

Kai Käkälä

TALOUSRIKOSTORJUNNAN VAIKUTTAVUUDEN JA TULOKSELLISUUDEN MITTAAMINEN

TIIVISTELMÄ

TAMPEREEN YLIOPISTO	Johtamisen ja talouden tiedekunta, Turvallisuushallinto
Tekijä:	Kai Käkälä
Tutkielman nimi:	Talousrikostorjunnan vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden mittaaminen
Pro gradu -tutkielma:	74 sivua
Ajankohta:	Kesäkuu 2020
Tutkielman ohjaaja:	Sirpa Virta

Tutkimuksen tavoitteena oli analysoida poliisin talousrikostorjuntastrategiaa ja toimeenpano-ohjelmia sekä niiden tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden mittaamista. Tutkimusmateriaalina oli talousrikostorjuntastrategia-asiakirjat, strategiaa edeltäneiden talousrikostorjuntaohjelmien asiakirjat sekä aihealueesta löytyvä laaja kirjallisuus. Tutkimusmateriaaliin sisältyi myös sisäministeriön työryhmän kokouspöytäkirjoja, jotka olivat tutkimuksen johtopäätösten ja kehitysehdotusten kannalta merkittävä aineisto. Tutkimuksessa selvitettiin myös, minkälaisilla mittareilla tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta on pyritty seuraamaan, ovatko valitut mittarit oikeanlaisia ja olisiko mittaamiseen löydettävissä parempia keinoja.

Tutkimuksen mukaan talousrikostutkinnan tuloksellisuutta ja vaikuttavuutta seuraavat mittarit ovat pääsääntöisesti määrällisiä. Torjuntatoiminnan ennalta estävyyttä, vaikuttavuutta ja laatua ei kyetä käytössä olevilla tulostittareilla mittaamaan. Mittarit eivät tuota sellaista seurantatietoa, jolla vaikuttavuutta kyettäisiin arvioimaan ja analysoimaan.

Tutkimuksen perusteella talousrikostorjunnan vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden mittaaminen on haastavaa. Erityisen haastavaa se on, jos torjuntatoiminnan vaikuttavuutta ja tuloksellisuutta pitää mitata suoraan strategian lähtökohdista käsin. Talousrikostorjunnan mittareiden kehittäminen vastaamaan strategian tavoitteiden seurantaan on aloitettu mutta se on kesken.

Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden mittaamisen soveltuu tutkimuksen mukaan paremminkin toiminnasta saatava palaute kuin historiatietoa tuottavat määrälliset mittarit. Tietoa torjuntatoimenpiteiden yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta voidaan arvioida esimerkiksi kyselyillä ja barometreillä kerättävää tietoa analysoimalla. Talousrikostorjuntaa tulisi suunnata käyttämään tehokkaammin ennalta estäviä torjuntatoimia. Ennalta estävyyden mittaamiseen tulisi luoda omat tulostittarit.

Avainsanat: Talousrikollisuus, harmaa talous, talousrikostorjuntaohjelmat, strateginen johtaminen, tulosohejaus, tulostittarit

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

Sisällys

Taulukko- ja kuvioluettelo	3
1 JOHDANTO	4
1.1 Tutkimusaiheen taustaa.....	4
1.2 Aiheen valinnan perustelua	6
2 TUTKIMUSTEHTÄVÄ	9
2.1 Talousrikollisuuden torjunta	9
2.2 Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimuskysymykset	10
2.3 Aiempi tutkimus	12
2.4 Aiheen rajaaminen	15
3 TUTKIMUSMENETELMÄT	17
3.1 Laadullisesta tutkimuksesta	17
3.2 Tutkimuksen aineisto	19
3.3 Tutkimuksen luotettavuus	20
3.4 Sisällönanalyysi	22
3.5 Osallistuva havainnointi	23
3.6 Triangulaatio	25
4 TEOREETTINEN VIITEKEHYS JA KESKEISET KÄSITTEET	25
4.1 Strateginen suunnittelu	26
4.2 Strateginen johtaminen	26
4.3 Tulosohjaus	27
4.4 Keskeiset käsitteet	29
4.4.1 Strategia	29
4.4.2 Mittaaminen, mittarit, mittaristo ja mittaristomallit	32
4.4.3 Talousrikollisuus.....	35
4.4.4 Harmaa talous	37
5 TALOUSRIKOSTORJUNNAN OHJELMA-ANALYYSI JA MITTAREIDEN ARVIOINTI.....	38
5.1 Talousrikostorjuntaohjelmat.....	38
5.1.1 Tausta / Historia	38
5.1.2 Tavoitteet	41
5.1.3 Käytössä olevat mittarit	45
5.1.4 Vaikuttavuus ja tuloksellisuus	51
5.1.5 Yhteenveto	53
5.2 Talousrikostorjuntastrategia	54
5.2.1 Toimenpideohjelma	54

5.2.2	Tavoitteet	55
5.2.3	Käytössä olevat mittarit	55
5.2.4	Vaikuttavuus ja tuloksellisuus	56
5.2.5	Yhteenveto	57
5.3	Mittarityöryhmän toiminta	59
5.3.1	Toimeksianto.....	59
5.3.2	Kokouspöytäkirjat.....	60
5.3.3	Mittareiden kehitysehdotukset	62
5.3.4	Yhteenveto	63
6	JOHTOPÄÄTÖKSIÄ	64
6.1	Talousrikostorjunnanstrategia ja sen vaikuttavuus	66
6.2	Mittaristojen käyttökelpoisuus	68
7	KEHITTÄMISEHDOTUKSIA	70
7.1	Vaikuttavuuden mittaaminen	71
7.2	Ennalta estävyyden mittaaminen	73
	LÄHTEET.....	76

Taulukko- ja kuvioluettelo

Kuvio 1. Tulosprisma (Tulosohjauksen kehittämisen loppuraportti 2012)	s 27
Kuvio 2. Balanced Scorecard (Kaplan ja Norton 1996)	s 32
Taulukko 1. Poliisiin tietoon tulleet talousrikokset 2015 – 2019 (Poliisin tulostietojärjestelmä)	s 44
Taulukko 2. Avoimet talousrikosjutut 2015 – 2019 (Poliisin tulostietojärjestelmä)	s 44
Taulukko 3. Päätetty talousrikosjutut 2015 – 2019 (Poliisin tulostietojärjestelmä)	s 45
Taulukko 4. Talousrikosasioiden läpivirtaus ja vanhojen juttujen osuus 2015 – 2019 (Poliisin tulostietojärjestelmä)	s 46
Taulukko 5. Rikosvahingot talousrikoksissa 2015 – 2019 (Poliisin tulostietojärjestelmä)	s 47
Taulukko 6. Takaisinsaatu rikoshyöty 2015 – 2019 (Poliisin tulostietojärjestelmä)	s 47
Taulukko 7. Talousrikosasioiden tutkinnan kesto 2015 – 2019 (Poliisin tulostietojärjestelmä)	s 48

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimusaiheen taustaa

Strategia on tärkeä osa jokaisen organisaation toimintaa. Strategisen suunnittelun ja johtamisen onnistuminen ratkaisee, miten hyvin organisaatio menestyy. Onnistunut strategia on tärkeä riippumatta siitä, onko kyseessä julkisen tai yksityisen sektorin organisaatio. Strategisen tason johtamisen ja suunnittelun tulee antaa suuntaviivat koko organisaation toiminnalle. Organisaation strategisen johtamisen ja suunnittelun tasolla tulee huomioida, tekeekö organisaatio oikeita asioita menestyäksemme. Strategiaa käytännössä toimeenpaneavalla operatiivisella tasolla tulee olla selvillä, tekeekö organisaatio asiat oikein.

Miten strategian toteutus vastaa suunniteltua? Strategia-ammattilaiset ovat puhuneet jo pitkään niin sanotusta toteutuksen ongelmasta. Sen mukaan yrityksen johto on tehnyt hyvän ja oikean strategian, jonka toteutus ei ole jostain syystä onnistunut. Miksi vain toteutus ei onnistunut? Strategia on kokonaisuus, johon kuuluu eri elementtejä, joista toteutus on yksi. Kaikkien osien tulee kuitenkin toimia, jotta voidaan sanoa strategian olevan organisaatiolle oikea ja onnistunut. (Ylisirniö 2011, 22 – 23) Kaplanin ja Nortonin (2004, 28) mukaan 70 % prosenttia strategisista epäonnistumisista eivät johtuneet strategian huonoudesta vaan siitä, että se oli huonosti toteutettu. Edelleen strategia ei ole erillinen, muusta toiminnasta irrallaan oleva johtamisprosessi, vaan se on yksi vaihe prosessissa, jossa organisaation visio muuntuu työntekijöiden tekemäksi työksi (Kaplan ja Norton 2004, 54).

Julkisen sektorin organisaatioissa strategian tavoitteet ovat erilaiset kuin yksityisen sektorin yrityksessä, jossa menestyksen määrittelee usein se, kuinka paljon voittoa yritys onnistuu tekemään. Toiminnan tuloksellisuus on julkishallinnossa hiukan erilaista. Toiminnassa ei useinkaan tavoitella voittoa ja toiminta rahoitetaan pääsääntöisesti julkisilla verovaroilla. Tuloksellisuus määritellään siitä, kuinka tehokkaasti ja laadukkaasti organisaatio suoriutuu tehtävistään. Myös länsimaissa poliisiorganisaatioissa on alettu kiinnittää huomiota strategiseen johtamiseen jo 1990 - luvun lopulta alkaen. Poliisiorganisaatioissa on voimakkaasti kasvanut suorituskyvyn mittaamisen tärkeys. Poliisin toimintaympäristö muuttuu koko ajan nopeasti,

kansainvälistyminen ja yhteistyövaatimukset lisääntyvät. Näkemyksellistä johtamista tarvitaan yhä enemmän myös poliisissa. Tavoitteet ja prioriteetit tulee asettaa poliittisessa päätöksenteossa entistä selkeämmin. (Virta 2005, 3 – 4) Yrityksen menestyksen mittana usein pidetään sen kannattavuutta ja kykyä tuottaa voittoa. Yksityisen sektorin yritykselle taloudellinen menestys on yrityksen toimivuuden kulmakivi. Julkisen sektorin organisaatio ei tavoittele taloudellisen voiton tuottamista, vaan julkisten palveluiden pitää vastata asiakkaiden subjektiivisiin palvelutarpeisiin, kuten esimerkiksi poliisin tarjoamaan fyysiseen avun tarpeeseen. (Kujanpää 2001, 61) Julkisen sektorin organisaation tuloksellisuutta mitataan tavoitteiden toteutumisen kautta. Mitkä ovat olleet tavoitteet ja miten ne on saavutettu? Kaplanin ja Nortonin (2004, 13) mukaan mittareita tulee valita silmällä pitäen tavoitteita eikä valita sillä perusteella, että ne ovat jo jonkin organisaatiossa käytössä. Oikeiden mittareiden valinnasta riippuu lopputulos, joten niiden tulee mitata oikeita asioita. Mittarit motivoivat niin työntekijöitä kuin johtajia. Organisaatiossa kaikki pyrkivät, tai ainakin tulisi pyrkiä, suoriutumaan hyvin niistä asioista, joita mitataan. Tärkeää on valita mittarit niin, että ne mittaavat sitä mitä halutaan saavuttaa eli mitkä ovat tavoitteet.

Strategian toteutus onnistuneesti edellyttää kolmen osa-alueen toteutumista:

Ylivertaiset tulokset = Strategian kuvaaminen + Strategian johtaminen

Kaplan ja Norton (2004, 14) kuvaavat näiden kolmen osa-alueen filosofiaa yksinkertaisesti:

- *Et voi johtaa sellaista, mitä et voi mitata*
- *Et voi mitata sellaista, mitä et voi kuvata*

Valittujen mittareiden tulee antaa oikea kuva toiminnasta. Mittareiden tulee myös olla sellaisia, että ne mahdollistavat yksiköiden välisen vertailun. Mittareiden tulee myös olla sellaisia, että ne eivät mahdollista tulosten vääristelyä. Valittujen mittareiden tulee siis olla oikeanlaisia ottaen huomioon millaiseen organisaation toimintaa kuvaamaan ja mittaamaan ne on tarkoitettu.

Tämän tutkimuksen tavoitteena on analysoida poliisin talousrikostorjuntastrategiaa ja talousrikostorjuntaa, niiden toteutusta ja vaikuttavuutta. Tutkimusmateriaalina on talousrikostorjuntastrategia-asiakirjat, strategiaa edeltäneiden talousrikostorjuntaohjelma-asiakirjat sekä aihealueesta löytyvä laaja kirjallisuus.

Tutkimusmateriaalin sisältyy myös sisäministeriön työryhmän kokouspöytäkirjoja sekä asiantuntijakeskusteluiden sisältöä. Tutkimuksessa on myös tarkoitus selvittää, minkälaisilla mittareilla vaikuttavuutta on pyritty seuraamaan, ja ovatko valitut mittarit oikeanlaisia. Tutkimuksen keskeisiä käsitteitä ovat strategia, talousrikollisuus, talousrikostorjunta, tulosten mittaaminen.

Tutkimuksessa on seitsemän päälukua. Johdannon jälkeen luvussa kaksi esitellään tutkimustehtävä. Luvussa käydään läpi yleisesti talousrikostorjunnan tunnuslukuja, esitellään tutkimuksen tavoitteen ja tutkimuskysymykset. Toisessa luvussa on myös katsaus aiheen aiempaan tutkimukseen sekä aiheen rajaamisen perusteluita. Luvussa kolme käsitellään tutkimuksessa käytetyt tutkimusmenetelmät ja esitellään tutkimusaineisto luettelonomaisesti. Neljännessä luvussa esitellään tutkimuksen teoreettinen viitekehys ja keskeiset käsitteet. Viidennessä luvussa on tutkimuksen empiirinen osuus. Luvussa esitellään tarkemmin tutkimusaineisto ja sen analyysi. Luvussa esitellään myös osallistuvan havainnoinnin tutkimustulokset. Luvussa kuusi on tutkimuksen johtopäätökset ja luvussa seitsemän on kehitysehdotuksia.

1.2 Aiheen valinnan perustelua

Valtiontalouden tarkastusviraston teki vuonna 2015 harmaan talouden torjuntaohjelmia ja torjuntatyön koordinoitua koskevan tarkastuskertomuksen. Siinä talousrikostorjunnan seurantatietoja kuvaaviin mittareihin kiinnitettiin huomiota ja edellytettiin niiden kehittämistä. Tarkastuksen mukaan talousrikostorjuntaohjelman tavoitteet on kirjattu vain yleisellä tasolla, eikä tavoitteiden saavuttamiselle pääsääntöisesti ole asetettu mittareita. Edelleen tarkastuksessa nähtiin ongelmallisena se, että poliisin toimintaan kohdentuneet seurantamittarit eivät ole kuvanneet poliisin toiminnan tuloksellisuutta. Tarkastuksessa kiinnitettiin siksi huomiota myös tarpeeseen kehittää edelleen poliisin toiminnallisen tuloksellisuuden mittaristoja. (VTV 2015)

Sisäministeriössä asetettiin tammikuussa 2018 työryhmä (myöhemmin mittarityöryhmä), jonka tavoitteena oli kehittää talousrikostorjunnan vaikuttavuutta ja tuloksellisuutta kuvaavia mittareita. Työryhmän asettamispäätöksessä todetaan, että koska hallitukset ovat vuodesta 1996 alkaen antaneet valtioneuvoston periaatepäätöksen harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelmista, niin samalla poliisin

talousrikostorjuntaan on kohdennettu erityistä rahoitusta. Valtiontalouden tarkastusvirasto on vuosina 2016 – 2017 kiinnittänyt huomiota talousrikostorjunnan tulosten mittaamiseen ja vaikuttavuuden arviointiin ja edellyttänyt, että mittaamista on lähdeittävä kehittämään. Mittarityöryhmän tehtävänä oli kehittää ja valmistella poliisin talousrikostorjuntaan mittaamis-, tilastointi- ja raportointitapaa siten, että strategiat ja operatiiviset tulostavoitteet konkretisoituvat päivittäiseen työn tekemiseen ja toiminnan vaikuttavuus, laatu, laajuus ja tuloksellisuus kyetään osoittamaan. (Sisäministeriö, asettamispäätös 16.1.2018)

Osallistuin työryhmän jäsenenä sen työskentelyyn. Työ osoittautui erittäin haastavaksi. Talousrikostutkinnassa tällä hetkellä käytössä olevat mittarit ovat määrällisiä mittareita. Niiden perusteella talousrikostorjunta ohjelmien ja strategian tulosten ja vaikutusten arviointi jää vaillinaiseksi. Talousrikostorjunnan laadullisten ja ennalta estävyyttä kuvaavien mittareiden laatiminen on varmasti mahdollista mutta se osoittautui työryhmän työssä erittäin haasteelliseksi. Työryhmän toiminta on päättynyt mutta raportointi on tätä opinnäytetyötä kirjoitettaessa vielä kesken.

Tutkimuksessa tarkastellaan talousrikostorjuntastrategiaa, sen toteutumista ja sen vaikuttavuutta. Vaikuttavuutta arvioidaan talousrikostutkintaan määriteltyjen mittareiden kautta. Tarkastelussa ovat talousrikostorjuntaohjelmat 1996 vuodesta lähtien, nykyiseen meneillään olevaan seitsemänteen torjuntaohjelmaan poliisihallinnon näkökulmasta. Tutkimuksen tuloksena ja tavoitteena on arvioida johtopäätöksinä, minkälaisilla mittareilla kyettäisiin kuvaamaan talousrikostorjuntaohjelmien ja -strategian toteutumista ja poliisin talousrikostutkinnan vaikuttavuutta nykyistä mittaamisjärjestelmää paremmin. Sisäministeriön työryhmään osallistumiseni tukee tutkimusta. Tavoitteena on myös, että tutkimustulokset mahdollisesti hyödyntävät työryhmän raportointia.

Tutkimusaiheen valinnassa on tärkeää, että aihe on tutkijan mielestä kiinnostava. Motivoitunut tutkija pääsee helpommin yli tutkimustyöhön luonnollisesti liittyvistä vaikeista hetkistä. Hyvän tutkimuksen tekeminen aiheesta, josta ei ole lainkaan kiinnostunut on vaikeaa, ellei mahdotonta. Tutkijan kiinnostuksen tulee siis antaa vaikuttaa tutkimusongelman valintaan. Se parantaa tutkimuksen onnistumisen mahdollisuutta. Tutkijan kiinnostus ei myöskään ole ristiriidassa objektiivisuus pyrkimyksen kanssa. Objektiivisuus tietysti edellyttää sitä, että tutkija pyrkii tekemään

valitsemastaan aiheesta niin yleispätevän tutkimuksen kuin mahdollista. Tämä edellyttää, että tutkija jättää taakseen henkilökohtaiset intohimot ja lähestyy tutkimuskohdetta tieteen keinoin. (Uusitalo 1999, 57 – 58)

Myös Hirsjärvi, Remes ja Sajavaara (2009, 71 - 72) ovat sitä mieltä, että tutkimuksen tulisi lähteä liikkeelle jostakin tutkijaa kiinnostavasta aiheesta. Olisi hyvä, jos tutkijaa kiinnostaa aidosti tutkittava aihealue. Tutkittava aihe voi löytyä usealla tavalla. Ensinnäkin tutkija voi päästä tutkimusryhmään, jossa selvitettävät ongelmat on kartoitettu ja aihe on jo valmiina. Toiseksi aihe voi liittyä tutkijan käymiin kursseihin, luettavien teosten teemoihin tai laajemmin tieteenalan teemoihin. Kolmanneksi tutkija voi päättää tutkimusaiheen täysin itsenäisesti. Aiheen löytäminen täysin itsenäisesti voi osoittautui haastavaksi jo siksikin, että vaihtoehtoisia aiheita on useita. Valittaessa aihe tutulta alueelta, jo aikaisempi kiinnostus usein lisää halua saada lisää tietoa ja ymmärrystä aiheesta.

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunta on jo pitkään tunnustettu tärkeäksi asiaksi korkealla poliittisella tasolla. Tästä osoitus on tämän tutkimuksen pääasiallisena tutkimusaineistona toimivat talousrikostorjuntaohjelmat ja strategiat. Torjuntaohjelmat ovat jatkuneet yhtäjaksoisesti jo kahdenkymmenenviiden vuoden ajan. Yhteiskunnassa vallitsee mielestäni yhteinen näkemys siitä, että sopimattomaan ja vahingolliseen liiketoimintaan on aina puututtava. Se on tärkeää yleisen yritystoimintaan kuuluvan luottamuksen ylläpitämiseksi. Epäreiluun, kilpailijoille ja valtiolle vahingollisen liiketoiminnan harjoittajan, toimintaan tulee puuttua valtiovallan toimesta tehokkaasti. Harmaan talouden ja talousrikollisuuden aiheuttaman vahingot ovat miljardiluokkaa vuosittain. Lisäksi erittäin suurta, ja jopa moraalisesti tuomittavampaa, vahinkoa vilpillisesti ja lainvastaisesti menettelevä yrittäjä aiheuttaa kilpailijoilleen menetettyinä töinä, tuloina ja edelleen siitä johtuvana inhimillisenä kärsimyksenä.

Olen toiminut talousrikostorjunnan parissa erilaisissa tehtävissä vuodesta 2002 lähtien; tutkijana, tutkinnan suunnittelussa, talousrikostiedustelussa, liiketoimintakiellon valvonnassa ja vaativien talousrikosten tutkinnanjohtajana. Tutkimusaiheen ideoinnin alusta lähtien pidin melko selvänä, että tulen tekemään tutkielman aihealueesta, josta minulla on lähes kahdenkymmenen vuoden kokemus. Lisäksi sisäministeriön mittarityöryhmään osallistuminen suuntasi ajatuksiani strategioiden ja työn tulosten

mittaamisen maailmaan. Toki pohdin ajatuksen tasolla mahdollisuutta siitä, että tutkimus jostain minulle ennestään uudesta aiheesta, olisi mahdollisuus tutustua syvemmin johonkin muuhun poliisitoiminnan tai -hallinnonosaan. En kuitenkaan löytänyt pitkänkään pohdinnan jälkeen suurempaa kipinää johonkin toiseen aiheeseen. Aiheen valinta tuli minulle siten melko helpoksi. Aihealueena talousrikostorjunta ja -tutkinta on siis minulle entuudestaan hyvin tuttu. Strategiat ja mittarit eivät niinkään olleet tuttuja entuudestaan mutta osallistuminen sisäministeriön mittarityöryhmän toimintaan, lisäsi tietämystäni aiheesta ja käsitteistä, ja tämä tutkimus syvensi niiden tuntemusta edelleen.

2 TUTKIMUSTEHTÄVÄ

2.1 Talousrikollisuuden torjunta

Talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjunta on ollut Suomessa useiden hallitusten kärkihanke. Näin ollen torjuntatyön prioriteetti on asetettu korkealla poliittisella tasolla.

Edellä mainittuun on syynä se, että talousrikollisuudesta ja harmaan talouden laajuuden arvioidaan olevan tutkimusten mukaan 10 – 14 miljardia euroa. Se vastaa 5,5 – 7,5 % bruttokansantuotteesta. Tämä tarkoittaa sitä, että harmaa talous aiheuttaa vuosittain 4 – 6 miljardin euron vero- ja muita maksuvahinkoja. (Valtioneuvoston periaatepäätös 19.1.2012, 2) Kyse on valtiontalouden kannalta merkittävästä ongelmasta. Valtioneuvoston periaatepäätöksillä talousrikosten ja harmaan talouden torjuntaan on panostettu ensimmäisen kerran vuonna 1996. Toinen valtioneuvoston periaatepäätös tehostamistoimista hyväksyttiin vuonna 1999, kolmas vuonna 2001, neljäs vuonna 2006, viides vuonna 2009 ja kuudes vuonna 2012. Tätä kirjoitettaessa on käynnissä seitsemäs torjuntaohjelma, joka on valtioneuvoston periaatepäätös harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategiasta vuosille 2016 – 2020, ja sitä täydentävä talousrikostorjunnan johtoryhmän laatima toimenpideohjelma.

Talousrikostorjunnan strategian päämääränä on pienentää sekä kansallista, että kansainvälistä harmaata taloutta ja talousrikollisuutta Suomessa. 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. (Valtioneuvoston periaatepäätös 28.4.2016, 2)

Taloudellinen rikollisuus vaarantaa käytännössä yhteiskunnan, elinkeinoelämän ja kuluttajien taloudellista turvallisuutta. Taloudellinen rikollisuus ei ole useinkaan poikkeavaa käyttäytymistä perinteisessä kriminologisessa merkityksessä vaan yksittäiset talousrikokset tapahtuvat usein muutoin aivan tavanomaisen yritystoiminnan yhteydessä. Tällaisten rikosten toteuttaminen edellyttää tietynlaista asemaa ja mahdollisuutta organisaatiossa. Tämä tarkoittaa sitä, että talousrikoksiin syyllistyvät usein keskimääräistä rikollista korkeammassa yhteiskunnallisessa asemassa olevat. (Alvesalo toim. 1998, 136)

Talousrikoksia Suomessa tutkii poliisin lisäksi omalla toimialallaan esitutkintaviranomaisena tulli. Poliisissa talousrikoksia tutkitaan yhdessätoista alueellisesti jakautuneessa poliisilaitoksessa sekä Keskusrikospoliisissa. Talousrikosten ja harmaan talouden torjuntaan osallistuu kahdeksan eri hallinnon alan toimijoita ja yli kaksikymmentä eri viranomaista. Sisäministeriön asettaman talousrikostorjunnan johtoryhmän tehtävänä on koordinoida ja sovittaa yhteen eri viranomaisten suunnitelmia harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa (Sisäasiainministeriön internet - sivut).

2.2 Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimuskysymykset

Mikä on tutkimuksen tarkoitus, miksi tätä tutkimusta tehdään, mikä on tutkimuksen tehtävä? Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, miten talousrikostorjunnan strategian vaikuttavuutta kyetään seuraamaan käytössä olevilla talousrikostorjunnan tulostittareilla. Tutkimustehtävänä on selvittää vaikuttavuutta ja tuloksellisuutta seuraavien mittareiden toimivuutta ja ovatko ne oikeanlaisia. Tutkimuksessa selvitetään edelleen mittareiden kautta strategian tavoitteiden toteutumista ja vaikuttavuutta.

Uusitalon (1999, 50) mukaan tutkimuksen lähtökohtana on tutkimusongelma. Se sisältää kysymyksiä joihin tutkimuksella etsitään vastauksia. Tutkimusongelman perusteella hankitaan tarvittavaa aineistoa ja se myös määrittelee, miten aineistoa on analysoitava.

Hakala kirjoittaa puolestaan tutkimuksen tavoitteen eli tutkimustehtävän olevan tärkeintä. Edelleen tutkimustehtävän muoto eli kysymykset ohjaavat oikean tutkimusmenetelmän valintaan. (Aaltola ja Valli 2010, 15)

Laadullista tutkimusta tehtäessä on syytä varautua siihen, että tutkimusongelma saattaa jopa muuttua tutkimuksen edetessä. Näin ollen laadullisen tutkimuksen yhteydessä puhutaan mieluummin tutkimustehtävästä kuin ongelmasta. (Hirsjärvi, Remes ja Sajavaara 2009, 126)

Olen pyrkinyt valitsemaan tutkimustehtävän siten, että vastausten etsiminen on mahdollista ja mielekäästä ja, että johtopäätöksissä kyetään löytämään vastauksia asetettuihin kysymyksiin. Tutkimustehtävä on säilynyt tutkimuksen edetessä pääpiirteittäin samanlaisena. Edelleen tutkimuksen tavoitteena on myös löytää kehitysehdotuksia talousrikostorjunnan vaikuttavuuden mittaamiseen tutkimuskysymyksiin saatavien vastausten kautta.

Tutkimuksessa pyritään selvittämään ja löytämään vastausta siihen onko talousrikostorjunnan strategiassa asetettuihin tavoitteisiin päästy ja ovatko asetetut mittarit oikeanlaiset tavoitteiden saavuttamisen osoittamiseen?

