

REVISIONSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 12/2014 rd

Utvärdering av åtgärderna för bekämpning av svart ekonomi

INLEDNING

Remiss

Vid sitt sammanträde den 5 februari 2015 beslutade revisionsutskottet lämna ett betänkande om temat utvärdering av åtgärderna för bekämpning av svart ekonomi, som ingår i de områden som utskottet bevakar. På grundval av 90 § 1 mom. i grundlagen kommer revisionsutskottet att underätta riksdagen om relevanta iakttagelser vid övervakningen.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- överinspektör Raimo Laitinen, utskottssekretariatet, riksdagen
- beskattningsråd Markku Hirvonen, Harmaa Hirvi Oy
- docent, JD Kalle Määttä
- ledande effektivitetsrevisor Sami Vuorinen, statens revisionsverk, riksdagen
- polisinspektör Antti Simanainen, inrikesministeriet
- tf. avdelningschef Panu Pykönen, finansministeriet
- riksåklagare Matti Nissinen, Riksåklagarämbetet
- generaldirektör Pekka Ruuhonen och biträdande direktör Raija Seppälä, Skatteförvaltningen
- direktör Janne Marttinen, Skatteförvaltningen, Enheten för utredning av grå ekonomi
- kriminalinspektör Markku Ranta-aho, centralkriminalpolisen

- polisinspektör Tarmo Lamminaho, Polisstyrelsen
- professor Matti Virén, Åbo universitet
- ledande ekonom Essi Eerola, Statens ekonomiska forskningscentral
- vice verkställande direktör Mika Huhtamäki, Suomen Tilaaajavastuu Oy
- ledande skatteexpert Tero Honkavaara, Finlands näringsliv rf
- sekreterare för samhällsrelationer Hanna Kuntsi, Servicefacket PAM rf
- andra ordförande Kyösti Suokas, Byggnadsförbundet r.f.
- ekonomisk expert Erkki Laukkanen, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- direktör Rauno Vanhanen, Företagarna i Finland rf
- verkställande direktör, vicehäradshövding Pia Gramén, Fastighetsarbetsgivarna rf
- vice verkställande direktör Veli-Matti Aittomäki, Turism- och Restaurangförbundet rf
- arbetsmarknadschef Tapio Kari, Byggnadsindustrin RT rf
- företagare Veli Palokari.

Dessutom har skriftligt yttrande lämnats av Regionförvaltningsverket i Södra Finland, ansvarsområdet för arbetarskyddet.

Övrigt

Utskottet har tidigare behandlat frågan som eget ärende med numret TRO 3/2014 vp Utvärdering av åtgärderna för bekämpning av svart ekonomi.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Rapporten om bekämpning av svart ekonomi

I juni 2014 startade riksdagens revisionsutskott en utredning med det primära syftet att ta reda på hur välfungerande och lyckade regeringens åtgärder för att bekämpa svart ekonomi i Finland och internationell skatteflykt har varit. I september 2014 gavs Harmaa Hirvi Oy i uppdrag att utarbeta en rapport.

I anbudsförfrågan angavs följande mål:

1) presentera en aktuell, heltäckande och komprimerad översikt över projektåtgärderna och redogöra för nuläge och förutsedda förändringar i projektet,

2) bedöma hur relevanta och effektfulla projekten är med beaktande av projektetapp,

3) ta fram information om hur framgångsrik myndighetsverksamheten är i den samlade bekämpningen av den svarta sektorn (med beaktande av projektetapp),

4) utifrån intervjuer och enkäter sammanställa information om god praxis och faktorer som försvårar bekämpningen från myndigheternas sida, och inte minst från tjänstemän som är involverade i arbetet,

5) lägga fram metoder för att bekämpa den svarta sektorn, framför allt nordiska och eventuellt också internationella metoder som är tillämpliga på finländska förhållanden,

6) dra slutsatser och lägga fram förbättringsförslag, det vill säga fortsatta åtgärder, eventuella nya åtgärder och rapportering om effekten av de nuvarande åtgärderna.

