

SISÄMINISTERIÖ
Osastopäällikkö
Kauko Aaltomaa

Periaatepäätös
28.4.2016

Liite 2

VALTIONEUVOSTON PERIAATEPÄÄTÖS
KANSALLISEKSI HARMAAN TALOUDEN JA TALOUSRIKOLLISUUDEN TORJUNNAN STRATEGIAKSI 2016-2020

Valtioneuvoston periaatepäätös 28.4.2016

Valtioneuvoston periaatepäätös harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategiaksi 2016-2020

Taustaa

Talouspoliittinen ministerivaliokunta päätti 18.11.2015 käynnistää uuden harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategian valmistelun. Ministerivaliokunta antoi talousrikostorjunnan johtoryhmälle tehtäväksi valmistella harmaan talouden torjunnan strategia. Valmistelun yhteydessä tulee arvioida, tulisiko torjunnan strategian olla kestoaltaan hallituskautta pidempi.

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategia on ajallisesti jatkoa harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaohjelmille, joista edellinen päättyi vuoden 2015 lopussa. Strategiassa on huomioitu eduskunnan tarkastusvaliokunnan vaatimusten mukaisesti kansainvälisyys, kokonaisvaltainen strategian muodostaminen, torjuntatyön johdonmukaisuus ja sen ennustettava eteneminen pitkällä aikavälillä. Strategiassa on pyritty suuntaamaan huomiota erityisesti kansainvälisiin raha- ja tavaravirtoihin sekä liikkuvan työvoiman kysymyksiin.

Strategian päämääränä on pienentää sekä kansallista että kansainvälistä harmaata taloutta ja talousrikollisuutta Suomessa. Torjunnan strategialla pyritään ennalta estämään ja vähentämään yritystoiminnassa tapahtuvaa ja yhteiskunnallisia vahinkoja aiheuttavaa harmaata taloutta ja talousrikollisuutta. Strategialla pyritään edistämään sellaisia hankkeita, joiden päämääränä on parantaa yritysten mahdollisuuksia terveeseen kilpailuun sekä helpottaa yritysten julkisten velvoitteiden hoitamista. Erityisesti pyritään edistämään harmaata taloutta ja talousrikollisuutta ennalta estäviä toimenpiteitä.

Menestyksenkäs harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunta edellyttää viranomaisten yhteistyötä ja yhteistä tilannekuvaa. Yksityissektori on harmaan talouden ja talousrikollisuuden ennalta estämisessä merkittävä toimija. Tehokas harmaan talouden ja talousrikosten torjunta edellyttää toimivaa yhteistyötä viranomaisten ja yksityissektorin välillä.

Korruption on havaittu liittyvän harmaaseen talouteen ja talousrikollisuuteen. Korruption torjuntaa ja ennalta estämistä tehostetaan laatimalla vuoden 2016 aikana vahvistettava korruption vastainen strategia. Strategia täydentää harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategiaa. Strategialla pyritään selkiinnyttämään ja vahvistamaan korruptionvastaisen työn rakenteita, lisäämään korruptiotietoisuutta ja muuttamaan asenteita, lisäämään läpinäkyvyyttä eri aloilla ja tilanteissa, helpottamaan korruptiotapausten paljastumista ja edistämään korruptiotutkimusta ja muuta korruption liittyvää tiedon keruuta.

Havainnot harmaan talouden ja talousrikollisuuden tilanteesta ja vaikutuksista

Harmaa talous ja talousrikollisuus ovat monella tavalla haitallisia yhteiskunnalle. Ne muodostavat laajan kokonaisuuden, jossa keskeistä on erilaisten lakisääteisten velvoitteiden laiminlyönti. Harmaan talouden ja talousrikollisuuden vuoksi verotuloja ja muita lakisääteisiä maksuja kuten työeläkevakuutusmaksuja jää

saamatta, yritysten välinen kilpailu vääristyy, työntekijöitä voidaan kohdella lainvastaisesti sekä veronmaksumoraali ja oikeusjärjestelmän uskottavuus voivat yleisesti heiketä.

