helsinki 16.1.2001

³ Pekka Lith: Rakentamisen harmaat markkinat, Tutkimuksia ja raportteja 5/2002, Helsinki 31.05.2002

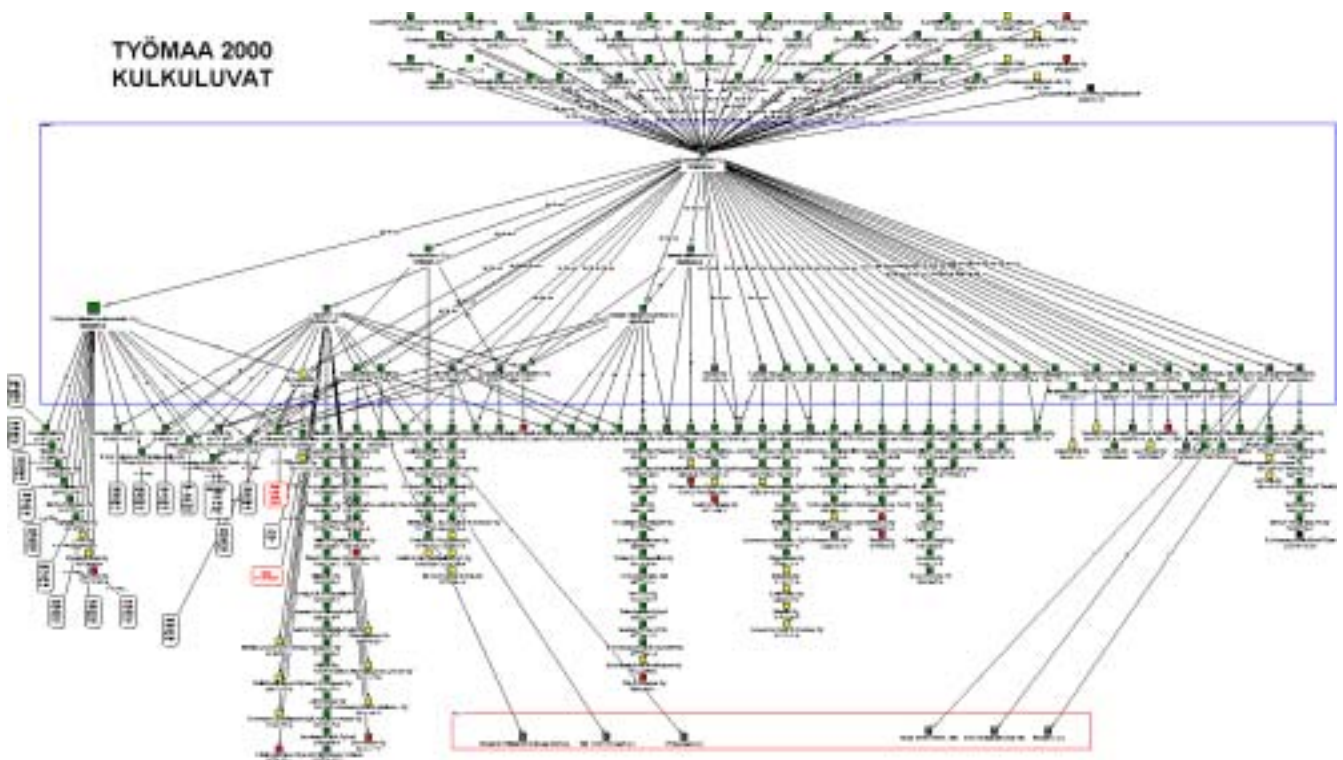
Samalla tahdottiin tutkia, voidaanko syntyvien toimeksiantoketjujen ja niitä pitkin kulkevien rahamäärien perusteella päätellä mahdollisia piilotalouden kuvioita - pimeitä palkkoja, menona vähennettyä voitonjakoa tai kirjaamattomia tuloja.

Työmaakohteeksi valittiin suuri, lähes miljardin markan rakennushanke ja ajanjaksoksi vuosi 2000.

Hankkeen pääurakoitsija oli C Oy, jolle löytyi

- 1. portaan aliurakoitsijoita 311 kpl,
- 2. portaan aliurakoitsijoita 222 kpl ja
- kulkulupa(henkilö)tietoja 2.300 kpl (ilmoitukset 1.6.2000 ja 2.1.2001)

Kulkulupatietojen perusteella työmaalla toimineet urakkaketjut näyttivät seuraavalta:



Kohteesta valittiin lähemmin tarkasteltavaksi 1. portaan aliurakoitsija R Oy ketjuineen.

Tästä löytyi

- kulkulupatietoja 207 kpl
- näistä omissa nimissä 113 kpl
- 2 portaan aliurakoitsijoita 18 kpl
- kulkulupatietoja näiden nimissä 94 kpl

Uudenmaan verovalvonnan tietopalvelu tiedusteli maaliskuussa R Oy:ltä ostoireskontratiedot työmaan osalta.

R Oy:n työmaata koskevasta reskontrasta löytyi

- bruttomaksuja (sis. alv) 25,7 mmk vuonna 2000
- maksuja yhteensä 135:lle aliurakoitsijalle ja alihankkijalle

Uudenmaan verovalvonnan tietopalvelu lähetti toukokuussa työmaareskontraa koskevan tiedustelun 2. portaan aliurakoitsijoille, joilla myynti + alv R Oy:lle oli vähintään 50.000 mk. Tähän joukkoon kuului

- yrityksiä 32 kpl
- bruttomaksut (sis. alv) 24,7 mmk.

Vastaukset saatiin 31:ltä yritykseltä, jotka ilmoittivat toisen portaan aliurakoitsijoita noin 300 ja urakoita noin 37 mmk. Nämä jakautuivat seuraavasti:

- ei aliurakoita eikä työntekijöitä 8
- ei aliurakoita mutta työntekijöitä 6
- aliurakoita ja työntekijöitä 13
- aliurakoita muttei työntekijöitä 4

Kulklupa- ja erityisesti reskontrakettujen tarkastelussa huomattiin, että yritysten toimek-siantosuhteet eivät läheskään aina kulje suoraviivaisesti ylemmästä alempaan portaaseen, vaan linkit hajautuvat sekä sivulle että ylöspäin.

R Oy:n 1. alihankkijaportaan 30:n yrityksen tilanne ja 60 yritystä toisesta portaasta tut-kittiin etsien tilanteita, jossa raha- ja lupaketju särkyä. Oletettiin, että yleensä yritysten välille löytyy reskontratieto ja kulklupatieto ja vielä yrityksen ja työntekijän välille kul-kulupatieto ja palkkojen vuosi-ilmoitustieto.

Tarkastelussa löytyi parikymmentä aliurakoijaa, joille toimialan perusteella päätellen olisi luullut löytyvän työntekijöitä kulklupatiedoista. Näitä ei kuitenkaan löytynyt ja tilanteet viittasivat vahvasti kuittakauppakuvioon. Saman verran oli yrityksiä, joilla saattaisi olla työntekijöitä mutta jotka kuitenkin luultavimmin ovat tavarantoimittajia. Käytössä ollut tieto ei riittänyt asian parempaan arviointiin.

Kulklupatyöntekijöiden työnantajien vuosi-ilmoituksilta puuttui muutamissa yksittäistä-pauksissa tieto maksetusta palkasta ja näissä tapauksissa voi kyseessä olla pimeä työnteko ja samalla työttömyysturvan väärinkäyttö. Asiaa ei tässä vaiheessa tutkittu systemaatti-semmin. Verotuksessa vertailu tehdään normaalin vuosivalvonnan puitteissa.

Hankkeesta saatujen kokemusten perusteella voidaan tehdä seuraavat johtopäätökset:

1. Rakennusliikkeiden neljännesvuosi-ilmoitukset antavat tietoa rakennustyömailla toi-mivista yrityksistä ja mahdollistavat siten jatkoselvitysten tekemisen. Ne eivät kui-tenkaan itsessään paljasta harmaata taloutta, koska urakkaketjujen alapää jää niiden ulkopuolelle. Rakennusalan vapaaehtoiseen sopimukseen perustuvan ilmoitusmenet-telyn ulkopuolelle jää merkittävä joukko urakkasuoritusten maksajia.
2. Rakennustyömaiden kulklupatiedot antavat merkittävästi lisätietoa ja lisätehoa val-vontaan, varsinkin jos tietoja tarkistetaan veroviranomaisten työmaakäynneillä ja to-dettuihin maksu- ja ilmoituslaiminlyönteihin reagoidaan nopeasti. Kulkluvat tulisi-kin säätää pakollisiksi ainakin suuremmilla työmailla. Paitsi verovalvontaa, kulklulu-villa voidaan tehostaa myös työturvallisuutta.

3. Kulkulupatietojen ja työmaakäyntienkään avulla ei kyetä paljastamaan sellaisia tilanteita, joissa osa näkyvässä työsuhteessa olevien työntekijöiden palkasta maksetaan pimeänä ja peitetään maksajan kirjanpidossa tekaistuilla kuiteilla. Periaatteessa näitä tilanteita voidaan tuoda esiin kokeillun kaltaisella kulkulupatietojen, erikseen pyydettyjen reskontratietojen ja vuosi-ilmoitustietojen vertailulla, mutta menetelmä on erittäin työläs ja pahasti jälkijättöinen. Reaaliaikaiseen työmaan rahavirtojen seurantaan sillä ei ole mahdollista päästä.
4. Rakennus- ja muiden vastaavilla aloilla yleistyneen, ammattimaisen ja järjestäytyneen rikollisuuden piirteitä saaneen kuittikaupan ja sillä peitetyn harmaan talouden torjuminen vaatisi merkittävästi nykyistä tehokkaampia rakenteellisia toimenpiteitä. Paitsi aikaisemmin mainittua pakollista kulkulupajärjestelmää tämä edellyttää käännetyin arvonnäkökulmilla ja nykyistä kattavamman, myös aliurakoitsijat kattavan ilmoitusmenettelyn käyttöönottoa.

8.5. Ulkomaalaistaustaiset yritykset

Viranomaisyhteistyön kehittämisprojekti on ollut käynnistämässä useita eri viranomaisten yhteishankkeita, joissa tavoitteina ovat olleet

- tiettyyn kohderyhmään liittyvän talousrikollisuuden ja harmaan talouden kartoitus ja analysointi,
- eri viranomaisten riskianalyysoimintojen tulosten yhteisen hyväksikäytön kehittäminen ja
- viranomaisyhteistyön käytännön kehittäminen yhteisiin kohdejoukkoihin kohdistuvissa operaatioissa.