Rapporten om åtgärder för att bekämpa svart ekonomi och ekonomisk brottslighet 2010—2014 (Harmaan talouden torjunta, Selvitys harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjuntatoimista 2010—2014 eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, www.eduskunta.fi, med resumé på svenska) stöder sig dels på omfattande dokumentation, dels på nästan 70 intervjuer med företrädare för ett flertal branscher, myndigheter och ministerier och på enkäter bland företag som

är medlemmar i Byggnadsindustrin RT, funktionärer på Byggnadsförbundet och anställda på Skatteförvaltningen, Polisförvaltningen, åklagarväsendet och utskökningsförvaltningen. Allt som allt hade utredarna tillgång till bedömningar och synpunkter från drygt tusen personer.

Regeringen Katainen har ovanligt ambitiösa skrivningar om kampen mot svart ekonomi, internationell skatteflykt och skatteparadis i sitt program, sägs det i rapporten. Regeringsprogrammet är både omfattande och heltäckande och det bygger på ett betänkande från det förra revisionsutskottet som antogs enhälligt av riksdagen. Programmet har kompletterats med ett program för att bekämpa grå ekonomi och med ett antal projekt, som regeringen godkänt vid ramförhandlingarna och i samband med det strukturpolitiska programmet. Det faktum att regeringen har inrättat en ministerarbetsgrupp för grå ekonomi och satsar på en stor informationskampanj visar att den tar frågan på allvar. Regeringen Stubb framhåller i sitt program att programmet för regeringen Katainen gäller, likaså målen i programmet.

Under regeringsperioden har det införts ett stort antal lagändringar, gjorts ett stort antal utredningar och tagits fram förslag i arbetsgrupper. Rapporten innehåller drygt 90 enskilda åtgärder som ingår i 35 åtgärdsförslag. Dessutom innehåller handlingsprogrammet mot internationellt skattekringgående 34 punkter. När rapporten blev klar den 15 januari 2015 fanns det 20 projekt, och 14 av dem gäller lagstiftning. Vidare var 11 projekt under förberedelse, och en del behandlades fortfarande av riksdagen. Dessutom hade 19 projekt inte genomförts och en del av dem hade avförts.

Beskrivande för det stora antalet ärenden är att 179 åtgärdsförslag behandlades när det intensifierade åtgärdsprogrammet för bekämpning av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet bereddes. Av dem kom 40 från regeringsprogrammet och 50 från en rapport från arbets- och näringsministeriet, ingick 25 i rekommendationer av

riksdagen, medan 60 var verkens egna och fyra förslag ingick redan i det tidigare programmet.

Ett viktigt tillskott är enligt rapporten ett årligt extra anslag på 20 miljoner euro, som myndigheterna får för en valperiod i sänder för att bekämpa svart ekonomi. Med de extra anslagen har myndigheterna kunnat hålla åtgärderna mot den svarta sektorn på en relativt bra nivå trots sparbetingen i övrigt. Tanken bakom handlingsprogrammet mot svart ekonomi är att få in 300—400 miljoner euro mer per år i skatter och socialskyddsavgifter och återtagen vinning av brott, enligt regeringsprogrammet. Enligt rapporten är största delen av lagstiftningsreformerna så nya att det inte går att göra konkreta konsekvensbedömningar. Till största delen bygger effektivitetsbedömningarna på expertuttalanden.

Rapporten innehåller 37 utvecklingsförslag (sidorna 225—252), varav en del är mer generella och andra mer ingående. Programmen för bekämpning av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet har som regel varit lika långa som valperioden. Det har dock förekommit vissa svårigheter med att genomföra projekten i programmen under en valperiod, och dessutom har projekten haft en tendens att hopa sig mot slutet av valperioden. Enligt rapporten vore det därför viktigt att få fram ett långsiktigt program för kampen mot svart ekonomi. Rapporten lyfter fram EU-projektens betydelse för åtgärderna för att bekämpa den svarta sektorn. Flera av fenomenen inom den svarta sektorn är internationella och fokus i kampen måste därför förflyttas från nationella insatser till mer internationella mekanismer. Men den svarta sektorn bör för den skull inte bekämpas till vilket pris som helst. Man bör mer ta fasta på om lagstiftningen medför en onödigt stor administrativ börda eller i ett mer allmänt perspektiv en regleringsbörda. Om det är så måste åtgärder vidtas för att minska bördan. Det kan handla om detaljer i lagstiftningen, organiseringen av tillsynen över lagfästa skyldigheter eller omprövning av regleringsalternativ. Frågan är till exempel om åtgärderna ska gälla alla verksamhetsutövare eller bara dem som har gjort sig skyldiga till missbruk.