Tutkimusongelma tai -tehtävä pyritään ratkaisemaan tutkimuskysymysten avulla. Muuttamalla ongelma tai tehtävä kysymyksiä päästään tutkimuksessa eteenpäin. Vastaamalla kysymyksiin saadaan ratkaisu tutkimusongelmaan tai -tehtävään. Tutkimuskysymykset ohjaavat tutkimuksen suuntaa ja mitä aineistoa hankitaan. Tutkimuskysymys tarvitsee usein avukseen tarkentavia apukysymyksiä. (Kananen 2017, 60 – 62)

Strategioiden onnistumista ja suunnitelmien toteutumista ei kyetä seuraamaan, ellei käytössä ole oikeanlaista mittaamis- ja tilastointitapaa. Tutkimuksen pääkysymyksenä pyritään selvittämään, onko laaditulla talousrikostorjuntastrategialla vaikuttavuutta?

Pääkysymykseen haetaan vastausta selvittämällä ovatko talousrikostorjunnan ja -tutkimuksen tulosten mittaamismenetelmät oikeanlaiset ja antavatko käytössä olevat tulosmittarit oikean kuvan talousrikostorjuntastrategian vaikuttavuudesta ja talousrikostorjunnan tilasta? Edelleen haetaan vastaus siihen minkälaisia tulosmittareita tulisi olla käytössä, jotta toiminnan vaikuttavuutta, laatua, laajuutta ja tuloksellisuutta kyetään osoittamaan luotettavasti?

Tutkimuksessa pyritään löytämään tietoa poliisin talousrikostorjunnan strategiseen suunnitteluun ja tutkinta- sekä torjuntatoiminnan tulosten mittaamiseen.

2.3 Aiempi tutkimus

Alvesalon (1998, 17) mukaan talousrikoksiin liittyvä tieteellinen tutkimus oli vuoteen 1998 mennessä suhteellisen uutta. Talousrikosten torjunnan edellytyksiä oli heikentänyt erityisesti tutkimuksiin nojaava perustiedon puute. Ensimmäiset talousrikollisuuden tutkimukset katsotaan alkaneen kuitenkin jo 1930-luvulla, jolloin Edwin Sutherland otti tutkimuksessaan käyttöön käsitteen ”valkokaulusrikollisuus”. Tutkimus oli aluksi vähäistä kunnes 1970 -luvulta alkaen tutkimus on lisääntynyt hitaasti. Alvesalo nostaa tutkimuksessaan yhdeksi talousrikoksiin liittyvän tutkimuksen tärkeäksi vaiheeksi James Coleman (1992, 71 – 72, Alvesalo 1998, 19) tutkimuksen, joka jakoi valkokaulus- ja talousrikollisuuden käsittelyn yksilö-, organisaatio- ja yhteiskunnalliseen tasoon. Colemanin tutkimuksessa etsittiin uusia näkökulmia ja rekrytoitiin uusia kriminologeja talousrikollisuuden tutkimiseen.

Tieteellinen tutkimus talousrikostutkinnasta on lisääntynyt myös Suomessa viime vuosina lähinnä Poliisiammattikorkeakoulussa tehdyn tutkimuksen ansiosta. Ennen ensimmäistä talousrikostorjuntaohjelmaa vuonna 1996 talousrikollisuuden tutkimus Suomessa oli vähäistä. Erityisesti on huomioitava, että talousrikostorjuntaohjelmien vaikuttavuudesta ei ole toistaiseksi tehty juurikaan tutkimusta. Tämä mainittiin jo valtioneuvoston raportissa vuonna 2004 (VTV 2004, 43) eikä sen jälkeenkään ole juurikaan tehty tieteellistä tutkimusta torjuntaohjelmista.

Poliisiammattikorkeakoulu on toteuttanut vuosina 2011 ja 2015 kyselytutkimuksen talousrikostutkinnasta. Tutkimus on ollut seuranta tutkimus ja se on tarkoitus toistaa

neljän vuoden välein. Vuonna 2017 valmistuneessa tutkimuksessa tutkittiin poliisin talousrikostutkinnan tilaa vuoden 2015 lopulla. Aiheina olivat tutkintahenkilöstö, tutkinnan organisointi ja sisältö sekä tutkintayhteistyö. Lisäksi arvioitiin työn sisältöön liittyviä tekijöitä, toimintaympäristön muutoksia sekä analyysimenetelmien hyödyntämistä. Tutkimuksen keskeiset havainnot olivat seuraavia: ”*Poliisin toimintastrategioiden jalkauttamiseksi ehdotettiin viranomais- ja oppilaitosyhteistyötä, koulutusta tutkijoille, tiedotusta sekä tutkinnan kohdistamista riskisektoreihin tai rikoshyödyn määrän perusteella. Tiedottamisella nähtiin olevan suuri merkitys myös talousrikostorjunnan yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen. Talousrikostorjunnan tulostittareiksi toivottiin juttujen laatua, rikoshyötyä ja oikeuden tuomioita.*” (Mansikkamäki ym. 2015, 5 – 6) Tutkimuksen havainnot ovat mielenkiintoisia oman tutkimuksen kannalta. Talousrikostorjunnassa käytössä olevat määrälliset mittarit eivät anna vastauksia työn laadusta, tutkittavien juttujen laadusta eivätkä myöskään talousrikostorjunnan vaikuttavuudesta.

Strategioista tehtyä tutkimusta on löydettävistä paljon. Laajempaa eri tasoista tutkimusta on tehty historian varrella monesta eri näkökulmasta. Erityisesti tämän tutkimuksen viitekehyksen kannalta merkityksellinen on Ismo Lumijärven, Sirpa Virran ja Olavi Kujanpään tutkimus ”Strategista arviointia kehittämässä”. Teos on kaksivuotisen tutkimushankkeen loppuraportti, jossa poliisin strategisen ohjaus- ja arviointijärjestelmän uudistamista Balanced Scorecard -mallin (BSC) mukaisesti tarkastellaan useasta näkökulmasta. Tutkimuksessa käsitellään muun muassa visio- ja strategiatyön etenemistä, mittareiden paikantamista, mallin neljän näkökulman sisältöä ja keskinäissuhteita, henkilöstön sitoutumisen aikaansaamista ja mallin hyödyntämistä tutkimuksessa seuratuissa pilottiyksiköissä. (Lumijärvi ym. 2003, 4) Tutkimuksen taustana oli tasapainotetun ohjauksen ja arvioinnin (BSC) mallin käyttöönotto poliisihallinnossa. Tutkimushankkeen vaiheet noudattivat läheisesti Kaplanin ja Nortonin luomaa BSC -mallia. Poliisihallinnon erityispiirteet kuitenkin huomioitiin aikaisempien tutkimusten pohjalta. Tutkimuksen tavoitteena oli kerätä tietoa strategisen johtamisen ja ohjauksen kehittämisestä. Tavoitteena oli myös selvittää, miten ja miten hyvin tuloksellisuuden arviointi muuttuu käytännössä BSC -mallin mukaiseksi toiminnaksi. Tutkimus selvitti myös, miten hankkeen läpivienti organisaatiossa toteutuu ja onnistuu sekä millaisia kokemuksia syntyy teorian viemisestä käytäntöön. (Lumijärvi ym. 2003, 7 – 8) Vaikka kyseinen tutkimus on kohtalaisen vanha, nousee siitä havaintoina esille

samansuuntaisia tuloksia kuin tätä opinnäytetyötä tehdessä. Mittareiden laatiminen on pitkä, usein useamman vuoden mittainen projekti. Toimivat tulosmittarit vaativat seuraamista ja niitä pitää kehittää jatkuvasti organisaation muuttuessa ja kehittyessä.

Myös pro gradu tasoista tutkimusta liittyen strategioihin on tehty viime vuosina jonkin verran. Mika Ranki on vuonna 2017 valmistuneessa tutkimuksessaan tarkastellut poliisin talousrikostorjunnan strategista johtamista. Tutkimus tehtiin osana edellä mainittua Mansikkamäen ym. tutkimusta. Rankin tutkimuksen pääasiallinen tutkimuskohde on ollut strateginen johtaminen. Lisäksi tutkimuksessa on myös selvitetty käytössä olevien tulosmittareiden soveltuvuutta sekä operatiivisen toiminnan prosessien vaikutusta strategiseen johtamiseen. Tutkielman keskeinen johtopäätös on, ettei strategista suunnittelua ja johtamista toteuteta tai koeta mielekkääksi kovinkaan monessa talousrikosyksikössä. Operatiivinen ja strateginen johtaminen eivät korreloi keskenään tehokkaasti. Strategiseen johtamiseen on haasteellista löytää toimivia mittareita. Operatiivisessa toiminnassa on käytössä tuloksellisuutta seuraavia määrällisiä mittareita. Useita mittareita sovelletaan eri yksiköissä eri tavalla, joten käytössä olevat mittarit eivät mahdollista yksiköiden vertailua keskenään. Tässä tutkimuksessa päädyttiin tuloksiin käytössä olevien mittareiden osalta korreloivat Rankin haastattelututkimuksen kanssa. Empiirisen osan erilaisuudesta huolimatta tutkimustulokset ovat samansuuntaisia.

Myös Juha Järvelin on gradussaan vuodelta 2008 tutkinut poliisin tulosohjausta ja sitä voiko poliisin toimintaa mitata. Yhtenä kysymyksenä Järvelin selvitti, paljonko erilaisia tunnuslukuja ja mittareita käytettiin poliisin toiminnan mittaamiseen vuonna 2006 Länsi-Suomen läänin alueella. Järvelinin tutkimuksessa selvisi, että poliisilaitokset käyttivät poliisitoiminnan seuraamiseen 288 erilaista tunnuslukua/mittaria. Poliisilaitosten välillä oli suuria eroja käytettyjen mittareiden lukumäärässä. Tutkimuksen perusteella poliisin toimintaa voidaan mitata. Tunnuslukujen ja mittareiden laatuun tulisi kuitenkin kiinnittää huomiota. (Järvelin 2008)

Lisäksi tulosohjauksesta on tehty tutkimusta ja myös monia Pro Gradu -tasoisia opinnäytetöitä. Matti Hänti on gradussaan selvittänyt millaisia poliisin liikenneturvallisuustyön mittarit ovat ja miten ne kytkeytyvät poliisin omiin ja poikkihallinnollisiin strategisiin tavoitteisiin. Tutkimuksen näkökulmana on yhteiskunnallinen vaikuttavuus. (Hänti 2015) Edelleen tulosohjauksesta on kirjoittanut

Markku Luosa pro gradussaan ”poliisilaitoksen tuloksellisuus” sekä Olavi Kujanpää tutkimuksessaan ”tasapainotettu mittaristo poliisin tuloksellisuuden arvioinnissa”.

Ainoa suoranaisesti talousrikostorjuntaohjelmia koskeva tutkimus on vuodelta 2001 Tapio Kalliokosken Turun yliopistossa tekemä tutkimus talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntaohjelmien vaikuttavuudesta ja tuloksista. Tutkielman mukaan torjuntaohjelmien käynnistäminen on ollut kannattavaa ja palautetun rikoshyödyn lisäksi ohjelmilla on vaikutettu tervehdyttävästi epärehellisen yritystoimintaan. Ohjelmien myötä talousrikostorjunta oli organisoitunut, tehostanut tarkastustoimintaa ja parantanut laatua syyttäjätöiminnässä. Tutkimuksen mukaan ohjelmat olivat myös luoneet uskoa kansalaisissa viranomaistoimintaa kohtaan ja näin tulokset olivat myös preventiivisiä. (VTV 2004, 44)

Tehdyistä tutkimuksista nousee vahvasti esiin yksi yhdistävä yhteinen johtopäätös. Kaikissa tutkimuksissa on kiinnitetty huomiota käytössä olevien tulosmittareiden työn laadun mittaamisen haastavuuteen ja epäkohtiin. Mittarit ovat määrällisiä eikä niillä kyetä mittaamaan toiminnan laatua tai vaikuttavuutta. Oma tutkimukseni linkittyy edellä esiteltyihin tutkimuksiin. Pysin tutkimaan aihetta omasta näkökulmasta, täydentämään ja tuomaan viitattuihin tutkimuksiin lisäarvoa.

2.4 Aiheen rajaaminen

Harmaan talouden ja talousrikostorjuntaohjelmat ja -strategiat ovat laajoja useita viranomaisia ja yhteiskunnan eri aloja koskevia. Torjuntaohjelmissa ja strategiassa on määritelty useita tavoitteita, jotka on määritelty kärkihankkeiksi. Jokaisen kärkihankkeen alla on useita eri ministeriöille ja virastoille vastuutettuja hankkeita.

Pysin välttämään tutkimuksessani kaksi aloittelevan tutkijan perusvirhettä. Ensinnäkin pyrin rajaamaan aihetta, jotta se ei olisi liian laaja tutkittavaksi. Toiseksi, yritän pitää tutkimusongelman erillään muista ongelmista, jotka liittyvät harmaan talouden taustasyihin. Harmaan talouden syyt ovat poliittisen keskustelun aiheina ja päivälehtien sisältöä toistuvasti. Tutkimusaiheen rajaaminen vaikuttaa myös menetelmään, jolla tutkimus toteutetaan. Kvalitatiivinen tutkimus edellyttää joustavuutta ongelman

asettelussa mutta toisaalta aiheen tulee olla tarkkarajainen ja täsmällinen (Hirsjärvi, Remes & Sajavaara 2009, 81, ks. myös Silverman 1994, 2 - 3).

Lähes jokainen tutkimusaihe on liian laaja kokonaisuus tutkittavaksi opinnäytetyönä. Tieteellinen tutkimus tulee rajata, jotta sitä voidaan hallita perinteisen tutkintamenetelmin eikä tutkimuksesta tule liian pinnallista. Rajaaminen helpottaa tutkimuksen tekemistä ja ratkaisun löytämistä. Rajaamista tulee tehdä koko ajan tutkimuksen edistyessä. (Kananen 2017, 57 – 58)

Keskityn tutkimuksessa talousrikostorjuntaohjelmien ja -strategian vaikutusten tutkimiseen poliisin talousrikostorjunnassa. Muille viranomaisille asetettuihin talousrikostorjunnan tavoitteisiin ja mittareihin ei tässä tutkimuksessa ole mahdollista syventyä. Muihin viranomaisiin voidaan viitataan puhuttaessa yhdestä tärkeästi talousrikostorjuntaohjelmien ja strategian toteuttamisen keinosta eli viranomaisyhteistyöstä.

Tutkimuksen viitekehykseen kuuluu olennaisesti tulosohjaus, tulosmittareiden ollessa yksi tulosohjauksen väline. Tutkimuksesta ei kuitenkaan käsitellä tulosmittareita tulosohjauksen näkökulmasta. Tutkimuksessa ei tarkastella syvällisemmin poliisin tulosohjausta eikä tulossopimuksia. Tulosohjaus on laaja erittäin laaja käsite ja sitä voidaan tutkia monelta eri kantilta. Tutkimuksessa tarkastellaan talousrikostutkinnan mittareita ja niiden toimivuutta. Tutkimuksen kannalta olisi ollut mielenkiintoista seurata ja selvittää miten strategioiden tavoitteet ja laaditut mittarit konkretisoituvat tulossopimuksissa operatiivisen tason tavoitteiksi ja mittareiksi. Tulosohjauksen tarkastelun liittäminen tähän tutkimukseen olisi tehnyt tästä tutkimuksesta liian laajan. Toisaalta tulosmittaus voidaan nähdä myös rasitteena koska usein sen ensisijainen käyttötarkoitus on tuottaa tietoa tulossopimuksella tapahtuvan ohjauksen tueksi, jolloin seurantatiedon analysointi jää vaillinaiseksi (VTV 2015, 44).

Tutkimuksessa on pitäydytty kansallisten talousrikostorjuntaohjelmien ja -strategioiden tarkastelussa. Talousrikollisuuden kansainvälistymisen ja kansainvälisen torjuntayhteistyön lisääntyminen olisi puoltanut tutkimuksen osana katsausta talousrikostorjunnan tilasta esimerkiksi muissa pohjoismaissa. Tässä tutkimuksessa ei

kuitenkaan selvitetä talousrikostorjunnan kansainvälistä tilannetta lyhyttä talousrikollisuuden tutkimusta koskevaa kansainvälistä katsausta lukuun ottamatta.

3 TUTKIMUSMENETELMÄT

Tutkimuksen tekemiseen tarvitaan metodi. Tutkimusmetodin tulee olla sellainen, että aineistosta tehtävät havainnot kyetään erottamaan tutkimuksen tuloksiksi. Metodi sinänsä tarkoittaa niitä käytäntöjä ja operaatioita, joilla tutkija tekee havaintoja. Ilman eksplisiittisesti määriteltyä metodia ja siihen liittyviä sääntöjä, tutkimuksesta tulee helposti omien ennakkoluulojen empiiristä todistelua. (Alasuutari 2011, 82)

Tutkimusaiheen valintaan vaikutti hyvin pitkälti oma työhistoriani talousrikostorjunnassa erilaisissa tehtävissä ja erityisesti osallistumiseni Sisäministeriön mittarityöryhmän työhön. Näin ollen tutkimuksessa tulee hyödynnettäväksi myös omat kokemukseni talousrikostorjunnasta ja toimimisesta mittarityöryhmän jäsenenä. Tutkimuksen kaikissa vaiheissa pyrin kiinnittämään erityistä huomiota tutkimuskysymysten ja -aineiston objektiiviseen tarkasteluun ja analysointiin.

Tieteellisessä tutkimuksessa pyritään löytämään aiheesta tai ilmiöstä objektiivinen totuus. Sellainen totuus, joka on pätevä niin tutkijalle kuin myös muille. Tavoite saavutetaan käyttämällä päteviä menetelmiä, jotka ovat kritiikin kestäviä ja joita toistettaessa saavutetaan sama tulos. (Uusitalo 1999, 25)

3.1 Laadullisesta tutkimuksesta

Tutkimukseni on laadullinen. Tutkimuksen tavoitteena on ilmiön kuvaaminen, ymmärtäminen ja sen tulkitseminen. Tutkimuksessa pyritään asian syvälliseen ymmärtämiseen. (Kananen 2017, 35)

Laadullisen tutkimuksen lähtökohtana on todellisen elämän kuvaaminen. Todellisuutta ei kuitenkaan tutkimuksessa voi mielivaltaisesti pirstoa osiin. Laadullisessa tutkimuksessa pyritään tutkimaan aihetta mahdollisimman kokonaisvaltaisesti. (Hirsjärvi, Remes ja Sajavaara 2009, 161)

Uusitalon (1999, 62 – 63) mukaan kuvailevan ja selittävän tutkimuksen erottaminen ei ole helppoa. Kuvattaessa jonkin ilmiön luonnetta, yleisyyttä, historiallista kehitystä tai muita erityispiirteitä haetaan vastauksia kysymykseen mitä tai miten. Selittävässä tutkimuksessa pyritään vastaamaan kysymykseen miksi, jolloin tavoitteena on selittää jokin ilmiö eli etsiä syy tai syitä sille. Tutkimuksessani on sekä kuvailevia että selittäviä piirteitä. Pyrin kuvailemaan miten talousrikostorjuntaohjelmat ja strategia ovat rakentuneet, mitkä ovat olleet niiden tavoitteet ja miten niihin on pyritty pääsemään. Selittävää tutkimusotetta tutkimuksessa edustaa pyrkimys kertoa minkälaisia vaikutuksia torjuntaohjelmilla ja strategialla on ollut sekä miksi talousrikostorjunnan vaikuttavuutta kuvaavat mittarit toimivat tai eivät toimi.

Tutkimustehtävän toteuttaminen ja tutkimusmateriaalin tarkastelu edellyttää aineistolähtöistä sisällönanalyysiä ja havainnointia käytössä olevaan dokumenttiaineistoon. Sisällönanalyysin avulla pyrin löytämään kirjallisuudesta ja strategia-asiakirjoista vastauksia tutkimuskysymyksiin. Kirjallisuudesta kuvaan, mitä strategioista, työn tulosten mittaamisesta, talousrikollisuudesta ja talousrikostorjunnasta, on kirjoitettu. Strategiadokumenteista analysoin muun muassa miten niissä käsitellään strategian vaikuttavuutta ja sitä, miten sitä on pyritty seuraamaan. Hirsjärven, Remeksen ja Sajavaaran (2009, 221) mukaan aineiston analyysi, tulkinta ja johtopäätökset on tutkimuksen ydinasia. Analyysin teossa selviää mitä vastauksia ongelmiin on mahdollista saada.

Tuomen ja Sarajärven (2018, 19) mukaan yksi laadullisen tutkimuksen kulmakivistä, niin tutkimuksen perusteluissa kuin määrällisen tutkimuksen kritiikissä, on havaintojen teoriapitoisuus. Tällä tarkoitetaan sitä, että se, millainen tutkijan käsitys ilmiöstä on, millaisia merkityksiä tutkittavalle ilmiölle annetaan tai mitä välineitä tutkimuksessa käytetään, vaikuttaa tutkimuksen tuloksiin. Tämä tarkoittaa edelleen sitä, että tutkimuksen tulokset eivät ole havaintomenetelmästä tai tutkijasta irrallisia. Tieto ei siis ole ikinä puhtaasti objektiivista, vaan kaikki tietoa on jollain tasolla tutkijasta johtuvaa subjektiivista tietoa, koska tutkija päättää tutkimusasetelmasta. Laadullisen tutkimuksen perustelut korostavat teoriaa kaiken tutkimuksen lähtökohtana. Teoria voi tietysti olla hyvää tai huonoa, mutta se taas liittyy itse tutkimuksen laatuun tai laadukkuuteen, ei teoreettisen ja empiirisen tutkimuksen väliseen vertailuun. Sekä teoreettinen että

empiirinen tutkimus voivat tutkia samaa ilmiötä. Eroavuus tulee ilmiön tarkastelun näkökulmasta. Laadullinen tutkimus ei voi omia teoriaa, mutta sen on oltava aina osa sitä.

Tuomen ja Sarajärven mukaan (2002, 98) on myös huomioitavaa se, että aineistolähtöinen tutkimus on erittäin vaikea toteutettava jo sen vuoksi, että ajatus itse havaintojenkin teoriapitoisuudesta on yleisesti hyväksytty periaate. Ajatuksena on, että ei ole olemassa objektiivisia havaintoja sinällään, vaan jo käytetyt käsitteet, tutkimusasetelma ja menetelmät ovat tutkijan asettamia ja vaikuttavat aina tuloksiin. Aineistolähtöisessä tutkimuksessa ongelma on perustavampaa laatua kuin tutkimuksissa yleisesti. On kyse siitä, miten tutkija voi kontrolloida, että analyysi tapahtuu aineiston tiedonantajien ehdoilla eikä tutkijan ennakkoluulojen saattelemana.

3.2 Tutkimuksen aineisto

Tutkimuksessa on tarkasteltu valmista dokumentoitua asiakirjamateriaalia. Tutkimusaineistona ovat olleet valtioneuvoston periaatepäätöksiä annetut talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntaohjelma-asiakirjat. Mahdollisuuksien mukaan on pyritty hyödyntämään torjuntaohjelma-asiakirjojen valmisteluaineistoa ja torjuntaohjelmia käsittelevää tutkimusta. Muuta aineistoa ovat olleet Sisäministeriön mittariryöryhmän kokouspöytäkirjat ja asiantuntijalausunnot. Erittelen tässä kappaleessa luettelonomaisesti tutkimusta pääasiallisesti ohjaavat asiakirjat:

- Valtioneuvoston periaatepäätös hallituksen toimintaohjelmaksi talousrikollisuuden ja harmaan talouden vähentämiseksi vuosina 1996 – 1998, valtioneuvoston periaatepäätös 1.2.1996.
- Valtioneuvoston periaatepäätös hallituksen toimintaohjelmaksi talousrikollisuuden ja harmaan talouden vähentämiseksi vuosina 1999 – 2001, valtioneuvoston periaatepäätös 22.10.1998.
- Valtioneuvoston periaatepäätös talousrikollisuuden ja harmaan talouden vähentämistä koskeva torjuntaohjelma vuosille 2002 – 2005, valtioneuvoston periaatepäätös 20.6.2001
- Talousrikollisuuden ja harmaan talouden vähentämistä koskeva torjuntaohjelma vuosille 2006 – 2009, valtioneuvoston periaatepäätös 9.2.2006.

- Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaohjelma vuosille 2010 – 2011, valtioneuvoston periaatepäätös 17.12.2009.
- Tehostettu harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimintaohjelma vuosille 2012-2015, valtioneuvoston periaatepäätös 19.1.2012.
- Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelma vuosille 2016 – 2020, sisäministeriö 7.6.2016.
- Valtioneuvoston periaatepäätös kansalliseksi harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategiaksi 2016 – 2020, valtioneuvoston periaatepäätös 28.4.2016.

Tutkimuksessa on tavoitteena luoda käsitys talousrikollisuuden harmaan talouden torjunnan vaikuttavuudesta ja sen arvioimisen tehokkuudesta. Tutkimusaineistona toimiva asiakirja-aineisto ulottuu ajallisesti taaksepäin vuoteen 1996 jolloin valtioneuvosto teki ensimmäisen periaatepäätöksen harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaohjelmasta. Tutkimushavaintojen ajantasaisuuden ja hyödynnettävyyden johdosta tutkimus keskittyy viimeisimpiin torjuntaohjelma-asiakirjoihin. Tutkimuksessa on näin ollen keskitytty vuosien 2012 – 2015 ja 2016 – 2020 torjuntaohjelmien kuvaamiseen ja analyysiin. Aikaisemmin laadittuihin torjuntaohjelmiin voidaan viitata tutkimuksessa.

Tutkimusmateriaaliin kuuluu kymmenen Sisäministeriön mittarityöryhmän kokouspöytäkirjaa aikaväliltä 16.3.2018 – 12.12.2018. Pöytäkirjoista ilmenee mittarityöryhmän toiminnassa käsitellyjä asioita. Pöytäkirjat ovat tämän tutkimuksen johtopäätösten ja kehitysehdotusten kannalta erittäin merkittävä aineisto.

Tutkimuksen aineistona ovat olleet myös poliisin talousrikostorjunnan tulostittarit. Tutkimuksessa on analysoitu niiden soveltuvuutta ja käyttökelpoisuutta suhteessa talousrikostorjuntaohjelmien ja strategian tavoitteisiin.

3.3 Tutkimuksen luotettavuus

Tutkimuksen tavoite on esittää totuus tutkimuskohteesta ja välttää virheellisen tiedon kertomista. Tutkimusten luotettavuus ja pätevyys kuitenkin vaihtelevat, joten tutkimusten luotettavuutta on tärkeä pyrkiä arvioimaan. Luotettavuuden arvioinnissa käytetään erilaisia mittaus- ja tutkimustapoja. Niiden perusteella määrittyy tutkimuksen reliabelius ja validius. (Hirsjärvi, Remes ja Sajavaara, 231) Myös Tuomen ja Sarajärven (202, 158) mukaan kaikessa tutkimuksessa tietenkin pyritään välttämään virheitä. Tämän vuoksi jokaisessa tutkimuksessa on arvioitava tutkimuksen luotettavuutta.

Reliaabelius ja validius

Yksi luotettavuutta kuvaava asia on tutkimuksen mittaustulosten toistettavuus eli reliabelius. Se voidaan todeta usealla tavalla. Jos useampi tutkija päätyy tutkimuksissaan samaan tulokseen, voidaan tuloksia pitää reliabelina.