8.5.1. Espoo-Vantaa

Espoo-Vantaa-hanke tehtiin pilottihankkeena, jonka tarkoituksena oli testata mahdollisuuksia hyödyntää eri viranomaisten omilla tiedoillaan suorittamien riskianalyysoimintojen tuloksia viranomaisyhteistyössä tiettyyn kohdejoukkoon mahdollisesti liittyvän talousrikollisuuden ja harmaan talouden paljastamiseksi. Hankkeen kohteena olivat Länsi- Uudenmaan ja Itä-Uudenmaan alueilla toimivat suomalaiset osakeyhtiöt, joiden vastuuasemassa (hallituksen jäsen, toimitusjohtaja) oli Venäjän Federaation kansalaisia. Kohdejoukkoon kuului noin 200 yritystä ja niiden noin 600 vastuuhenkilöä.

Hanke käynnistettiin keskusrikospoliisin rikostietopalvelun aloitteesta kesällä 2000 ja sen loppuraportti valmistui 15.6.2001. Hankkeeseen osallistuivat Keskusrikospoliisin ja Viranomaisyhteistyön kehittämisprojektin lisäksi Vantaan kihlakunnan poliisilaitos, Uudenmaan veroviraston verotarkastusyksikkö 2, Eteläinen tullipiiri, Suojelupoliisi ja Helsingin kihlakunnan ulosottovirasto.

Keskeisenä ajatuksena hankkeessa oli 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 rekisteritietoihinsa pohjautuvan riskianalyysoiminnan perusteella poimimista potentiaalisista riskitapauksista valittiin yhteisesti sovittu 20 yrityksen joukko jat-

kotoimenpiteiden (pankkitiedustelut, kansainväliset virka-apupyynnöt ja verotarkastukset) kohteeksi.

Hankkeen toimintamallia rakennettaessa oli otettava huomioon, että salassa pidettävien tietojen vaihtamiseen oikeuttavat säännökset mahdollistavat tietojen luovutukset vain tietyt kriteerit täyttävissä yksittäistapauksissa. Myös rahapesuilmoiutuksiin sisältyviin tietoihin liittyy luovutus ja käyttörajoituksia. Suhteellisen suuri osa analyysityöstä tapahtui-kin verohallinnossa, jolla on laajat valtuudet kerätä tietoa toimintaansa varten, mutta rajoitetut mahdollisuudet luovuttaa sitä muille viranomaisille

Hankkeen ensisijaiseksi tavoitteeksi asetettiin sekä viranomaisten riskianalyysitoimintojen että riskianalyysin, tiedustelun, tutkinnan ja verotarkastuksen välisen mekanismin kehittäminen. Tavoitteena oli myös viranomaisyhteistyön sujuvuuden testaaminen näissä toiminnoissa. Nämä tulokset saavutettiin hankkeen pilottiluonteisuus huomioon ottaen tyydyttävästi.

Positiivisina asioina hankkeessa koettiin projektin kehittämä Tahto-tietokanta ja sen hyödynnettävyys verohallinnon riskianalyysissä. Samoin positiivisena koettiin riskianalyysityön oppimis- ja kehitysprosessi. Eri viranomaislähteiden perusteella on muodostettavissa kokonaisvaltaisempi kuva yrityksestä ja sen vastuuhenkilöiden yhteyksistä, mikä on osaltaan auttanut päätöksenteossa analyysitoiminnassa.

Myös hankkeen operatiiviset tulokset olivat tyydyttävät. Kohdejoukosta valittiin muutamia ns. viranomaisyhteistyötarkastuskohteita, osaan suoritetaan jatkotiedusteluja ja osaan verohallinnon osalta hallinnollisia toimenpiteitä, joita ovat esimerkiksi verotarkastusaloitteet ja vertailutietojen antaminen verotoimistoon. Erilaisia toimenpiteitä esitettiin yhteensä 45 kpl. Jatkotiedusteltaviksi valittujen 20 yrityksen ja samalla myös epäiltyjen vakavampien väärinkäytösten osalta toimenpiteitä esitettiin 16 kpl.

Kytkentöjä järjestäytyneeseen rikollisuuteen ei ollut havaittavissa. Rahanpesun selvittämisen kannalta hanke osoitti, kuinka hankalaa on verrata Venäjän kauppaa käyvien yhtiöiden maksuliikenteen ja todellisen liiketoiminnan vastaavuutta. Rahanpesun osalta tutkintaan johtavia esirikoksia ei löytynyt.

Riskianalyysin kannalta eri hallintojen rekisterit koettiin liian hajanaisiksi ja niitä jouduttiin läpikäymään liian paljon manuaalisesti. Poliisi- ja tullihallinnoissa rekistereitä ei kyetty käytettävissä olevilla resursseilla tarkistamaan riittävän kattavasti. Verohallinnossa verotus- ja rekisteritietojen tutkiminen vei suhteellisen paljon resursseja, joita voitaisiin säästää paremmalla etukäteissuunnittelulla ja kohdejoukon seulonnalla.

Verotustietojen oikeellisuuden tarkistaminen koettiin ongelmalliseksi, koska riittävät vertailu- ja kontrollitiedot puuttuvat. Myös operatiivisen tutkintahenkilöstön ”kenttätiedon” osuus jäi ilmeisesti liian vähäiseksi. Hankkeen läpiviennin kannalta olisi myös mahdollisesti tarvittu vielä enemmän koordinaatiota ja yhteistyökokouksia.

Kehittämisalueena on nähtävä myös kansainvälinen yhteistyö. Venäjältä ns. Vlasov- sopimuksen perusteella tehtyihin tiedusteluihin saadut vastaukset osoittautuivat hankkeen kannalta jokseenkin hyödyttömiksi. Tulevissa hankkeissa tulisi harkita, kenellä Venäjän viranomaisista olisi parhaat mahdollisuudet tiedonvaihtoon.

Verohallituksen CLO-yksikkö teki tiedustelut Saksaan ja Hollantiin arvonlisäverotunnisteen epäillyn väärinkäytön johdosta. Hankkeen aikana saatiin yhteen tiedusteluun vastaus, joka vahvisti käsityksiä toimenpidetarpeisuudesta. Tulevaisuudessa saattaisi olla hyvä harkita tiedusteluja myös verosopimusten perusteella.

Selkeänä pullonkaulana hankkeessa olivat henkilöresurssit, joita oli käytettävissä liian vähän ja hanke jouduttiin viemään läpi muiden töiden ohella. Vähäiset resurssit aiheuttivat joissakin tapauksissa tiedonkulun katkoksia. Tehokas riskianalyysitoiminto edellyttäisi riittävien henkilöresurssien sijoittamista toimintoon.

8.5.2. Kaakkois-Suomi

Kaakkois-Suomen hanke toteutettiin samalla periaatteella kuin Espoo-Vantaa, mutta hyödyntäen siitä saatua kokemusta. Hankkeeseen osallistuivat seuraavat viranomaiset:

Haminan kihlakunnan poliisilaitos
 Imatran kihlakunnan poliisilaitos
 Kaakkois-Suomen alueellinen talousrikostutkintayksikkö
 Kaakkois-Suomen verovirasto/verotarkastusyksikkö
 Kotkan kihlakunnan poliisilaitos
 Kouvolan kihlakunnan poliisilaitos
 Kouvolan kihlakunnan ulosottovirasto
 KRP pääosasto/Kouvola
 KRP Itäinen osasto/Mikkeli
 KRP/Rahanpesun selvittelykeskus
 KRP/Rikostietopalvelu
 Lappeenrannan kihlakunnan poliisilaitos
 Suojelupoliisi/Lappeenranta
 Tulli/Itäinen tullipiiri
 Viranomaisyhteistyön kehittämisprojekti

Hanke käynnistettiin keväällä 2001 ja sen loppuraportti valmistui 12.6.2002.

Tarkastelun kohteeksi valittiin Kaakkois-Suomen veroviraston alueelta 318 yritystä, joihin liittyi 431 vastuuhenkilöä. Aikaisemman Espoo-Vantaan hankkeen kokemusten perusteella riskianalyysissä manuaalisesti tehtyjä tarkistuksia pyrittiin korvaamaan kattavammilla tietokantaseulonnoilla. Riskianalyysissä hyödynnettiin myös aikaisempaa kattavammin viranomaisten kenttäportaan tiedustelu- ja vihjetietoja.

Riskianalyysiprosessin lopuksi kohdejoukosta valittiin 28 yrityksen ja 53 henkilön otos jatkotiedustelujen kohteiksi. Näiden osalta Keskusrikospoliisi suoritti tiedusteluja Venäjälle alueellisen yhteistyösopimuksen (Vlasov – sopimus) perusteella.

Valittu kohdejoukko saatiin hyvin analysoitua ja hankkeeseen osallistuvien tahojen paikallinen tuntemus asiakkaista tuli hyvin analyysityössä ja kartoittamisessa hyödynnettyä. Suurimmaksi puutteeksi analysoinnissa koettiin erityisesti poliisi- ja tullihallinnon osalta analyysityökalujen ja siihen liittyvien tietokantojen puuttuminen, jonka takia ”riskitasoa” oli hankalahko määrittää.

Positiivisina asioina koettiin Tahto tietojärjestelmän hyödynnettävyys riskianalyysityössä. Myös uudesta verotustietojen Portti – poiminta-automaatista saatiin ensimmäisiä kokemuksia ja se osoittautui toimivaksi. Samoin positiivisena koettiin riskianalyysityön osalta oppimis- ja kehitysprosessi.

Eri viranomaislähteiden perusteella on muodostettavissa kokonaisvaltaisempi kuva yrityksestä ja sen vastuuhenkilöiden yhteyksistä. Hankkeessa on vahvistunut se käsitys, että tullin ongelma-asiakkaat ovat usein myös verottajan ongelma-asiakkaita, mutta ei toisin päin. Tullin ja verottajan yhteiset ongelma-asiakkaat ovat todennäköisesti myös poliisin kannalta kiinnostavia.

Hankkeen operatiiviset tulokset olivat hyvät. Kohdejoukosta valittiin muutamia ns. viranomaisyhteistyötarkastuskohteita, joissa epäillään vakavia väärinkäytöksiä. Kahden kohdeasiakkaan osalta toimenpiteet reaaliaikaisen viranomaisyhteistyön osalta on jo käynnistetty. Osaan asiakkaista on tarkoitus suorittaa jatkotiedusteluja ja osaan verohallinnon hallinnollisia toimenpiteitä (mm. verotarkastusaloitteet, valvontakäynnit ja vertailutietojen antaminen verotoimistoon säännönmukaiseen verotukseen). Hankkeen kohdejoukon osalta suoritetaan seurantaa ja asiaan palataan vuoden 2003 aikana.

Hanke paljasti kohdejoukon asiakkaista useita kytkentöjä järjestäytyneeseen rikollisuuteen. Näitä ei kattavasti ollut tiedossa kaikilla alueellisilla yksiköillä tai viranomaistoilla ennen hanketta. Kytkennät tulivat esille Suojelupoliisin ja Keskusrikospoliisin lähteistä. Rahanpesun esirikoksia ei todettu Suomen alueella.