Revisionsutskottet menar att rapporten är en heltäckande bedömning av åtgärderna för att bekämpa svart ekonomi och ekonomisk brottslighet och läget i början av 2015. Utskottet noterar att många åtgärder bara har kommit i gång eller ännu inte har kommit så långt att det går att bedöma effekterna på ett tillförlitligt sätt. En så här grundlig utredning är ett bra underlag för att bevaka hur läget utvecklas framöver. Utskottet går inte i detalj in på utvecklingsförslagen, utan gör en samlad bedömning av nuläget och de viktigaste åtgärderna för att i fortsättningen göra bekämpningen av svart ekonomi framgångsrik. Här vill utskottet också lyfta fram exempel på lyckade åtgärder samt åtgärder som hindrar kampen.

Myndigheternas åtgärder - nuläge och resurser

På initiativ av ministerarbetsgruppen för grå ekonomi har resursanvändningen och bekämpningseffekterna utretts. I början av 2015 är läget det att Finland använder ungefär 2 000 årsverken till att bekämpa den svarta sektorn och de fördelas på följande sätt: justitieministeriet 100, inrikesministeriet 86, arbets- och näringsministeriet 11, Tullen 1 000 och Skatteförvaltningen 451, totalt 2 098 årsverken. Användningen av de totala resurserna bedöms enligt olika kriterier på olika myndigheter så siffrorna är inte exakt jämförbara eller heltäckande. Förvaltningsområdena sysslar dessutom med bekämpning av svart ekonomi inom ramen för sin normala verksamhet.

Tilläggsanslaget på 20 miljoner euro för regeringsperioden har på myndigheterna till största delen gått till personalresurser. De extra resurserna har gett 335 årsverken. Förvaltningsområdena räknar med att de från och med 2016 behöver extra resurser för 346 årsverken. Det kräver cirka 23 miljoner euro.

Om tilläggsanslagen inte ges, innebär det enligt experter avsevärda anpassningsåtgärder på myndigheterna och lägre nivå på övervakningen av den svarta sektorn. Detta påverkar myndighetskedjan för bekämpning av svart ekonomi

och samarbetet mellan myndigheterna, där en enda flaskhals kan spolia hela kedjan. På grund av resursbrist minskar övervakningen, liksom risken för att åka fast, och övervakningen sker i mindre omfattning i realtid. Dessutom kommer fler fall av svart ekonomi att vara oupptäckta samtidigt som myndighetsövervakningen drar ut på tiden. Enligt experter påverkar detta indrivningen av skatteskulder, skattefelet och på sikt också skattemoralen.

I en utredning av Enheten för utredning av grå ekonomi bedömer förvaltningsområdena resurser och effekter. De lyftes fram i utfrågningen av de sakkunniga.

Arbets- och näringsministeriet

Beträffande arbets- och näringsministeriet är effekterna av bekämpningsprogrammet förebyggande. Lagstiftningsändringar förbättrar kapaciteten att upptäcka fall av svart ekonomi och sätta in övervakning. Till exempel lagstiftningen för att göra det obligatoriskt att betala in lön på banken antas minska fallen av svart ekonomi när det är olagligt att betala lön kontant. Dessutom har åtgärderna påverkat den allmänna opinionen.

Inrikesministeriet

Inrikesministeriet uppger att samarbetet mellan myndigheterna har förbättrats och att det i sin tur har gett aktörerna bättre kompetens och effektivitet. På senare år har ärendena inom utredningen av ekobrott blivit fler. År 2011 registrerades 1 515 nya fall av ekobrott, 2012 var de 1 608 och 2013 redan uppe i 1 804 och 2014 var de nya fallen 1 772. Samtidigt har fler ärenden kunnat avslutas än det har kommit in nya. Värdet av den återtagna vinningen av brott har stigit från 31,8 miljoner euro 2011 till 47,4 miljoner euro 2014. Enligt Polisstyrelsen utgör det extra anslaget 20 procent av polisens totala kostnader för att bekämpa ekonomisk brottslighet och svart ekonomi. Polisen hade 527 tjänster för verksamheten och 86 av dem hade inrättats med tilläggsanslaget.

Under ledning av inrikesministeriet har en kampanj mot svart ekonomi genomförts. Tack vare kampanjen har allmänheten, och i synner-

het unga människor, fått mer information om riskerna med svart ekonomi.