Tutkimuksen pätevyys eli validius tarkoittaa valitun mittarin tai tutkimusmenetelmän kykyä mitata sitä mitä on tarkoituskin mitata. Tutkija usein kuvittelee tutkivansa kohdetta oikealla menetelmällä tai mittarilla havaitsematta niiden virheellisyyksiä. Näin menetellen voidaan päätyä väriin tutkimustuloksiin menetelmästä tai mittarista johtuen. Tarkoitus ja tavoite on päätyä päteviin lopputuloksiin mutta huonosti valittu menetelmä tai mittari antavat väriä tuloksia. (Hirsjärvi, Remes ja Sajavaara, 231 - 232)

Kaikkia tutkimuksia tulisi jollain tavalla arvioida niiden luotettavuuden ja pätevyyden osalta. Laadullisen tutkimuksen luotettavuutta parantaa tarkka selostus siitä, miten tutkimus on toteutettu. (Hirsjärvi, Remes ja Sajavaara, 232)

Alasuutarin (2011, 84) mukaan laadulliselle tutkimukselle olisi luontaista käyttää aineistoa, jota on mahdollista tarkastella useasta näkökulmasta. Sellainen aineisto olisi ihanteellista, joka olisi joka tapauksessa olemassa riippumatta tutkimuksesta tai sen tekijästä.

Tämän tutkimuksen aineisto on pitkälti virallisten julkisten dokumenttien sisällön analyysiä. Tutkimuksessa analysoituihin dokumentteihin on tutkimuksessa viitattu ja viittaukset on asianmukaisesti merkitty. Näin ollen kaikkiin tutkimuksessa analysoidut tai viitattut dokumentit ovat kenen tahansa helposti ja vapaasti löydettävissä. Tutkimus on

näin ollen helposti toistettavissa ja tulokset helposti vertailukelpoisia. Osallistuvan havainnoin osalta aineisto on myös suurelta osin dokumentoitua. Niiltä osin, kun analyysi perustuu keskusteluihin ja kommentteihin, ei tilanteiden autenttisuutta voi kiistää. Laadullisen tutkimuksen traditioon kuuluu osallistuvan havainnoin metodi, jossa aineisto pyritään kuitenkin dokumentoimaan mahdollisimman hyvin.

3.4 Sisällönanalyysi

Sisällönanalyysi on perusanalyysimenetelmä. Tuomi ja Sarajärvi (2018, 103) kirjoittavat kuinka sitä voidaan käyttää kaikissa laadullisen tutkimuksen perinteisissä tutkimuksissa. Sitä voi pitää paitsi yksittäisenä metodina, myös väljänä teoreettisena kehyksenä, joka voidaan liittää erilaisiin analyysikonaisuuksiin. Sisällönanalyysin avulla voidaan tehdä monenlaista tutkimusta. Useimmat eri nimillä kulkevat laadullisen tutkimuksen analyysimenetelmät perustuvat periaatteessa tavalla tai toisella sisällönanalyysiin.

Analyysin toteuttamisesta on monenlaisia kuvauksia. Tuomi ja Sarajärvi (2008, 104) kuvaavat analyysin toteuttamista seuraavasti:

1. *Päätä, mikä tässä aineistossa kiinnostaa ja tee vahva päätös!*
2. a) *Käy läpi aineisto, erota ja merkitse ne asiat, jotka sisältyvät kiinnostukseesi.*
 b) *Kaikki muu jää pois tästä tutkimuksesta!*
 c) *Kerää merkityt asiat yhteen ja erilleen muusta aineistosta.*
3. *Luokittele, teemoita tai tyypittele aineisto.*
4. *Kirjoita yhteenveto*

Edelliseen liittyen laadullisen analyysin vaikeutena voidaan pitää sitä, että analysoitavaa materiaalia löytyy paljon. Kiinnostavia asioita löytyy jatkuvasti ja uutta raportoivaa tulee eteen koko ajan. Tällöin on tehtävä päätös ja rajattava tarkoin se mitä tullaan tutkimaan ja raportoimaan omassa tutkimuksessa. Se mistä ollaan kiinnostuneita, ilmenee tutkimuksen tarkoituksesta ja tutkimuksen tehtävästä tai tutkimusongelmasta. (Tuomi ja Sarajärvi 2018, 78)

Dokumenttien analysointi voidaan tehdä Tuomen ja Sarajärven mukaan (2018, 117) hyvin sisällönanalyysin keinoin. Dokumenteiksi voidaan käsittää kirjat, artikkelit,

päiväkirjat, kirjeet, haastattelut, puheet, keskustelut, dialogit, raportit ja oikeastaan melkein mikä tahansa kirjallisessa muodossa oleva materiaali. Sisällönanalyysillä pyritään saamaan tutkittavasta ilmiöstä tiivistetty kuvaus yleisessä muodossa.

Myös Grönforsin (2011, 94) mukaan kvalitatiivisen keinoin kerättyä materiaalia voidaan tarkastella sisällönanalyysin avulla. Aineisto voidaan järjestellä johtopäätösten tekoa varten. Sisällönanalyysillä voidaan tehdä teoreettista pohdintaa, mutta se tapahtuu kuitenkin tutkijan oman järjellisen ajattelun avulla. (Ks. myös Puustinen 2010, 81).

Pyrin tutkimuksessani aineistolähtöisesti ymmärtämään, kuvaamaan ja selittämään poliisin talousrikostorjuntastrategiaa dokumenttien pohjalta. Strategia-asiakirjoja analysoimalla pyrin selventämään niitä keskeisiä tekijöitä, joilla on vaikutusta tai joilla pyritään ohjaamaan ja suuntaamaan poliisin talousrikostorjuntaa. Tavoitteena on tutkia ja mahdollisesti löytää vastauksia siihen, miten strategia on kehittynyt ajan kuluessa, mitkä tekijät siihen ovat vaikuttaneet ja mikä on ollut niiden vaikuttavuus.

Kamenskyn (2010, 114) mukaan analyysityö parantaa organisaation strategiatyöskentelyä kolmella tavalla 1) Se luo perustan strategioiden luomiselle, toteuttamiselle ja uusimiselle. 2) Se kehittää lähtötilanteen tuntemusta organisaation toimintaympäristössä ja itse organisaation sekä näiden välisessä vuorovaikutuksessa. 3) Se kehittää ihmisten strategista osaamista parantamalla analysointitietoja ja -taitoja sekä parantamalla ihmisten halua ja rohkeutta strategiatyöhön. Lisäksi analyysityö luo edellytyksiä yhteisen strategisen näkemyksen syntymiselle.

Jo ensimmäisessä 1996 vuoden harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaohjelman tavoitteena oli talousrikollisuutta koskevan tutkimuksen lisääminen. Poliisiammattikorkeakoulussa on tehty viime vuosina paljon talousrikostutkintaan ja talousrikostorjuntaan liittyvää tutkimusta. Talousrikostorjuntaohjelmien vaikuttavuuden tutkimus on kuitenkin ollut vähäistä. Vuonna 2016 luotua talousrikostorjunnanstrategiaa ei ole aikaisemmin analysoitu eikä sen vaikuttavuutta ole tutkittu.

3.5 Osallistuva havainnointi

Tutkimuksessa on tarkoitus hyödyntää osallistumistani mittarityöryhmän työskentelyyn. Pyrin tekemään osallistuvaa havainnointia työryhmän toiminnasta. Martti Grönfors kirjoittaa Aaltolan ja Vallin toimittamassa kokoelmateoksessa (2010, 154) kuinka havaintojen teko on osa arkielämää, eikä tieteellisten havaintojen teko olennaisesti ole erilaista. Tieteessä vain pyritään havaintoja tekemällä hankkimaan aineistoa tietyn ongelman tai ilmiön eri tekijöistä. Arkihavainnoista poiketen tieteellisessä ajattelussa havainnoista pyritään työstämään analyysin avulla tieteellisiä johtopäätöksiä.

Havaintojen teko on tutkimuksessa tärkeä aineistonhankintamenetelmä. Tutkimuksessa havainnointi on systemaattista ja suunnitelmallista. Havainnointi tapahtuu tyypillisesti tutkimuskohteen luonnollisessa ympäristössä. Se sopii hyvin toiminnan ja käyttäytymisen kuvaamiseen ja sen ymmärtävään tulkitsemiseen. Sitä käytetään yleisesti kvalitatiivisissa ja tapaustutkimuksissa. Havainnointi soveltuu myös hyvin sellaisen asian tutkimiseen, josta ei ole kovin paljon tietoa etukäteen. (Uusitalo 1999, 89)

Uusitalon (1999, 90) mukaan osallistuvassa havainnoinnissa tutkija osallistuu ryhmän toimintaan sen jäsenenä. Siihen kuuluu usein vapaamuotoisia keskusteluja, kun tutkija on vuorovaikutuksessa tutkimuskohteen muiden jäsenten kanssa. Osallistuvassa havainnoinnissa on monia etuja. Tutkija ei vaikuta tai luo tutkimustilannetta jonka johdosta toiminta tai käyttäytyminen muuttuisi. Tutkijalla on mahdollista saada sellaista tietoa tutkimuskohteesta, jota ei ulkopuoliselle paljastettaisi. Osallistuvaan havainnointiin liittyy toki myös rajoittavia tekijöitä. Ryhmän jäsenen velvollisuudet sitovat myös tutkijaa. Tämä saattaa vaikeuttaa havaintojen teon systemaattisuutta muun muassa siitä syystä, että havainnot voidaan kirjata ylös vasta jälkikäteen. Tämä saattaa vaikuttaa myös tutkimuksen luotettavuuteen. Myös eettiset ongelmat voivat haitata osallistuvaa havainnointia.

Osallistuvan havainnoinnin materiaalina toimii tässä tutkimuksessa työryhmän kokouspöytäkirjat, omat muistiinpanot ja keskustelut työryhmän puheenjohtajana toimineen Sisäministeriön poliisitarkastaja Juha Tuovisen kanssa. Työryhmän sisäisiä keskusteluita ei lainata eikä analysoida tässä tutkimuksessa salassapitoa koskevan problematiikan välttämiseksi.

3.6 Triangulaatio

Kun tutkimuksessa käytetään erilaisia lähestymistapoja, tiedonkeruumenetelmiä ja analyysimenetelmiä, on tutkimusasetelma monimenetelmäinen. Puhutaan tutkimuksen triangulaatiosta, jolla pyritään saamaan tutkittavasta ilmiöstä syvällisempi näkemys. Tutkimustehtävän ratkaisemiseksi voidaan käyttää useita menetelmiä kuten havainnointia, haastatteluja ja dokumentteja. Useita menetelmiä käyttäen voidaan myös lisätä tutkimuksen tulosten luotettavuutta. Eri lähteistä saatavien samanlaiset tulokset lisäävät luotettavuutta. Näin ollen triangulaatio lisää tutkimuksen reliabiliteettia ja validiteettia. (Kananen 2017, 34 ja 154) Tässä tutkimuksessa pyrin saamaan selvitystä ilmiöön dokumenttien sisällönanalyysillä ja mittarityöryhmän toimintaan kohdistetulla osallistuvalla havainnoinnilla. Osallistuva havainnointia tehdään tässä tutkimuksessa lähinnä jälkikäteisenä havainnointina, jolloin tarkastelun kohteena on työryhmän pöytäkirjat ja omat muistiinpanot työryhmän työskentelystä.

4 TEOREETTINEN VIITEKEHYS JA KESKEISET KÄSITTEET

Tuomen ja Sarajärven (2018, 18 – 19) mukaan tutkimuksen viitekehyyksessä kuvataan tutkimuksen keskeisiä käsitteitä ja niiden välisiä suhteita. Viitekehyyksen muodostavat tutkimusta ohjaava metodologia ja se, mitä tutkittavasta aiheesta jo tiedetään. Uusitalon (1999, 42) näkemyksenä on, että viitekehyyksen tehtävänä on kertoa, miten kohdeilmiötä on tarkoitus lähestyä. Viitekehyyksessä kuvataan mihin aikaisempiin tutkimuksiin kyseessä oleva tutkimus liittyy sekä millaisen käsitteistön valossa ilmiötä aiotaan tarkastella.

Alasuutarin (2011, 79) mukaan tutkimushavaintoja tulee tarkastella johtolankoina. Tarkastelua näihin johtolankoihin tulee kohdistaa vain tietystä tutkimuksessa määritellystä näkökulmasta. Tätä näkökulmaa kutsutaan tutkimuksen teoreettiseksi viitekehyykseksi.

Tässä tutkimuksessa teoreettinen viitekehys liittyy yleisesti poliisin talousrikostorjunnan strategiaan, strategiseen johtamiseen, tulosohtaukseen ja erityisesti talousrikostutkimuksen yhteiskunnallisen vaikuttavuuden merkitykseen. Aineiston analyysillä ja dokumenttien

objektiivisen tarkkailun avulla pyritään kuvaamaan poliisin talousrikostorjunnan vaikuttavuutta ja miten sitä kyetään mittaamaan?

4.1 Strateginen suunnittelu

Strategian toteuttaminen ja jalkauttaminen koetaan useimmiten tärkeäksi asiaksi, johon useimpien mielestä pitäisi panostaa. Strategiat ymmärretään suunnan näyttäjinä organisaation toiminnassa. Strategioissa kuvataan sitä mitä organisaation tulisi tehdä ja saavuttaa. Strategioiden suunnitteluun ja luomiseen panostetaan organisaatioissa mutta kuitenkin strategia jää useimmille organisaatiotasolle vieraaksi. Mikä siihen on syynä? Missä epäonnistutaan ja mistä se johtuu? Millä tavoin strategian omaksumista ja toteuttamista voidaan parhaiten edistää? Usein ongelmana on se että, asioiden seuraaminen ja mittaaminen eivät onnistu tai mittarit eivät ole oikeat. Käytössä olevat mittarit eivät aina huomioi strategisia tavoitteita. Tästä johtuu se, että tulosjohtaminen on haasteellista koska olemassa olevat mittaamis- ja tilastointitavat eivät kerro oikeaa tilannetta kentällä. Yhtenä syynä voi olla se, että ei ole olemassa mitään tiettyä kaavaa, miten strategia voidaan toteuttaa. (Lindroos ja Lohivesi 2004, s 159.) Tämän tutkimuksen tavoitteena on selvittää, miten hyvin talousrikostorjunnan strategia on toiminut ja onko sillä ollut sen tavoitteiden mukaista vaikuttavuutta.

4.2 Strateginen johtaminen

Strategian toteutuminen on siis pitkälle riippuvainen siitä, miten organisaatiota ja strategian toteuttamista johdetaan. Organisaation ylin johto on kaikkein keskeisimmässä roolissa strategiaa toteutettaessa. Organisaation suunnan määräävää strategia määrittellään yleensä johdon toimesta, joten edellä mainittu kuulostaa luonnolliselta. Lindroosin ja Lohiveden mukaan (2004, 159) johtaminen tarkoittaa samaa kuin strategialinjausten toimeenpanoa. Tätä tehtävää ei myöskään voi delegoida kenellekään.

Myös Kamenskyn (2010, 28) mukaan johtaminen ratkaisee yrityksen menestymisen. Lisäksi osaaminen ja vuorovaikutus ovat pitkällä aikavälillä ratkaisevia yrityksen menestymisen kannalta. Kamenskyn mukaan strategia, johtaminen ja osaaminen ovat jo pitkään olleet liikkeenjohtamisessa pinnalla ja vuorovaikutuksen merkitys on lisääntymässä.

Strategia toteutetaan toimintasuunnitelmien avulla. Strategia toteutuu vain päivittäisen käytännön toiminnan kautta. Toteutumisen onnistuminen edellyttää organisaatiolta tekemisen halua ja taitoa sekä esimiehiltä johdonmukaisesti strategian suuntaista johtamista. Ylimmän johdon rooli on toiminnan vauhdittaja ja valvoja. Sen rooli on keskeinen eikä voi vetäytyä ikinä taka-alalle. Strategian käytännön toteutuminen tarkoittaa pitkälti samaa kuin toiminnan johtaminen. Johtamistyön tärkein tavoite on saada strategia toteutumaan ja jos näin ei tapahdu, on vikaa yleensä syytä etsiä joko huonosta strategiasta tai huonosta johtamisesta. (Lindroos ja Lohivesi 2004, 47 – 48)

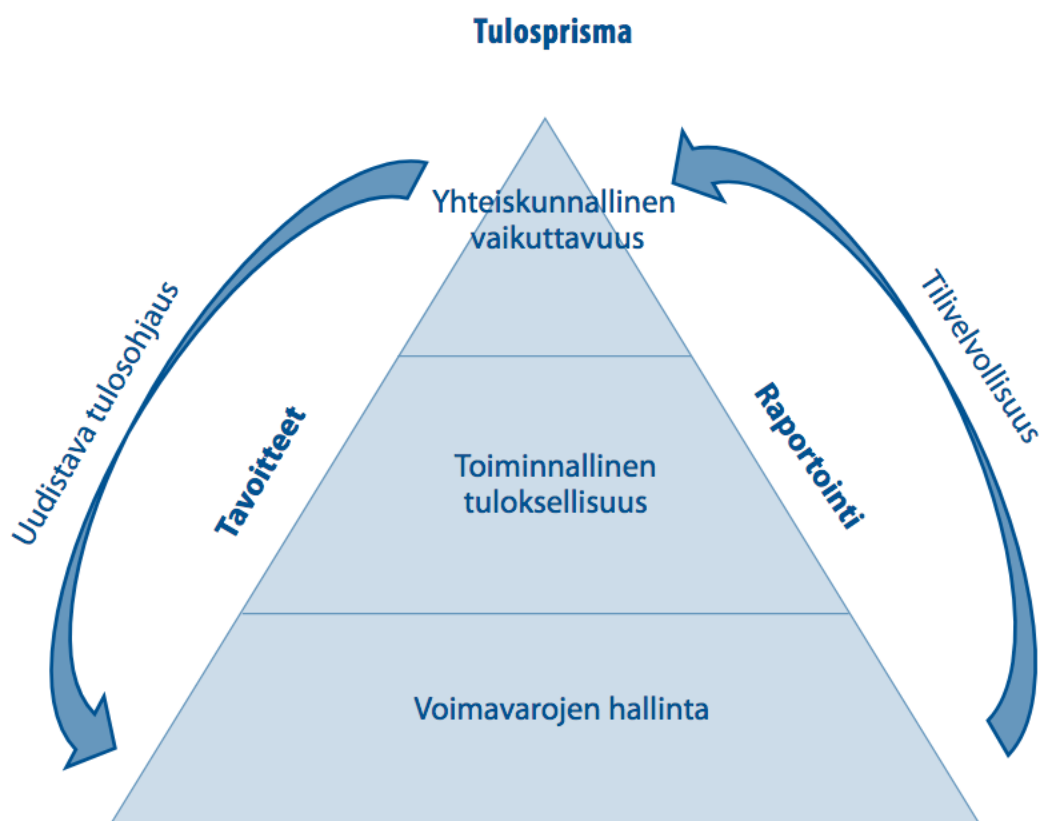
Kaplan ja Norton mukaan erityisesti BSC-menettely on tehokas välinen, kun strategioita jalkautetaan. Menettelyllä pyritään löytämään vastausta strategioiden toimeenpanon ja toteutumattomuuden perinteiseen ongelmaan. (Lumijärvi ym. 2003, 156, Kaplan ja Norton 1996) Strategia on joukko hypoteeseja syistä ja seurauksista. Mittausjärjestelmä pitäisi luoda siten, että tavoitteet ja toimenpiteet ovat sellaisessa suhteessa, että niitä voidaan arvioida ja kehittää jatkuvasti (Kaplan ja Norton 1996, 30).

4.3 Tulosohejus

Mittarit ja mittaristot muodostavat tulosohejuksen perustan ja niiden tulee noudattaa tuloksellisuuden peruskriteerien eli tulospriaman jaottelua. Tuloksellisuuden peruskriteerit muodostuvat yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta ja toiminnallisesta tuloksellisuudesta. Olennaista kriteereissä on se, että toiminnan tuloksellisuus muodostuu eri osa-alueiden yhteisvaikutuksesta. Hyvin toimivassa tulosohejuksessa tunnuslukuja käytetään mittaamisen apuna kaikilla tuloksellisuuden osa-alueilla. Tulosohejuksen lähtökohtana on, että virastojen tulostavoitteet painottuvat toiminnan taloudellisuutta ja tuottavuutta sekä laatua ja palvelukykyä ja muita välittömiä vaikutuksia koskevat asiat. Mutta myös yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet ohjaavat virastojen tulostavoitteiden asettamista. Valtioneuvoston tasolla voidaan tehdä valintoja laajoista toimenpidekokonaisuuksista ja vaikuttaa näin koko yhteiskunnan kehitykseen kaikilla osa-alueilla. Näistä laajoista vaikutusketjuista on myös perusteltua käyttää vaikuttavuustavoitteita yksittäisten virastojen tulostavoitteissa. (Tulosohejuksen käsikirja 2005, 26)

Vain harvat organisaatiot kykenevät luomaan tulosmittarit, jotka kuvaavat strategisten tavoitteiden saavuttamista ja sitä kautta saamaan mittaamisesta hyötyä toiminnan suuntaamiseen. Yksi virhe tulosohjauksessa ja -mittaamisessa on se, että mittareita ei ole kytketty strategiaan. Usein mitataan liikaa erilaisia ja epäoleellisia asioita koska mittaristo on kopioitu suoraan jostain muualta eikä sovellu kyseisen yrityksen strategian mittaamiseen. Toinen virhe tehdään siinä, että mittareiden ja strategian välillä ei ole validoituja linkkejä. Tätä yhteyttä ei myöskään koskaan tarkasteta. Kolmas virhe on usein se, että organisaation tulostavoitteen on väärin asetettu. Useimmiten ne on asetettu liian korkealle. Neljäs virhe on siinä, että mittaus tehdään väärin. Epäluotettavat tulokset johtavat väärin toimenpiteisiin eikä niitä osata korjata, kun väärä menetelmä ei tunnisteta. (Ittner & Larcker 2003, 1 – 7)

Kuviosta 1. on havaittavissa, kuinka tulosprisman huipulla ovat yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet, joista johdetaan seuraavalla tasolla olevat yleiset tulostavoitteet. Tulosprisma uudistettiin tulosohjauksen kehittämishankkeessa kuvaamaan paremmin yhteisten tavoitteiden mukanaoloa ja ohjauksen poikkihallinnollisuutta. (Tulosohjauksen kehittämishankkeen loppuraportti 2012, 15)



Kuvio 1. Lähde: Tulosohjauksen kehittämisen loppuraportti 2012, 16

4.4 Keskeiset käsitteet

Tässä kappaleessa määritellään tutkimuksen kannalta keskeiset käsitteet. Käsitteet on määritelty laajasti johtuen niiden monitahoisuudesta ja kompleksisuudesta.

4.4.1 Strategia

Karlöfin (2004, 19) mukaan strategia sana juontaa juurensa kreikan kielen kenraalia tarkoittavaan sanaan stratigos, joka puolestaan tulee sanoista stratos (armeija) ja agein (johtaa). Antiikin ajan strategit sovelsivat oppejaan saavuttaakseen voittoja taisteluissa. Sotilaallisen menestyksen lisäksi strategit pyrkivät säilyttämään rauhan, puolueettomuuden ja vallitsevat valtasuhteet. Nykyään liiketaloustieteessä strategia nähdään pyrkimyksinä ja tavoitteina. Edelleen strategia nähdään pitkäjänteisenä ja kokonaisvaltaisena liikemiestaitona. Strategia on operatiivista johtamista kauaskantoisempaa ja kattavampaa.

Kamenskyn (Kamensky 2010, 18) mukaan strategia -käsitteen laaja-alaisuuden ja monitahoisuuden vuoksi strategiaa on mahdotonta yhdellä lyhyellä määritelmällä. Lähtökohdaksi hän ottaa teoksessaan kolme määritelmää, jotka ovat osittain päällekkäisiä mutta kuitenkin täydentävät toisiaan. 1) *Strategia on yrityksen tietoinen keskeisten tavoitteiden ja toiminnan suuntaviivojen valinta muuttuvassa maailmassa.* 2) *Strategian avulla yritys hallitsee ympäristöä.* 3) *Strategian avulla yritys tietoisesti hallitsee ulkoisia ja sisäisiä tekijöitä sekä niiden välisiä vuorovaikutussuhteita siten, että yritykselle asetetut kannattavuus-, jatkuvuus- ja kehittämistavoitteet pystytään saavuttamaan.*

Jokaisessa organisaatiossa strategiaa käsitellään eri tavalla. Yhdessä yrityksessä strategia on tulojen ja voittojen kasvuun tähtäävä taloudellinen suunnitelma, kun taas toisen organisaation strategia käsitellään tuotteiden ja palveluiden, kohdeasiakkaiden tai laadun ja valmistusprosessien avulla. (Kaplan ja Norton 2004, 27)

Strategia on laaja-alainen ja monitahoinen käsite. Seuraavaksi kuvaan lyhyesti strategian luomisessa tärkeäksi katsottuja elementtejä.