Verohallinnon tietojen perusteella kohdejoukon verotuksellinen riski vastaa Kaakkois-Suomen alueen normaalia riskijakaumaa. Muilta viranomaisilta vastaavanlaiset riskimitarit puuttuvat. Käytännössä vuosien kokemukset venäläistaustaisiin yrityksiin kohdistuneista tarkastuksista ovat osoittaneet, että näillä on usein heikktasoinen kirjanpito ja toimintaan liittyy verokeidasjärjestelyjä ja kirjanpidon ulkopuolisten tilien käyttämistä. Epäselvän ja epäluotettavan kirjanpidon takia tietojen tarkistaminen asiakassuhteista edellyttää kansainvälisten tiedustelujen tekemistä. Omat vaikeutensa aiheuttavat tulkkien käyttämistä edellyttävät kielivaikeudet ja nimiepäselvyydet. Poikkeuksellista ei myöskään ole se, että asiakas katoaa tavoittamattomiin.

Poliisihallinnon osalta hankkeessa tuli esille resurssien puuttuminen tutkinnasta. Vaikka paljastavalla toiminnalla voidaan saada esille useita potentiaalisia tutkintakohteita, ei poliisilla ole mahdollisuutta jatkaa näiden kohteiden tutkintaa, kun jo ennestään on jutturuuhkaa. Tulevia hankkeita suunniteltaessa tulisi harkita erillisen projektirahoituksen hakemista.

Kuten Espoo-Vantaa hankkeessakin, käytössä olevat hallintojen rekisterit koettiin kokonaisvaltaisen riskianalyysin kannalta liian hajanaisiksi, henkilöiden oikeudet rekistereiden käyttöön osin liian puutteellisiksi ja tietojen läpikäyntiin tarvittava manuaalinen työ liian suureksi. Myös verotustietojen oikeellisuuden tarkistaminen koettiin ongelmalliseksi, koska riittävät vertailu- ja kontrollitiedot puuttuvat.

Kansainvälisten yhteyksien osalta ns. Vlasov - sopimuksen perusteella tehtyihin tiedusteluihin saadut vastaukset osoittautuivat yritysyhteyksien selvittämisen kannalta hyödyllisiksi. Kansainvälisen yhteistyön kehittämistarvetta on kuitenkin myös jatkossa.

Hanke on tuottanut uutta tietoa viranomaistoiminnasta ja sen sujuvuudesta, kuten myös tarkastelun kohteeksi valitusta kohdejoukosta. Hankkeeseen osallistuneiden viranomaisien mukaan tieto on hyödynnettävissä viranomaistoiminnan kehittämisessä, valvontatoimenpiteissä ja johdon työkaluna operatiivisessa päätöksenteossa. Hankittu tieto on käytettävissä myös tulevilla hankkeilla, kuten jo käynnistyneessä puukauppahankkeessa.

Eri viranomaisilla ei ole aikaisemmin ollut toimintamallia harmaaseen talouteen ja talousrikollisuuteen liittyvän riskianalyysin tekemiseen. Käytetyt menetelmät ovat eri hallinnonalojen omista lähtökohdista johdettuja ja systemaattinen analyysitoiminto puuttuu tai se on hajanaista ja pirstaleista. Kaakkois-Suomen hankkeessa saadut kokemukset ovat ensiaskeleita viranomaisilta puuttuneen riskianalyysimallin kehittämiseen ja ne ovat mahdollistaneet samalla hajanaisten analyysitoimintojen lähentymistä toisiinsa.

Hankkeeseen osallistuneiden viranomaistahojen mukaan tämän kaltaiset viranomaisten yhteiset hankkeet ovat kehitystyön kannalta oleellisen tärkeitä ja niitä tulisi tulevaisuudessa jatkaa osana oman toimintaympäristön kartoitusta.

8.5.3. Helsinki

Helsingin hankkeessa tavoitteet ja lähtökohdat olivat samoja kuin kahdessa edellä mainitussa. Kohdejoukko oli kuitenkin huomattavasti laajempi, siihen kuului noin 1.000 yritystä ja 2.000 henkilöä. Hankkeessa ovat mukana

- Helsingin kihlakunnan poliisilaitos
- Helsingin kihlakunnan ulosottovirasto
- Keskusrikospoliisi, Rahanpesun selvittelykeskus
- Keskusrikospoliisi, Rikostietopalvelu
- Suojelupoliisi
- Eteläinen tullipiiri
- Uudenmaan verovirasto, Verotarkastusyksikkö 2
- Viranomaisyhteistyön kehittämisprojekti

Hanke käynnistyi syksyllä 2001. Käytettävissä olevien resurssien vähäisyyden takia hanke on hieman viivästynyt. Sen loppuraportti saadaan valmiiksi kevään 2003 aikana. Hankkeessa on hyödynnetty aikaisemmista hankkeista saatuja kokemuksia ja eri viranomaisille tehtyjen tiedustelujen määrää on kohdennettu ja rajattu riskianalyysin perusteella. Hankkeessa on tehty yhteistyötä Venäjän veropoliisin kanssa vertailutietojen saamiseksi eräistä kohdeasiakkaista. Tärkeimpien esille nousseiden kohteiden osalta on tehty tiedustelut rahoituslaitoksiin poliisilain nojalla, mutta myös verohallinnon tiedonsaanti-mahdollisuuksia rahoituslaitoksista on hyödynnetty. Tarkemmin tutkittavia asiakkaita on noussut hankkeessa esille useita kymmeniä.

8.6. Valmisteverohanke

Valmisteverotuksen valvontahanke käynnistettiin joulukuussa 2000 Viranomaisyhteistyön kehittämisprojektin toimesta. Sen päävastuu oli tullihallinnolla ja siihen osallistuvat projektin lisäksi Uudenmaan veroviraston verotarkastusyksikkö 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.

Hankkeessa käytettiin hyväksi Verohallituksen CLO-yksikön toimittamia sisäkaupan VIES-tietoja, Tuotevalvontakeskuksen tukkumyyntirekisterin tietoja, tullin valmisteverotuksen, varastovalvonnan ja tiedustelun tietoja, Tahto-tietokannan riskiluokitus- ja suhdetietoja, verotustietoja sekä poliisin suorittamia taustatarkistuksia.

Kohdejoukkoon kuului kaikkiaan 557 valmisteverovelvollista. Näistä yhteensä 80 kuului kahteen korkeimpaan riskiluokkaan joko luottotietoyhtiöiden suorittaman luokituksen tai verohallinnon ilmoitus- tai maksukäyttäytymisen perusteella.

Tullihallinto esitti suoritettun riskianalyysin perusteella viiden jo tarkastussuunnitelmissa olevan yrityksen lisäksi jatkotoimenpiteitä 13 yritykselle. Kahdelta yritykseltä on peruutettu varastonpitoa koskeva lupa. Hanke tuotti lisäarvoa myös kohdevalintaan ja valmisteverojen perintään. Vuoden 2002 loppuun mennessä tarkastetuissa kohteissa verotusesitykset nousivat noin 6 miljoonaan markkaan.

Verohallinnon tietoihin verrattaessa 557 verovelvollisen joukosta löytyi

- 20 passiiviseksi tai lepääväksi luokiteltua yritystä,
- 100 yritystä, jotka eivät ole arvonlisäverovelvollisten rekisterissä
- arvonlisäverovelvollisiksi rekisteröityjen joukosta 28 yritystä, joilla ei ole tapahtumia,
- 213 yritystä, jotka eivät ole työnantajarekisterissä ja
- 93 yritystä, joilla on verovelkaa.

Verrattaessa yritysten itse ilmoittamia yhteisöhankintatietoja VIES-tietoihin löytyi 177 yritystä, joilla VIES-vertailutiedot olivat ilmoitettuja yhteisöhankintoja suurempia. Kohdejoukossa oli 71 verovelvollista, joilla oli VIES-tietoja, mutta ei lainkaan ilmoitettuja yhteisöhankintoja. Tarkemmassa analyysissä syyt poikkeamiin löytyivät usein kirjausvirheistä ja ilmoitusten virheellisestä täyttämisestä. VIES-tiedoissa olevien eroavaisuuksien takia päätettiin suorittaa jatkotoimenpiteitä 135 yhtiöön. Tuotevalvontakeskuksen ja arvonlisäverotietojen välillä suoritettussa lukuvertailussa ei löytynyt merkittäviä eroja.

Verohallinto esitti suoritettun riskianalyysin perusteella tarkastusaloitteita tai muita jatkotoimenpiteitä 8 yrityksen osalta.

Tuotevalvontakeskus antoi alkoholijuomien tukkumyyjien toimitustietoja Virke-projektin käyttöön. Näiden tietojen ja tullista saatujen valmisteverotietojen perusteella Tuotevalvontakeskus peruutti kolmen yrityksen alkoholiluvat.

Kokonaisuutena eri viranomaisten tietojen hyödyntäminen osoittautui tulokselliseksi. Projektin Tahto-tietokanta osoittautui työvälineenä hyödylliseksi. Viranomaisyhteistyö sujui hankkeessa hyvin, ongelmana oli hankkeeseen sijoitettujen resurssien vähäisyys

sekä se, että yleisen resurssipulan vuoksi jatkotoimenpiteiden kohteiksi voitiin osoittaa vain tärkeimmät kohteet.

8.7. Idänkaupan kaksoislaskutukseen liittyvät veroparatiisiyhtiöt

Suomen tullilaitos toteutti vuosien 2000 ja 2001 vaihteessa yhdessä useiden muiden EU-maiden sekä Venäjän tulliviranomaisten kanssa kaksoislaskutusta vastaan suuntautuvan valvontaoperaation (Raid). Kahdessa viiden päivän pituisessa valvontajaksossa paljastui ainakin 46 kaksoislaskutustapausta. Viranomaisyhteistyön kehittämisprojekti sopi Tullihallituksen kanssa jatkohankkeesta, jossa pyrittiin selvittämään kaksoislaskutuksen toimintamekanismeja sekä löytämään viitteitä siitä, missä määrin suomalaistaustaisia, mutta veroparatiisivaltioihin rekisteröityjä yhtiöitä käytetään hyväksi idänvientiin liittyvissä väärinkäytöksissä.

Tullihallitukselta saatiin 21.6.2001 sen koostamaa aineistoa, jota oli kerätty eri tullitoimipaikoilla marras-joulukuun vaihteessa v. 2000 ja tammi-helmikuun vaihteessa v. 2001. Aineistoa kertyi kokonaisuutena kaikkiaan yhteensä 11 mapillista, josta Raid-operaation käyttöön valikoitiin 5 mapillista. Tullihallituksen valikoima aineisto sisältää vientinettelyyn liittyviä asiakirjoja yhteensä 675 vientitapahtumasta. Tullihallituksessa olevasta aineistosta valikoitiin sattumanvaraisesti vientitapahtumia, joihin liittyy veroparatiisiyhtiö. Näitä kerättiin yhteensä 63 kpl tarkemman selvitystyön kohteeksi.