Harmaa talous on suurelta osin luonteeltaan piilorikollisuutta. Näin ollen viranomaisten tietoon tulee vain osa harmaasta taloudesta ja talousrikollisuudesta. Viranomaisten tilastot harmaaseen talouteen ja talousrikoksiin liittyvien juttujen määristä kertovat lähinnä viranomaisten toiminnallisesta tehokkuudesta, mutta antavat joitakin viitteitä myös harmaan talouden ja talousrikollisuuden tilanteen kehittymisestä. Kattavaa kokonaiskuvaa harmaan talouden määrästä ja ilmiöistä ei kuitenkaan toistaiseksi ole pystytty tuottamaan.

Talousrikosjuttujen käsittelyajat ovat pitkät. Juttujen laajuus ja monimutkaisuus lisäävät osaltaan käsittelyaikoja sekä esitutkinnassa, syyteharkinnassa että tuomioistuimissa. Korkeimman oikeuden vuonna 2007 julkaiseman oikeudenkäynnin kestoja talousrikoksissa koskevan tutkimuksen mukaan talousrikosjuttujen keskimääräinen kesto oli hieman alle viisi vuotta. Poliisin tilastojen mukaan tutkinnassa olleiden, päätettyjen talousrikosjuttujen sisälläoloaika on kestänyt keskimäärin 470 vuorokautta ja Tullin tilastojen mukaan keskimäärin 303 vuorokautta. Syyteharkintaa koskevien tilastojen mukaan talousrikosjuttujen syyteharkinta on kestänyt vuonna 2015 keskimäärin 160 vuorokautta. Tuomioistuintilastojen mukaan talousrikosjuttujen käsittelyaika käräjäoikeudessa on viime vuosina ollut noin 250 vuorokautta.

Perinteistä harmaata taloutta esiintyy erityisen paljon työvoimavaltaisilla toimialoilla, joille on yhteistä pimeään työvoiman käyttö. Käteistoimialoilla tavanomainen harmaan talouden muoto on tulojen kirjaamatta jättäminen eli ohimyynti. Harmaan talouden torjunnassa nousevat esiin myös ulkomaisten yritysten ja ulkomaisen työvoiman käyttö. Harmaata taloutta esiintyy lisäksi sekä Euroopan unionin sisämarkkinoilla sekä muussa kansainvälisessä kaupassa. Kansainväliseksi naamioidussa sijoitustoiminnassa harmaan talouden on myös arvioitu olevan merkittävää.

Harmaata taloutta ja talousrikollisuutta torjutaan useiden viranomaisten toimilla ja tekemällä yhteistyötä muiden maiden viranomaisten sekä elinkeinoelämän kanssa. Esimerkiksi poliisin ja Tullin talousrikostorjunta ja rikoshyödyn jäljittäminen, Verohallinnon ja Tullin verovalvonta, rikosprosessi ja ulosottotoimi, konkurssiasiamiehen toiminta, aluehallintoviraston työsuojeluvalvonta ja tilaajavastuun valvonta, lupaviranomaisten lupavalvonta, alkoholilainsäädännön valvonta, työeläke- ja muiden sosiaalivakuutusmaksujen ja julkisten tukien valvonta ja monet muut toimet ovat kaikki osa harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaa.

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa panostetaan ennalta estämiseen ja viranomaisyhteistyöhön

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntatoimenpiteet käsittävät ennalta estävää työtä, viranomaisten valvontatoimia ja lainsäädäntömuutoksia. Harmaan talouden torjunnan painopistettä pyritään strategialla siirtämään entistä enemmän ennalta estämiseen rakentamalla uusia ennalta estäviä toimintamalleja. Esimerkkinä voidaan mainita harmaan talouden torjunnan huomattava reaaliaikaistaminen, johon kuuluu muun muassa työsuojeluhallinnon, Verohallinnon ja poliisin yhteistyön kehittäminen, eri viranomaisten yhteisten rakennusalan valvontakäyntien toteuttaminen sekä yhteistyö

rakennushankkeiden kanssa sekä viranomaisten ja yrityssektorin yhteinen yritysturvallisuuden kansallinen yhteistyöryhmä.