Strategian luominen

Lindroos ja Lohivesi kuvailevat (2004, 31 – 32) strategiaprosessiin tavallisesti kuuluvat viisi keskeistä työkappausta:

- 1) *strategisten tietojen keruu ja analysoinnin vaihe*
- 2) *strategian määrittelyvaihe*
- 3) *strategisten projektien suunnitteluvaihe*
- 4) *strategian toteutusvaihe*
- 5) *strategian seurannan, arvioinnin ja päivityksen vaihe*

Strategisten tietojen keruun ja analysoinnin vaihe käynnistyy toimintaympäristöä koskevilla analyyseillä. Tässä vaiheessa arvioidaan muun muassa oman liiketoiminnan kannalta oleellisina pidettyjä toimintaympäristön muutoksia, sisäisen toiminnan tilaa sekä markkinoiden ja kilpailuaseman kehittymistä. (Lindroos & Lohivesi, 32)

Analyysivaiheen jälkeen on päätösten tekeminen siitä, millaisia päämääriä oman organisaation toiminnalle asetetaan strategiajakson ajaksi tai pidemmäksi. Strategian määrittelyvaiheessa tavoitteena on aluksi kiteyttää organisaation perustehtävän mukaisten puitteiden pohjalta riittävän haastava, mutta kuitenkin realistinen näkemys tulevan toiminnan linjaamisen pohjaksi. Strategialinjausten tulee pysyä organisaation omien eettisten arvojen ja toimintaperiaatteiden määrittämässä kehikossa. Määrittelyvaiheessa tulee tavoitteiden olla riittävän konkreettisia asioita. Sellaisia tavoitteita, joita oikeasti halutaan saavuttaa. Tavoitteiden tulee lisäksi olla sen verran haastavia, että saadaan organisaatio liikkumaan pois omalta mukavuusalueeltaan. Hyvä strategia on yleensä yksinkertainen, ja siihen on kyetty tunnistamaan muutama tärkeä kehittämisen kohde. Strategian määrittelyvaiheen tuloksena tulisi saada aikaan dokumentti, johon on kirjattu tehdyt päätökset visiossa kiteytetyistä päämääristä, sekä valitut keinot päämäärien toteuttamiseksi. (Lindroos & Lohivesi, 42 - 45)

Strategisten projektien suunnitteluvaiheessa tunnistetaan ja täsmennetään, millaisia muutoksia pitää saada aikaiseksi. Strategian mukaisia kehitysprojekteja tulee määrittää koko strategiajaksolle. (Lindroos & Lohivesi, 46)

Strategia toteutetaan vuosittaisten toimintasuunnitelmien avulla. Strategia toteutuu vain päivittäisen käytännön toiminnan kautta. Toteutumisen onnistuminen edellyttää organisaatiolta tekemisen halua ja taitoa sekä esimiehiltä johdonmukaisesti strategian suuntaista johtamista. Ylimmän johdon rooli on toiminnan vauhdittaja ja valvoja. Sen rooli on keskeinen eikä voi vetäytyä ikinä taka-alalle. Lindroosin ja Lohiveden mukaan strategian käytännön toteutuminen tarkoittaa pitkälti samaa kuin toiminnan johtaminen. Johtamistyön tärkein tavoite on saada strategia toteutumaan ja jos näin ei tapahdu, on vikaa yleensä syytä etsiä joko huonosta strategiasta tai huonosta johtamisesta. (Lindroos ja Lohivesi, 47 – 48)

Strategian seurannan, arvioinnin ja päivityksen vaiheissa arvioidaan säännöllisin väliajoin, miten tehdyt strategialinjaukset edelleen pitävät paikkansa ja voidaanko jatkaa samalla tavalla vai onko syytä tehdä täsmennyksiä tai jopa uusi linjauksia. Strategian tulee olla sopivan joustava, jotta organisaatiolla on edellytykset ottaa huomioon erilaisia muutoksia. Organisaation menestys perustuu usein kykyyn tehdä muutoksia, valmiudesta muutoksiin ja muutosten nopeuteen. (Lindroos & Lohivesi, 48 – 49)

4.4.2 Mittaaminen, mittarit, mittaristo ja mittaristomallit

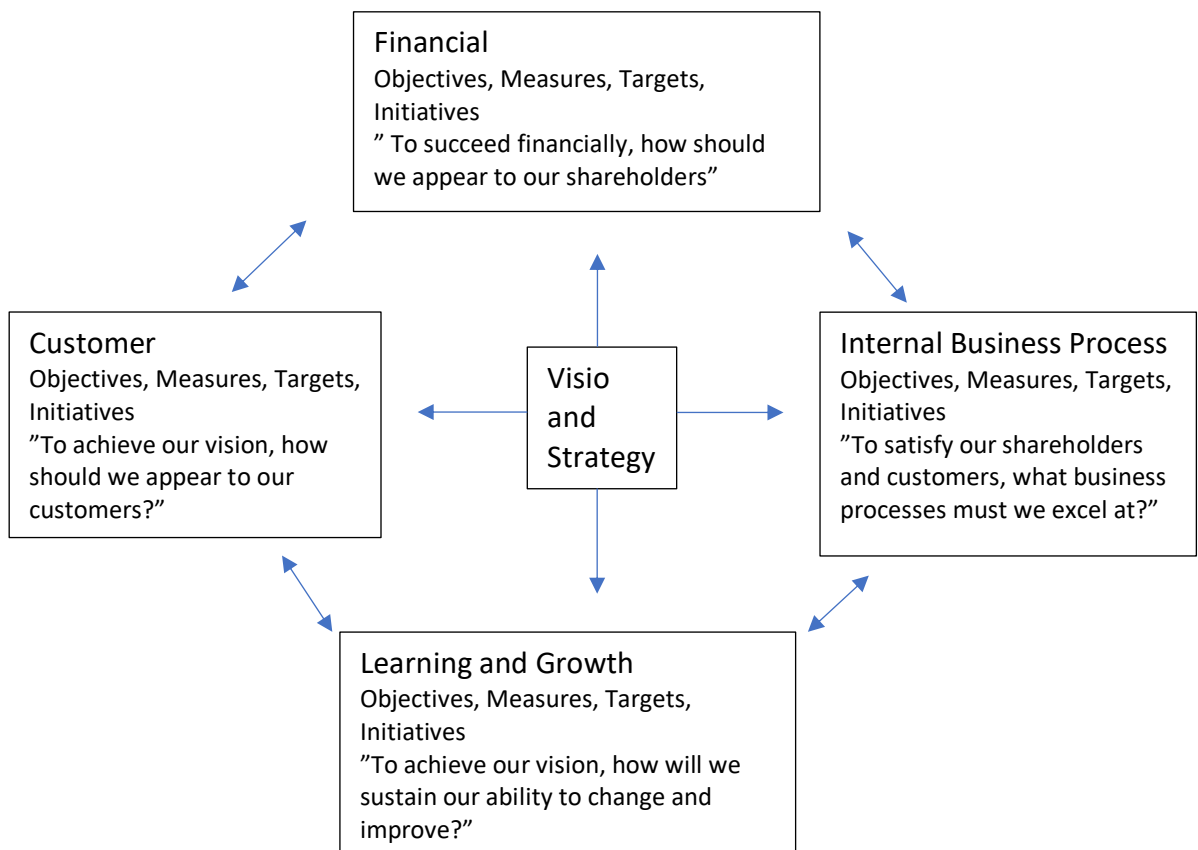
Ylisirniön (2011, 23 ja 25) mukaan mittaaminen on yleisesti käsitettynä operaatio, jolla halutaan saada tietoa tutkittavasta kohteesta ja saadun tiedon avulla tehdään johtopäätöksiä mahdollisista toimenpiteistä. Tärkeää mittaamisessa on sen avulla halu saada tehtyä jotain, ei pelkästään tietää jotain. Mittaamiselle pitää aina löytyä syy. Pelkästään mittaamalla jotain ei ole arvoa, vaan mittaamisen tulee olla osa isompaa kokonaisuutta. Samoin kuin organisaation strategiatyön tulee olla pitkäjänteistä ja rakenteellisesti kehittyvää työtä, niin mittaamisenkin tulee kehittyä ja olla pitkäjänteistä. Mittaamisen tulee kehittyä yhdessä strategian kanssa, jotta strategiaa voidaan mitata.

Lönnqvistin, Kujansivun ja Antikaisen (2006, 11 – 14) mukaan suorituskyvyn mittaus on perinteinen johtamis- ja ohjaustyökalu. Sillä tarkoitetaan prosessia, jonka tarkoituksena on selvittää tai määrittää tunnuslukuja käyttäen jonkin liiketoiminnallisen tekijän tila. Prosessissa tunnistetaan tavoitteiden kannalta keskeisiä menestystekijöitä, mitataan niitä ja käytetään mittareista saatavaa informaatiota organisaation kehittämisen apuna. Suorituskyvyn mittaus on tärkeä osa toiminnan ohjaamista, ja sen avulla voidaan viestiä henkilöstölle, mitkä asiat ovat tärkeitä. Mittari tarkoittaa täsmällisesti määriteltyä menetelmää, jonka avulla kuvataan tietyn menestystekijän suorituskykyä. Mittaristo on kokonaisuus, joka muodostuu mittauskohteen kannalta keskeisistä mittareista. Mittaristomallit ovat viitekehyksiä, joiden avulla suorituskykymittaristo voidaan rakentaa organisaatioon. Tunnetuin mittaristomalli on Kaplanin ja Nortonin lanseeraama Balanced Scorecard.

Robert S. Kaplan ja David P. Norton julkaisivat tasapainotetun mittariston menetelmän jo vuonna 1992. Vuonna 1996 Kaplan ja Norton julkaisivat aiheesta ensimmäisen kirjan. Balance Scorecard menetelmä viittaa neljän tarkastelualueen tasapainoon ja myös näiden alueiden tasapainoon pitkän ja lyhyen tähtäimen mittareiden, tavoiteltujen tulosten ja niihin vaikuttavien asioiden mittareiden tasapainoon. (Kaplan ja Norton 1996, 24 – 25) Mittausjärjestelmään kuuluu taloudellisia mittareita, jotka kertovat jo tehtyjen toimenpiteiden tuloksista. Järjestelmään kuuluu lisäksi operatiivisia mittareita, jotka kertovat asiakkaan saamaan arvoon, sisäisiin prosesseihin ja organisaation kykyyn

toteuttaa uudistuksia ja parannuksia. Viimeiset mittarit kuvaavat tulevia suoritus- ja tulostensaantimahdollisuuksia. Tasapainotetun mittariston avulla kyetään tarkastelemaan toimintaa neljästä tärkeästä näkökulmasta: 1. Miten asiakkaat suhtautuvat meihin, 2. Missä meidän on oltava parhaita, 3. Kuinka voimme kehittää toimintaamme ja lisätä tuottamaamme arvoa ja 4. Kuinka omistajat suhtautuvat meihin? Ensimmäinen kysymys koskee asiakkaan näkökulmaa. Toinen kysymys liittyy sisäiseen näkökulmaan. Kolmas käsittelee kekseliäisyyttä ja oppimista. Neljäs kysymys koskee perinteistä taloudellista näkökulmaa. (Karlöf 1998, 208 – 209)

Balanced Scorecardin mittarit pohjautuvat kaikki organisaation visioon ja strategiaan. Mittariston muodostavat mittarit neljästä näkökulmasta: taloudellinen näkökulma, asiakasnäkökulma, prosessinäkökulma sekä oppimisen ja kehittymisen näkökulma. Kuvio 2. on Kaplanin ja Nortonin teoksesta ”The Balanced Scorecard, Translating Strategy into Action”.



Kuvio 2. Lähde: Robert S. Kaplan ja David P. Norton (1996, 9)

Kaplanin ja Nortonin mukaan mittaristoa tulee käyttää myös organisaation kommunikoinnin, informoinnin ja oppimisen välineenä. Mittaristo ei ole vain seuranta ja kontrollointijärjestelmä. Mittariston avulla organisaation johto voi kommunikoida työntekijöiden kanssa organisaation strategiasta ja tavoitteista. Balanced Scorecardin avulla mitataan organisaation kriittisten menestystekijöiden suorituskykyä. (Lönnqvist ym. 2004, 52, ks myös Ikonen 2006, 31)

Poliisin strategisen ohjaus- ja arviointijärjestelmän uudistamista Balanced Scorecard -mallin mukaisesti on tehty tutkimushankkeessa, jota kuvattiin tutkimuksen kappaleessa 2.3.

Tulosohjaukseen liittyy keskeisesti tulosten arviointi ja mittaaminen selkeällä ja luotettavalla tavalla. Se on osoittautunut haasteelliseksi usealla hallinnonalalla. Valtionvarainministeriön vuonna 2005 julkaiseman tulosohjauksen käsikirjan (VM 2005, 45 – 46) mukaan hyvän tulosmittarin yleisinä ominaisuuksia pidetään ainakin seuraavia:

- *mittari kuvaa toiminnan tuotosta tai aikaansaannosta eikä tekemistä*
- *mittari kuvaa todella niitä asioita, joita halutaan saavuttaa tai jotka ovat keskeisiä toiminnan onnistumisen kannalta*
- *mittarin arvoon voidaan vaikuttaa viraston omin toimenpitein*
- *mittarin arvoille voidaan asettaa tavoitteita*
- *mittaria voidaan käyttää suhteellisen vakiintuneena (vaikka voidaankin hienosäätää aika ajoin) ja tehdä vertailuja ajallisesti*
- *Mitattava asia kytkeytyy toiminnan peruspäämääriin ja strategioihin, jolloin sen seurannalla on merkitystä toiminnan johtamiselle ja ohjaamiselle*
- *mittaria tulkitaan samalla tavalla niin virastossa kuin ministeriössäkin*
- *mittaustiedot saadaan suhteellisen vähillä voimavaroilla*

Tulosohjauksen käsikirjan (2005, 47) mukaan mittaamisen tulee perustua systemaattiseen tietojen keräämiseen. Mittarit ja tunnusluvut tulee määritellä mittausjärjestelmää varten. Myös mahdolliset mitta-asteikot ja tiedonlähteet tulee määritellä. Mittaustiedot on mahdollisuuksien mukaan hyvä saada suoraan toiminnan jatkuvasta seurannasta ja laskentajärjestelmistä tai valmiista tilastoista. Mittaustiedoilla tulee olla tarkkuus- ja luotettavuusvaatimukset. Erittäin tärkeää on, että mittauksen tekeminen on selkeästi vastuutettu samoin kuin tietojen kokoaminen ja raportointi.

Käsikirja ohjeistaa valitsemaan mittareita jotka:

- *kuvaavat mahdollisimman hyvin ja välittömästi asetettuja tavoitteita*
- *ovat merkityksellisiä myös tulosohjaajalle tai arvioijalle (esim. poliittisille päättäjille)*
- *ovat mahdollisimman ohjausvoimaisia eli mittaavat asioita, joiden perusteella voidaan tehdä toiminnallisia johtopäätöksiä.*

Seuraavia mittareita kannattaa varoa:

- *ovat kapeita sijaismittareita*
- *ovat vaikeita ymmärtää*
- *eivät ole viraston tai laitoksen omin toimin vaikutettavissa*
- *ovat kohtuuttoman raskaita tai kalliita käyttää (esim. tiedonkeruun työläys)*

4.4.3 Talousrikollisuus

Sisäasianministeriön (2006, ks. myös Kankaanranta & Muttilainen 2013, 13) määritelmän mukaan, talousrikoksella tarkoitetaan yrityksen, julkishallinnon tai muun yhteisön toiminnassa tai sen yhteydessä tai niitä hyväksi käyttäen toteutettua, huomattavaan välittömään tai välilliseen taloudelliseen hyötyyn tähtäävää rangaistavaa tekoa tai laiminlyöntiä. Tällaisella teolla tai laiminlyönnillä tarkoitetaan joko tosiasiallista, tai sellaiseksi naamioitua yritystoimintaa. Yrityksen tai yhteisön nimen käyttö ilman hyödyntavoittelua ei ole talousrikos. Talousrikoksilla tarkoitetaan myös yritystoimintaan verrattavaa suunnitelmallista, rangaistavaa tekoa tai laiminlyöntiä, jonka tavoitteena on huomattava taloudellinen hyöty.

Edwin Sutherlandin katsotaan olevan talousrikollisuuden ja erityisesti niin sanotun valkokaulusrikollisuuden tutkimuksen aloittaja. Hänen mukaansa valkokaulusrikollisuus oli yhteiskunnan johtoasemissa olevien harjoittamaan rikollisuutta. Sutherland tutki rikollisuutta tarkastellen yksilöllistä puolta. Hänen tutkimusongelmansa keskittyi sen kysymyksen ympärille, miksi korkeassa asemassa olevat henkilöt syyllistyivät omaan alaansa liittyvään rikollisuuteen. Valkokaulusrikolliset eivät Sutherlandin mukaan pitäneet itseään rikollisina kierteäessään veroja vaan ehkä vaan lainrikkoina. (Laitinen ja Virta 1998, 12, Sutherland 1949, 220)

Laitisen ja Virran (1998, 169) mielestä talousrikollisuus tulee määrittellä suhteellisen laajasti koska talousrikollisuus on jatkuvasti muuttuva eikä talousrikostentorjuntaakaan tule sitoa liian kapeaan määrittelyyn. Edelleen viranomaisyhteistyön kannalta on tärkeää käyttää laaja-alaista määrittelyä, jotta eri viranomaisten käyttämät määrittelyt sopivat talousrikostorjuntaa tekevien viranomaisten yhteistyökenttään. Edelleen Laitisen ja Virran käsityksen mukaan talousrikollisuus sisältää aineksia useista rikollisuuden muodoista kuten organisaatorikollisuus, yhteisörikollisuus, työrikollisuus, valkokaulusrikollisuus, organisoitunut rikollisuus ja ammattimainen rikollisuus.

Jokisen, Häyrysen ja Alvesalon (2002, 20 -21) mukaan talousrikoksissa on keskeistä erotuksena perinteisiin yksilörikoksiin se, että ne tehdään jonkin organisaation, usein yrityksen toimesta tai toiminnan puitteissa. Rikoksen mahdollistaa yritystoiminta, sen organisatorinen viitekehys tai korkea yhteiskunnallinen asema. Tutkijat viittaavat myös sisäministeriön edellä mainittuun määrittelyyn jossa: *”Talousrikoksella tarkoitetaan yrityksen tai muun yhteisön toiminnan yhteydessä tai niitä hyväksi käyttäen tapahtuvaa oikeudettomaan, välittömään tai välilliseen, taloudelliseen hyötyyn tähtäävää rangaistavaa tekoa...”* Tämä käsite ei myöskään rajaa pois sellaista toimintaa, joka olisi tehty muutoin laillisen liiketoiminnan yhteydessä. Talousrikoksia ovat myös sellaiset teot, jotka on tehty ainoastaan rikollista toimintaa varten perustetuissa yhtiöissä. Yleensä näiden tarkoituksena on vain hankkia hyötyä rikollisella toiminnalla.

Sisäasiainministeriön internet sivuilla kerrotaan, että talousrikoksia ovat vero-, kirjanpito-, arvopaperimarkkina- tai velallisen rikokset sekä osa virka- ja ympäristörikoksista. Yleisimpiä näistä ovat verorikokset, joiden osuus edellä mainituista talousrikoksista oli vuosittain noin 55 prosenttia. Viime vuosina tapahtunut verorikosten määrän kasvu johtuu osittain veroviranomaisen aiempaa aktiivisemmalla tarkastustoiminnalla. Yleinen taloudellinen tilanne vaikuttaa myös talousrikosten määrään. Yritystoimintaan liittyvien rikosten ohella merkittävää verotuksen kiertoa tehdään salakuljettamalla tupakkaa ja alkoholia. (Sisäministeriön internet -sivut)

Talousrikollisuus on hyvin pitkälti piilorikollisuutta. Viranomaisten tietoon ja esitutkintaan tulleet talousrikokset ovat vain pieni osa yhteiskunnassa tapahtuvasta talousrikollisuudesta. Kankaanranta ja Muttilainen (2013, 13) toteavat, että osa teoista saattaa tulla jonkin viranomaisen tietoon mutta tekoja ei ilmoiteta poliisille. Suuri osa

teoista jää myös kokonaan viranomaisilta piiloon. Nämä teot pitävät sisällään myös yritysten ja muiden organisaatioiden sisäisiä väärinkäytöksiä.

4.4.4 Harmaa talous

Harmaa talous on tärkeä määritellä ja erotella käsitteenä puhuttaessa talousrikollisuudesta ja harmaasta taloudesta.

Harmaan talouden selvitystyöryhmän raportin mukaan, harmaasta taloudesta tuli 1990 -luvun laman myötä erottamaton osa talouttamme. Selvitystyöryhmä määritteli keväällä 1995 harmaan talouden sinänsä lailliseksi toiminnaksi, josta ei ole maksettu lakisääteisiä veroja ja maksuja sen vuoksi, että toiminta ja tulonmuodostus ovat tapahtuneet viranomaisilta salassa tai siitä on annettu väärää tai puutteellista tietoa. Euroopan Unioni laskee harmaaseen talouteen myös laittoman kaupan, kuten huumekaupan. (Harmaan talouden selvitystyöryhmän loppuraportti 1995, 3)

Kansantaloudellisessa merkityksessä harmaalla taloudella tarkoitetaan sellaista taloudellisesti tuotannollista toimintaa, joka ei ole mukana kansantalouden tilinpidossa ja jää pois bruttokansantuotelaskelmista. (Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2010, 26.)

Sisäministeriön internet sivuilla harmaata taloutta määritellään seuraavasti:

” Harmaa talous on laillista liike- ja yritystoimintaa, jossa laiminlyödään lakisääteisiä maksuja ja veroja. Arviot harmaan talouden osuudesta Suomen bruttokansantuotteesta vaihtelevat vajaasta miljardista eurosta jopa 14 miljardiin euroon. Rikollisuus aiheuttaa taloudellisia menetyksiä yhteiskunnalle, kun veroja ja veroluonteisia maksuja jää saamatta. Arviot näistä menetyksistä vaihtelevat muutamasta sadasta miljoonasta eurosta viiteen miljardiin euroon vuodessa. Harmaa talous on niin sanottua piilorikollisuutta, josta vain osa tulee viranomaisten tietoon.

Verotulojen menetyksen lisäksi harmaa talous aiheuttaa merkittäviä vahinkoja laillisesti toimiville yrittäjille, koska se heikentää heidän kilpailuedellytyksiään. Se tarjoaa myös kotimaiselle ja ulkomaiselle järjestäytyneelle rikollisuudelle väylän

levittäytyä talouselämään ja yhteiskunnan muihin rakenteisiin. Ongelmallisia toimialoja ovat erityisesti rakennustoiminta ja ravintola-ala, mutta harmaata taloutta esiintyy myös kuljetus- ja siivoustoiminnassa, telakkateollisuudessa sekä idänkaupassa. Harmaan talouden torjuntaa koordinoidaan kahdeksan hallinnonalan ja yli 20 eri viranomaisen yhteistyönä.” (Sisäministeriön internet-sivut)

Harmaa talous vääristää yritysten välistä kilpailua. Harmaan talouden vähentäminen on tärkeää ottaen huomioon Suomen kilpailukyky ja kiinnostavuus hyvänä investointikohteena ja luotettavana investoijana. (Valtioneuvoston periaatepäätös 28.4.2016, 4)

5 TALOUSRIKOSTORJUNNAN OHJELMA-ANALYYSI JA MITTAREIDEN ARVIOINTI

Tässä luvussa kuvataan tutkittava empiirinen dokumenttiaineisto yksityiskohtaisesti. Aineiston kuvauksen jälkeen aineistoa analysoidaan sen tavoitteiden, käytössä olevien tulostittareiden, vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden näkökulmista. Aineiston sisältöä analysoidaan samassa kappaleessa, jossa se esitellään. Jokaisen kappaleen lopussa on yhteenveto dokumenteista tehdyistä havainnoista.

5.1 Talousrikostorjuntaohjelmat

5.1.1 Tausta / Historia

Suomessa on ollut seitsemän valtioneuvoston periaatepäätöstä eli koko valtioneuvoston vahvistamaa talousrikostorjuntaohjelmaa:

Ensimmäinen talousrikostorjuntaohjelma, jonka pääministeri Paavo Lipposen 1. hallitus hyväksyi 1.2.1996 vuosille 1996 – 1998.

Toinen talousrikostorjuntaohjelma, jonka pääministeri Paavo Lipposen 2. hallitus hyväksyi 22.10.1998 vuosille 1999 – 2001.

Kolmas talousrikostorjuntaohjelma, jonka pääministeri Paavo Lipposen 2. hallitus hyväksyi 20.6.2001 vuosille 2002 – 2005.

Neljäs talousrikostorjuntaohjelma, jonka pääministeri Matti Vanhasen 1. hallitus hyväksyi 9.2.2006 vuosille 2006 – 2009.

Viides talousrikostorjuntaohjelma, jonka pääministeri Matti Vanhasen 2. hallitus hyväksyi 17.12.2009 vuosille 2010 – 2011. (Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 2014, 56)

Kuudes talousrikostorjuntaohjelma. Tehostettu harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimintaohjelma vuosille 2012 – 2015. Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hyväksymä ohjelma oli voimassa sellaisenaan myös pääministeri Alexander Stubbin hallitusohjelmassa.

Seitsemäs talousrikostorjuntaohjelma eli harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelma vuosille 2016 – 2020 julkaistiin 7.6.2016 sisäministeriön päätöksenä. Toimenpideohjelma on osa 2016 – 2020 talousrikostorjuntastrategiaa, joten esitellään ja analysoidaan yhdessä strategian kanssa seuraavassa luvussa.

Talousrikostorjuntaohjelmien tausta ajoittuu Suomessa 1990 -luvun alussa olleen syvän laman jälkeiselle ajalla. Yhteiskunnassa syvä taloudellinen kriisi aiheuttaa yritysten toiminnan vaikeutumista ja samalla lisää väärinkäytöksiä yritysten toiminnassa. Väärin toimiminen voi olla pakon sanelemaa toimintaa tavoitteena ”pitää yritys pystyssä” taloudellisten ongelmien ilmetessä. Yrityksen on pyrittävä maksamaan palkat ja muut toiminnan ylläpitämiseksi välttämättömät maksut kuten maksut tavarantoimittajille. Ensimmäiseksi jätetään maksamatta verot ja muut viranomaismaksut, jotka eivät välittömästi pysäytä yrityksen toimintaa. Toiminta voi olla kuitenkin myös suunnitelmallista, tavoitteena taloudellinen hyöty välttämällä lakisääteisiä velvollisuuksia ja/tai aiheuttaen vahinkoa muille toimijoille. Lakisääteisten velvollisuuksien laiminlyönti antaa vilpillisesti toimivalle yrittäjälle taloudellisen kilpailuedun. Yleisesti on arveltu vilpin tuovan ainakin viisi prosenttia suuremman edun verrattuna lakisääteiset velvollisuudet hoitavaan yritykseen.

Ensimmäistä talousrikosten ja harmaan talouden torjuntaohjelmaa valmisteltaessa talousrikosten tilannekuva oli huono tai sitä ei ollut lainkaan. Talousrikollisuus ilmiönä kehittyi koko ajan ja muuttui myös nopeasti ohjelmaa valmisteltaessa. Talousrikollisuuden ja harmaan talouden nykytila on muotoutunut saman aikaisesti torjuntaohjelmien kanssa. Torjuntaohjelmat ovat edesauttaneet huomattavasti talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntatyötä. Tähän on ollut yhtenä syynä se, että torjuntaohjelmiin on kirjattu hankkeita, joilla on ollut yhtymäkohtia talousrikollisuuden torjuntaan. Nämä hankkeet ovat olleet juurikin niitä yhteiskunnan kehityksestä ja talousrikollisuuden muuttumisesta johtuvia tarpeita. Torjuntaohjelmat ovat osaltaan luoneet uusia mahdollisuuksia käytännön torjuntatyöhön. Talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntaohjelmien alkuperäisenä tavoitteena on ollut talousrikostutkinnan resurssien ja osaaminen lisääminen ja varmistaminen. Ensimmäinen torjuntaohjelma tehtiin perustelemaan talousrikostutkintaan kohdennettavia resursseja. (valtionalouden tarkastusvirasto 2015, 20)

Ennen ensimmäistä talousrikostorjunta ohjelmaa talousrikosten torjuntaan oli vaadittu lisää tehokkuutta monissa yhteyksissä. Kansanedustajat olivat esittäneet talousrikostorjunnan tehokkuuden lisäämistä yli viidessä kymmenessä laki-, raha-asiain- ja toivomusaloitteessa. Valtioneuvoston jäsenet olivat vuosina 1983 – 1996 vastanneet noin seitsemänkymmentä kertaa kansanedustajien kirjallisiin kysymyksiin. Useimmissa kysymyksissä oli ollut kyse vaatimuksesta poliisin toimintaedellytysten parantamisesta ja tutkinnan tehostamisesta. (Talousrikosten tilannetorjunta 1997, 250)

Laadullisen tutkimuksen piirteisiin kuuluu aineiston kerääminen ja analysointi koko tutkimuksen ajan. Myös rajaamisen merkitys korostuu tutkimuksen edetessä. Tämän tutkimuksen tarkempaan tarkasteluun ja analyysiin valikoituu kaksi viimeisintä valtioneuvoston periaatepäätökset talousrikostorjuntaohjelmista. Aiemmat torjuntaohjelmat ja niiden tavoitteet on kuvattu edellä. Kuitenkaan tutkimuksen historiallisen perspektiivin edelleen laajempaan kuvaukseen en näe tutkimuksen edetessä suurempaa tarvetta tutkimuksen kokonaiskuvan ja nykytilanteen kuvauksen kannalta. Yhteenvedossa palataan aikaisempiin torjuntaohjelmiin joltain osin viittaamalla.

5.1.2 Tavoitteet

Valtioneuvoston periaatepäätös 19.1.2012 tehostetusta harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimintaohjelmasta vuosille 2012 – 2015.