Aineiston perusteella osa vientitavaroista on hankittu Suomesta ja viety Venäjälle joko kotimaisen tai ulkomaisen kuljetusliikkeen toimesta. Suomesta hankitun tavaran viejänä on useimmiten tavaran myyjä, jonka tunnisteella vienti tapahtuu. Ostajana on veroparatiisiyhtiö, jonka kauppalasku liittyy vientiasiakirjoihin. Se ei kuitenkaan ole vientiasiakirjoissa tavaran vastaanottaja. Toimitus tapahtuu suoraan venäläiselle ostajalle tai ostajille tai joissakin tapauksissa ns. kuorman purkupaikkaan (terminaali). Vienti Venäjälle tapahtuu suomalaisen myyjän tunnisteella ja Suomen tullille esitettäviin vientiasiakirjoihin liitetään veroparatiisiyhtiön kauppalasku. Ennen Venäjän tullia vientiasiakirjat vaihdetaan ja Venäjän tullille esitetään lasku, joka saattaa olla 15 - 35 % alkuperäisestä arvosta. Näin säästetään merkittävä osa Venäjän tullimaksuista, mikä hyödyttää suomalaista viejää parantuneen kilpailuaseman muodossa, luultavimmin jotakuta Venäjän viranomaisportaassa sekä ennen kaikkea välikätenä toimivan veroparatiisiyhtiön omistajia.

Projektissa tehdyssä selvityksessä aineistosta löytyi useita viitteitä veroparatiisiyhtiöiden mahdollisista yhteyksistä Suomessa tapahtuvaan liiketoimintaan, jota myös tulisi verottaa Suomessa. Pelkästään tositemateriaalin perusteella ei kuitenkaan ole mahdollista päästä selvityksissä eteenpäin vaan tämä edellyttäisi mahdollisuutta hankkia myynti- ja reskonnatietoja suomalaisilta tavarantoimittajilta, tehdä maksuliikennettä koskevia tiedusteluja, selvittää kauppatapahtumaan osallistuneita henkilöitä, tilaajia, sopimuksia, edustajia ja asioiden hoitajia, selvittää kuljetusliikkeen ja huolintaliikkeen laskujen maksajat ja selvittää toimintaan mahdollisesti liittyvät vienti- ja elinkeinotuet.

Toistuvilla poiminnoilla mm. ulkomaankauppaa koskevista tiedoista on mahdollista saada uutta tietoa veroparatiisiyhtiöiden toiminnan jatkuvuudesta. Eri yhteyksissä saatujen havaintojen kerääminen sähköiseen tietoarkistoon mahdollistaa irrallisen tiedon yhdistämisen kokonaisuudeksi. Tapahtumien kokonaisuuden perusteella voidaan päätellä riskien lisääntyminen ja taustatiedustelun tarve.

8.8. Ulkomaalaisten asunto-, kiinteistö- ja osakekaupat

Eräät verotoimistot ovat aikaisemman sopimuksen perusteella toimittaneet aiemmin Verohallituksen verotarkastusyksikköön, sittemmin Viranomaisyhteistyön kehittämisprojektiin jäljennökset sellaisista asunto-, kiinteistö- ja osakekauppoja koskevista varainsiirtoverolaskelmista, joissa osapuolena on ulkomaalainen, esimerkiksi veroparatiisiyhtiö. Tällaisia kauppia koskevia tietoja on viety Tahto-tietokantaan jo lähes 800.

Projektissa käynnistettiin vuonna 2001 uusimpien varainsiirtoveroilmoitusten systemaattinen tarkastelu. Ilmoitusten ja niiden osapuolten taustatietojen analyysissä pyrittiin selvittämään kauppoihin mahdollisesti liittyvä verovalvonnallinen intressi. Tämä tulee kysymykseen esimerkiksi ketjukaupoissa, joissa myyntivoitto pyritään siirtämään ulkomaalaiselle yhtiölle. Samoin on todettu tapauksia, joissa asunnosta saatavat vuokratulot on ohjattu ulkomaalaiselle, mutta tosiasiallisesti suomalaisten määräysvallassa olevalle yhtiölle.

Joissakin tapauksissa kaupoilla on ilmeisesti pyritty omaisuuden siirtämiseen suojaan perinnältä tai ulosotolta. Samoin on esiintynyt viitteitä rahanpesusta kauppajien yhteydessä. Näissä tilanteissa asiasta on toimitettu tieto asianomaisille viranomaisille.

Varainsiirtoveroilmoitusten käsittelyn yhteydessä on todettu toisaalta ilmoitusmenettelyyn liittyviä kehittämistarpeita, toisaalta havaittu ulkomaalaisiin osapuoliin liittyvien ilmoitusten keskitetyn analysoinnin hyödyllisyys. Tilannetta esiteltiin vuonna 2001 projektiin kutsutuille Verohallituksen verotuskeskuksen edustajille, joiden toimesta on sittemmin annettu ohjausta verotoimistoille.

Verotuskeskuksen ilmoituksen mukaan varainsiirtoveroilmoituksen sisältöä on projektin toivomusten mukaisesti kehitetty siten, että ilmoituksessa edellytetään ilmoittajan allekirjoituksen lisäksi nimen selvennystä ja yhteystietoja (osoite ja puhelinnumero). Sähköisen varainsiirtoveroilmoituksen kehittämisen selvittely alkaa lähitulevaisuudessa.

Tämän lisäksi kahdessa valtakunnallisessa koulutustilaisuudessa on esitelty toimintatavat liittyen kauppoihin, joissa ulkomainen taho on ollut osallisena. Toimintatavat on tuotu esiin viranomaisyhteistyön kehittämisprojektin toiveiden mukaisina ja mainittu myös projektin yhteyshenkilöt.

Verotuskeskuksen ohjeistuksen seurauksena projektiin tulleiden varainsiirtoveroilmoitusten määrä on lisääntynyt. Tiedot kaupoista on viety tietokantaan, mutta ilmoitusten systemaattinen analysointi on vuonna 2002 ollut pysähdyksissä sen vuoksi, ettei alustavan analyysin jälkeisiin jatkotoimenpiteisiin ole löytynyt resursseja. Vuonna 2003 toiminta on tarkoitus käynnistää uudelleen Virike-ryhmän puitteissa.

8.9. Yritysrhyppäät

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden keskeisiä työvälineitä ovat yritysrhyppäät, joissa yhden tai useamman henkilön hallinnassa saattaa olla jopa useita kymmeniä ns. lyhyen elinkaaren yhtiötä, joiden rekisteröidyt kotipaikat on tarkoituksellisesti hajautettu ympäri

Suomea tai ulkomaille. Yhtiöt omistaa usein liiketoimintaa tosiasiallisesti johtavan henkilön lähisukulainen tai bulvaani.

Yhtiöiden lyhytikäisyyden, vastuu- ja omistusjärjestelyjen sekä ympäri maata hajautetun rekisteröinnin vuoksi viranomaisvalvonta (mm. verovalvonta ja ulosotto) on ongelmallista. Rypäsyhtiöille on tyypillistä ongelmallinen verotuskäyttäytyminen ja huomattavien verojäämien ja ulosottovelkojen kertyminen.

Projektin kehittämä Tahto-tietokanta antaa ensimmäisen kerran mahdollisuuden yritysryppäiden kokonaisvaltaiseen hahmottamiseen ja niiden toiminnan analysoimiseen. Ongelmana on kuitenkin edelleen se, että yritysten omistustietoja ei ole käytettävissä keskitetysti ja rypäiden hahmottaminen perustuu kaupparekisteriin ilmoitettuja yritysten vastuuhenkilöitä (hallituksen jäsenet, toimitusjohtajat, yhtiömiehet) koskeviin tietoihin.

Projektissa käynnistettiin vuonna 2001 hanke, jonka tavoitteena on

- kartoittaa olemassa olevien verotuksellisesti ongelmallisesti käyttäytyvien yritysryppäiden määrä,
- selvittää yritysryppäisiin kohdistuvassa verotuksen perus- ja erityisvalvonnassa mahdollisesti olevia puutteita sekä
- kehittää mallia verovalvonnan tehostamiseksi ja viranomaisten yhteistyön parantamiseksi.

Rypäiden kokonaismäärän hahmottamiseksi Tahto-tietokannasta suoritetuissa poiminnissa on vuoden 2002 lopulla löytynyt 2.110 henkilöä, joilla on vastuuhenkilöasemia vähintään 10 yrityksessä asunto- ja kiinteistöyhtiöt poisluettuna. Luvussa ei ole mukana tilintarkastajia. Tarkoituksena on jatkossa pyrkiä erottelemaan omiksi ryhmikseen yrityskauppiaat, saattohoitajat ja yritystoimintaa tosiasiallisesti harjoittavat henkilöt sekä löytää erityisesti viimeksi mainitusta ryhmästä sellaiset yritysryppäät, joihin näyttää liittyvän valvonnallisia riskejä.

Vuoden 2000 aikana projektin tietoon oli tullut useiden viranomaisten taholta ongelmia, jotka liittyivät ulosottoa pitkään pakoilleen hotelli- ja ravintola-alan yrittäjän eri puolilla maata harjoittamaan yritystoimintaan. Projekti otti maaliskuussa 2001 yhteyttä eri viranomaisiin kyseisen yritysryppään saattamiseksi koordinoitujen viranomaistoimien kohteeksi. Verohallituksen verotarkastusyksikkö teki huhtikuussa 2001 päätöksen rypäaseen kuuluvien yritysten samanaikaiseksi tarkastamiseksi viiden eri veroviraston alueella. Tarkastuksen johtajaksi nimettiin myöhemmin ylitarkastaja Hannu Kuorti Verohallituksen verotarkastusyksiköstä. Valmisteluvaiheessa sovittiin yhteistyöstä Keskusrikospoliisin läntisen osaston, syyttäjän, Sosiaali- ja terveydenhuollon tuotevalvontakeskuksen ja paikallisten ulosottoviranomaisten kanssa. Tarkastuksen kestäessä vahvistuneet rikosepäilyt johtivatkin poliisin esitutkinnan käynnistymiseen vuoden 2002 syksyllä.

Viranomaisyhteistyön kehittämisprojekti kartoittaa ko. tarkastusprojektissa yhdessä tarkastuksen johtajan kanssa niitä ongelmia, joita tämäntyyppiseen laajaan kohteeseen liittyy viranomaistoiminnassa ja viranomaisyhteistyössä. Kartoituksen perusteella tullaan tekemään ehdotuksia toimintamallin kehittämiseksi.

Hankkeen kestäessä esille ovat nousseet mm. seuraavat, suurelta osin alueellisesti organisoitun viranomaistoiminnan aiheuttamat ongelmat:

- yritystoimintaa koskevan kokonaiskuvan saamisen vaikeus jo perusvalvonnassa,
- yksittäisten toimenpiteiden tehottomuus,
- vaikeus käynnistää näin laaja operaatio ja löytää vetäjä,
- toimivalta- ja forum-ongelmat,
- käytännön viranomaisyhteistyön järjestäminen tarkastuksen, tutkinnan ja prosessin aikana,
- eri viranomaisten poikkeavat toimialuejaot ja
- teknisten asianhallintamenetelmien kehittämistarve.