Harmaata taloutta torjutaan muun muassa erilaisissa kohdennetuissa valvontahankkeissa. Esimerkiksi Verohallinnon tehostetut ravintola-alan verotarkastukset ovat osoittaneet, että useissa tarkastuksen kohteiksi valituissa ravintoloissa on tulonsalausta. Hankkeessa puututaan epäterveeseen kilpailuun ja helpotetaan rehellistä ravintolatoimintaa harjoittavien tilannetta. Viranomaiset torjuvat kansallista ja kansainvälistä verorikollisuutta tekemällä yhteistyötä ja vaihtamalla tietoja eri maiden välillä.

Harmaa talous ja talousrikollisuus muuttuvat

Harmaa talous ja talousrikollisuus muuttavat muotoaan jatkuvasti. Tärkeä osa harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaa on kansainvälistymisen mukanaan tuomien haitallisten ilmiöiden torjunta. Suomalaisten kytkennät ulkomaisiin yrityksiin ovat kasvaneet voimakkaasti. Ulkomaisten yritysten ja työntekijöiden valvontaan liittyy muun muassa tiedonsaannin haasteita, jotka lisäävät harmaan talouden riskiä. Valvonnan kannalta ongelmallisiksi on erityisesti koettu ulkomaisten yritysten pimentoon jäävät alihankintaketjut. Haasteita valvontaan tuovat myös tavaroiden ja palvelujen sähköisen kaupan kansainvälisyys, virtuaalivaluuttojen käyttö, veroparatiisien ja erilaisten välikäsien käyttäminen. Vaivattomuus siirtää rahavaroja viranomaisten ulottumattomiin ulkomaille aiheuttaa haasteita ulosotto toimelle ja rikoshyödyn takaisinsaannille.

Rikollisuusilmiöt voivat myös liittyä toisiinsa. Viranomaisten selvitysten mukaan jopa 50 %:lla tunnistettujen järjestäytyneiden rikollisryhmien jäsenistä tai heidän lähipiirissään olevista henkilöistä on tai on ollut vastuuasema Suomessa toimivassa yrityksessä. Liiketoimintaa harjoitetaan myös muilla kuin perinteisesti järjestäytyneelle rikollisuudelle alttiilla toimialoilla. Lisäksi on havaintoja kyberrikollisuuden ja terrorismin rahoituksen kytkeytymisestä talousrikollisuuteen.

Viranomaisten työssä tehokas tietojen saanti ja yhteistyö nousevat tärkeään rooliin vakavien rikosten torjumiseksi. Viranomaisten torjuntatoimenpiteiden tehokkuuden ensisijainen edellytys on pystyä tunnistamaan harmaan talouden toimijat asiakkaistaan hoitaessaan perustehtäviään. Harmaan talouden toimijoiden tunnistamista ja valvontaa helpottavat ja tehostavat erityisesti yritystoimintaa koskevien tietojen hyvä saatavuus sekä sähköiset palvelut viranomaisten välisessä tietojenvaihdossa.

Harmaan talouden ja talousrikosten torjunnassa viranomaisilla tulee jatkossa olla yhteinen, tutkittuun tietoon perustuva tilannekuva harmaan talouden ilmiöistä ja kehityksestä sekä Suomessa että kansainvälisesti.

Strategiset tavoitteet

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategisia tavoitteita ovat:

- 1) yritysten välisen terveen kilpailun edistäminen,**
- 2) harmaan talouden ja talousrikollisuuden ennalta estäminen,**
- 3) harmaata taloutta ja talousrikoksia torjuvien viranomaisten toiminnan vaikuttavuuden lisääminen erityisesti yhteistyötä kehittämällä sekä**
- 4) harmaan talouden rikoksiin liittyvän rikostorjuntaketjun tehostaminen.**

Harmaa talous on merkittävä kilpailua vääristävä tekijä, ja sen vähentäminen lisää sekä Suomen kilpailukykyä että kiinnostavuutta hyvänä investointikohteena ja luotettavana investoijana. Yritysten välistä rehellistä kilpailua pyritään edistämään markkinoilla siten, ettei lainvastaisella tavalla käyttäytyville yrityksille muodostu perusteetonta kilpailuetua. Tavoitteena ovat yritysten tasavertaiset toimintaedellytykset ja korruptiosta vapaa yritystoiminta.