Skatteförvaltningen

Skatteförvaltningen uppger att åtgärderna mot svart ekonomi har direkta ekonomiska konsekvenser för berörda företag och deras löntagare. Bland annat omvänd moms och skattnummer inom byggbranschen är exempel på lagstiftning som gör det svårare för den svarta sektorn att överleva. Också den allmänna opinionen spelar en stor roll. Bestämmelserna om omvänd moms-skyldighet på byggtjänster i mervärdesskattelagen trädde i kraft den 1 april 2011. Utredningen från Enheten för utredning av grå ekonomi visar att skatteintäkterna har ökat med minst 75 miljoner euro på ett år tack vare den omvända moms-skyldigheten för byggtjänster. Tillämpad på handeln med metallskrot skulle skatteintäkterna öka med 7–8 miljoner euro om året, om omvänd skatteskylldighet infördes, sägs det i utredningen.

Skattnummer infördes den 1 juni 2012. Fram till slutet av 2014 hade Skatteförvaltningen gett 33 300 utländska personer personbeteckning och samtidigt registrerat nödvändiga uppgifter för beskattningen av utländska arbetstagare i sin databas. På grundval av en utredning från Skatteförvaltningen kan det antas att skattnumren har gett en årlig skattevinst på ungefär 50 miljoner euro.

Skyldigheten att lämna uppgifter om byggarbete trädde i kraft den 1 juli 2014. Än så länge går det inte att komma med någon bedömning av nyttan i penningbelopp. På månadsbasis har mellan 6 000 och 10 000 iakttagelser gått vidare för närmare utredning.

I följd uppgick förslagen till debitering av skatt efter revisioner avseende svart ekonomi till 56 miljoner euro. Jämfört med året innan var det en minskning på 15 procent. Bara en liten del av debiteringarna kan tas in som skatt. Dessutom anmäls brott och påförs sanktioner utifrån revisionerna. På senare år har antalet polisanmälningar ökat, och i synnerhet fallen av grovt skattebedrägeri har blivit fler. Enligt Skatteförvaltningen spelar antalet skattegranskningar en stor

roll för synlighet inom skattekontrollen, säkra skatteintäkter och bekämpningen av svart ekonomi. Med revisionsmodellen i realtid, som infördes 2014, har skattegranskningarna (4 666) ökat med 39 procent, och inspektionerna beträffande svart ekonomi (713) med 4 procent.

För skatteförvaltningen är det viktigt att de olika formerna av dess styrning och övervakning är i balans, när den söker det mest effektiva sättet att få in skatteinkomster till ett så fullständigt belopp som möjligt. Metoderna för skattekontroll har utvecklats avsevärt de senaste åren. Automatisk jämförelse och kontroll av uppgifter har intagit en mer framträdande plats. Kontroll bestående av traditionella långvariga skattegranskningar i efterskott och med liten omfattning har i hög grad ersatts med diversifierade och flexibla metoder på olika ställen med varierande risknivå och karaktär. Skatteförvaltningen har bland annat gjort en omorganisering som innebär att Företagsbeskattning och Skattegranskning ingår i samma enhet. Enligt Skatteförvaltningen ger omorganiseringen bättre möjligheter att bedriva systematisk riskhantering och att utveckla skattekontrollen som helhet.

Enheten för utredning av grå ekonomi ska "främja bekämpningen av den grå ekonomin genom att producera och sprida information om grå ekonomi och bekämpningen av den". Den tar för det första fram utredningar om fenomen inom den svarta ekonomin. Dessa fenomenutredningar beskriver också kampen mot den svarta sektorn. Vidare beskrivs följder och konsekvenser. Inga företag, enheter eller personer ska pekas ut. Utredningsenheten har trots sekretess rätt att av myndigheterna få de uppgifter som nämns i lagen. Fenomenutredningarna är offentliga när de blir klara, men de enskilda uppgifter som enheten fått för dem är sekretessbelagda. Vidare ska enheten utarbeta fullgöranderapporter om organisationer och andra företag för andra myndigheter för de lagstadgade ändamålen. Fullgöranderapporterna beskriver hurdan verksamhet och ekonomi en organisation eller en organisationsanknuten person samt en organisation eller organisationsanknuten person med direkt eller indirekt koppling till dessa har och hur de fullgör

sina lagstadgade skyldigheter. Dessutom publicerar enheten en lägesbild av den svarta ekonomin två gånger om året.