8.10. Ravintolahanke

Suomen Hotelli- ja ravintolaliiton (SHR) edustajat olivat vuoden 2001 aikana useaan otteeseen yhteydessä sekä sisäasiainministeriöön että Viranomaisyhteistyön kehittämisprojektiin ilmaisten huolensa alalla voimakkaasti levinneestä harmaasta taloudesta ja sen vaikutuksesta alan kilpailuolosuhteisiin.

Viranomaisyhteistyön kehittämisprojekti tilasi vuoden 2001 syksyllä tutkija Pekka Litiltä selvityksen ravintola-alan harmaasta taloudesta. Vuoden 2002 helmikuussa valmistuneen, sekä tilastollisiin menetelmiin että alan yrittäjille suoritettuun kyselyyn saatuihin vastauksiin perustuvan tutkimuksen mukaan ravintola-alan harmaan talouden laskennallinen määrä on vuositasolla 300 – 430 miljoonaa euroa, joka vastaa 7-8 % alan tuotoksesta ja 14.000 – 18.000 henkilötyövuotta. Alan yritysten omien arvioiden mukaan harmaan talouden osuus on pikaruoassa 28 % ja keskioluessa 21 % kokonaismyynnistä.

Ravintola-alan harmaan talouden merkittävänä taustatekijänä on alan ylikapasiteetti. Tähän liittyy yritysten voimakas vaihtuvuus, joka on 14 – 15 % alan yrityskannasta vuodessa kun koko yrityskannan keskimääräinen vaihtuvuus on 9 – 10 %.

Suomessa on Sttv:n lupatietojen mukaan 9.000 anniskelulupaa 7.500:lla alan yrittäjällä. Näistä yhden luvan haltijoita on 5.700. Useamman kuin kolmen luvan yrittäjiä on vain 150. Ala näyttää näiden lukujen valossa pienyritysmäiseltä ja ketjuuntumattomalta.

Kun tarkastelu laajennetaan koskemaan yritysten ja vastuuhenkilöiden välisiä suhteita, löytyy vielä 844 yritystä, jotka kuuluvat ryppäisiin, ts. joilla on sama vastuuhenkilö kuin jollakin muulla luvanhaltijalla (tilintarkastajat, nimenkirjoittajat, prokuristit, äänettömät yhtiömiehet ja varajäsenet eivät ole tarkastelussa mukana). Näistä yrityksistä on yhden luvan yrittäjiä 650, kaikkiaan niillä on 1.300 lupaa ja niin ollen puolet (3.300 + 1.300) Suomen anniskelupaikoista kuuluu johonkin ryhmään. Yritysyryppäitä on 310 ja niistä vastaa 500 henkilöä (ts. on vastuussa useammasta kuin yhdestä luvanhaltijasta).

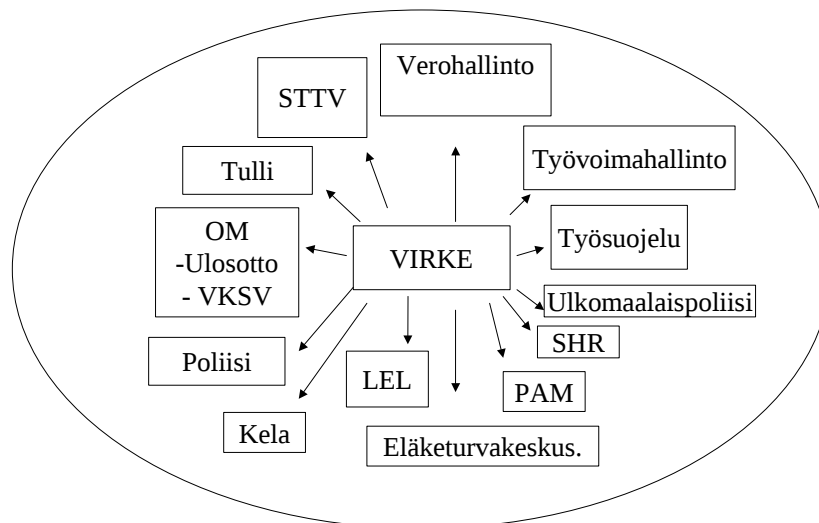
Keskusrikospoliisi kutsui helmikuussa 2002 koolle ravintola-alan harmaata taloutta käsittelevän kokouksen, johon osallistui pääkaupunkiseudun poliisiyksiköiden, verohallinnon, sosiaali- ja terveysministeriön tuotevalvontakeskuksen, Uudenmaan lääninhallituksen, valtakunnansyyttäjänviraston, Suomen hotelli- ja ravintolaliiton sekä Viranomaisyhteistyön kehittämisprojektin edustajia. Kokouksessa todettiin välttämättömäksi käynnistää laaja-alaiset ja koordinoitut viranomaistoimet ravintola-alan kilpailuolosuhteiden tervehdyttämiseksi. Ensi vaiheessa päätettiin valita pääkaupunkiseudulta muutamia pilotti-kohteita, 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. Maaliskuussa 2002 projektin tiloissa pidetyssä kokouksessa valittiin pilottikohteiksi 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 toimialatarkastuksen kohteeksi se asetti toimialahanketta valmistelemaan laajan työryhmän, jonka tehtävänä on selvittää ja kartoittaa ravintola-alaan kohdistetun verovalvonnan nykytila, siinä ilmenevät ongelmat ja valvonnan kehittämistarpeet. Työryhmä kerää myös yleisempää tietoa ravintola-alasta ja selvittää eri ohjaus- ja valvontakeinojen vaikuttavuutta ottaen huomioon toimialan erityispiirteet. Työryhmä laatii 31.3.2003 mennessä hankesuunnitelman, joka sisältää ehdotukset sekä perusvalvonnassa että erityisvalvonnassa toteutettavista toimenpiteistä aikatauluineen. Hankkeen toteutus ja valvontatoimenpiteet aloitetaan jo 2003, mutta pääpaino on vuodella 2004.

Projektin edustajat osallistuvat hankkeen valmistelussa aineiston käsittelyyn, seulontaan ja riskianalyysimateriaalin tuottamiseen virastojen tietopalveluille, koulutuksen valmisteluun sekä valtakunnallisen viranomaisyhteistyön koordinointiin. Käytettävissä olevien ja käyttöön hankittujen vertailutietoaineistojen suuri määrä on yhdessä projektin kehittämien työvälineiden kanssa mahdollistanut kohteena olevan yritysjoukon kattavan analysoinnin ja kohdevalintaa helpottavat valmistelutoimet. Pyrkimys ravintola-alan valvontahankkeen laaja-alaiseen vaikuttavuuteen ja sen myötä mukana olevien ja mukaan haluttavien viranomaistahojen suuri määrä on hankkeen valmisteluvaiheessa lisännyt työtä ja eri tahoille kohdistettujen tilaisuuksien määrää. Valmisteluvaiheessa on ulkoisten sidosryhmien kanssa pidetty yhteensä 18 kokousta.

Viranomais- ja sidosryhmäyhteistyö ravintolahankkeessa



8.11. Puukauppahanke

Itämeren maiden verohallintojen pääjohtajien kokouksessa vuoden 2001 lokakuussa sovittiin 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.

Verohallitus asetti vuoden 2002 marraskuussa työryhmän suunnittelemaan puukaupan valvontahanketta ja työryhmän hankesuunnitelma on määrä valmistua 31.3.2003 mennessä. Projektin edustajat osallistuvat hankkeen valmistelussa aineiston käsittelyyn, seurlontoihin ja riskianalyysimateriaalin tuottamiseen virastojen tietopalveluille sekä valtakunnallisen viranomaisyhteistyön koordinointiin.

8.12. Kuljetusalan harmaa talous

Projekti tilasi syksyllä 2002 tutkija Pekka Lithiltä kuljetusalan harmaata taloutta koskevan tutkimuksen. Tutkimus tehtiin yhteistyössä Suomen Kuorma-autoliiton kanssa ja se valmistui helmikuussa 2003.

8.13. Mikroyritysten saneerausmenettelyä koskeva tutkimus

Viranomaisyhteistyön kehittämisprojekti avusti *Ulla Huovisen* vuoden 2002 kesällä Lappeenrannan teknillisessä korkeakoulussa tekemää pro gradu tutkielmaa aiheesta ”Sidosryhmien merkitys mikroyritysten saneerausmenettelyssä” poiminnoilla ja aineiston analyseillä.

Tutkimuksen tavoitteena oli selvittää mikroyritysten saneerausmenettelyn epäonnistumiseen tai onnistumiseen vaikuttavia tekijöitä, painottaen erityisesti yrittäjän sidosryhmien ja lähipiirin merkitystä saneerausmenettelystä selviämisessä. Empiirinen aineisto käsitti 45 suomalaista mikroyritystä, joiden saneerausmenettely oli epäonnistunut ajalla 1.6.2001 – 31.5.2002. Tutkimustulokset saatiin haastattelemalla yrittäjiä ja selvittäjiä tai valvojia ennalta laaditun kyselylomakkeen pohjalta. Tutkimuksen tueksi ja yritysten taloudellisen aseman havainnollistamiseksi laadittiin tunnuslukuanalyysi.

Lopputuloksena todettiin, että tutkimuksessa mukana olleiden yritysten saneerausmenettelyn epäonnistumisen syitä olivat menettelyä edeltävä pitkäaikainen maksukyvyttömyys yhdistettynä myöhäiseen saneeraukseen hakeutumisajankohtaan. Myös yllättävä tapahuma, johon ei oltu varauduttu vaikutti saneerausmenettelyn epäonnistumiseen. Sidosryhmistä korostui erityisesti verottajan ja rahoittajan asema saneerausmenettelystä selviämisessä. Lähipiiristä perheen ja sukulaisten tuen merkitys nousi tutkimuksessa voimakkaasti esiin.

8.14. Ilmiö- ja tekotapatiedon kerääminen ja hallinta

Viranomaisyhteistyön kehittämisprojektin eräänä keskeisenä tehtävänä on talousrikollisuuden tilannekuvan ylläpitäminen ja talousrikollisuutta koskevan tiedon välittäminen päätöksenteon perusteeksi. Viranomaisten, erityisesti poliisin tietojärjestelmistä saadaan varsin kattavasti tilastotietoa talousrikosten määrästä, rikosnimikkeistä, niiden aiheuttamista taloudellisista vahingoista ja tutkintaan käytetystä ajoista. Järjestelmät eivät kuitenkaan tuota laadullista tietoa talousrikosten tekotavoista, tekotapojen uusista ilmenemismuodoista eivätkä tekoinstrumenteista.