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa tarvitaan tietoa yritysten velvoitteiden hoidosta. Lakisääteisten velvoitteiden hoitamista koskevien tietojen avoimuus ja helppo saatavuus lisää rehellistä kilpailua ja vaikeuttaa epärehellistä toimintaa, kun yritykset pystyvät valitsemaan veloitteensa hoitavia yhteistyökumppaneita.

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden ennalta estämisellä saavutetaan monia hyötyjä. Ennalta estämisessä on jo kyetty vaikuttamaan potentiaalisen harmaan talouden toimijan asenteisiin ja päätöksentekoon. Rikosten ennalta estäminen on taloudellisesti kannattavampaa kuin niihin puuttuminen jälkikätein keinoin. Harmaan talouden ja talousrikosten torjunnan resurssit ovat rajalliset ja rikosten tutkinta sekä tuomioistuinkäsittely ovat usein vaativia ja aikaa vieviä. Ennalta estämisen tavoitteena on luoda olosuhteet, joissa oikein toimiminen koetaan houkuttelevammaksi kuin väärin toimiminen muun muassa helpottamalla ja kannustamalla oikein toimivien yritysten toimintaa ja vaikeuttamalla väärin toimimista. Harmaan talouden ennaltaehkäisemiseen ja torjuntaan pyritään myös yritystoiminnan avoimuuden kautta kiinnijäämisriskiä kasvattamalla sekä harmaasta taloudesta saatavan hyödyn minimoimisella. Kansalaisten asenteisiin pyritään vaikuttamaan viestinnällisin keinoin eri viestintäkanavissa.

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaan osallistuu monia viranomaisia omilla toimialoillaan. Viranomaisten toiminnan vaikuttavuutta pyritään lisäämään yhdenmukaisella torjunnan strategialla, yhteisen tilannekuvan luomisella, viranomaisten koordinoitulla yhteistyöllä sekä yhtenäisemmän tietopohjan avulla.

Koko harmaan talouden rikoksiin liittyvän rikostorjuntaketjun, niin esitutkinnan, syyteharkinnan, tuomioistuinkäsittelyn kuin täytäntöönpanonkin tehokkuutta lisätään ottaen huomioon oikeusturvan asettamat vaatimukset, jotta saataisiin aikaan tehokas seuraamusjärjestelmä, jossa tekojen seuraukset olisivat nopeita ja oikein mitoitettuja. Myös hallinnollisten seuraamusten laajempi käyttäminen tehostaa rikostorjuntaketjun toimintaa keventämällä juttupainetta rikosprosessissa ja vähentämällä päällekkäisiä prosesseja.

Strategian kärkihankkeet

1) Markkinoiden toimivuuden ja tervettä kilpailun turvaaminen yritysten ja kansalaisten oikein toimimisen mahdollisuuksia parantamalla, hallinnollista taakkaa keventämällä sekä tehostamalla korruption torjuntaa ja ennalta estämistä.

Markkinoiden toimivuutta ja tervettä kilpailua turvataan parantamalla mahdollisuuksien mukaan julkisten velvoitteiden hoitamiseen sekä yhteistyötahojen luotettavuuteen liittyvien tietojen julkisuutta ja saatavuutta digitalisointia hyödyntäen. Lisäksi selvitetään, onko tarpeen helpottaa yksityisten tahojen tiedonsaantia mahdollisista harmaan talouden toimijoista.