Via programmet för bekämpning av grå ekonomi har enheten fått extra resurser motsvarande fyra årsverken. Personalstyrkan var 24 personer 2014.

Tullen

Tullen uppger att den helt klart har kunnat effektivisera utredningen av ekobrott tack vare det extra anslaget. Riskanalyserna av östgränsen har blivit effektivare och modellerade inspektioner har tagits fram med fokus på dels hamntrafiken i Kotka och Fredrikshamn, dels lageraktörer med transitotrafik. Med hjälp av programmet för bekämpning av grå ekonomi har Tullen bland annat kunnat avslöja missbruk i internationell handel med högt beskattade bränslen. Enligt Tullen var den omedelbara mätbara fiskala effekten av kampen mot svart ekonomi 2012 totalt 41,6 miljoner euro och 2013 totalt 74,4 miljoner euro. Effekten består av olika typer av efteruppbörd, stoppade skatteförluster och återtagen vinning av ekobrott.

Justitieministeriet

Justitieministeriet har noterat att betydligt fler misstänkta brottmål går vidare till domstolsbehandling tack vare bekämpningsprogrammet. Tack vare programmet har resurser kunnat avsättas för krävande och omfattande ekobrott i straffprocessen på ett relevant sätt. Med medlen har dessutom ett flertal ekobrott kunnat utredas i realtid. Vid ekobrott med anknytning till svart ekonomi har det kommit fram fler misstänkta tjänste- och mutbrott än tidigare.

Specialindrivningen har gett bättre resultat och arbetet har blivit effektivare tack vare det extra anslaget (1,3 miljoner euro och 10 årsverken). Resultaten är bra och specialindrivningen uppfyller sitt ändamål med goda resultat. Effekten för samhället av kampen mot svart ekonomi och ekobrottslighet är god till dessa delar. År 2013 var resultatet av specialindrivningsåtgärderna cirka 76 miljoner euro.

Åklagarämbetet uppger att det årliga tillskottet på 2,3 miljoner euro ger 30—31 åklagarårsverken. Om man måste avstå från anslaget kommer handläggningstiderna att förlängas och åtalsrätten att preskriberas. Samtidigt sjunker kvaliteten på arbetet med avgörandena.

Ekobrottslighet försiggår till stor del i det fördolda. Ute på fältet är bedömningen att bara en tiondel kommer i dagsljuset. Metoden att myndigheterna i samarbete undersöker fall i realtid har visat sig vara ett effektivare arbetssätt än de traditionella metoderna för att ta tag i den dolda brottsligheten. Om det extra anslaget för att bekämpa svart ekonomi minskar, leder det enligt experter till att den dolda brottsligheten (icke statistikförd) ökar och det blir svårare att få en lägesbild av den svarta sektorn. Utredning i realtid är en effektiv metod i kampen mot svart ekonomi och ekonomisk brottslighet, menar utskottet. Med metoden minskar ärendena och de är dessutom inte så omfattande.

Utskottets bedömning av lyckade åtgärder

De senaste åren har det införts ett flertal omfattade reformer av lagstiftningen och arbetsmetoderna inom byggsektorn. Personkort blev obligatoriska på byggarbetsplatser 2006, lagen om beställaransvar (tillämpas överlägset mest inom byggbranschen) kom 2007, omvänd moms infördes 2011, bestämmelser om skattenummer och skattenummerregister och skyldighet att anteckna skattenumret på personkorten infördes 2011, lagen om beställaransvar ändrades 2012 (höjd försummelseavgift och avskaffade bestämmelser om etablerad verksamhet) och 2014 infördes bestämmelser om skriftliga personförteckningar på byggarbetsplatser och skyldighet att anmäla entreprenader och arbetstagare till skattemyndigheterna. För närvarande behandlar riksdagen en ändring av lagen om beställaransvar.

I en enkät och intervjuer som utskottet gjort bland aktörer och myndigheter i branschen ombads de ge en bedömning av hur väl åtgärderna har utfallit och hur de har inverkat på den svarta sektorn inom branschen. Uppgifterna jämfördes med resultaten från enkäterna i samband med

undersökningen "Suomen kansainvälistyvä harmaa talous" från 2009. Enkäterna gjordes bland företag som var medlemmar i Byggnadsindustrin RT och funktionärer på Byggnadsförbundet.