Toimintaohjelman tavoitteena oli vähentää harmaa taloutta ja talousrikollisuutta sekä tukea laillista yritystoimintaa ja tervettä kilpailua. Toimintaohjelman tavoitteena oli turvata verojen ja muiden maksujen kertymistä, julkisten palveluiden säilymistä ja varmistaa julkisten palveluiden rahoituspohjaa. Toimintaohjelmalla tuettiin tervettä yrittäjyyttä ja työllisyyttä. Toimintaohjelman toteuttamiseksi käynnistetyillä hankkeilla oli tavoitteena ennaltaehkäistä harmaata taloutta ja vähentää rikosentekomahdollisuuksia. Tavoitteena oli myös lisätä kiinnijäämisriskiä ja lisätä viranomaisten reagointivalmiutta harmaan talouden paljastamisessa ja torjunnassa. Torjuntaohjelman kokonaisvaikuttavuutta oli tavoitteena lisätä rikosten seuraamusjärjestelmän muutoksilla ja rikoksella saadun hyödyn tehostuvana poisottamisena. Ohjelman tavoitteen oli myös tehtävillä lainsäädäntömuutoksilla korostaa yrityksiä vastuuta harmaan talouden torjunnassa ohjaamalla yrityksiä valitsemaan luotettavia ja lakisääteiset velvoitteet hoitavia yhteistyökumppaneita. Tarkoituksena oli luoda keinoja, jotka lisäävät yritysten omavalvontamahdollisuuksia ja työntekijöiden mahdollisuuksia saada lain ja työehtosopimusten mukainen palkka. Ohjelmassa korostettiin myös kansalaisten omaa vastuuta harmaan talouden torjunnassa. Toimintaohjelman toteuttamisella tavoiteltiin 300 – 400 miljoonan euron vuosittaisten verojen ja sosiaalivakuutusmaksujen lisäystä, rikosvahinkojen estämistä ja takaisinsaatuja rikoshyötyä. (Valtioneuvoston periaatepäätös 19.1.2012)

Torjuntaohjelman toteuttamiseksi valtioneuvosto on laadituttanut eri ministeriöillä hankkeita, jotka se edellyttää toteuttamaan vuosina 2012 – 2015. Hankkeiden lukumäärä oli yhteensä 22 joista 4 koski poliisihallintoa:

1. Ensimmäisessä poliisia koskeneessa hankkeessa oli kyse viranomaisten välisestä tiedonvaihdon esteiden purkamisesta ja tarvittavien viranomaisrekistereiden joustavasta harmaan talouden torjuntaviranomaisten käytöstä. Hankkeessa tuli selvittää viranomaisten mahdollisuutta antaa nykyistä laajemmin oma-aloitteisestitarpeellisia tietoja vastuuviranomaiselle. Talousrikollisuuden ja harmaan

talouden ehkäisemiseksi laajennetaan ulkomaalaisasioita hoitavien viranomaisten sekä julkisia tukia ja elinkeinolupia myöntävien viranomaisten tiedonsaantioikeuksia. Tehtävän selvityksen perusteella mahdollistetaan rahanpesun torjunnan tietojen käyttö viranomaistoiminnassa nykyistä laajemmin. Saatujen kokemusten perusteella laajennetaan tarvittaessa Harmaan talouden selvitysyksikön velvoitteidenhoitoselvitysten käyttöalaa harmaan talouden torjunnassa. Selvitetään viranomaisten toimintaedellytysten ja -valtuuksien kehittämistarpeita harmaan talouden torjunnassa ja ryhdytään selvitysten pohjalta tarpeellisiin toimiin kolmikantaisesti. (Valtioneuvoston periaatepäätös 19.1.2012, 7)

2. Toisessa poliisia koskeneessa hankkeessa kyse oli talousrikollisuuteen liittyvän rikosprosessin kokonaisajan lyhentämisestä. Laajojen rikosasioiden käsittelyä tuli nopeuttaa tiiviillä esitutkintaviranomaisten ja syyttäjyhteistyöllä ja kehittämällä syyttäjän rajaamismahdollisuuksia. Syyteneuvottelujärjestelmän käyttöönoton mahdollisuudet arvioidaan. Viranomaistoiminnassa tuli mahdollisuuksien mukaan kehittää hallinnollisten sanktioiden käyttämistä rikosoikeudellisen prosessin sijaan vähäisissä rikoksissa. Lisäksi tuli kehittää ja arvioida keinoja, joilla sellaiset rikosjutut, joissa on lukuisa määrä asianomistajia, pystytään entistä sujuvammin käsittelemään rikosprosessissa ilman, että asianomistajien oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin vaarantuu. Esitutkinta-, pakkokeino- ja poliisilakiuudistusten toteuttamista tuli seurata erityisesti oikeussuojakeinojen ja rikosten torjunnan kannalta. (Valtioneuvoston periaatepäätös 19.1.2012, 8)
3. Kolmas poliisi koskeva hanke oli liiketoimintakiellon tehostamiseen tähtäävät toimenpiteet. Hankkeessa tuli mahdollistaa valvontaviranomaisten oikeus pyytää esitutkintaviranomaisia tutkimaan liiketoimintakiellon edellytykset myös muutoin kuin rikoksen esitutkinnan yhteydessä. Liiketoimintakiellon edellytysten tutkinta piti tulla mahdolliseksi muillekin esitutkintaviranomaisille kuin vain poliisille. Hankkeessa tuli laajentaa viranomaisten oikeutta ja mahdollisuutta ilmoittaa esitutkintaviranomaisille liiketoimintakiellon mahdollisista rikkomisista. Edelleen kansalaisten tiedonsaantia liiketoimintakielloista tuli helpottaa, selvittämällä mahdollisuudet saattaa liiketoimintakiellossa olevat henkilöt erilliseen internetissä julkaistavaan rekisteriin. (Valtioneuvoston periaatepäätös 19.1.2012, 9)
4. Viimeinen poliisia koskeva hanke oli harmaan talouden ja talousrikollisuuden vastainen tiedotuskampanja. Kampanjan tarkoituksena oli vaikuttaa asenteisiin ja

lisätä tietoisuutta harmaan talouden ja talousrikollisuuden haitallisista yhteiskunnallisista vaikutuksista. (Valtioneuvoston periaatepäätös 19.1.2012, 9)

Valtioneuvoston periaatepäätös 2016. Toimenpideohjelma vuosille 2016 – 2020.

Toimintaohjelma-asiakirja on huomattavasti sisällöllisesti laajempi ja tarkemmin kuvattu kuin edellisen torjuntaohjelman vastaava asiakirja. Hankkeita on kaksi vähemmän kuin aiemmin eli kaksikymmentä. Hankkeet on jaoteltu neljään strategian kärkihankkeiden mukaisesti ja niille on nimetty omat vastuutahot. Kärkihankkeet ovat 1. Markkinoiden toimivuuden ja terveen kilpailun turvaaminen yritysten ja kansalaisten oikein toimimisen mahdollisuuksia parantamalla, hallinnollista taakkaa keventämällä sekä tehostamalla korruption torjuntaa ja ennalta estämistä, 2. Harmaan talouden ja talousrikollisuuden ilmiöihin ennakoivasti puuttuminen sekä asenteisiin vaikuttaminen, 3. Viranomaisten välisen tietojenvaihdon edelleen kehittämisen ja 4. Harmaan talouden rikoksiin liittyvän rikostorjuntaketjun vaikuttavuuden sekä hallinnollisten seuraamusten kehittäminen. (Toimenpideohjelma 7.6.2016) Toimenpideohjelmassa on jokaisen hankkeen kohdalle nimetty hankkeesta vastuussa olevat tahot. Jokaisen hankkeen alle on myös tehty vaikutusarvio ja kuvailtu keinoja vaikutusten arvioimiseksi. Tällaista yhteiskunnallisen vaikutusarvioita ei aikaisemmissa torjuntaohjelmissä ole ollut. Lisäksi asiakirjassa on jokaisen hankkeen alle kuvattu hankkeen toteuttamisen aikataulu, toimenpiteiden toteuttamisen edellyttämät resurssit ja toimenpiteistä tiedottamisesta vastaavat tahot.

Hankkeista yhdeksän koskee myös poliisia:

1. Ensimmäinen poliisia koskeva hanke on korruption ennaltaehkäisyn, tunnistamisen ja paljastamisen tehostaminen -hanke. Sen tavoitteena on edistää korruptiorikosten paljastumista ja rikosvastuun toteutumista, tukea korruption torjunnan lisäksi myös esitutkinta- ja viranomaisyhteistyön kehittämistä ja siten rikosprosessiketjun toiminnan tehostamista, ehkäistä korruptiota hankintojen valvontaa tehostamalla, hankintayksiköiden tietojensaantia ja laajentamalla sekä lisäämällä hankintayksiköiden mahdollisuuksia puuttua havaitsemiinsa korruptiotilanteisiin ja helpottaa nimetöntä/luottamuksellista ilmoittamista korruptioepäilyistä, vahvistaa korruptioilmoituksia vastaanottavien viranomaisten kykyä käsitellä ilmoituksia

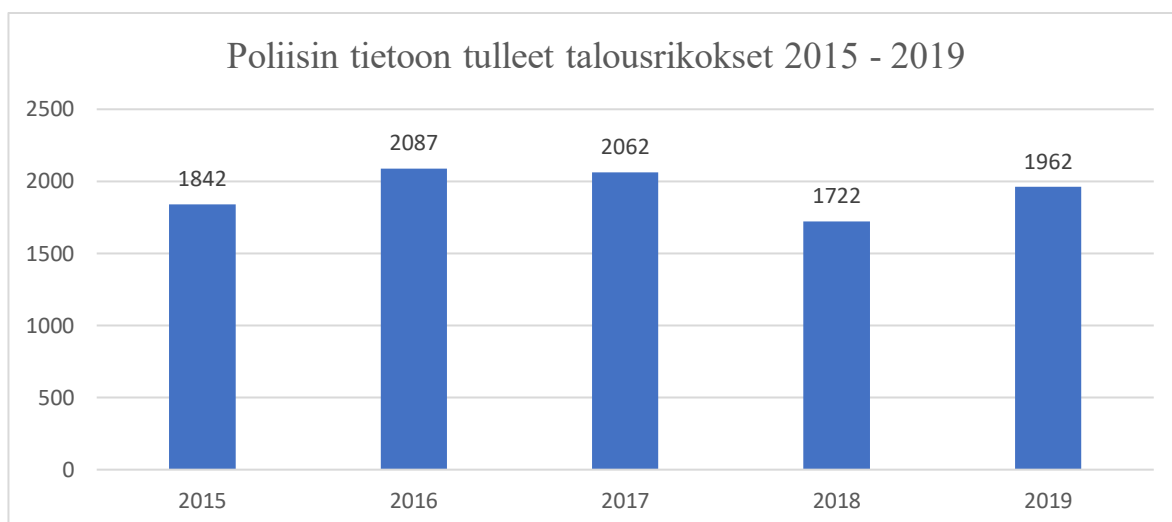
- tehokkaasti ja luottamuksellisesti sekä viranomaisten välistä yhteistyötä ja vahvistaa ilmoittajien suojelun kannalta keskeisiä rakenteita. (Toimenpideohjelma 7.6.2016, 7)
2. Toinen hyvin merkittävä poliisia koskenut hanke oli Harmaan talouden ja talousrikollisuuden tilannekuvatoiminto. Tarkoituksena on, että tilannekuvatoiminnon avulla harmaan talouden torjunta perustuu viranomaisten yhteiseen tilannekuvaan ja kokonaisuuteen, jota johdetaan hallituksen toimesta. Tilannekuvan avulla pyritään mm. harmaan talouden ja talousrikollisuuden ilmiöiden tunnistamiseen ja niiden vaikutusten arvioimiseen. Ilmiöiden seurannalla hankitaan tietoa toimintaympäristön muutoksista, ilmiöiden kehityksestä ja viranomaisten toiminnan vaikuttavuudesta. Tilannekuvalla on tärkeä tehtävä talousrikostorjuntastrategiassa. Tilannekuva ylläpitämällä ja seuraamalla voidaan seurata ja päivittää strategisia tavoitteita. Tilannekuvan tulee perustua analysoituun tietoon, eri tahojen verkostoitumiseen ja sovittuihin työmenetelmiin muun muassa toimenpiteiden vaikuttavuuden arvioinnissa. Tilannekuva on keino saada tietoa päätöksenteon pohjaksi. Yksi merkittävä tilannekuvatoiminnon käynnistämisen edellytys on käsitteistön yhtenäistäminen ja yhteisten mittausmenetelmien kehittäminen. (Toimenpideohjelma 2016, 11 – 12)
 3. Kolmas poliisia koskeva hanke on pimeän työn torjunta ja kansallisen sekä kansainvälisen yhteistyön edistäminen. Euroopan komissio on asettanut ns. pimeän työn vastaista yhteistyötä edistävän foorumin. Jonka tarkoitus on tukea valvontaa muun muassa lisäämällä yhteistyötä, levittämällä ja vaihtamalla tietoa pimeän työn ehkäisemisestä ja ohjeistamalla parhaita yhteisiä käytäntöjä. Tavoitteena on tehostaa toimia pimeään työhön puuttumiseksi. (Toimenpideohjelma 2016, 13)
 4. Neljäs poliisiin toimenpiteitä edellyttävä hanke on viranomaisten toimintasuunnitelma rahanpesun torjunnan tehostamiseksi. Toimintasuunnitelmassa on tarkoitus arvioida, millä toimenpiteillä voidaan puuttua tehokkaasti rahanpesun riskeihin siten, että ne muodostavat kokonaisuutena tehokkaan torjuntajärjestelmän yhdessä lainsäädännön kanssa. Erityisesti toimenpiteiden tulisi koskea viranomaisten käytännön toiminnan tehostamista voimassa olevan lainsäädännön mahdollistamin keinoin. (Toimenpideohjelma 2016, 14)
 5. Myös viranomaisten toimintasuunnitelma rahoitustenmarkkinoiden väärinkäytön torjunnan tehostamisessa on mainittu, poliisin näkemykset yhdessä muutamien muiden viranomaisten kanssa tulee huomioida toimintasuunnitelmassa. (Toimenpideohjelma 2016, 18)

6. Edelleen myös EU:n jätesirtoasetusten mukaisten tarkastussuunnitelmien laadinnan edistäminen kansainvälisten jätesirtojen valvomiseksi vaatii laajaa viranomaisyhteistyötä. Tarkastussuunnitelmien tulee perustua riskiarviointeihin, joissa huomioidaan eri viranomaisilla olevat tiedot. (Toimenpideohjelma 2016, 20)
7. Viranomaisten toimivaltuuksien ja tietojenvaihtosäännösten kehittäminen on ollut kaikkein talousrikostorjuntaohjelmien toimenpidelistalla. Samoin on myös tässä viimeisimmässä toimenpideohjelmassa.
8. Kahdeksas poliisin toimia edellyttävä hanke on eri viranomaisten yhteistyössä luotava toimintamalli, jota käytännössä soveltamalla voidaan varmistaa rikosvastuun kohdentuminen esitutkintaa rajaamalla sekä käyttämällä vaikuttavia hallinnollisia seuraamuksia. (Toimenpideohjelma 2016, 25)
9. Viimeinen poliisin toimia edellyttävä hanke toimenpideohjelmassa on esitutkinta- ja muiden viranomaisten yhteistyöhanke rikoksella saadun hyödyn jäljittämisen, turvaamisen ja poisottamisen tehostamiseksi. Hankkeessa ei sinänsä ole juurikaan muutoksia moniin edeltäviin torjuntaohjelmiin verrattuna.

5.1.3 Käytössä olevat mittarit

Tässä kappaleessa esitellään poliisin talousrikostorjunnan tulospittarit. Keskeisiä tulospittareita ovat: Avoimien juttujen määrä, päätettyjen juttujen määrä, yli 24 kuukautta tutkinnassa olleiden juttujen määrä, ilmoitettujen rikosvahinkojen ja takaisin saadun rikoshyödyn määrä ja juttujen tutkinta-aika. (Ranki 2015, 45) Olen tähän tutkimukseen ottanut mukaan myös vuosittain poliisin kirjaamien talousrikosten määrän koska se on yksi talousrikollisuuden tilannekuvaa täydentävä tieto.

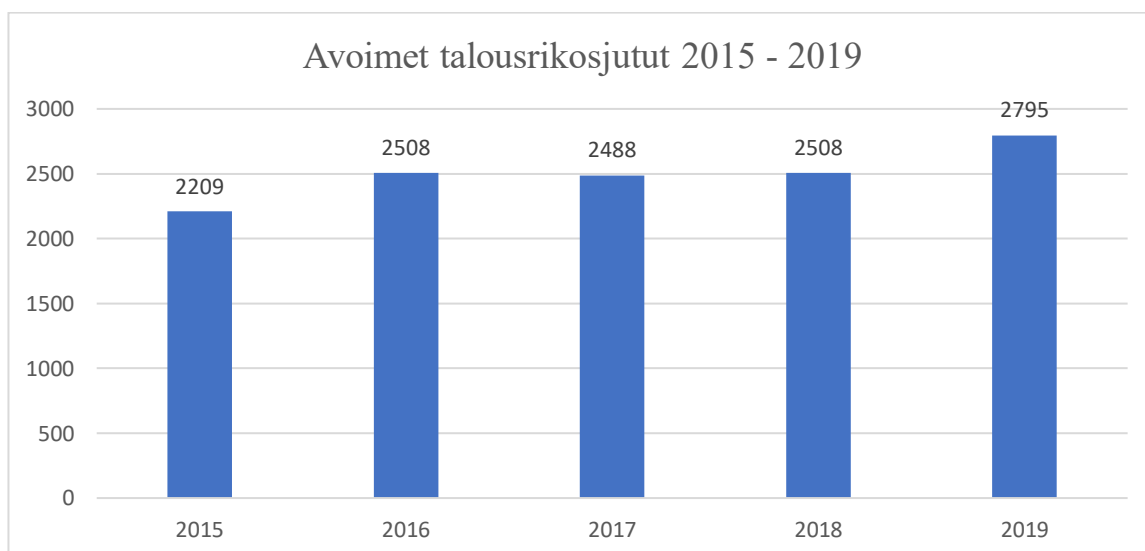
Poliisin tietoon tulleet talousrikokset eivät sinänsä ole poliisin tulospittari. Poliisi ei pysty itse toiminnallaan vaikuttamaan ilmoitettavien talousrikosten määrään millään tavalla. Ilmoitettujen talousrikosten määriä kuitenkin seurataan talousrikostorjunnan tilannekuvassa. Pidemmällä seurantajaksolla se kuvaa yhteiskunnallista tilannetta ja myös jossain määrin, tosin hyvin pienessä, talousrikostorjunnan ennalta estävän toiminnan tehokkuutta.



Taulukko 1. Poliisin tietoon tulleet talousrikokset 2015 – 2019

Lähde: Poliisin tulostietojärjestelmä. Talousrikostorjunnan tunnusluvut ja mittarit 2015 - 2019. Tiedot haettu järjestelmästä 10.3.2020. Ei julkinen.

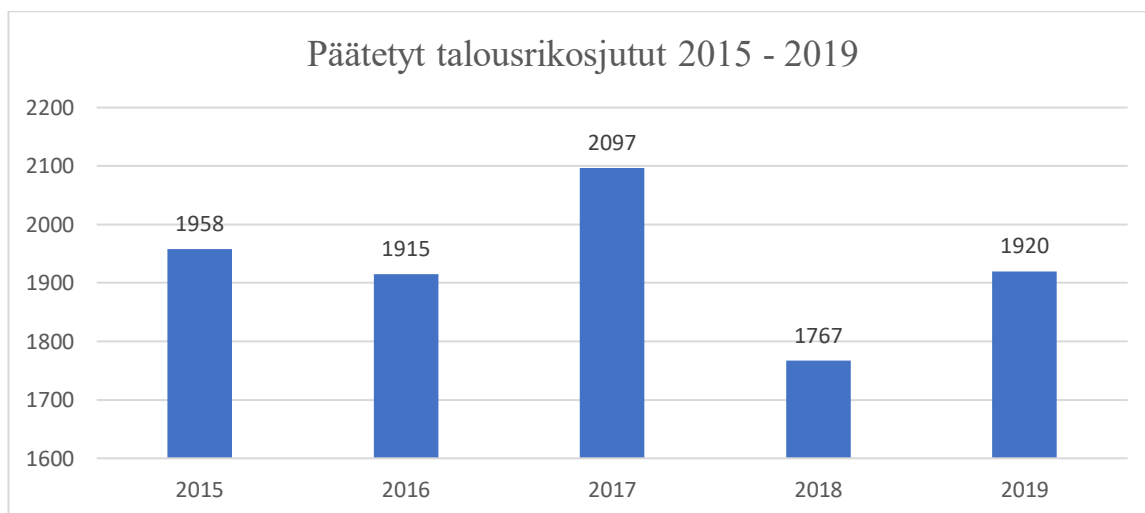
Taulukko 2. kuvaa avoimna olevien talousrikosjuttujen määrää. Sitä on pidetty yhtenä poliisin talousrikostutkinnan keskeisenä mittarina. Poliisi pystyy vaikuttamaan avoimna olevien talousrikosjuttujen määrään vain rajallisesti. Luku on kuitenkin kiinnostava talousrikollisuuden tilannekuvaa täydentävä tieto. Se kuvaa tutkinnan kokonaisresurssien suhdetta ilmi tulleeseen talousrikollisuuteen nähden. Se ei kuitenkaan sovellu keskeiseksi poliisin toiminnan tuloksellisuutta kuvaavaksi tiedoksi. (VTV 2015, 30)



Taulukko 2. Avoimet talousrikosjutut 2015 – 2019

Lähde: Poliisin tulostietojärjestelmä. Talousrikostorjunnan tunnusluvut ja mittarit 2015 - 2019. Tiedot haettu järjestelmästä 10.3.2020. Ei julkinen.

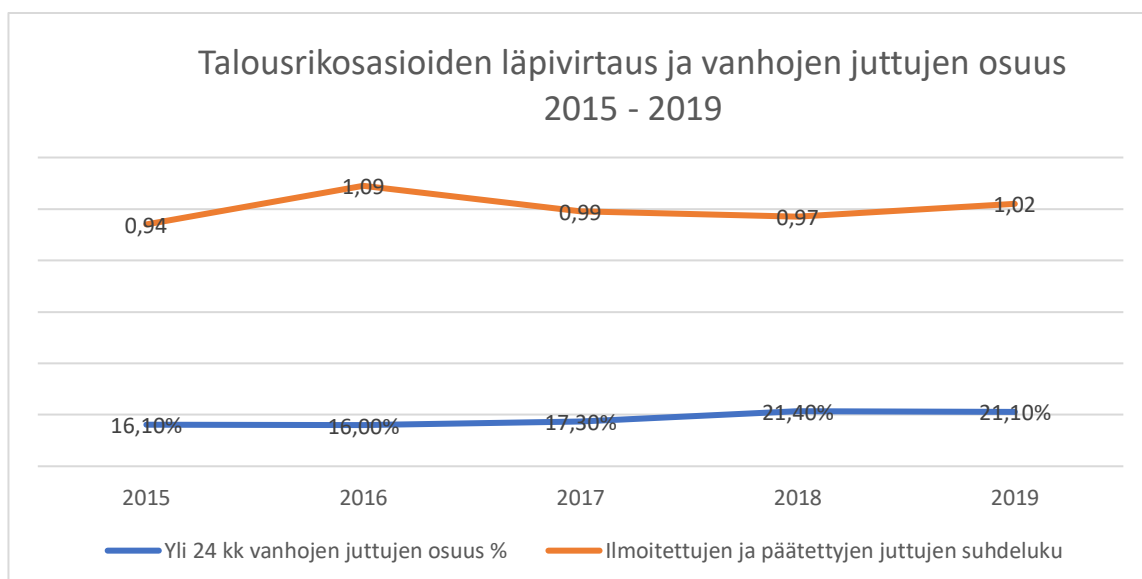
Taulukko 3. kuvaa poliisin päätökseen saamien talousrikosjuttujen määrää. Se kuvaa poliisin tekemän työn määrää. Mittarilla voidaan seurata, onko esimerkiksi poliisin talousrikostorjuntaan kohdistetulla lisämäärärahalta saavutettu tavoite, joka sille on asetettu lisääntyneenä juttujen valmistumismääränä. Se ei kuitenkaan kerro mitään siitä minkälaisia päätetyt jutut ovat olleet ja millä perusteella ne on päätetty.



Taulukko 3. Päätetyt talousrikosjutut 2015 – 2019

Lähde: Poliisin tulostietojärjestelmä. Talousrikostorjunnan tunnusluvut ja mittarit 2015 - 2019. Tiedot haettu järjestelmästä 10.3.2020. Ei julkinen.

Yksi poliisin talousrikostutkiminnan mittareista ja tärkeistä tunnusluvuista on niin sanottujen vanhojen, eli yli 24 kuukautta tutkinnassa olleiden, juttujen osuus. Yli kaksi vuotta vanhojen rikosasioiden osuus on poliisin talousrikostutkinnassa ollut muutaman vuoden tasolla noin 21 %. Seuraavassa taulukossa 4. on myös talousrikostorjunnan juttujen läpivirtauksen tunnusluku. Tällä luvulla tarkoitetaan sitä, että kun luku on alle 1, poliisilla tutkinnassa olevien juttujen varanto pienenee, ja kun se on yli 1 juttuvaranto kasvaa. Tavoitteena on, että luku olisi alle yksi, jolloin mahdollisuudet reaaliaikaiseen juttujen tutkimiseen kasvavat. Viime vuonna poliisi kuitenkin kirjasi enemmän uusia rikosilmoituksia kuin vanhoja ehdittiin päättää.



Taulukko 4. Talousrikosasioiden läpivirtaus ja vanhojen juttujen osuus 2015 – 2019
Lähde: Poliisin tulostietojärjestelmä. Talousrikostorjunnan tunnusluvut ja mittarit 2015 - 2019. Tiedot haettu järjestelmästä 10.3.2020. Ei julkinen.

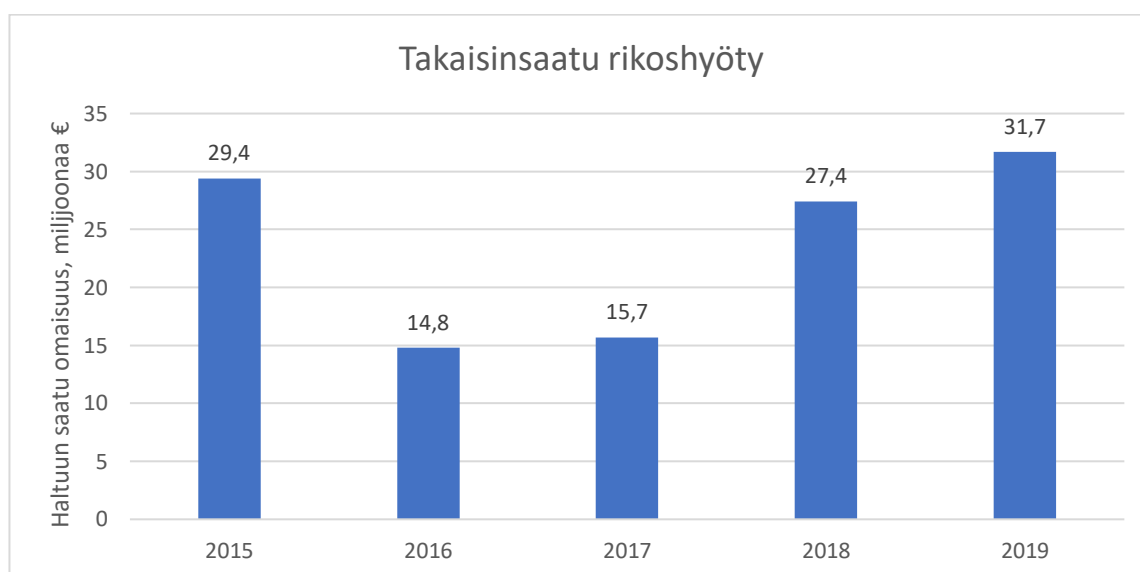
Seuraavasta taulukossa 5. ilmenee poliisille ilmoitettujen rikosvahinkojen määrä. Määrän sisältyy asianomistajan ilmoituksen perusteella rikosilmoituksen teon yhteydessä tai myöhemmin saatavan selvityksen perusteella kirjattavat asianomistajalle aiheutunut taloudellinen vahinko.



Taulukko 5. Rikosvahingot talousrikoksissa 2015 – 2019
Lähde: Poliisin tulostietojärjestelmä. Talousrikostorjunnan tunnusluvut ja mittarit 2015 - 2019. Tiedot haettu järjestelmästä 10.3.2020. Ei julkinen.

Taulukossa 6. esitellään poliisin esitutkinnan yhteydessä rikoksesta epäillyltä tai epäillyiltä takaisin saatu rikoksella hankittu hyöty. Vuosittain seurattavaan tilastoon

saattaa aiheuttaa merkittäviäkin heilahduksia yksi suuri juttu, jossa on saatu takaisin merkittävä määrä rikoshyötyä.