Vuoden 2002 aikana on käynnistetty hanke talousrikollisuuteen liittyviä ilmiöitä ja talousrikosten tekotapoja koskevan tiedon keräämiseksi ja tiedonhallinnan kehittämiseksi. Saadun tutkimustiedon ja kentältä tulevien signaalien johdosta on koettu tärkeäksi selvittää tarkemmin tutkinnassa olevien rikosten ja juttujen laadullista sisältöä. 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 kontaktifoorumien avulla. Tekotapakartoitukseen liittyvät kenttäkäynnit aloitettiin syksyllä 2002. Niiden yhteydessä on käyty läpi lukuisia 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. Yksikkökäyntejä on vuoden 2002 aikana tehty kahdeksan. Kartoitustyö jatkuu vuoden 2003 puolella.

Selvityksen tuloksista tullaan vuoden 2003 aikana laatimaan erillinen raportti. Tuloksia hyödynnetään myös parhaillaan uudistettavana olevassa talousrikostutkijan käsikirjassa. Tiedon hallintaa varten on käynnistetty suunnittelutyö (Taito-tietokanta).

Poliisihallinnossa valmistui 1998 *talousrikostutkijan käsikirja*, joka julkaistiin Poliisiammattikorkeakoulun tiedotteita –sarjassa. Hyvän vastaanoton saaneen käsikirjan päivittäminen on osa viranomaisyhteistyön kehittämisprojektin toimintaa. Projektissa on valmisteltu käsikirjan päivittämistä ja käynnistetty suunnittelu käsikirjan siirtämiseksi sähköiseen muotoon.

Kartoitustyön yhteydessä käynnistyi Viranomaisyhteistyön kehittämisprojektin aloitteesta talousrikosasioiden esitutinnan sujuvuuden parantamiseen tähtäävä *talousrikosten läpi-virtausprojekti*, johon sisäasiainministeriön poliisiosaston asettamaan työryhmään nimettiin edustajat myös viranomaisyhteistyön kehittämisprojektista (Erja Virta, Mikko Olasvuori, Matti Rinne).

9. VIRANOMAISSYHTEISTYÖN KEHITTÄMINEN

9.1. 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. Ryhmän puheenjohtajana toimii ylikomisario *Matti Rinne* sisäasiainministeriöstä ja sen kokoonpano on seuraava:

- Helsingin kihlakunnan ulosottovirasto, johtava kihlakunnanvouti *Pekka Louekoski*
- Keskusrikospoliisi, rikostarkastaja *Kimmo Markkula*, rikostarkastaja *Pekka Vasara*
- Oikeusministeriön ulosotto-osasto, hallitussihteeri *Rauno Niemenoja*
- Suojelupoliisi, ylitarkastaja *Kari Harju*
- Tullihallitus, tutkintapäällikkö *Esko Hirvonen*, tiedustelupäällikkö *Samy Gardemeister* (v. 2001), tiedustelupäällikkö *Sami Rakshit* (v. 2002)
- Valtakunnansyyttäjän virasto, valtionsyyttäjä *Ritva Sahavirta*
- Verohallitus, johtaja *Ahti Leoska* (v. 2001), johtaja *Anita Wickström* (v. 2002), apulaisjohtaja *Timo Niutanen*
- Viranomaisyhteistyön kehittämisprojekti, projektipäällikkö *Markku Hirvonen*

Viranomaisyhteistyön kehittämisprojekti valmistelee seurantaryhmän käsiteltäväksi tulevat asiat ja huolehtii seurantaryhmän sihteerin tehtävistä. Seurantaryhmän sihteerinä toimii ylitarkastaja *Olli Into*.

9.2. 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 puheenjohtajana toimii veroviskaali *Olli Tervo* Verohallituksesta. Työryhmän jäseniksi nimettiin valtionsyyttäjä *Ritva Sahavirta* valtakunnansyyttäjän virastosta, tiedustelupäällikkö *Samy Gardemeister* Tullihallituksesta, kihlakunnanvouti *Ilkka Stenius* Helsingin ulosottovirastosta sekä sisäasiainministeriöstä lainsäädäntöneuvos *Kimmo Hakonen*, joka toimii myös työryhmän sihteerinä. Samy Gardemeisterin siirryttyä toisiin tehtäviin hänen tilalleen nimettiin tiedustelupäällikkö *Sami Rakshit* Tullihallituksesta. Työryhmän määräaika päättyy 31.5.2003.

9.3. Ulkomaisen työvoiman valvonta

Projekti järjesti vuoden 2001 kesäkuussa neuvottelutilaisuuden ulkomaisen työvoiman valvontaan osallistuvien viranomaisten edustajille. Tilaisuuteen osallistui edustajia työministeriöstä, Helsingin työvoimatoimistosta, Ulkomaalaisvirastosta, sisäasiainministeri-

östä, Suojelupoliisista, Helsingin poliisilaitoksen ulkomaalaisyksiköstä, Uudenmaan verovirastosta, Helsingin verotoimistosta ja Viranomaisyhteistyön kehittämisprojektista.

Ulkomaiseen työvoimaan liittyvää valvontaa haittaa toimintojen hajanaisuus jo yksittäisten viranomaisten sisällä. Myös viranomaisten välisessä yhteistyössä on paljon kehittämistä, vaikkakin joitakin onnistuneita yksittäisiä yhteistyöoperaatioita on ollutkin. Keskusteltiin mahdollisuuksista tietojen vaihdon ja yhteistyön kehittämiseen.

Jatkoa ajatellen pohdittavaksi jäi mm. seuraavia kysymyksiä:

- Säännösten tarvittaisiin ulkomaalaisasioita käsitteleville viranomaisille oikeus saada hakijaa ja hänen ilmoitettua työnantajaansa koskevat verotustiedot salassapitosäännösten estämättä.
- Nykytilanteessa työvoimatoimisto voisi vaatia työlupaa hakevalta työnantajalta valtakirjan saada työnantajaa koskevat verotustiedot verottajalta.
- Verohallinnolla tulisi olla oikeus saada käyttöönsä ulkomaalaisrekisterin tietoja.
- Työlupahakemusten keskittäminen tai ainakin keskitetty tiedonhallinta helpottaisivat valvontaa.
- Erityisalueena tulisi pohtia nykyisin työlupamenettelyn ulkopuolella olevien elinkeinoharjoittajien valvontaa sekä yhtiöitä, joita perustetaan vastuuhenkilöiden työluvan saamiseksi.
- Myönnettyistä työluvista ei tule tietoa verohallinnolle verokortin hakuun ja työnantajan toimintaan kohdistuvaa valvontaa varten. Järjestelmä on joskus ollut voimassa ja se pitäisi elvyttää uudelleen.
- Lähdeverokortin myöntämiseen liittyvää verohallinnon sisäistä valvontaa voitaisiin tehostaa. Lähdeverokorttia tai verokorttia haettaessa tulisi vaatia työnantajan nimi ja ly-tunnus ja toimittaa tieto myöntämisestä työnantajavalvontaan. Jo tässä vaiheessa voitaisiin myös tutkia työnantajan taustoja.
- Työmaavalvonta ei ole ollut koordinoitua. Helsingin poliisilla olisi valmiutta lähteä mukaan esim. rakennustyömaiden valvontakäynneille.
- Jatkossa yhteistyökokouksiin pyritään saamaan myös työsuojeluviranomaisten, KRP:n ja Kelan edustajat.

9.4. Kiinteistövälittäjien valvonta

Projekti kutsui vuoden 2001 kesäkuussa Uudenmaan lääninhallituksessa kiinteistövälittäjien valvonnasta vastaavat virkamiehet ja Uudenmaan verotarkastusyksikkö 1:n edustajat kokoukseen, jossa selvitettiin valvontamenettelyä ja keskusteltiin mahdollisuudesta kehittää yhteistyötä lääninhallituksen ja verohallinnon välillä. Vuoden 2002 keväällä projekti sai Uudenmaan uudistetun kiinteistövälittäjärekisterin tiedot käyttöönsä yritysten taustaseulontoja varten. Rekisteristä löytyvät sekä kiinteistövälitystä harjoittavat yritykset että kiinteistövälitysliikkeiden päätoimiset vastaavat hoitajat.

Ongelmaksi yhteistyön kehittämisessä on osoittautunut kiinteistövälittäjiä samoin kuin muutakin luvanvaraista elinkeinotoimintaa valvovalta lääninhallitukselta puuttuva oikeus saada käyttöönsä salassa pidettäviä verotustietoja, mikä ehkäisee merkittävästi tehokasta viranomaisyhteistyötä tällä sektorilla.

10. KANSAINVÄLISET KOULUTUS- JA KEHITYSHANKKEET

Projektin edustajat ovat osallistuneet seuraaviin kansainvälisiin koulutustilaisuuksiin ja seminaareihin:

- Seminar on International Tax Evasion and Tax Fraud Bruhl, Saksa 26.-31.3.2001 (*Hannu Kuortti, Veli-Pekka Heikka, Janne Marttinen*)
- Interpolin talousrikosseminaari Lyonissa 7.-11.4.2001 (*Markku Hirvonen*)
- i2 Usergroup Englanti 09-14.04.2001 (*Seppo Kilpi*)
- SCAF Risk analysis in Finland esitelmä Brysselissä 26-27.04.2001 (*Seppo Kilpi*)
- Fiscalisvaihto; Risk analysis Hollannissa 01-09.04.2001 (*Seppo Kilpi*)
- Tutustuminen Hollannin Fiod-yksikön ja Europolin toimintaan 15-18.5.2001 (*Ville Limo, Janne Marttinen*)
- Fiscalis-seminaari Berliinissä kesällä 2001 Co-operation between administrations and juridical authorities (*Janne Marttinen*)
- Pohjoismaisten atk-verotarkastajien kokous Tukholma 16-17.08.2001 (*Seppo Kilpi*)
- EU:n riskianalyysia käsittelevät Fiscalis-seminaarit: 12-16.02.2001 Englannissa, 27-29.6.2001 Malmössä ja 26.-28.9.2001 Luxemburgissa (*Seppo Kilpi*)
- Tax Compliance in a Global Economy- seminaari Lontoossa 19.-21.9.2001 (*Olli Tervo, Markku Hirvonen*)
- Fiscalis seminaari Portossa 11-12.10.2001; Fight against Fraud, the role and setting up of intelligence and antifraud units (*Olli Tervo, Janne Marttinen*)
- Unkarin Twinning-koulutus 8-9.11.2001 (*Markku Hirvonen*)
- Tutustuminen Ruotsin riskianalyysiin Tukholmassa 20-23.11.2001 (*Seppo Kilpi*)
- SCAF ad hoc Working Group on Risk Analysis; 6 kokousta Brysselissä 10.01.2001 - 16.01.2002 (*Seppo Kilpi*)
- Australian Benchmarking-esitys Brysselissä 28-30.04.2002 (*Seppo Kilpi*)
- EU:n Crime analysis-seminaari Espoossa 22-26.04.2002 (*Seppo Kilpi*)
- Slovakian Twinning-koulutus; yhteensä useita viikkoja vuoden 2002 aikana (*Olli Into, Janne Marttinen, Seppo Kilpi, Markku Hirvonen*)
- Pohjoismaiden talousrikosseminaari Aulangolla 21.8.2002 (*Matti Rinne, Markku Hirvonen*)
- EU:n Fiscalis-kokous Carousel Fraud, Missing Traders Dublinissa marraskuussa 2002 (*Janne Marttinen*)
- European Falcone Program: "Development and conceptualisation of the Analysis of Financial Crime" Pariisissa 14.12.2002 (*Erja Virta, Ville Limo*)