Att döma av svaren från företagen har kampen mot svart ekonomi och ekobrottslighet gett resultat den här valperioden. Av de svarande ansåg nämligen 56,4 procent att fenomenet har minskat klart eller en aning de senaste fem åren. År 2009 var siffran 20 procent. Också funktionärernas bedömningar gick i samma riktning (36,6 resp. 3,7 procent). Bedömningarna att reformerna och övervakningsåtgärderna inom byggbranschen haft positiv effekt på kampen mot den svarta sektorn bekräftas av de uppgifter som företagen har gett om utvecklingen av löner och omsättning. I fjol sjönk det uppgivna värdet på omsättningen med 1,2 procent, men lönesumman steg med 0,7 procent (enkäten behandlas på s. 64—75 i rapporten).

Omvänd momsskyldighet inom byggbranschen har visat sig vara en bra åtgärd som inbringat större skatteintäkter. Inom skrotsektorn uppskattas avkastningen av den omvända momsskyldigheten till 7—8 miljoner euro. Åtgärden infördes den 1 januari 2015. Utskottet ställer sig bakom förslaget att utreda om åtgärden kan införas inom transportbranschen. Fördelarna verkar vara uppenbara inom sektorer med långa kedjor av underentreprenader.

Utvecklingen inom byggbranschen de senaste åren visar att fallen av svart ekonomi har minskat tack vare den intensifierade övervakningen och den verkliga risken att åka fast. Dessutom resulterade innovationen i branschen, det vill säga skattenumret, i att det kom fram uppgifter om tiotusentals utländska arbetstagare som ingen tidigare hade information om.

Utskottet understryker att kampen mot den svarta sektorn måste vara förvaltningsekonomiskt effektiv för att utfalla väl och ge goda resultat. Vidare är det viktigt att den riktas in bättre på rätt och noggrant utvalda objekt. Extra viktigt är det att se till att årliga företag inte drabbas av en orimligt stor administrativ börda av vare sig nya eller gamla åtgärder.

Åtgärder i realtid spelar en framträdande roll, likaså smidigt samarbete mellan myndigheterna och intressenterna för att ingripa vid pågående brottslig verksamhet.

Turism- och Restaurangförbundet rf har länge tillämpat ett eget program i kampen mot den svarta sektorn. Företag som blir medlemmar måste lämna fullmakt till förbundet. Den ska löpa tills vidare och ger förbundet rätt att kontrollera företagets skatteskulder och pensionspremier. Enligt en överenskommelse med skattemyndigheten får förbundet uppdaterad information om eventuella skatterester. Företaget får inte bli medlem om resterna är stora eller om företaget inte har ingått betalningsavtal med skattemyndigheten. Ett företag utesluts om det gör sig skyldigt till allvarliga försummelser under medlemskapet.

Fastighetsservicebranschen (sysselsätter 105 000 personer) har infört frivilliga åtgärder för att motverka svart ekonomi. Medlemmarna i Fastighetsarbetsgivarna rf är skyldiga att följa förbundets etiska regler och förse sina arbetstagare med personkort som har foto och skattemummer.

Utskottets uppfattning är att exempel på god praxis och nyttan av dem ofta är branschspecifika och därför inte per automatik kan överföras på en annan bransch.

Utskottets bedömning av hindrande faktorer

Enligt utskottets uppfattning spelar samarbetet mellan myndigheterna en framträdande roll för kampen mot svart ekonomi och ekonomisk brottslighet. Det kunde förbättras väsentligt med större samordning och mer utbyte av information. Då behövs det bestämmelser om utbyte av information och de måste dessutom tillämpas. Exempelvis inom bekämpningen av korruption förekommer det samarbete mellan myndigheterna inom de olika förvaltningsområdena från fall till fall och utan någon större samordning. Polisen uppdagar korruptionsbrott i ytterst få fall, och den dolda brottsligheten är sannolikt vanligare än inom ekobrottsligheten i övrigt. Korruptionen har långtgående följder. När korruption

nästlar in sig i offentlig upphandling och beslutsfattande på det lokala planet, slår det mot produktionen av skattefinansierade tjänster och snedvrider en sund konkurrens i näringsverksamheten och minskar allmänhetens förtroende för beslutfattarna. I rapporten föreslås det att Skatteförvaltningen ska få rätt att anmäla sina observationer av korruption till förundersökningsmyndigheten.