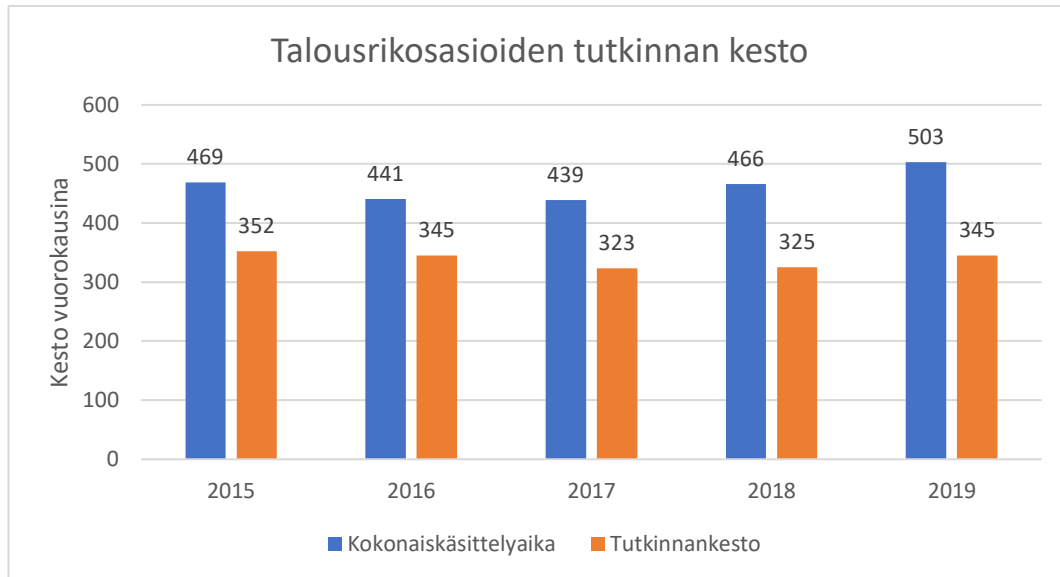


Taulukko 6. Takaisinsaatu rikoshyöty 2015 – 2019

Lähde: Poliisin tulostietojärjestelmä. Talousrikosjuttujen tunnusluvut ja mittarit 2015 - 2019. Tiedot haettu järjestelmästä 10.3.2020. Ei julkinen.

Taulukosta 7. ilmenee poliisin tutkimien talousrikosjuttujen tutkinnankesto ja juttujen käsittelyyn kokonaisuudessaan mennyt aika. Jutun tutkinnan kestolla tarkoitetaan sitä aikaa, mikä on mennyt esitutkinnan aloittamisesta jutun toimittamiseen syyttäjälle syyteharkintaan. Kokonaiskestolla tarkoitetaan sitä aikaa, joka jutun tutkimisen lisäksi on mennyt esimerkiksi siihen, kun juttu odottaa varsinaisen tutkinnan aloittamista.

Keskimääräisen tutkinta-ajan käyttäminen tuloksellisuuden mittarina ei ole ongelmatonta. Mikäli juttujen sitä kuitenkin käytetään tuloksellisuuden mittarina, juttujen tilastoinnissa tulisi ottaa seurantaan juttujen ominaisuuksia kuvaavia tietoja. Näitä seurannan tuottamia muuttujia, jotka osaltaan kuvaavat juttujen laajuutta ja siten niiden edellyttämää keskimääräistä tutkintaresurssia, olisivat esimerkiksi epäiltyjen henkilöiden ja rikosten määrä, suoritettavat tutkinnalliset toimenpiteet ja käytetyt pakkokeinot sekä tutkinnan päättymisen peruste ja jutun mahdollinen eteneminen syytteeseen ja tuomioon. (VTV 2015, 31 – 32)



Taulukko 7. Talousrikosasioiden tutkinnan kesto 2015 – 2019

Lähde: Poliisin tulostietojärjestelmä. Talousrikostorjunnan tunnusluvut ja mittarit 2015 - 2019. Tiedot haettu järjestelmästä 10.3.2020. Ei julkinen.

Rikostorjunnan tila selvityshankkeen loppuraportissa (2018, 58) arvostellaan aiheellisesti talousrikostorjunnan mittareita. Raportin mukaan talousrikosseurantajärjestelmä perustuu poliisiasiantietojärjestelmästä saatavien operatiivisten tietojen ja suoritusten määrälliseen seurantaan. Nykyinen järjestelmä ei huomioi strategisia tavoitteita. Talousrikostorjunnan vaikuttavuutta ei kyetä todentamaan eikä tutkittavien juttujen laajuutta ja työmäärää voida osoittaa jälkeenpäin. Käytössä oleva mittaamis- ja tilastointitapa talousrikostutkinnan tuloksellisuudesta aiheuttaa aina poliisihallinnon ulkopuolisille tahoille epäselvyyttä. Edelleen raportissa kerrotaan, että talousrikosyksiköiden saavuttamia tuloksia on vaikea arvioida ja yksiköiden välinen vertailu on ongelmallista.

Mansikkamäen ym. (2015, 70 ja 81) kyselytutkimuksessa käytössä olevien tulomittareiden arvioitiin kannustavan tutkimaan nopeita ja yksinkertaisia juttuja. Tästä johtuen painotus tulomittareilla pitäisi olla muutakin kuin määrällistä mittaamista. Painotusta pitäisi suunnata kohdevalinnan suuntaan, juttujen laatu huomioiden ja rikoshyödyn takaisinsaantia painottaen. Vaikuttavuuden osalta juttujen reaaliaikaisuutta pidettiin tärkeänä. Myös talousrikoksista tiedottamisella nähtiin olevan yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Reaaliaikaisuutta tai tiedottamista ei tällä hetkellä käytössä olevilla mittareilla pystytty seuraamaan eikä ne siten näy poliisin talousrikollisuuden vaikuttavuudessa.

5.1.4 Vaikuttavuus ja tuloksellisuus

Talousrikostorjuntaohjelmien vaikuttavuuden mittaaminen on haastavaa. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksen (VTV 2004, 43 – 44) mukaan silloiset seurantajärjestelmät eivät antaneet riittävää kokonaiskuvaa harmaan talouden laajuudesta. Kokonaiskuvan katsottiin olevan edellytys vaikuttavuuden mittaamiselle. Torjuntatoimien tehokkuudesta ei myöskään saatu riittävästi tietoa. Vaikuttavuuden arvioinnin kehittämistä pidettiin tarpeellisena.

Tuloksellisuus tarkoittaa sitä, että organisaatio on onnistunut samanaikaisesti laadun, määrän ja kustannustenkin mittareilla kuvattuna. Tärkeä kysymys myös poliisihallinnossa on se, että voiko organisaatio olla samanaikaisesti tuottava sekä laadukas? Tämän kysymyksen kanssa esimerkiksi poliisin esitutkintaa suorittavat joutuvat painimaan jatkuvasti. Mikä on riittävä laatu suoritettulle esitutkinnalle? Milloin on tehty tarpeeksi?

Valtioneuvoston periaatepäätöksessä (2012, 10) on vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden seurannan osalta määritelty hyvin vähän vastuita. Ne eivät ole kovin laajasti tai tarkasti määriteltyjä vaan ne on jätetty tulosohjauksen varaan. Päätöksessä on todettu vain, että harmaan talouden torjunnan ministerityöryhmä seuraa hankkeiden toteutumista ja niiden vaikuttavuutta ja ryhtyy tarvittaessa lisätoimenpiteisiin. Lisäksi on viitattu asetettuun talousrikostorjunnan johtoryhmään, jonka tehtävänä oli sovittaa yhteen eri viranomaisten suunnitelmia harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa sekä seurata ja raportoida säännöllisesti ministerityöryhmälle torjuntaohjelman etenemisestä ja mahdollisesti tarvittavista uusista toimenpide-ehdotuksista.

Toimenpideohjelmaan (2016) on jokaisen hankkeen osalta tehty vaikutusarvio ja määritelty keinot vaikutusten arvioimiseksi. Ensimmäisen poliisia koskevan korruption liittyvän hankkeen osalta on arvioitu, että toimenpide on korruption torjunnan kannalta keskeinen, sillä se 1. edistää korruption tunnistamista, 2. madaltaa ilmoituskynnystä, 3. parantaa mahdollisuuksia saattaa korruptiivisesti toimivia vastuuseen teoistaan ja 4. helpottaa korruptiotilannekuvan laatimista. Myös korruptiota ennalta estävän

vaikutuksen nähdään olevan mahdollista. Hankkeen vaikutusta seurataan virallisten tilastojen sekä kysely- ja muiden tutkimusten avulla. (Toimenpideohjelma 2016, 7 – 8)

Toiseen poliisia koskevan erittäin merkittävän hankkeen eli tilannekuvatoiminnon vaikuttavuusarvion perusteella, tilannekuvasta tulisi muodostua ajantasaiseen ja yhtenäiseen tietoon perustuva strategisen ja taktisen päätöksenteon tukitoiminto, jolla kyetään parantamaan yhteiskunnan mahdollisuuksia reagoida harmaan talouden ja talousrikollisuuden ilmiöihin ja haittoihin. Tilannekuvatoiminnon vaikuttavuuden mittarit luodaan perustettavassa työryhmässä. (Toimenpideohjelma 2016, 12)

Kolmannessa poliisia koskevassa pimeän työn torjunta ja kansallisen sekä kansainvälisen yhteistyön edistäminen -hankkeen vaikutusarviona on pimeän työn vähentäminen ja tiedon saaminen toteuttamiskelpoisista tehokkaista toimintamalleista. Pimeän työn torjunnalla tavoitteena on myös parantaa työntekijöiden työoloja, edistää työmarkkinoille integroitumista ja sosiaalista osallisuutta. (Toimenpideohjelma 2016, 13) Vaikutusten arviointia ei ole toimenpideohjelmassa tämän hankkeen osalta mainittu.

Neljännän poliisia koskevan rahanpesun torjunnan tehostamishankkeen vaikutusten arviointi liittyy kokonaisuutena toimenpideohjelman neljännän kärkihankkeen – harmaan talouden rikoksiin liittyvän rikostorjuntaketjun vaikuttavuuden sekä hallinnollisten seuraamusten kehittäminen – tavoitteiden saavuttamiseen. Toimenpideohjelmassa mainitaan, että tarkemmin keinot rahanpesun torjunnan toimintasuunnitelman vaikutusten arvioimiseksi tullaan määrittämään sen laatimisen yhteydessä. (Toimenpideohjelma 2016, 14)

Kuudennessa poliisia osittain koskevassa hankkeen jäteasetusten tarkastussuunnitelmien edistämisestä, arvioidaan vaikuttavan laittomien jätesierrojen estämiseen ja paljastamiseen. Vaikutuksia voidaan arvioida laadittujen tarkastussuunnitelmien määrällä ja niiden avulla löydettyillä laittomilla jätesierroilla sekä näiden sierrojen avulla tavoitellulla taloudellisen hyödyn määrällä. (Toimenpideohjelma 2016, 20)

Seitsemännessä poliisin toimintaa vaativia hankkeita edellytetään viranomaisten toimivaltuuksien ja tietojenvaihtosäännösten kehittämistä. Vaikutusarvion perusteella viranomaisten välisten tietojenvaihtosäännösten kehittäminen vaikeuttaa julkisten

velvoitteensa laiminlyövien toimintaa ja parantaa oikein toimivien mahdollisuuksia terveeseen kilpailuun. Se myös vähentää hallinnollista taakkaa, kun viranomaiselle kertaalleen annettu tieto on myös muiden viranomaisten käytettävissä eikä tietoa tarvitse uudelleen hankkia toiselle viranomaiselle toimittamista varten. (Toimenpideohjelma 2016, 22)

Kahdeksas poliisia koskeva hanke liittyy esitutinnan rajaamiseen ja hallinnollisten seuraamusten käyttämiseen. Hankkeeseen liittyvillä toimenpiteillä arvioidaan voitavan lyhentää esitutinnan ja koko rikosprosessin kertaa, turvata prosessiin osallistuvien viranomaisten saumaton yhteistyö jne. Vaikutuksia arvioidaan voitavan arvioida seuraamalla esitutinnan ja syyteharkinnan kestoja kokonaisuutena, takaisinsaadun rikoshyödyn nettomäärää sekä esitutkintaan ja syyteharkintaan käytettyjen henkilötyövuosien määrää. (Toimenpideohjelma 2016, 25)

Yhdeksännessä hankkeessa johon poliisi osallistuu toimenpideohjelmissa määrätyn mukaisesti, on rikoshyödyn jäljittämisen ja poisottamisen tehostaminen. Hankkeen vaikutusarvion mukaan tehtävillä toimilla vaikutetaan siihen, että rikoshyödyn jäljittäminen, turvaaminen ja poisottaminen tehostuvat ja sitä kautta rikostorjuntaketjun vaikuttavuus yhteiskunnassa lisääntyy. Vaikutuksia voidaan arvioida rikoshyötytilastojen sekä ulosoton erikoisperinnän tuloksellisuutta mittaavien tilastojen avulla. (Toimenpideohjelma 2016, 32)

5.1.5 Yhteenveto

Toimenpideohjelma 2016 on kokonaisuutena arvioiden edeltäjiinsä, esimerkiksi vuoden 2012 torjuntaohjelmaan, verrattuna hyvin paljon yksityiskohtaisempi. Ohjelmassa on selkeästi mainittu vastuutahot, aikataulu, vaikutusarviointi ja muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta se miten vaikuttavuutta tullaan arvioimaan. Toimenpideohjelmissa 2016 on selkeästi havaittavissa aikaisempaa laajempi viranomaisyhteistyön velvoite. Edellisessä torjuntaohjelmassa poliisia koskevia hankkeita oli neljä. Toimenpideohjelmissa 2016 poliisia jollain tavalla velvoittavia hankkeita oli yhdeksän. Merkittävä lisäys on selitettävissä sillä, että osaan hankkeista poliisi on nimetty vastuutahoksi muiden hankkeista pääasiassa vastuussa olevien viranomaisten lisäksi.

Talousrikostorjunnassa käytössä olevat mittareilla ei seurata torjuntaohjelmissä asetettuja tavoitteita. Silloin kun käytössä ei ole tavoitteiden seurantaan sopivaa mittaria ei tavoitteiden seuranta voi toimia. Ennalta estävyyden seurantaan ei ole mittaria eikä myöskään vaikuttavuuden seuranta kyetä nykyisillä mittareilla seuraamaan.

5.2 Talousrikostorjuntastrategia

Valtioneuvoston periaatepäätös kansalliseksi harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategiaksi 2016 – 2020 on tehty 28.4.2016. Strategia on voimassa 31.12.2020 asti. Strategia-asiakirja on kokonaisuutena hyvin tiivistetty ja sen kokonaispituus on vain 8 sivua. Strategia-asiakirjassa on kuitenkin viittaus laadittavaan toimenpideohjelmaan, jossa tullaan määrittelemään yksityiskohtaisesti strategian toteuttamisen edellyttämistä toimista. Tässä kappaleessa käsitellään myös talousrikostorjunnan johtoryhmän toimeksianto strategian toimenpideohjelman laatimisesta. Muut tehostamis- ja toimenpideohjelmat on kuvattu edellisessä luvussa 5.1.

5.2.1 Toimenpideohjelma

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelma vuosille 2016 – 2020 julkaistiin 7.6.2016. Toimenpideohjelman on laatinut valtioneuvoston periaatepäätöksen mukaisesti talousrikostorjunnan johtoryhmä. Toimenpideohjelma on 34 sivuinen asiakirja, josta ilmenee talousrikostorjuntastrategian toteuttamisen vaatimat konkreettiset toimenpiteet ja niiden tavoitteet, vastuutahot, aikataulu sekä toimenpiteet vaikutusten arvioimiseksi.

Talousrikostorjunnan johtoryhmän tehtävänä on myös seurata toimenpideohjelman etenemistä ja arvioida minkälaisia mahdollisia muutostarpeita ilmenee. Tavoitteena on seurata muun muassa tilannekuvasta esiin nousevia ajankohtaisia kehittämistarpeita ja reagoida toimenpideohjelmaa muuttamalla niihin. (Toimenpideohjelma 2016, 1)

Toimenpideohjelman tavoitteet, käytössä olevat mittarit, vaikuttavuus ja tuloksellisuus on käsitelty edellisessä luvussa 5.1.

5.2.2 Tavoitteet

Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategia on harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntaohjelmien jatkoa. Strategian tavoitteena on pienentää sekä kansallista että kansainvälistä harmaata taloutta ja talousrikollisuutta Suomessa. Strategian tarkoituksena ennalta estää ja vähentää harmaata taloutta ja talousrikollisuutta yritystoiminnassa. Edelleen strategian tavoitteena on edistää sellaisia hankkeita, joiden tarkoituksena on parantaa yritysten mahdollisuuksia terveeseen kilpailuun sekä helpottaa yritysten lakisääteisten velvollisuuksien hoitoa. Erityisesti painotetaan ennalta estäviä toimenpiteitä. (Valtioneuvoston periaatepäätös 28.4.2016, 2)

Tavoitteet on kuvattu strategia-asiakirjaan sivulla 4 seuraavasti:

”Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategia 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.”*

Strategian yhtenä tärkeänä tavoitteena oli luoda tilannekuvatoiminto, jonka avulla kyetään seuraamaan strategian vaikuttavuuden toteutumista. Tilannekuva kytkeytyy talousrikostorjunnanstrategiaan siten, että tilannekuvaa ylläpitämällä ja seuraamalla voidaan seurata ja päivittää strategisia tavoitteita. Tilannekuvan puuttumisesta johtuen eri hallinnonalojen ja eduskunnan välille ei ole muodostunut ajantasaista raportointikanavaa. Tästä johtuen eduskunnan on ollut vaikea muodostaa kokonaiskuvaa talousrikollisuudesta ja sen torjunnan vaikuttavuudesta. (Torjuntaohjelma 2016, 11) Tilannekuva toiminnon käynnistäminen vastuutettiin talousrikostorjunnan johtoryhmälle. Aikaisemmin talousrikostorjunnan johtoryhmän rooli oli ollut vähäisempi eikä sen työn pohjalla ollut lainsäädännöllistä toimivaltaa. Sillä ei myöskään ollut sellaista ohjaavaa roolia kuin teoriassa. Johtoryhmä kokoontui harvakseltaan eikä sen päätöksillä ollut velvoittavuutta (VTV 2004, 36).

5.2.3 Käytössä olevat mittarit

Strategia-asiakirjassa (Talousrikostorjunnanstrategia, 8) on strategian toteutumisen seuraamiseen määritelty ainoastaan kolme ylätasoa mittaria:

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

Näiden mittareiden avulla toteutetaan strategian arviointia talousrikostorjuntaan luodun tilannekuvatoiminnon, tehtävien ilmiöselvitysten ja erilaisten muun muassa elinkeinoelämälle tehtävien kyselytutkimusten avulla.

Strategia-asiakirjassa on myös todettu, että strategian toteutuminen edellyttää edellä kuvattua erillisen harmaan talouden ja talousrikostorjunnan toimenpideohjelman laatimista. Toimenpideohjelmassa määritellään strategian seuraamiseen tarpeelliset toimenpiteet vaikutusten arvioimiseksi.

Operatiivisessa toiminnassa ovat käytössä edelleen samat mittarit, jotka kuvattiin edellisessä torjuntaohjelmia käsittelevässä kappaleessa 4.3.

5.2.4 Vaikuttavuus ja tuloksellisuus

Toimenpideohjelmassa on kerrottu, että muodostettavan tilannekuvatoiminnon mittarit luodaan perustettavassa työryhmässä. (Toimenpideohjelma 2016, 12) Tällä tarkoitetaan sisäministeriön mittarityöryhmää. Mittarityöryhmä on kokoontunut viimeksi loppuvuodesta 2018. Työryhmän raportin tuli valmistua vuoden 2018 loppuun mennessä. Tätä kirjoitettaessa loppuraportti ja kehitysehdotukset ovat edelleen kesken ja laatimatta. Kuten jo edellä on todettu, niin talousrikostorjunnan tulosmittareiden kehittäminen ja sellaisten mittareiden laatiminen, jotka seuraavat torjuntastrategiassa painotettua ennalta estävyyttä ja laatua, on erittäin haastavaa. Tämä ei koske ainoastaan talousrikostutkintaa vaan rikostutkintaa rikoslajista riippumatta kokonaisuutena.

Toisaalta tässä vaiheessa tulee myös ottaa huomioon tulosohjauksen käsikirjassa (Valtiovarainministeriö 2005, 24 - 25) määritelmä yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta ja toiminnallisesta tuloksellisuudesta. Tulostavoitteiden asettamisesta sekä

tuloksellisuutta koskevassa raportoinnissa käytettävät tuloksellisuuden peruskriteerit muodostuvat yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta ja toiminnallisesta tuloksellisuudesta. Viimeksi mainittu korostaa yhden viraston oman panoksen merkitystä tuloksen saavuttamisessa. Toiminnalliset tulokset ovat viraston omasta toiminnasta johdettuja ja painottavat niitä tulostekijöitä, joihin viraston omalla toiminnalla ja sen johtamisella voidaan välittömästi vaikuttaa. Yhteiskunnallinen vaikuttavuustavoite on usein yhden viraston toimintaan nähden välillistä ja vaikeasti toteutettavissa. Yhteiskunnallinen vaikuttavuus voidaan nähdä liian laaja-alaisena yhden yksikön toiminnassa mitattavaksi. Toiminnalliset tulostavoitteet ovat yksikön konkreettisia ja välittömiä suoritteita ohjaavia, kun taas vaikuttavuustavoitteet kuvaavat asiakaskunnalle tai kansalaisille laajemmin tuotettavaa hyötyä tai aikaansaatuja parannuksia yhteiskunnassa. Toki yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet ohjaavat yksittäisten virastojen ja laitosten tulostavoitteiden asettamista. Yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden asettamista yksittäiselle virastolle on usein pidetty epärealistisena, koska virastojen vaikutusmahdollisuudet ovat rajalliset. Vaikutusmahdollisuudet yhdellä yksiköllä on vain oman toimintansa osalta eikä yksikkö silloin voi olla vastuussa hallituksen asettamien yhteiskuntapoliittisten tavoitteiden saavuttamisesta.

5.2.5 Yhteenveto

Strategia-asiakirja on lyhyt ja selkeä kuvaus strategiasta. Siihen on sisällytetty mittarit, joilla strategian tuloksia ja vaikuttavuutta tulee seurata. Edelleen on kuitenkin todettu, että talousrikostorjunnan johtoryhmän laatimaan toimenpideohjelmaan kuvataan konkreettiset toimet, joilla talousrikostorjunnan tilaa ja vaikuttavuutta kyetään seuraamaan. Toimenpideohjelmassa puolestaan näiden seurantaan tarkoitettujen mittareiden laatiminen on edelleen vastuutettu sisäministeriön mittarityöryhmälle. Mittarityöryhmän raportti on vielä kesken, joten konkreettiset toimet strategian toteutumisen seurannasta uupuvat.

Torjuntastrategiassa painotetaan erityisesti ennalta estävyyttä. Tällä hetkellä poliisin talousrikostorjunnassa ei ole käytössä yhtään mittaria, jolla seurataan suoraan ennalta estäviä toimia. Strategiassa yhtenä keinona ennalta estävään toimintaan mainitaan reaaliaikaisuuden lisääminen. On selvää, että reaaliaikainen rikollisen toiminnan

keskeyttäminen on tehokas keino talousrikollisuuden tai minkä tahansa muun rikoksen tutkinnassa ja selvittämisessä. Reaaliaikainen tutkinta on tehokas keino puuttua parhaillaan meneillään olevaan rikolliseen toimintaan, oikeudellisen näytön hankkimiseen ja rikoshyödyn takaisinsaamiseen. Reaaliaikainen tutkinta vaatii kuitenkin resursseja huomattavasti niin sanottua perinteistä tutkintaa enemmän. Tällä hetkellä Suomessa on käytännössä ainoastaan Keskusrikospoliisi, joka kykenee suorittamaan reaaliaikaista talousrikostutkintaa käytössään olevien resurssien puitteissa. Tämä on asia, joka on tullut esiin mittarityöryhmän työskentelyssä sekä myös viimeisten vuosien aikana talousrikostutkintaan liittyvissä seminaareissa ja koulutustilaisuuksissa, johon olen osallistunut ja joissa on käyty läpi talousrikostorjunnan tilaa. Talousrikostutkinnan juttukannasta oli vuonna 2019 21,1 % on vanhoja juttuja. Nämäkin jutut on, poliisilla olevan tutkintavelvollisuuden johdosta, tutkittava ja selvitettävä. Vanhojen juttujen tutkintaan tarvittava resurssi on pois reaaliaikaisesta tutkinnasta.

Jo vuoden 1996 talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntaohjelmaan oli kirjattu tavoitteeksi ennalta estävyys. 25 vuotta myöhemmin luodussa strategiassa on sama tavoite. Seurantamittarit ennalta estävyys tavoitteen seuraamiseen puuttuvat kuitenkin edelleen. Mitä tämä kertoo valtionhallinnon tavoitteiden asettelusta ja seurannasta? Vuonna 1992 Croall (1992, 14) kirjoitti valkokaulusrikollisuutta käsittelevässä teoksessaan proaktiivisen toiminnan eli toiminnan ennalta estävyyden olevan talousrikostutkinnan tehostamisen kannalta tärkeää. Reaktiivisella, väärinkäytöksiin jälkikäteen reagoimalla, ei kyetä puuttumaan kuin pieneen osaan talousrikollisuutta.

Ennalta estäviä toimia talousrikostorjunnan käytössä kyllä olisi. Useassa aikaisemmassa harmaan talouden ja talousrikosohjelmien toimenpidelistalla on ollut liiketoimintakiellon valvonnan tehostaminen. Talousrikostorjunnan strategiassa ja sitä täydentävässä uusimmassa vuosien 2016 – 2020 toimenpideohjelmassa liiketoimintakiellon valvontaa ei ole mainittu. Liiketoimintakiellon valvontaan panostettiin tehokkaasti vuosina 2006 – 2015. Uusia virkoja perustettiin liiketoimintakiellon valvonnan tehostamishankkeessa Suomeen yhteensä 14. Valvonnan nähtiin olevan tehokas keino ennalta ehkäistä myös uusia talousrikoksia. Valvonnan tehokas suorittaminen on yksi edellytys sopimattoman ja vahingollisen liiketoiminnan estämisessä. Talousrikosten oikeusprosessit ovat pitkiä ja edelleen venyneet viime vuosina. Laajan talousrikosjutun käsittely esitutkinnasta tuomioon kestää useita vuosia jopa kymmenen vuotta. Liiketoimintakiellon

määräämisellä useiden vuosien päästä on hyvinkin rangaistuksellinen luonne. Tästä syystä heti esitutkinnan alussa määrättävä väliaikainen liiketoimintakielto voisi toimia elinkeino-oikeudellisena turvaamistoimena paremmin (Talousrikostutkinnan tilannekuva 2019, 16).

5.3 Mittarityöryhmän toiminta

Mittarityöryhmän toimintaan liittyvä osallistuvan havainnointiin liittyvä tutkimusaineisto kerättiin julkisista lähteistä löytyviä sähköisinä dokumentteina. Näihin dokumentteihin on viitattu ja ne on merkitty lähdeluetteloon. Osa tietolähteistä on mittarityöryhmän sisäisiä julkaisemattomia muistioita ja pöytäkirjoja. Tutkimuksessa hyödynnettiin osallistuvaa havainnointia työryhmän jäsenten ja puheenjohtajan kanssa käytyjen keskusteluiden pohjalta. Keskusteluihin viitataan henkilökohtaisena tiedonsaantina asiantuntijalta.

5.3.1 Toimeksianto

Sisäministeriö asetti talousrikostorjunnan vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden mittaamista kehittävän työryhmän 16.1.2018. Työryhmän toimikaudeksi määriteltiin 1.2.2018 – 31.12.2018. Taustana työryhmän perustamiselle oli valtioneuvoston periaatepäätös talousrikostorjuntastrategiasta ja toimenpideohjelmasta vuosille 2016 – 2020.