Projektissa on vierailut seuraavien eri maiden viranomaisten edustajia tutustumassa projektin toimintaan ja sen kehittämisiin työvälineisiin:

- Unkarin verohallinnon Twinning-koulutettavat 3.9.2001
- Stockholms Skattemyndighet, Specialavdelningenin johto 12.9.2001
- Stockholms Skattemyndighet, Specialavdelningenin analyysiyksikkö 18.9.2001
- Ruotsin Finanspolisenin edustaja 24.10.2001
- Venäjän veropoliisin edustajat 24.2.2002
- Slovakian verohallinnon Twinning-vieraat 3.- 7.6.2002
- EU:n Fiscalis-vaihdokit 12.9.2002
- Japanin verohallinnon konsulttiyhtiön edustajat 13.9.2002
- Ruotsin Ekobrottsmyndighetenin edustajat 5.11.2002
- Bosnian OHR:n riskianalyysiyksikkö 2.-4.12.2002

TALOUSRIKOLLISUUS JA YHTEISKUNTA

Onko yhteiskunnalla varaa talousrikollisuuteen ?

Seminaari Säätytalolla 17.5.2001

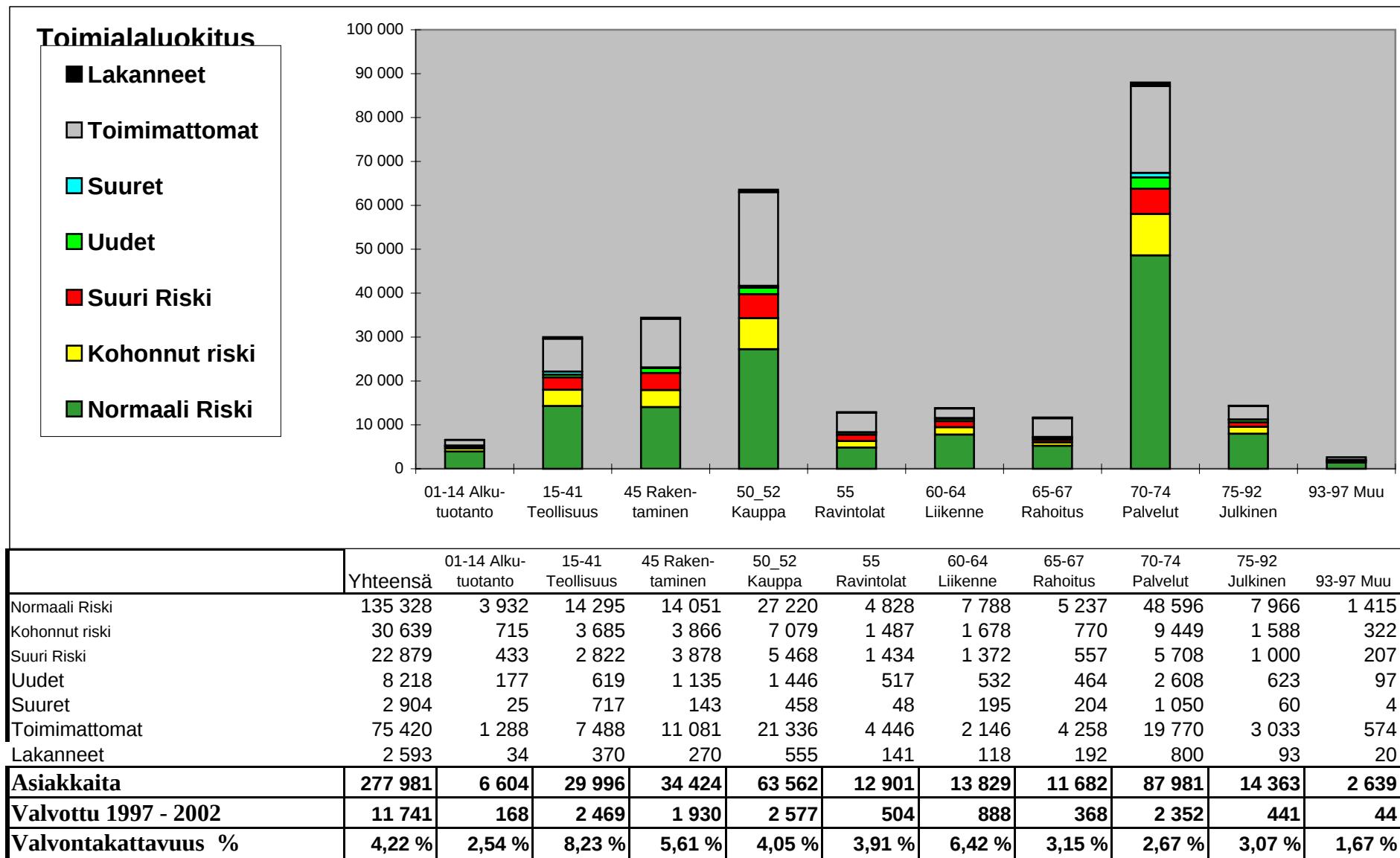
08.30 - 09.00 Ilmoittautuminen ja kahvi
09.00 - 09.15 Seminaarin avaus; *Projektipäällikkö Markku Hirvonen, VIRKE*