Yritysten hallinnollista taakkaa kevennetään muun muassa julkisiin velvoitteisiin liittyvien ilmoitusmenettelyiden yksinkertaistamisella sekä yhdelle viranomaiselle ilmoitetun tiedon hyödyntämisellä muiden viranomaisten tehtävissä, huomioiden henkilötietojen suojaan liittyvät rajoitukset. Arvioidaan yrityksiin kohdistuvien menettelyjen vaikuttavuutta. Tavoite voidaan saavuttaa esimerkiksi toteuttamalla kansallinen tulorekisteri sekä kehittämällä velvoitteidenhoitoselvityspalvelun käyttöä.

Korruption ennalta estämistä ja torjuntaa tehostetaan kiinnittämällä entistä enemmän huomiota julkisten hankintamenettelyjen lainmukaisuuteen ja avoimuuteen erityisesti kuntasektorilla sekä tehostamalla hankintojen valvontaa. Olennainen osa korruption ennalta estämistä on myös tehostettu, korruptioepäilyistä ilmoittavien henkilöiden suoja. Panostetaan yhteistyön kehittämiseen viranomaistoiminnassa.

2) Harmaan talouden ja talousrikollisuuden ilmiöihin ennakoivasti puuttuminen sekä asenteisiin vaikuttaminen.

Valmistellaan viranomaisten yhteinen harmaan talouden ja talousrikollisuuden tilannekuvatoiminto. Tilannekuvan laatimisessa hyödynnetään yksityissektorilta saatava tieto muun muassa yritysturvallisuuden kansallisen yhteistyöryhmän avulla. Tilannekuvalla on tarkoitus tuottaa tietoa päätöksenteon pohjaksi. Tilannekuvan avulla pyritään muun muassa havainnoimaan harmaan talouden ilmiöitä sekä kehittämään viranomaistoimintaa.

Harmaan talouden ilmiöihin puuttumista edistetään erityisesti viranomaisten yhteistyötä kehittämällä. Viranomaisten resursseja kohdennetaan muun muassa valvontahankkeisiin, joilla pyritään ennalta ehkäisevästi puuttumaan erityisen haitallisiin harmaan talouden ilmiöihin.

Kansainvälistä yhteistyötä edistetään. Tehostetaan valvontaa kansainvälisissä tilanteissa sekä lainsäädäntökeinoin että valvontaviranomaisten omin keinoin. Kiinnitetään erityistä huomiota veroparatiisien aiheuttamien laittomien haittailmiöiden torjuntaan.

Viestitään tehokkaasti harmaasta taloudesta ja talousrikollisuudesta yhteistyössä viranomaisten ja työmarkkinaosapuolten kanssa. Viestinnässä huomioidaan monimuotoiset viestintäkanavat eri kohdejoukkojen tavoittamiseksi.

3) Viranomaisten välisen tietojenvaihdon edelleen kehittäminen.

Parannetaan harmaan talouden torjunnan edellytyksiä selvittämällä viranomaisten välisen tietojenvaihdon esteet ja kehittämällä tietojenvaihtoon liittyviä käytäntöjä sekä viranomaisten mahdollisuuksia käyttää tietoja harmaan talouden toimijoiden tunnistamisessa myös analyysin keinoin. Tarvittaessa ryhdytään lainsäädäntötoimenpiteisiin. Arvioidaan tarvetta parantaa esimerkiksi julkisten tukien myöntäjien, työsuojeluhallinnon sekä julkisia hankintoja tekevien tiedonsaantioikeuksia. Digitalisointia hyödynnetään tietojen saatavuuden parantamiseksi.

4) Harmaan talouden rikoksiin liittyvän rikostorjuntaketjun vaikuttavuuden sekä hallinnollisten seuraamusten kehittäminen.

Selvitetään viranomaisten yhteistyönä mahdollisuudet esitutinnan ja syyteharkinnan kokonaiskeston lyhentämiseen. Esitutinnan ja syyteharkinnan kokonaiskesto pyritään harmaan talouden jutuissa lyhentämään vastuuviranomaisten yhteisellä hankkeella, jonka tavoitteena on tunnistaa keston vaikuttavat tärkeimmät tekijät ja vähentää niiden vaikutusta tehostamalla työmenetelmiä ja kehittämällä käytännön lainsoveltamista. Selvityksen perusteella arvioidaan tarvetta mahdollisiin lainsäädäntömuutoksiin.