Det krävs stora resurser för att göra förundersökningar i realtid. Hur utdragen processen blir beror till stor del på hur bra de deltagande myndigheterna är på att utbyta information. I rapporten föreslås det att bankerna ska bli skyldiga att lämna ut kontouppgifter elektroniskt. De sakkunniga påpekade dock att polisinsatsen i östra Nyland har en applikation som gör att det går betydligt snabbare att skanna och hantera kontouppgifter (tidigare krävdes det en veckas arbetsinsats, numera 3–4 timmar). Utskottet välkomnar tekniska innovationer och kreativa lösningar som primär metod i stället för nya förpliktande lagbestämmelser.

Att undanröja hinder och restriktioner för utbyte av information är ett kostnadseffektivt sätt att effektivisera kampen mot den svarta sektorn, påpekar utskottet. Det räcker inte med att förbättra informationsutbytet mellan våra egna myndigheter. Dessutom är det viktigt att Finland satsar på och är aktivt i informationsutbytet på det internationella planet. Redan 2011 (RSK 42/2010 rd — ReUB 9/2010 rd) förutsatte riksdagen att regeringen vidtar åtgärder för att myndigheternas informationsutbyte, informationssystemen och andra förutsättningar för myndighetssamarbete ska bli bättre när det gäller att förebygga ekonomisk brottslighet och svart ekonomi.

Ett elektroniskt verktyg för att effektivisera kampen mot svart ekonomi har efterlysts. Verktöget bör minska den administrativa bördan av den nuvarande anmälningsplikten och förbättra möjligheterna att få uppdaterad information. För det ändamålet planeras det ett nationellt inkomstregister. När inkomstregistret införs ändras skyldigheten att anmäla löneuppgifter till att gälla löneutbetalningsperioder. Det är också me-

ningen att utländska arbetsgivare ska beröras av anmälningssplikten. Inom ramen för projektet kommer man att ta närmare ställning till hur anmälningssplikten för utländska arbetsgivare ska utformas. Utskottet välkomnar planerna eftersom det förekommer en del problem med övervakningen av utländska företag, och särskilt av deras arbetstagare. Dessa problem behandlas ingående på s. 75—85 i rapporten. Som det ser ut idag kommer det nationella inkomstregistret att införas 2019 och 2020.

I lagen om beskattningsförfarande är utgångspunkten att det införs elektronisk anmälning, och enligt de sakkunniga har detta genomförts delvis. Anmälningarna kan lämnas elektroniskt, men anmälaren får de viktigaste kommentarerna bara på papper per post. Det är en långsam metod. Alla berörda parter kan inte nås och förfarandet ökar den administrativa bördan och ger upphov till onödigt arbete. Utskottet understryker att myndigheterna måste erbjuda adekvat stöd för att införa elektroniska tjänster. I dag fungerar kanalerna på vardagar under tjänstetid (kl. 8—16). Gamla arbetsmetoder förändras när de elektroniska tjänsterna kommer. De nya arbetsmetoderna kräver samarbete och informationsutbyte i realtid mellan företag, tjänsteleverantörer och myndigheter. Utskottet ser här en möjlighet att effektivisera övervakningen och minska den administrativa bördan.

I kampen mot den svarta sektorn spelar nya attityder och ny arbetskultur en viktig roll. Företagen är utan vidare mer villiga att uppfylla sina förpliktelser om myndigheterna har en positiv inställning och har kapacitet att ge snabb service på elektronisk väg.

Vad beträffar tillsynen är alkoholinspektörernas bristfälliga tillsynsrättigheter ett av de största hindren inom restaurangbranschen. De får bara inspektera platser med serveringstillstånd. I andra fall krävs det handräckning av polisen. Följaktligen övervakas uttryckligen inte de ställen som bryter mot alkohollagen och serverar alkohol utan tillstånd.