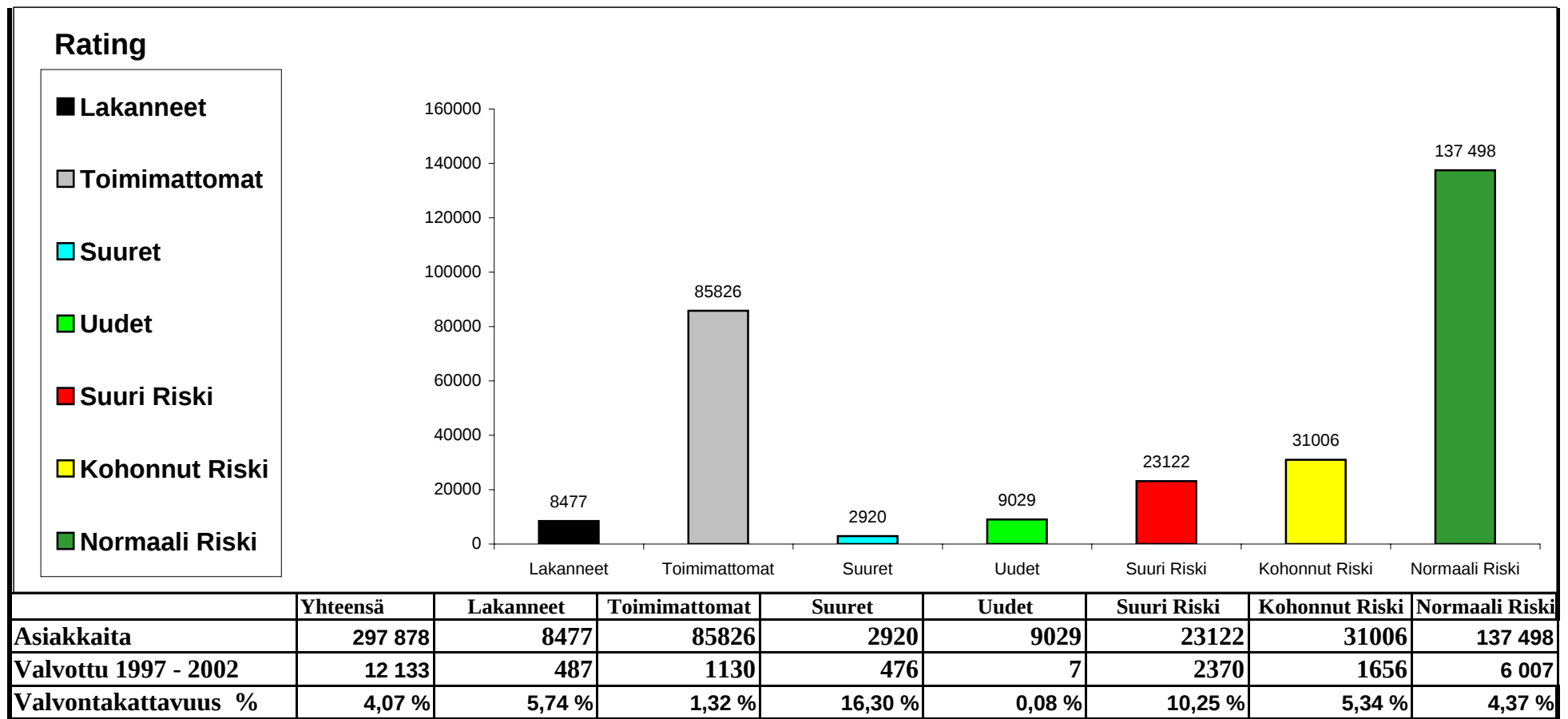
AAMUPÄIVÄN TEEMA: TALOUSRIKOLLISUUDEN MONIMUOTOISUUS

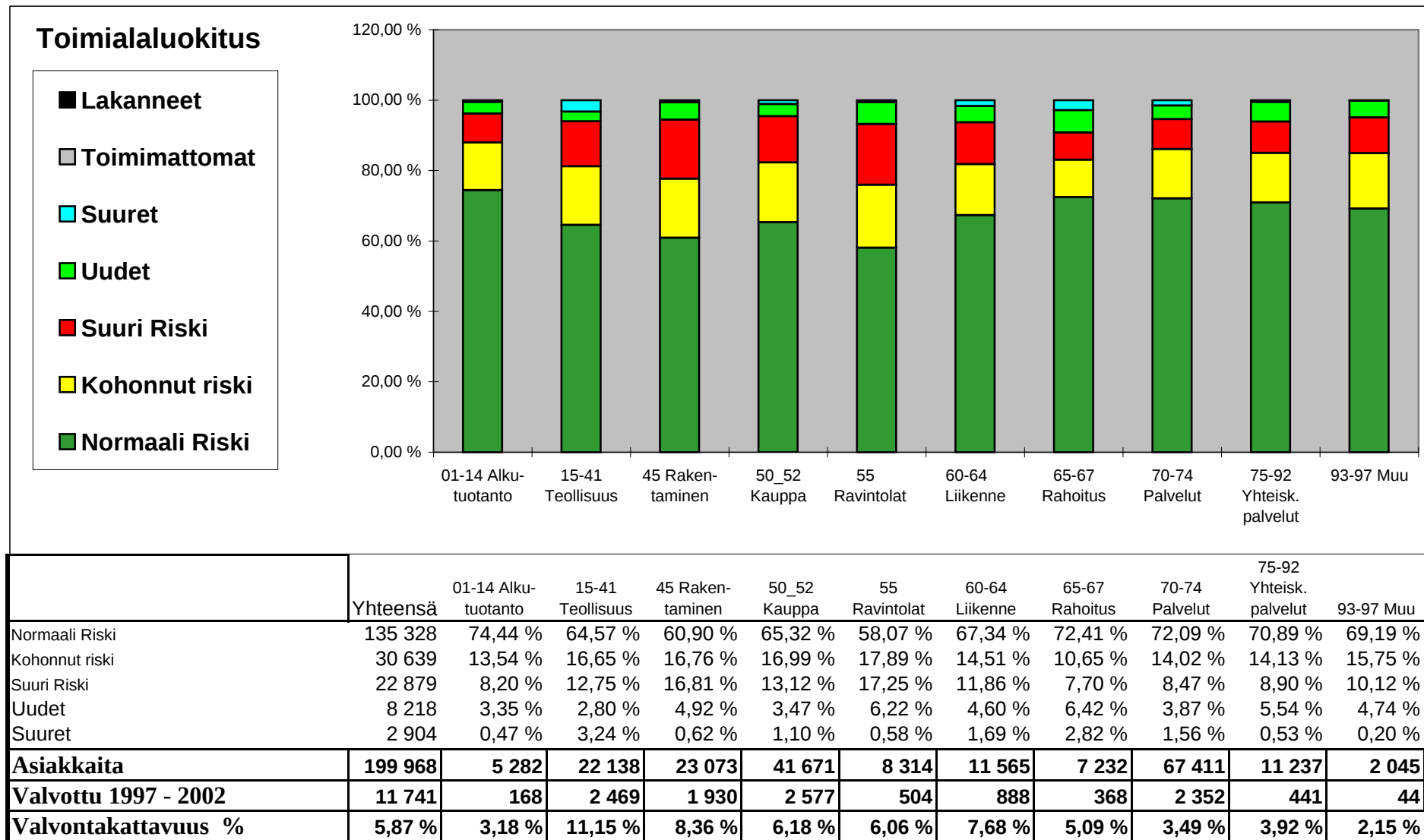
09.15 - 09.55 Verorikollisia, veronkiertäjiä vai taitavia verosuunnittelijoita ?
Professori Kari S. Tikka, Helsingin yliopisto
09.55 - 10.30 Onko arvopaperikauppa rehellistä ?
Professori Seppo Ikäheimo ja PhD Tomi Seppälä
Helsingin kauppakorkeakoulu
10.30 - 10.50 Tauko
10.50 - 11.20 Talousrikollisuus tiedemaailmassa
Rikostarkastaja Leila Melander, Keskusrikospoliisi
11.20 - 11.50 Kuittikauppaa ja järjestäytynyttä rikollisuutta
Rikoskomisario Arto Hankilanoja, Vantaan kihlakunnan poliisilaitos
11.50 - 13.00 Lounastauko

ILTAPÄIVÄN TEEMA: YHTEISKUNNAN VASTAUKSET TALOUSRIKOLLISUUTEEN

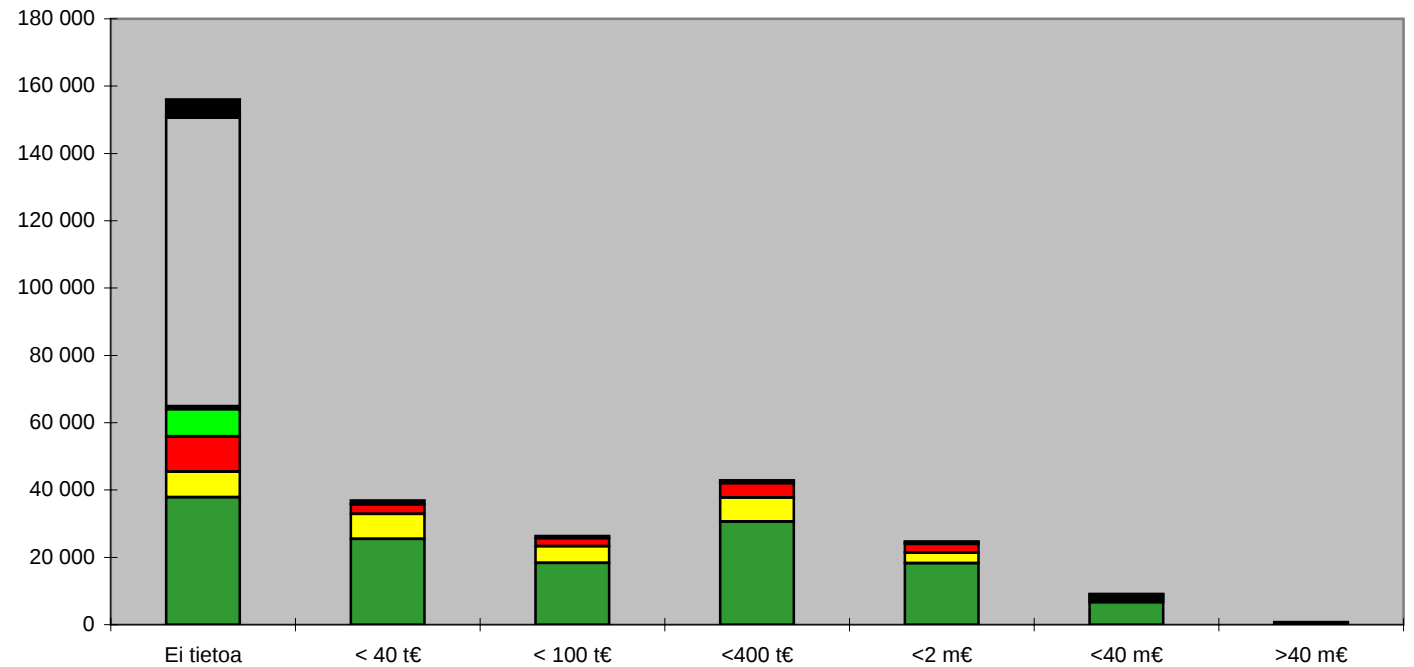
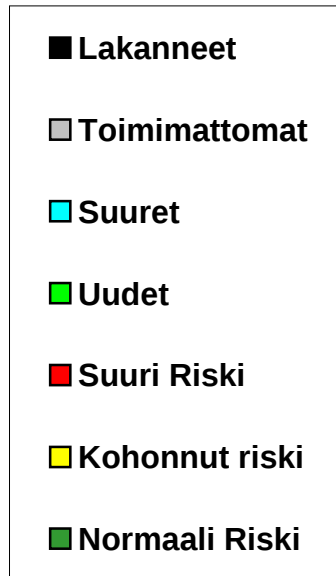
13.00 - 13.10 Talousrikostorjunta valtiovallan näkökulmasta
Kansliapäällikkö Kari Häkämies, Sisäasiainministeriö
13.10 - 13.40 The Finnish Initiative to Combat Economic Crime; problems and prospects; *Professor Steve Tombs, Liverpool John Moores University*
13.40 - 14.05 Elinkeinoelämän toimet harmaata taloutta vastaan
Varatoimitusjohtaja Jukka Lahtinen, NCC Finland Oy
14.05 - 14.30 Kahvitaluko
14.30 - 15.00 Saadaanko talousrikolliset vastuuseen ?
Valtakunnansyyttäjä Matti Kuusimäki
15.00 - 15.30 Kenen oikeusturva ?
Professori Erkki Havansi, Helsingin Yliopisto
15.30 - 16.00 Talousrikollisuuden kontrollijärjestelmän toimivuus ja rajoitteet
OTL Anne Alvesalo, Poliisiammattikorkeakoulu
16.00 Seminaarin päättäminen



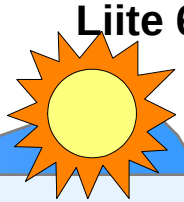




Liikevaihtoluokitus



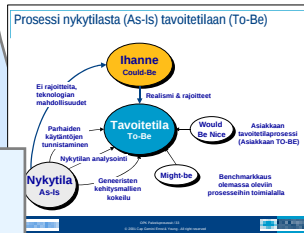
	Yhteensä	Ei tietoa	< 40 t€	< 100 t€	< 400 t€	< 2 m€	< 40 m€	> 40 m€
Normaali Riski	137 384	37 845	25 528	18 337	30 577	18 247	6 650	200
Kohonnut riski	30 971	7 579	7 337	4 974	7 149	3 151	754	27
Suuri Riski	23 098	10 476	2 761	2 329	4 273	2 604	638	17
Uudet	8 182	8 070	59	28	22	2	1	
Suuret	2 917	900	101	73	196	326	834	487
Toimimattomat	85 825	85 709	72	11	20	10	3	
Lakanneet	8 452	5 496	1 040	590	663	348	254	61
Asiakkaita	296 829	156 075	36 898	26 342	42 900	24 688	9 134	792
Valvottu 1997 - 2002	12 116	3 154	755	740	1 874	3 097	2 161	335
Valvontakattavuus %	4,08 %	2,02 %	2,05 %	2,81 %	4,37 %	12,54 %	23,66 %	42,30 %



Talousrikostutkinnan prosessikuvauksen eteneminen vaiheittain

VISIO – Strategia

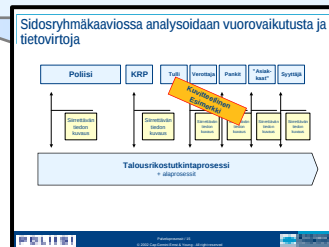
1. Yhteinen ymmärrys lähtökohdista ja prosessien kuvauksen tavoitteista eri vaiheissa



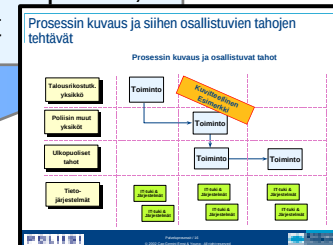
2. Prosessikartta: tunnistetaan pääprosessit



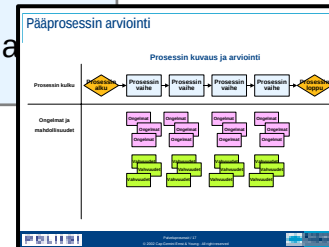
3. Sidosryhmäkaavio: Informaatiovirrat prosessitasolla osapuolten ja prosessien välillä



4. Prosessin nykytilakuvaus I: prosessin kulku, osapuolet, vaiheet



5. Prosessin nykytilakuvaus II: prosessin kulku, parannuskohteet ja mahdollisuudet



7. Etenemissuunnitelma

6. Prosessia kuvaavien mittaustietojen keruu: hyöty/kustannus-analysiä ja tavoitetilaprosessin mitoitusta varten