Työryhmän keskeisenä tavoitteena oli kehittää ja valmistella poliisin talousrikostorjuntaan mittaamis- ja tilastointi- ja raportointitapaa siten, että strategiat ja operatiiviset tulostavoitteet konkretisoituvat päivittäiseen työn tekemiseen ja toiminnan vaikuttavuus, laatu, laajuus ja tuloksellisuus kyetään osoittamaan. On kyettävä antamaan vastaus kysymykseen; mitä annetuilla resursseilla on saatu aikaan? Edelleen tavoitteena luotavilta mittareilta odotetaan, että talousrikosyksiköitä ja saavutettuja tuloksia tulee kyetä vertailemaan luotettavasti toisiinsa, sekä arvioimaan niiden tutkintaprosessia ja henkilöstönäkökulmaa. Oikeudenmukaisen mittaamisen ja tavoiteasettelun kautta tavoitteena on myös lisätä työtyytyväisyyttä ja työhyvinvointia. Lisäksi työryhmän tuli pohtia muun muassa talousrikostoimintaympäristössä tapahtuneita muutoksia ja niiden vaikutusta talousrikosluokitteluun. Talousrikosjuttujen luokittelun yhdenmukaistamisella voidaan pitkällä aikavälillä kyetä arvioimaan yksiköiden resursointia toisiinsa nähden.

(Sisäministeriön asettamispäätös 16.1.2018) Asettamispäätöksen liitteenä olen projektisuunnitelman mukaan talousrikostilastot ovat osa poliisin tulostietojärjestelmää ja sen kehittämiseen on useita syitä. Ensinnäkin talousrikostilastojen laatu riippuu poliisiasiantietojärjestelmän tietojen laadusta, mihin vaikuttaa yksittäisten tapausten kirjaaminen järjestelmään. Toiseksi olemassa olevien mittareiden toimivuutta ei ole järjestelmällisesti arvioitu. Kolmanneksi mittaristo ei kuvaa kattavasti juttujen ominaispiirteitä tai talousrikostutkinnan työprosesseja, laatua ja vaikuttavuutta. Neljänneksi talousrikollisuuden ja talousrikostutkinnan säännönmukaisen raportoinnin muodoissa on kehitettävää. Viidenneksi talousrikostutkinnan tilaa koskeneessa kyselytutkimuksessa tutkintahenkilöstö kiinnitti huomiota siihen, että käytössä olevat mittarit eivät aina kuvaa tutkintatyön tuloksia oikealla tavalla.

5.3.2 Kokouspöytäkirjat

Mittarityöryhmä kokoontui 10 kertaa ja jokaisesta kokouksesta on laadittu pöytäkirja, joka sisältää kussakin kokouksessa käsitellyt asiat, ehdotukset ja päätökset. Pöytäkirjoista on hyvin seurattavissa työryhmän työskentelyn eteneminen.

Mittarityöryhmän pöytäkirjasta on havaittavissa seuraavia pohdintoja liittyen kehitettävien mittareiden ominaisuuksiin (Mittarityöryhmä 16.3.2018):

- *Mittarin pitää olla selkeä ja sellainen, että se on kaikkien ymmärrettävissä.*
- *Mittaamisen kannalta poliisin käytössä oleva talousrikosmääritelmä on oleellinen.*
- *Mikä on onnistumista ja miten sitä mitataan? Tärkeä onnistumisen kannalta on se, mitä minä olen tehnyt tänään.*
- *Miten tulisi (voisimme) mitata ennalta estävää toimintaa ja viranomaisyhteistyötä?*
- *Miten sidosryhmäyhteistyötä tulisi mitata?*
- *Useiden ja keskenään ristiriitaisten tulostavoitteiden saavuttaminen samanaikaisesti on haasteellista tai jopa mahdotonta. Esimerkiksi silloin, kun tutkitaan vanhoja juttuja pois, niin samaan aikaan on vaikea saada rikoshyötyä takaisin tai panostaa reaaliaikaisten juttujen tutkintaa.*
- *Poliisin haltuun saama rikoshyöty on jo hyvä olemassa oleva mittari. Vaikuttavuutta saadaan rikoshyödyn poisottamisella ja sillä on myös ennalta estävä vaikutus.*

Työryhmä on useaan otteeseen pohtinut kuinka tuloksellisuuden ja vaikuttavuuden toteutumista kyetään mittaamaan ja kuinka sitä voitaisiin yhdistää tulosohjaukseen. Myös on pohdittu sitä, miten ennalta estävän toiminnan tuloksellisuutta kyettäisiin mittaamaan ja miten sitä voitaisiin kuvata. Työryhmän keskusteluissa nousi esille yhteiskunnallisen vaikuttavuuden ja toiminnallisen tuloksellisuuden dilemma. Tästä enemmän kappaleessa talousrikostorjuntastrategian vaikuttavuus 5.1.4.

Työryhmän oltua koossa puoli vuotta ja kokoontuessa viidettä kertaa esiteltiin ensimmäisen kerran mittarikartta. Kartan ideaa ohjaisi talousrikostorjunnan visio sekä strategia. Mittarikartan idea pohjautuisi BSC-malliin. Kartassa mittarit rakennettaisiin neljästä eri näkökulmasta. Näitä olisivat henkilöstö, asiakasnäkökulmasta katsottuna sidosryhmät, talouden näkökulma ja prosessinäkökulmasta tutkintaprosessi. Työryhmän toimesta päätettiin kuvata talousrikosten esitutkintaprosessi. (Mittarityöryhmä 14.8.2018)

Työryhmässä keskusteltiin aktiivisesti ja pöytäkirjaan kirjattiin, että talousrikostorjunnan vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden mittarit tulisi pohjautua Balanced Scorecard -malliin. Mittariehdotuksia muokattiin BSC-mallin pohjalta kuvaamaan paremmin poliisin talousrikostorjuntaa.

Vaikuttavuutta kuvaavien mittareiden luomisessa on haasteita. Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelmasta on johdettu strategisia tavoitteita, joille pyrittiin löytämään mahdollisia mittareita. Seuraavia ehdotuksia nousi esille mittarityöryhmän toiminnassa:

- 1) Rikosten ennalta estämisen mittariksi ehdotettiin liiketoimintakiellon valvonnan tehostamista. Lisäksi mietinnässä oli miten estettyjä tai keskeytettyjä talousrikoksiksi luokiteltuja tekoja voitaisiin mitata.
- 2) Rikostutkinnan vaikuttavuuden lisäämisen pohdittiin tutkinnan reaaliaikaisuutta, takaisin saadun rikoshyödyn määrän lisäämistä, tutkinnasta tiedottamista ja viranomaisyhteistyön sujuvuutta.
- 3) Harmaata taloutta ja talousrikoksia torjuvien viranomaisten välisen yhteistyön kehittämisessä muilta viranomaisilta tuleva palaute nähtiin yhtenä mittarivaihtoehtona.

- 4) Korruption ennaltaehkäisyyn, tunnistamiseen ja paljastamisen tehostaminen ja sen mittaamiseen ehdotettiin juttumäärien selvittämistä sekä annettavan koulutuksen mittaamista.
- 5) Prosessiekonomian huomioimista talousrikostorjunnassa pidettiin tärkeänä. Mittaamista ehdotettiin kohdistettavan panoksen suhde tuotoksiin ja viranomaisyhteistyön sujuvuuden osalta.

5.3.3 Mittareiden kehitysehdotukset

Mittarityöryhmä kävi laajoja pohdintoja eri mittareiden soveltuvuudesta. Yhtenä erityisenä ongelmana nousi esille haluttujen mittareiden käyttökelpoisuuden estävät järjestelmäominaisuudet. Käytössä olevista poliisiasian tietojärjestelmistä ei ole mahdollista saada helposti ja kustannustehokkaasti useitakaan tarvittavia tunnuslukuja. Nämä ongelmat kyettäneen ratkaisemaan tulevaisuudessa uusien käyttöön tulevien järjestelmien myötä. Nykyisen, jo melko jäykän ja vanhan, järjestelmän kehittämistä ei poliisihallinnossa koeta järkeväksi. Mittarityöryhmä päätyi ehdottamaan käyttöönotettavaksi seuraavia mittareita:

- *talousrikostutkinnassa työskentelevien henkilöiden lukumäärä*
- *talousrikostutkinnassa työskentelevien henkilöiden suunnitellut ja toteutuneet henkilötyövuodet*
- *juttujen läpivirtausta kuvaava sisään tulevien juttujen lukumäärä/päätettyjen juttujen lukumäärä*
- *yli 24 kk vanhojen juttujen lukumäärä, vaihteluväli voisi olla +/- 10 %*
- *tutkintaan käytetty tutkinta-aika*
- *juttumäärät eri luokitteluiden mukaisesti (1, 2 tai 3)*

Työryhmän keskusteluissa ja pöytäkirjoista ilmenee, että tutkinta-ajan määrittelyssä eri yksiköissä on ollut poikkeavuutta. Tällä hetkellä mitataan tutkintaan mennyttä kokonaisaikaa ja aktiivista tutkinta-aikaa. Tavoitteena on mitata tutkintaan käytettyä todellista tutkinta-aikaa. Työryhmän kehitysehdotuksena on myös tutkinnan alkamisen tarkempi määrittely. Työryhmä päätyi siihen, että tutkinnan voidaan katsoa alkaneen silloin kun tutkintasuunnitelma on yhdessä syyttäjän kanssa hyväksytty. Reaaliaikaisen tutkinnan käynnistymisessä on useita vaihtoehtoja. Reaaliaikaisen tutkinnan voidaan katsoa käynnistyneen silloin kun ensimmäinen toimenpide jutulla on tehty. Tällainen voi

olla esimerkiksi kotietsintä, kiinniotto tai kuulustelu. Määrittely on tärkeää koska yksittäinen juttu saattaa olla tutkivassa yksikössä sisällä esimerkiksi kaksi vuotta mutta todellinen tutkinta-aika kyseiselle jutulle on puoli vuotta. Jos määrittelyitä ei tehdä oikein yksikön tulokset vääristyvät oleellisesti.

5.3.4 Yhteenveto

Kehitystoimia joilla talousrikostutkinnan laatua kyetään seuraamaan, on pyritty jo jalkauttamaan taloustutkintayksiköihin. Tutkinta-ajan määrittelyyn on pyritty kiinnittämään huomiota. Talousrikostutkinnan yksi mittari on tutkintaan käytetty aika. Tutkinta-aikaa on pyritty täsmentämään. Siitä milloin tutkinta-aika kirjataan alkavaksi ja milloin tutkinta-aika päättyy, on annettu jo ohjeistuksia yksiköihin. Vääristymiä on aiheutunut erityisesti siitä mitä on ollut todellinen tutkinta-aika. Todelliseen käytettyyn tutkinta-aikaan ei tule kirjata sitä aikaa, jolloin juttu odottaa tutkinnan alkamista. Eli tutkinta ei käynnisty useimmitenkaan silloin kun asiasta kirjataan rikosilmoitus. Tutkinta-ajan alkamisen määrittelyä on tarkennettu. Tutkinta-aika alkaa perinteisessä talousrikosjutussa siitä, kun yhdessä syyttäjän kanssa tehty tutkintasuunnitelma hyväksytään. Reaaliaikaisessa tutkinnassa tutkinta-aika alkaa puolestaan siitä, kun ensimmäinen varsinaiseksi tutkintatoimeksi katsottava esimerkiksi kuulustelu, kotietsintä tai kiinniotto suoritetaan. Tehdyllä muutoksella kyetään seuraamaan paremmin todellista tutkinta-aikaa. Edelleen kyetään arvioimaan, onko kyseessä toiminnan tehotomuus vai todelliset resurssiongelmat. Jos jutun todellinen tutkinta-aika on pitkä, voidaan arvioida toiminnan olevan tehotonta. Jos taas juttu odottaa yksikössä pitkään todellisen tutkinta-ajan alkua voi kyseessä olla ongelmat resurssien käytössä tai niiden puutteessa. Tällaisia toimia on otettu jo käyttöön tutkivissa yksiköissä. (Tuovinen 5.5.2020)

Erityisiä ongelmia mittarityöryhmän suunnittelutyöhön aiheutti järjestelmäominaisuudet. Poliisiasiantietojärjestelmistä ei työryhmän tekemän selvityksen mukaan ollut mahdollista saada analysoitavaksi tarpeellisia tietoja esimerkiksi juttujen laadusta. Yhdessä poliisilaitoksessa tämä työ tehdään tutkinnan päätöksen jälkeen manuaalisesti ja tiedot syötetään exeliin analyysia varten. Toimintamalli ei tietystikään mahdollista automaattista tietojen keruuta vaan se pitää tehdä jokaisen jutun osalta manuaalisesti. Lähtökohtana pitäisi olla, että järjestelmät eivät ole mittaamisen esteenä eikä varsinkaan niin, että toimivia mittareita ei voida luoda koska järjestelmä ei siihen sovellu. Silloin kun

resurssit ja toiminnan rahoitus tulevat julkisen sektorin tavoin verovaroista on ongelma todellinen.

Työryhmän tavoitteena oli parempi tasapainotetun mittariston soveltaminen. Ongelmia kuitenkin ilmeni muun muassa siinä, että talousrikostutkinnan ja talousrikosjuttujen laadullisuutta on vaikea mitata, kun käytössä olevat tietojärjestelmät ovat vanhoja ja toiminnallisesti jäykkiä. Järjestelmistä ulos saatavat ja analysoitavat tiedot ovat rajallisia ja esimerkiksi laadullisten tietojen saaminen automaattisesti ei tällä hetkellä käytössä olevien järjestelmien kautta onnistu. (Tuovinen 5.5.2020)

Mittarityöryhmän raportti on vielä kesken. Mittarityöryhmän määräaika ja toiminta päättyi loppuvuodesta 2018. Suunnittelu- ja tutkimustyötä on kuitenkin jatkettu yhdessä poliisiammattikorkeakoulun tutkijoiden kanssa. Poliisiammattikorkeakoulun tekemä tutkimus on tavoitteena yhdistää ministeriön työryhmän raportin kanssa. Loppuraportin valmistumisen ajankohta ei ole tiedossa. (Tuovinen 5.5.2020)

Alkuperäisenä tavoitteena oli tämän käsillä olevan tutkimuksen eteneminen samanaikaisesti poliisiammattikorkeakoulun tekemän tutkimuksen kanssa. Valitettava poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksen väliaikainen keskeytyminen ei kuitenkaan mahdollistanut alkuperäisen suunnitelman toteutumista.

6 JOHTOPÄÄTÖKSIÄ

Organisaation menestys riippuu siitä, miten hyvin se onnistuu luomaan toimivan strategian ja miten se onnistuu sen toteuttamisessa ja seurannassa. Tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää, onko talousrikostorjunnan strategialla vaikuttavuutta ja miten sitä kyetään seuraamaan käytössä olevilla talousrikostorjunnan tulostittareilla. Tutkimuksen tehtävä oli selvittää vaikuttavuutta ja tuloksellisuutta seuraavien mittareiden toimivuutta ja ovatko ne oikeanlaisia.

Aiheen valintaan vaikutti oma mielenkiinto aiheeseen sekä pitkä työhistoria talousrikostorjunnan parissa. Edelleen osallistumiseni vielä keskeneräisen mittarityöryhmän kehitystyöhön antoi perspektiiviä tutkimukseen.

Tutkimusaineistona tutkimuksessa olivat valtioneuvoston periaatepäätöksinä annetut talousrikollisuuden ja harmaan talouden torjuntaohjelma-asiakirjat. Tutkimuksessa hyödynnettiin myös torjuntaohjelma-asiakirjojen valmisteluaineistoa ja torjuntaohjelmia käsittelevää tutkimusta. Muuta aineistoa olivat Sisäministeriön mittarityöryhmän kokouspöytäkirjat ja asiantuntijalausunnat. Aineiston määrä osoittautui melko suureksi laadullisen sisällönanalyysin aineistoksi. Tutkimuksen kannalta aineistoa oli riittävästi. Aineiston käyttöä rajattiin tutkimuksen edetessä tarvittavilta osin. Osallistuvan havainnoin osalta aineisto rajoittui työryhmän pöytäkirjojen ja asiantuntijoiden kanssa käytyjen keskusteluiden käyttöön. Työryhmän raportti ja poliisiammattikorkeakoulun tekemä selvitys aiheesta ovat edelleen kesken, joten ne eivät olleet tätä tutkimusta tehtäessä käytettävissä. Kokouspöytäkirjoja oli käytettävissä kuitenkin hyvinkin riittävästi, että niistä kertyi hyvin tutkimustuloksia ja johtopäätöksiä tukevaa aineistoa.

Tämä opinnäytetyö on laadullinen tutkimus. Olen edellä kuvannut aineiston, joka on otettu mukaan tutkimukseen ja toiminut tutkimusaineistona. Olen käyttänyt aineiston valinnassa laadulliselle tutkimuksella luonteenomaista omaa harkintaa. Mielestäni onnistuin löytämään tutkimuksen kannalta olennaisen aineiston ja nostamaan esiin sieltä niitä seikkoja, joista voidaan tehdä johtopäätöksiä ja kehitysehdotuksia. Tutkimus on rajattu mielestäni onnistuneesti ja sillä on saavutettu se, ettei tutkimus ole paisunut liian laajaksi ja kohdentumattomaksi.

Tutkimuksessa esille tulleet ja tässä luvussa esiteltävät johtopäätökset ovat samansuuntaisia aikaisempien ja myös tässä tutkimuksessa viitattujen tutkimusten kanssa. Tutkimuksen kehittämisehdotukset viittaavat vahvasti aikaisempiin jopa vuosia sitten tehtyihin tutkimuksiin. Kehittämiskohteet ovat pysyneet melko muuttumattomina vuodesta toiseen. Tulosjohtamisen kehitys on tietysti tuonut mukanaan uusia menetelmiä, joita myös tässä tutkimuksessa esitellään. Tutkimuksessa on myös kyetty kuvaamaan muutamia talousrikostorjunnan keinoja ja mittareita, joilla olisi vaikuttavuutta luodun strategian edellyttämällä tavalla.

Yleisenä johtopäätöksenä voidaan sanoa, että talousrikostorjunnan strategia on vauhdittanut talousrikostorjunnan kehitystä viime vuosina. Torjunnanstrategian toimenpideohjelma on aikaisempia ohjelmia huomattavasti laajempi ja yksityiskohtaisempi. Siinä on määritelty selkeät vastuutahot, aikataulut, tehty vaikutusarviointi ja keinot vaikutusten arvioinnille. Kokonaisuutena on havaittavissa se, että muutos ja kehitys tapahtuu hitaasti ja ehdotettujen toimenpiteiden toteuttaminen ja läpimeno on ollut haastavaa ja kohdannut esteitä. Tässä tutkimuksessa ei selvitetty taustasyitä kehityksen esteille ja hidasteille. Todettakaan kuitenkin jo ensimmäisen talousrikostorjuntaohjelmien tausta-asiakirjojen toteama siitä, että talousrikostorjunnan taustalla on poliittinen varjo, joka estää useiden tehokkaiksi todettujen keinojen käytön viranomaistoiminnassa ja erityisesti lainsäädännön kehittämisen ja uudistamisen. Tunnustettu tosiasia on, että politiikka on aina siellä missä on kyse julkisen vallan käytöstä ja sen arvioinnista.

6.1 Talousrikostorjunnanstrategia ja sen vaikuttavuus

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksessa vuodelta 2004 (VTV 2004, 8) todetaan, että harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnasta puuttuu selkeä eri viranomaisia yhdistävä toimintastrategia. Talousrikostorjunnasta puuttuu selkeä kokonaisvastuu ja toiminnankoordinointi. Torjuntaohjelman hankkeita ei ole priorisoitu eikä aikataulutettu.

Yli kymmenen vuotta edellisen tarkastuksen suorittamisen jälkeen valtiontalouden tarkastusviraston vuonna 2015 julkaistun tarkastuskertomuksen mukaan harmaan talouden torjunnan taustalla oleva tilannekuva ei ole ollut edelleenkään eri viranomaisten yhteinen. Operatiivista toimintaa ohjaava seurantatieto on sektoroitunutta eikä torjuntatyön vaikuttavuuteen ole kiinnitetty huomiota. Poikkihallinnollinen yhteistyö ei ole ollut riittävän tehokasta harmaan talouden ja talousrikollisuuden seurannassa. Seurantaa, analyysia ja raportointia tulisi kehittää niin, että käytäntöjä voidaan kehittää yhteiseksi tilannekuvaprosessiksi. Torjuntaohjelmissa ei ole kuvausta siitä, miten asetettuihin tavoitteisiin on päädytty, ja miten hanketoteutus olisi mahdollistamassa talousrikostorjunnalle asetettuja tavoitteita. Tavoitteiden saavuttaminen ei ole ollut mitattavissa. (VTV 2015, 8 – 9) Tarkastuksen perusteella tarkastusvirasto antoi suosituksia. Ne koskivat pidempää suunnittelua aikajännettä torjuntatoimille, torjunnan

vaikuttavuutta tulee arvioita ja tavoitteita tulee pyrkiä mittaamaan sekä talousrikostorjunnan rekrytoinnin kehittämistä. (VTV 2015, 10).

Valtiontalouden tarkastusviraston seurantaraportin mukaan (VTV 2017, 2 - 3) uudessa torjuntastrategiassa on määritelty toimenpideohjelman kehikko aiempiin ohjelmiin nähden uudella tavalla. Torjuntastrategiassa on määritetty torjuntatyön päämäärä, strategiset tavoitteet ja kärkihankkeet. Seurantaraportin mukaan uudessa toimenpideohjelmassa jokaisen ohjelman hankkeen osalta on erikseen esitetty arvio hankkeen vaikutuksista ja kuvattu keinot, joilla hankkeen vaikutuksia voidaan jälkikäteen arvioida. Tästä johtuen edellytykset vaikuttavuuden seurannalle ovat ratkaisevasti aiempia torjuntaohjelmia paremmat. Edelleen kuitenkin torjuntaohjelmasta puuttuu se, miten vaikuttavuuden arviointia tullaan käytännössä toteuttamaan. Näin ollen vaikuttavuuden seurannan edellytysten osalta kehitys on ollut suositusten mukaista vaikkakin epäselväksi on vieläkin jäänyt, miten vaikuttavuuden seuranta toteutuu käytännössä.

Vuonna 2016 vahvistettiin Valtioneuvoston periaatepäätöksellä vihdoin yhteinen poikkihallinnollinen talousrikostorjunnan toimintastrategia, johon on viitattu edellisessä kappaleessa. Strategian seuranta ja kehittämisen kokonaisvastuu on talousrikostorjunnan johtoryhmällä.

Mansikkamäen ym. (2015, 70 - 71) kyselytutkimuksessa yhteiskunnallisella vaikuttavuudella ymmärrettiin muun muassa lakien toimivuutta ja vaikuttavuutta, joka johtaa kansalaisten tasa-arvoisuuteen. Vaikuttavuuden osalta juttujen reaaliaikaisuutta pidettiin tärkeänä. Myös talousrikoksista tiedottamisella nähtiin olevan yhteiskunnallista vaikuttavuutta. Talousrikosten toivottiin tulevan kansalaisten tietoon tehokkaammin ja selkeämmin, jotta poliisin toiminta näkyy ja siten myös lakien noudattaminen koetaan mielekkäänä. Reaaliaikaista talousrikostutkintaa tai talousrikoksista tiedottamista ei tällä hetkellä käytössä olevilla mittareilla seurata eivätkä ne siten näy poliisin talousrikollisuuden vaikuttavuudessa.

Tutkimuksen teoriaosassa esitellystä aineistosta on myös pääteltävissä, että talousrikostorjuntaohjelmissa suunnitellut tehostamistoimet ovat edenneet eri syistä hyvin hitaasti. Vaikuttavuuden arviointi on vaikeaa eikä sitä ole onnistuttu kehittämään

suhteellisen pitkän ajankaan kuluessa. Ennalta estäviä keinoja on ehdotettu mutta niiden käyttäminen on riippuvainen resursseista. Moniakaan ennalta estäviä toimia ei tilastoida tai mitata lainkaan. Esimerkkinä mainittakoon tehokkaana ennalta estävänä toimena nähty liiketoiminkiellon määräämisen ja valvonnan tehostaminen. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan raportin (2014, 61) mukaan eduskunta on edellyttänyt hallituksen käynnistävän välittömästi selvityksen siitä, minkälaisia ongelmia liiketoimintakielto lakiin ja käytännön soveltamiseen sisältyy. Eduskunta edellyttää lisäksi ryhdyttävän toimiin, joilla liiketoimintakiellosta muodostuu uskottava harmaan talouden torjuntakeino.

6.2 Mittaristojen käyttökelpoisuus

Mittarityöryhmän tavoitteena oli luoda talousrikostorjunnan mittaristo strategian pohjalta tasapainotetun mittariston mukaisesti. Työ on vielä kesken ja uusi mittaristo vaatii kehitystyötä. Tasapainotettu mittaristo on vaikea toteuttaa koska poliisiasiainjärjestelmistä ei saada tarvittavaa tietoa. Tulevaisuudessa on selvitettävä, onko asia korjattavissa uudessa käyttöön tulevassa vitja järjestelmässä.

Talousrikostutkinnan tehokkuutta ja vaikuttavuutta seuraavat mittarit ovat pääsääntöisesti määrällisiä. Toiminnan ennalta estävyyttä, vaikuttavuutta ja laatua ei kyetä mittaamaan. Rankin (2017, 63 – 64) pohdinnan mukaan talousrikostorjunnan käytössä olevat mittarit antavat vastauksia lähinnä historiatietoihin. Strategisen suunnittelun pitäisi katsoa tulevaisuuteen mutta siihen mittarit eivät anna työkaluja. Myöskään talousrikostorjunnan tilannekuva perustuu historiatietoihin ja on hyvin hajanainen. Käytössä olevat mittarit eivät ole käyttökelpoisia strategisten tavoitteiden toteutumisen seurantaan. Mittareita tulisi kehittää siten, että strategisten tavoitteiden ymmärtäminen operatiivisessa talousrikostorjunnassa helpottuisi.

Mansikkamäen ym. (2015, 81) kyselytutkimuksessa käytössä olevien tulosmittareiden arvioitiin kannustavan tutkimaan nopeita ja yksinkertaisia juttuja. Tästä johtuen painotus tulosmittareilla pitäisi olla muutakin kuin määrällistä mittaamista. Painotusta pitäisi suunnata kohdevalinnan suuntaan, juttujen laatu huomioiden ja rikoshyödyn takaisinsaantia painottaen.

Siihen kysymykseen, minkälaisilla toimilla laatua ja vaikuttavuutta tulisi seurata, on haasteellista löytää vastausta. Toimivia mittareita laatiessa tulee ottaa huomioon teoriaosassa luvussa 4.2.2 esitellyt tulosohjauksen käsikirjan määritelmät käytettävissä mittareista ja niiden ominaisuuksista. Sisäministeriön mittariryöryhmän pohdinnoissa haettiin vastausta, miten poliisin talousrikostorjunnan vaikuttavuutta kyettäisiin todentamaan ja tutkittavien juttujen laatu ja työmäärä voitaisiin osoittaa. Kehitystoimia, joilla edellä mainittuja asioita kyetään seuraamaan, on pyritty jo jalkauttamaan taloustutkintayksiköihin.