Selvitetään mahdollisuudet rikosprosessin lyhentämiseen osana oikeudenhoidon uudistamisohjelmaa.

Selvitetään poikkihallinnollisesti edellytykset hallinnollisten seuraamusten käyttöalan laajentamiseen osana oikeudenhoidon uudistamisohjelmaa.

Rikoshyödyn jäljittämistä, turvaamista ja poisottamista tehostetaan, myös kansainvälisissä jutuissa, kehittämällä viranomaisyhteistyötä, tiedonkulkua ja työmenetelmiä koko rikosprosessiketjussa esitutinnasta täytäntöönpanoon. Selvitetään mitä ongelmia on havaittu rikoksella saadun hyödyn täytäntöönpanossa. Selvitetään mahdollisuudet estää tilanteet, joissa rikoksella saatu hyöty jäisi tosiasiallisesti rikoksen tekijälle tai hänen lähipiirilleen.

Arvioidaan talousrikosten rangaistusasteikkoja hallitusohjelmaa toteuttavan oikeustajututkimuksen valmistuttua.

Strategian toteuttamisen kustannukset

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunta edellyttää riittäviä viranomaisresursseja.

Resurssitarpeet selvitetään laadittavan toimenpideohjelman yhteydessä. Myös hankkeiden toteuttamiskustannukset selvitetään. Strategian ja sen toimenpiteiden toteuttaminen saattaa edellyttää käytettävissä olevien resurssien uudelleenkohdennusta. Resursseista päätetään osana hallituksen valtiontalouden kehys- ja talousarvioprosessia.

Strategian voimassaolo

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategia on määräaikainen ja voimassa 31.12.2020 asti.

Strategian voimassaoloaika on aikaisempia torjuntaohjelmia pidempi ja jatkuu yli vaalikauden. Tällä varmistetaan jatkuvuus sekä strategiaan sisältyvien hankkeiden toteutuminen ja niiden vaikutusten riittävä arvioiminen.

Strategian toimeenpanon seuranta ja päivittäminen

Strategian toteutuminen edellyttää, että talousrikostorjunnan johtoryhmä laatii erillisen harmaan talouden ja talousrikostorjunnan toimenpideohjelman. Toimenpideohjelmasta tulee ilmetä konkreettiset toimenpiteet ja niiden tavoitteet, vastuutahot, aikataulu sekä keinot toimenpiteiden vaikutusten arvioimiseksi.

Talousrikostorjunnan johtoryhmä seuraa strategian ja toimenpideohjelman etenemistä, arvioi muutostarpeita ja raportoi hankkeiden etenemisestä talouspoliittiselle ministerivaliokunnalle vuosittain.

Strategiaa ja toimenpideohjelmaa voidaan päivittää sen voimassaolon aikana toimeenpanon tarkastelun yhteydessä sekä hallituksen tekemien päätösten mukaisesti.

Talousrikostorjunnan johtoryhmä tekee ehdotuksia strategian muutostarpeista talouspoliittiselle ministerivaliokunnalle. Muutostarpeet arvioidaan muun muassa perustuen harmaan talouden ja talousrikollisuuden tilannekuvaan.

Strategian mittarit

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden strategian toteutumisen seuraamiseksi tarvittavia mittareita ovat muun muassa:

- Harmaan talouden ilmiöiden vaikutusten arviointi,
- Lainsäädäntömuutosten vaikutusten arviointi,
- Viranomaisten toiminnallisen tehokkuuden arviointi

Arviointia toteutetaan esimerkiksi strategian perusteella luotavan tilannekuvatoiminnon, erilaisien tutkimuksien kuten, ilmiöselvityksien sekä viranomaisille ja elinkeinoelämälle suunnattujen kyselytutkimuksien avulla.