Tutkinta-ajan määrittelyyn on pyritty kiinnittämään huomiota. Talousrikostutkinnan yksi mittari on tutkintaan käytetty aika. Tutkinta-aikaa on pyritty täsmentämään. Siitä milloin tutkinta-aika kirjataan alkavaksi ja milloin tutkinta-aika päättyy, on annettu jo ohjeistuksia yksiköihin. Vääristymiä on aiheutunut erityisesti siitä mitä on ollut todellinen tutkinta-aika. Todelliseen käytettyyn tutkinta- aikaan ei tule kirjata sitä aikaa, jolloin juttu odottaa tutkinnan alkamista. Eli tutkinta ei käynnisty useimmitenkaan silloin kun asiasta kirjataan rikosilmoitus. Tutkinta-ajan alkamisen määrittelyä on tarkennettu. Tutkinta-aika alkaa perinteisessä talousrikosjutussa siitä, kun yhdessä syyttäjän kanssa tehty tutkintasuunnitelma hyväksytään. Reaaliaikaisessa tutkinnassa tutkinta-aika alkaa puolestaan siitä, kun ensimmäinen varsinaiseksi tutkintatoimeksi katsottava esimerkiksi kuulustelu, kotietsintä tai kiinniotto suoritetaan. Tällaisia toimia on otettu jo käyttöön. (Tuovinen 5.5.2020)

Strategian ymmärtäminen on vaikeaa, jos tavoitteet ovat epäselviä tai vaikeasti hahmotettavia. On tärkeää valita mittarit niin, että ne mittaavat sitä mitä halutaan saavuttaa eli mitkä ovat organisaation tavoitteet? Tällä hetkellä käytössä olevat talousrikostorjunnan mittarit eivät anna vastauksia talousrikostorjuntastrategian tuloksista ja vaikuttavuudesta. Strategian edellyttämiä operatiivisia toimia toteutetaan kenttätasolla ja jokaisen tulisi ymmärtää strategian merkitys, jotta strategian jalkautus ja sitä myöden strategian toteutus onnistuu. Tutkimuksen havaintona on, että talousrikostorjunnan mittareiden ja strategian välinen yhteys ei avaudu. Ennalta estävyyttä, vaikuttavuutta ja työn laatua mittaavat mittarit puuttuvat kokonaan. Talousrikostorjunnan vaikuttavuutta ja tuloksellisuutta mittaavia mittareiden kehittämiseen perustetun työryhmän työ on kesken. Käytyjen keskusteluiden perusteella

mittarityöryhmän raportin ja kehitysehdotusten valmistumisen ajankohta ei ole tiedossa. Tiettyjä kehitystoimia on jo kuitenkin jalkautettu ja otettu käyttöön (Tuovinen 2.5.2020).

Tutkimuksen johtopäätöksenä voidaan pitää siitä, että talousrikostorjunnan vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden mittaaminen on haastavaa. Käytössä olevat mittarit eivät tuota sellaista seurantatietoa, jolla vaikuttavuutta kyettäisiin arvioimaan ja analysoimaan. Erityisen haastavaa se on, jos vaikuttavuutta ja tuloksellisuutta pitää mitata suoraan strategian lähtökohdista peilaten. Strategian onnistumiseen vaikuttaa hyvin suuri joukko asioita joihin yksi mittareita soveltava yksikkö ei kykene omilla toimillaan juurikaan vaikuttamaan. Johtopäätöksiä nousee esille jo mittarityöryhmän pohdinnoissakin ollut asia siitä, että strategisen tason mittarit voivat olla eriäviä operatiivisen tason mittareihin. Operatiivisen tason mittarit soveltuvat toiminnallisen tuloksellisuuden mittaamiseen. Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden mittaaminen samoilla operatiivisen tason mittareilla ei ole onnistunut. Tutkimusten mukaan yhteiskunnallisen vaikuttavuuden mittaamisen soveltuu paremminkin toiminnasta saatava palaute, jota voidaan kerätä esimerkiksi kyselyillä ja barometreillä. Viime vuosien huima digitaalisen yhteiskunnan kehitys voi johtaa ja mahdollistaa jatkuvan palautteen mittauksen erilaisilla laitteilla ja järjestelmillä. Jatkuvan seurannan menetelmiä on jo kehitteillä. Strategisen taso määrää suunnan ja seuraa mittareidensa avulla teemmekö me oikeita asioita strategian onnistumista silmällä pitäen. Operatiivisen tason toimijat puolestaan tarkkailevat omaan toimintaan soveltuvien mittareiden kautta sitä, että teemmekö me asiat oikein.

7 KEHITTÄMISEHDOTUKSIA

Oikealla strategialla organisaation voimavarat saadaan suunnittelulla ja sen hyvällä toteuttamisella tukemaan parhaalla mahdollisella tavalla valittujen tavoitteiden toteutumista. Strategisen johtamisen tavoitteena on saada työntekijät ymmärtämään strategian merkitys työssään. Se on haasteellista. Henkilöstöllä on keskeinen merkitys strategian toteuttamisessa ja voimavarana. Poliisihallinnossa on ollut havaittavissa, että usein strategia jää vain ylemmän tason suunnitelmiksi ja strategioiden jalkauttamisessa ei onnistuta eikä siihen myöskään osata panostaa. Tämän seurauksena henkilöstöä ei sijoiteta oikein, työtä ei suunnitella eikä toteuteta suunnitellulla tavalla oikein eikä suunniteltuihin tavoitteisiin näin ollen päästä.

Tutkimuksen perusteella talousrikostorjunnan strategian vaikuttavuuden seuraaminen operatiivisilla tulostittareilla ei ole ongelmatonta. Kuten jo edellä on todettu, käytössä olevat mittarit ovat määrällisiä eivätkä kuvaa työn laadullisia piirteitä eikä niiden avulla myöskään kyetä seuraamaan tutkittavien juttujen vaativuutta. Strategisessa suunnittelussa tulee ottaa huomioon myös strategian vaikutusten seuranta. Tämä mahdollistaa strategian suunnan ohjaamisen ja korjaamisen. Ilman seuranta ja tehokkaita oikeanlaisia tulostittareita strategian seuranta on mahdotonta. Talousrikostorjunnan mittarit ovat määrällisiä mittareita. Ne mittaavat ja siten kertovat tuloksia lähinnä historiallisesta perspektiivistä. Käytössä olevat mittarit eivät kerro minkäläistä vaikuttavuutta strategialla on saavutettu ja minkälaisia ennalta estäviä vaikutuksia talousrikostorjunnalla ja torjunnan strategialla on ollut.

Tämän tutkimuksen kehitysehdotukset perustuvat mittarityöryhmän työskentelyssä esille nousseisiin asioihin. Olen jakanut kehitysehdotukset tässä tutkimuksessa vaikuttavuuden mittaamiseen ja ennalta estävyyden mittaamiseen koska ne korostuvat torjuntastrategian tavoitteissa.

7.1 Vaikuttavuuden mittaaminen

Ensimmäisen kolmen talousrikostorjuntaohjelman jälkeen tehdyssä valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomuksessa todetaan, että merkittävästä panostuksesta huolimatta talousrikosongelma ei ole vähentynyt. Kerättyjen tietojen perusteella talousrikollisuuden ja harmaan talouden vahingollisuus yhteiskunnalle ei olisi merkitykseltään vähentynyt vaan pikemminkin lisääntynyt. (VTV 2004, 18) Talousrikostorjunnan koordinaatio ei ole sillä tasolla, että torjuntatyön vaikuttavuutta kyettäisiin kokonaisuutena arvioimaan. (VTV 2015, 9) Torjuntaohjelmissa tulee kiinnittää huomiota sen vaikutuksiin jo suunnittelussa ja perustella siten, että torjuntaohjelmahankkeiden vaikuttavuuden arviointi on mahdollista, vaikka tavoitteiden mittaaminen olisikin vaikeaa. (VTV 2015, 10)

Edelleen poliisin käytössä on useita mittareita, joista osa kuvaa tehtäväkenttää ja vain osa poliisin toiminnan edellytyksiä ja tuloksellisuutta. Uudistuksia seurantatietojen keräämiseen ja siten uusia tuloksellisuusmittareita on kuitenkin kehitetty. Erilaisista

valtakunnallisista valvontaiskuista ja valvontateemoista on kerätty seurantatietoja ja muodostettu uusia tuloksellisuusmittareita. Uutena mittarina on myös talousrikostutkinnan kansalaisbarometri. (VTV 2017, 4)

Mittarityöryhmän yhtenä tehtävänä oli sellaisen mittariston luominen, jolla kyetään osoittamaan mitä annetulla määrärahalta on saatu aikaan. Yhtenä tällaisena mittarina ehdotettiin talousrikostutkinnassa työskentelevien henkilöiden lukumäärää, jota edelleen tarkennettaisiin mittarilla, joka kuvaisi talousrikostutkinnassa työskentelevien henkilöiden suunniteltuja ja toteutuneita henkilötyövuosia. Edelleen toteutuneita henkilötyövuosia kyettäisiin vertaamaan valmistuneiden juttujen määrään mittarilla, joka kuvaa juttujen läpivirtausta. Näillä mittareilla ei edelleenkään kyetä seuraamaan yhteiskunnallista vaikuttavuutta vaan lähinnä tutkintayksikön tehokkuutta.

Tutkimusten mukaan yhteiskunnalliseen vaikuttavuuteen on suuri merkitys sillä, miten toiminnasta ja talousrikollisuudesta tiedotetaan. Talousrikosten toivotaan tulevan kansalaisten tietoon tehokkaammin ja selkeämmin. Tiedottamisessa toivotaan tuotavan esille rikollisen toiminnan tuomittavuus ja haitta yhteiskunnalle. Tiedottamista talousrikosilmiöistä tulisi tehdä kansankielellä, jotta ihmiset olisivat niistä tietoisia ja osaisivat tunnistaa niitä. Myös mittarityöryhmän pohdinnoissa nousi esille yhteiskunnallisen vaikuttavuuden lisääminen tiedottamisen avulla. Aktiivinen tiedottaminen talousrikosesitutkinnoista nähtiin lisäävän vaikuttavuutta.

Huomioon tulee myös ottaa missä yhteydessä puhutaan yhteiskunnallisesta vaikuttavuudesta. Toiminnallisen tuloksellisuuden ja yhteiskunnallisen vaikuttavuuden toisiinsa sovittaminen ja sen mittaaminen on ymmärrettävästi erittäin haasteellista. Valtioneuvosto on vastuussa asettamiensa yhteiskunnallisten vaikuttavuustavoitteiden toteutumisesta. Talousrikostorjuntastrategian tavoitteet toki ohjaavat talousrikostorjuntaan sovitettavien mittareiden laadintaa. Huomioon tulee kuitenkin ottaa mittareiden yleiset ominaisuudet ja soveltuvuus mitattavan yksikön toimintaan ja tavoitteisiin. Kuten edellä on todettu, eivät yksittäiset yhden hallinnonalan yksiköt kykene toiminnallaan yksin suoriutumaan laaja-alaisen ja useaa hallinnonala koskevan strategian tavoitteiden toteuttamisessa. Yksiköiden pitää olla osa suurempaa kokonaisuutta, jolla on yhteinen tavoite. Talousrikostorjunnan toimenpideohjelmassa (2016, 11) yhtenä tilannekuvatoiminnon tavoitteiden toteutumisen edellytyksenä

pidetään yhdessä kehitettyjä mittaristoja. Samassa yhteydessä on myös todettu, että keinoja vaikutusten arvioimiseksi ovat perustettavan työryhmän luomat mittarit. Pohdintaan tulisi ottaa mahdollisuus, että poliisin talousrikostorjunnan mittareita kehitetään yhdessä muiden talousrikostorjuntastrategian toimeenpanosta vastuussa olevien ministeriöiden ja organisaatioiden kanssa.

Toimenpideohjelman 2016 kantavana teemana oli poikkihallinnollisuus ja viranomaistenyhteistyö niin toimintaohjelmien suunnittelussa kuin operatiivisessa tekemisessä. Myös tämä havainto vahvistaa näkemystä siitä, että suunniteltavien mittareiden tulee olla yhdessä suunniteltuja ja niiden tuottamaa tulostietoa pitää seurata ja mittareita kehittää kerättävän tiedon mukaan.

Yhteiskunnallisen vaikuttavuuden mittaamisen soveltuu tutkimusten mukaan paremminkin toiminnasta saatava palaute, jota voidaan kerätä esimerkiksi kyselyillä ja barometreillä. Myös tästä arvioinnin toteuttamisesta edellä mainitulla tavalla oli maininta useassa kohdassa vuoden 2016 toimenpideohjelmassa. Viime vuosien huima digitaalisen yhteiskunnan kehitys voi johtaa tai mahdollistaa jatkuvan mittauksen erilaisilla laitteilla ja järjestelmillä. Jatkuvan seurannan menetelmiä tulee edelleen kehittää.

7.2 Ennalta estävyyden mittaaminen

Poliisilaissa poliisin tehtäväksi on määritelty oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sekä rikosten ennalta estäminen, paljastaminen, selvittäminen ja syyteharkintaan saattaminen.

Jo ensimmäisestä talousrikostorjuntaohjelmasta vuodelta 1996 lähtien, tavoitteena on ollut painopisteen siirtäminen talousrikollisuutta ennalta estäviin toimenpiteisiin. Kaikkeen poliisitoimintaan kuuluu pyrkimys ennalta estävään toimintaan koska se on poliisilaissa määrätty poliisin tehtäväksi. Rikosten ennalta estämisen nähdään myös olevan joka tapauksessa halvempaa kuin rikosten jälkikäteinen selvittäminen. Rikoksia ennalta estämällä myös rikoksen uhrien inhimillinen kärsimys vähenee. Poliisi on myös määritellyt oman erityisstrategian ennalta estävään toimintaan. Poliisin ennalta estävän työn strategian tavoitteet ja linjaukset tukevat muita poliisin yleisiä ja erityisstrategioita.

Ennalta estäminen erityisstrategia koskee kuitenkin erityisesti siihen tehtävään määrättyjä poliiseja. (Enska 2019)

Ennalta estävinä toimenpiteinä on pidetty muun muassa talousrikosten ja harmaan talouden tekemahdollisuuksien vähentämistä lainsäädäntöä kehittämällä, viranomaisyhteistyön lisäämistä, ilmituloriskin lisäämistä parantamalla viranomaisten tutkinta- ja valvontaedellytyksiä, rikoshyödyn takaisinsaannin tehostamista ja asenteisiin vaikuttamista. Näistä toimenpiteistä, jotka ovat olleet mukana kaikissa torjuntaohjelmissa ei ole seurantaakaan eikä mittareita minkään muun toimen osalta kuin rikoshyödyn takaisinsaannin osalta. Erityisenä haasteena siten on, että ennalta estävä toiminta nähdään vähempi arvoisena kuin muun poliisin toiminta koska ennalta estävää toimintaa on vaikea mitata numeraalisina arvoina ja suoritettuna työtehtävänä.

Mittarityöryhmän pohdinnoissa ollut myös esillä liiketoimintakiellon valvonnan tehokkaampi käyttäminen ja mittaaminen. Mielestäni liiketoimintakieltojen tehokkaampi käyttämisellä ja valvonnalla on talousrikoksia ennalta estävä vaikutus. Liiketoimintakieltoihin liittyvät poliisin toimenpiteet olisivat helposti ja yhteismitallisesti mitattavia ja soveltuisivat hyvin talousrikostorjunnan tulostittariksi.

Tutkimuksen teoriaosassa esiteltiin yhtenä talousrikollisuuden ennalta estävänä keinona juttujen tutkinnan reaaliaikaisuuden lisääminen. Reaaliaikainen tutkinta vahvistaa kontrollin yleisestävyyttä kontrollitoimien koetun satunnaisuuden vuoksi. Jo mahdollisuus siitä, että omaan toimintaan kohdennetaan reaaliaikaista valvontaa, lisää kiinnijäämisriskin tuntua merkittävästi. Reaaliaikainen tutkinta keskeyttää rikollisen toiminnan, vähentää meneillään olevien rikosten ja aiheutuvien vahinkojen määrää sekä myös rajaa tutkittavaa juttukokonaisuutta. Reaaliaikainen tutkinta tuottaa useimmiten parempia tutkintatuloksia kuin perinteinen talousrikostutkinta. Sillä on myös perinteistä tutkintaa välittömämpi yleisestävä vaikutus. Reaaliaikainen tutkinta vaatii tutkintaresursseja merkittävästi enemmän verrattuna perinteiseen talousrikostutkintaan. (VTV 2015, 32 – 33) Reaaliaikaisten juttujen tutkintaan tulisi luoda oma mittaristonsa, jolla kyetään osoittamaan ennalta estävät toimet ja jutun muu vaatavuus.

Rikostorjunnan tila selvityshankkeen loppuraportissa (Rikostorjunnantila 2018, 58) todetaan ettei käytössä oleva mittaamisjärjestelmä huomioi strategia tavoitteita.

Tutkinnassa olevien juttujen laajuutta ja työmäärää ei kyetä osoittamaan eikä myöskään poliisin talousrikostorjunnan vaikuttavuutta voida todentaa. Talousrikostorjunnan tuloksellisuudesta on epäselvyyttä ulkopuolisilla tahoilla käytössä olevasta mittaamis- ja tilastointitavasta johtuen. Edelleen raportissa todetaan yksiköiden välisten tulosten vertailun olevan ongelmallista koska talousrikosyksiköiden saavuttamia tuloksia on vaikea arvioida. Ongelma ei ole pelkästään talousrikostorjunnassa vaan erityisesti toiminnan vaikuttavuuden mittaaminen on ollut haasteellista koko rikostorjunnassa.

Mittarityöryhmälle asetettuna tehtävänä oli luoda tulosmittareita, joilla kyetään muun muassa seuraamaan työn laadullisia elementtejä. Mittarityöryhmä päätyi ehdottamaan laadullisuutta kuvaaviksi tulosmittareiksi, juttujen luokittelua asteikolla 1, 2 tai 3. Luokittelu kuvaa jutun esitutkinnan suorittamisen ennustettua kestoa ja muuta vaativuutta kuten esimerkiksi jutun kansainvälisiä kytkentöjä. Juttujen luokittelua on sovellettu jo useita vuosia talousrikostutkintayksiköissä mutta luokittelulle ei ole asetettu sellaista mittaria, jota kyettäisiin kustannustehokkaasti myös seuraamaan.

LÄHTEET

Anne Alvesalo (toim.) 1998: Kirjoituksia talousrikollisuudesta 1. Poliisiammattikorkeakoulun tiedotteita 1/1998. Oy Edita Ab, Helsinki.

Anne Jokinen, Janne Häyrynen, Anne Alvesalo 2002: Yritykset talousrikollisuuden uhreina. Poliisiammattikorkeakoulu Espoo.

Antti Lönnqvist, Paula Kujansivu ja Riikka Antikainen 2006: Suorituskyvyn mittaaminen. Edita Helsinki.

Bengt Karlöf 2004: Strategian rakentaminen – sisältö ja välineet. Edita Prima Oy. Helsinki.

Christopher D. Ittner ja David F. Larekner 2003: Coming Up Short on Nonfinancial Performance Measurement - artikkeli samannimisestä tutkimuksesta. Harvard Business Review, November.

Luettavissa:

https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/30346913/Coming_up_short_on_nonfinancial_performance_measurement.pdf?1355712845=&response-content-disposition=inline%3B+filename%3DHBR.pdf&Expires=1591527214&Signature=CiqL~-SMOAYTnelKw6rcUJqH8yEeUBo-vOEtO6srrtm8iC7-3JzsfYrelR2Ql7hClfXYeEVRVcNpvBHB-vpFtSA6dP2y432MkIwyKwHv8v7g9owTOxxYqz7G6Cg-9a1g2ubqCA3j4PTcfciO36xfjNmSlJpLBhUQToFk8ua~zFyVLLa327zxLq1TYuyiKAhU8-Ga5MDSzRh1SkfBjnUz0RWhOYR8Jdo10QsHnajRoJ7vHKOHZAdFvLRTeo~ppg~roIWaso4LE-g7CmxKhklCIYvNVMEsD-nVda8OFV1hkyhslp-jLqnF~kh58wYwoMd~f61ekip9atFXksa5yqLQ_&Key-Pair-Id=APKAJLOHF5GGSLRBV4ZA Luettu 7.6.2020

David Silverman 1994: Interpreting qualitative data. Sage Lontoo.

Edwin Sutherland 1949: White Collar Crime. New York.

Hazel Croall 1992: White Collar Crime: Criminal Justice and Criminology. Buckingham.

Hannu Uusitalo 1999: Tiede, tutkimus ja tutkielma. WSOY Juva.

Ilkka Ikonen 2006: Kriittiset menestystekijät suorituskyvyn mittaamisen tukena. Diplomityö, Maanpuolustuskorkeakoulu, Sotatekniikan laitos, Helsinki.

Ismo Lumijärvi 2009: Johtamisen vaikutus organisaation tuloksellisuuteen. Tampereen yliopistopaino Oy – Juvenes Print Tampere.

- Ismo Lumijärvi ja Jussi Jylhäsaari 2000: Laatujohtaminen ja julkinen sektori. Tammer-Paino Oy Tampere.
- James W. Coleman 1992: The Theory of White-Collar Crime from Sutherland to the 1990s. Teoksesta: Kip Schlegel & David Weisburd: White-Collar Crime Reconsidered. Northeastern University Press. Boston.
- Jan-Erik Lindroos & Kari Lohivesi 2004: Onnistu strategiassa. WSOY Helsinki.
- Jouni Tuomi & Anneli Sarajärvi 2008: Laadullinen tutkimus ja sisältöanalyysi. Tammi Helsinki.
- Jouni Tuomi & Anneli Sarajärvi 2018: Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Tammi Helsinki. e-kirja.
- Jorma Kananen 2017: Laadullinen tutkimus pro graduna ja opinnäytetyönä. Jyväskylän ammattikorkeakoulun julkaisuja -sarja. Juvenes Print Jyväskylä.
- Juha Järvelin 2008: Tulos ohjaus paikallispoliisissa. Voiko poliisin toimintaa mitata? Pro Gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto, Turvallisuushallinto. Tampere.
- Juhani Aaltola ja Raine Valli toim. 2010: Ikkunoita tutkimusmetodeihin I. PS-Kustannus Jyväskylä.
- Martti Grönfors 2011 (1984): Laadullisen tutkimuksen kenttätöyömenetelmät. Sofia-Sosiologi-Filosofiapu Vilka Hämeenlinna.
Luettavissa: <https://docplayer.fi/94349-Martti-gronfors-laadullisen-tutkimuksen-kenttatyomenetelmat.html>
- Mika Ranki 2017: Poliisin talousrikostorjunnan strateginen johtaminen. Pro Gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto, Turvallisuushallinto. Tampere.
- Mika Kamensky 2010: Strateginen johtaminen. Talentum Helsinki.
- Pekka Ylisirniö 2011: Strategian mittaaminen. WSOYpro Helsinki.
- Pertti Alasuutari 2011: Laadullinen tutkimus 2.0. InPrint Riika.
- Robert S. Kaplan & David P. Norton 1996: Translating Strategy into Action. The Balanced Scorecard. Harvard Business School Press Boston.
- Robert S. Kaplan ja David P. Norton 2004: Strategiakartat. Aineettoman pääoman muuttaminen mitattaviksi tuloksiksi. Gummerus Kirjapaino Oy Jyväskylä.
- Sirkka Hirsjärvi, Pirkko Remes ja Paula Sajavaara 2009: Tutki ja kirjoita 15. painos. Tammi Helsinki.
- Suvi-Tuuli Mansikkamäki, Terhi Kankaanranta, Mika Ranki & Vesa Muttilainen 2017: Talousrikostutkiminta poliisissa vuonna 2015. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 127. Juvenes Print, Tampere 2017.

Sirpa Virta 2005: Tavoitteena turvallisuus. Poliisin strategisen johtamisen haasteita. Tampereen yliopistopaino Oy – Juvenes Print Tampere.

Terhi Kankaanranta & Vesa Mutttilainen 2013: Talousrikostutkinta poliisissa 2011. Sisäasiainministeriö 2006. SM-2006-02150/ri-0. Talousrikollisuuteen liittyvä tutkimus. Sisäasiainministeriön kirje yliopistoille, korkeakouluille ja tutkimuslaitoksille 28.8.2006.

Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2014: Harmaan talouden torjunta. Helsinki.

Luettavissa:

https://www.eduskunta.fi/FI/naineduskuntatoimii/julkaisut/Documents/trvj_1+2014.pdf

Valtioneuvoston periaatepäätös hallituksen toimintaohjelmaksi harmaan talouden ja talousrikollisuuden vähentämiseksi vuosina 2012 – 2015. 19.1.2012.

Luettavissa:

<https://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1210166/harmaatalousSM190112.pdf/5acd8998-725e-4dad-88f5-ac17211d25ab/harmaatalousSM190112.pdf> Luettu 18.5.2020

Valtioneuvoston periaatepäätös kansalliseksi harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan strategiaksi 2016 – 2020. 28.4.2016.

Luettavissa:

<https://intermin.fi/documents/1410869/3723676/VN+periaatep%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s+harmaan+talouden+torjunta/4c2e9795-9d6f-4fe4-9be7-b96dedd48635> Luettu 18.5.2020

Valtiovarainministeriö 2005: Tulohajauksen käsikirja. Edita Prima Oy. Helsinki
Sähköinen versio luettavissa:

<https://vm.fi/documents/10623/307545/Tulohajauksen+k%C3%A4sikirja.pdf/b7f9a7f9-2b46-4dbb-bb66-85bf1074b88a/Tulohajauksen+k%C3%A4sikirja.pdf/Tulohajauksen+k%C3%A4sikirja.pdf> luettu 18.5.2020

Valtiovarainministeriö, Uudenmaan verovirasto 1995: Harmaan talouden selvitystyöryhmän loppuraportti 1995.

Valtiontalouden tarkastusvirasto 2015: Harmaan talouden torjuntaohjelmat ja torjuntatyön koordinaatio. Tuloksellisuustarkastuskertomus 14/2015. Luettavissa: <https://www.vtv.fi/app/uploads/2018/06/15102013/harmaan-talouden-torjuntaohjelmat-ja-torjuntatyon-koordinaatio.pdf> Luettu 6.6.2020

Valtiontalouden tarkastusvirasto 2017: Harmaan talouden torjuntaohjelmat ja torjuntatyön koordinaatio. Tarkastuskertomus 14/2015. Jälkiseurantaraportti. Luettavissa: <https://www.vtv.fi/app/uploads/2018/05/29082112/jr-harmaan-talouden-torjuntaohjelmat-ja-torjuntatyon-koordinaatio.pdf> luettu 6.6.2020

Valtiontalouden tarkastusvirasto 2004: Viranomaistoiminta harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnassa. Tarkastuskertomus 76/2004.

Luettavissa: <https://www.vtv.fi/app/uploads/2018/07/04142223/harmaa-talous-76-2004.pdf> Luettu 25.5.2020

Poliisihallitus/Tero Kurenmaa: Rikostorjunnan tila 2018, Selvityshankkeen loppuraportti 1/2018. Poliisihallituksen julkaisuja.

Luettavissa:

https://www.poliisi.fi/tietoa_poliisista/julkaisut/julkaisu/rikostorjunnan_tila_selvityshankkeen_loppuraportti?docID=75227 luettu 25.5.2020

Sisäministeriön internetsivut:

<https://intermin.fi/poliisiasiat/talousrikollisuus-ja-harmaa-talous>

Sisäministeriö 2019: Enska. Poliisin ennalta estävän työn strategia 2019 – 2023.

Luettavissa:

<https://intermin.fi/documents/1410869/4024872/Poliisin+ennalta+est%C3%A4v%C3%A4n+ty%C3%B6n+strategia+2019-2023.pdf/ae0d1f5-8fc9-fac6-1e60-68c0374e296f/Poliisin+ennalta+est%C3%A4v%C3%A4n+ty%C3%B6n+strategia+2019-2023.pdf.pdf> luettu 25.5.2020

Sisäministeriö 2016: Harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelma vuosille 2016 – 2020, SMDno-2015-2083.

Luettavissa:

<https://intermin.fi/documents/1410869/3723676/Harmaan+talouden+torjuntaohjelma+vuosille+2016-2020/5babe37d-5044-4b8f-8f10-818640590d60> Luettu 15.5.2020

Ei julkaistut lähteet:

Sisäministeriö poliisitarkastaja Juha Tuovinen: Keskustelut 5.5.2020

Sisäministeriö 2018: Asettamispäätös 16.1.2018. Talousrikostorjunnan vaikuttavuuden ja tuloksellisuuden mittaamisen kehittäminen.

Sisäministeriön mittarityöryhmän kokouspöytäkirjat: 16.3.2018, 24.4.2018, 25.5.2018, 19.6.2018, 5.10.2018, 23.10.2018, 9.11.2018, 16.11.2018, 30.11.2018, 12.12.2018