Strategi för kampen mot svart ekonomi

Under den här valperioden har det tillsatts en ministerarbetsgrupp med uppgift att samordna programmet mot svart ekonomi. Den sammanträdde nio gånger mellan oktober 2011 och september 2014. Ministerarbetsgruppen har kommit överens om en prioritetsordning för projekten, men enligt vad utskottet kan bedöma har den inte särskilt minutiöst hållit fast vid den. På sina möten har gruppen stött sig på lägesbeskrivningar från ministerier och myndigheter, och särskilt från Enheten för utredning av grå ekonomi. Den har fattat beslut om tidsplanen för vissa projekt och avstått från en del projekt. Enligt rapporten har gruppen dock inte samordnat åtgärderna vid ministerierna i någon större omfattning. I själva verket har det fallit på respektive ministerier att själva bestämma prioritetsordningen för sina lagstiftningsprojekt och besluta vilka projekt som ska genomföras eller gå vidare.

Programmet har förberetts och genomförts av styrgruppen för bekämpning av ekobrottslighet, som består för företrädare för ministerierna och de viktigaste myndigheterna. Projekten har avrapporterats till styrgruppen. Styrgruppen har i hög grad lutat sig mot lägesbeskrivningarna och fenomenutredningarna från Enheten för utredning av grå ekonomi. Vidare har enheten utarbetat rapporter om hur programmet framskrider, hur det använder resurser och vilka resultat det ger.

Enligt uppdragsrapporten har kampen mot svart ekonomi inte letts strategiskt. Det har inte funnits strukturer eller verktyg för ett strategiskt ledarskap utan varje myndighet har arbetat mycket självständigt. Rent konkret har samarbetet mellan myndigheterna i flera avseenden varit fungerande och aktivt, och detta mycket tack vare de tidigare samarbetsmekanismerna.

Men på ett strategiskt plan har myndigheterna saknat en samsyn på hotbilder, strategiska mål, åtgärder och resursanvändning. Fallet med banken i Liechtenstein presenteras i rapporten som ett exempel på misslyckat arbete och samarbete av myndigheterna. Biträdande justitieombudsmannen har behandlat fallet (Dnr 4103/2/13, 16.12.2014) och går i sitt avgörande

in på Skatteförvaltningens handlande, bland annat dröjsmål med inspektioner, lindriga skattehöjningar och utebliven begäran om undersökning.

De sakkunniga var mycket eniga om att en gemensam lägesbild spelar en viktig roll och att det inte räcker med en valperiod för att bekämpa svart ekonomi. Åtgärderna och utvecklingsarbetet måste pågå ständigt. Enligt uppdragsrapporten är 70 procent av projekten i programmet fortfarande ogenomförda trots att merparten av dem klassades som akuta eller brådskande.

Följaktligen påpekar utskottet att det från och med nästa valperiod behövs ett mer långsiktigt program för kampen mot svart ekonomi. Programmet måste uppdateras utifrån effektivitetsbedömningarna av åtgärderna och nya hotbilder. Kampen mot den svarta sektorn kräver samarbete mellan så gott som alla (minst åtta) förvaltningsområden för att vara framgångsrik. Det kräver enligt utskottet en gemensam lägesbild och en anknytande strategi för alla medverkande myndigheter. Det bör vara en gemensam funktion inom statsrådet. Åtgärderna måste vara långsiktiga, sträcka sig över flera valperioder och vara sektorsövergripande. Programmet för kampen mot svart ekonomi måste också i fortsättningen vara tvärsektoriellt och innehålla både strategiska mål och prioriterade insatsområden. Med en lägesbild för hela statsförvaltningen kan det säkerställas att nya lagstiftning och anknytande åtgärder täcker in hela spektret av svart ekonomi.

Revisionsutskottet anser det angeläget att det kommande programmet inte fastnar i en rad lösa och detaljerade lagändringar och utredningar, utan att det i stället fokuserar på de projekt som har stor relevans för resultaten av kampen mot svart ekonomi. Samtidigt gäller det att se till att projekten får adekvata resurser. Vidare anser utskottet att det extra anslag som myndigheterna har fått en gång om året under valperioden har varit nödvändigt och att det har betalat sig. Det är dock ett problem att det årliga tilläggsanslaget inte tillåter långsiktig planering eller större satsningar på interoperabilitet mellan myndigheterna och nyrekryteringar.

I sitt utlåtande understryker Statens revisionsverk vikten av att verksamhetskedjan, särskilt olika faser i kontrollprocessen, tillförs resurser stabilt och är förutsägbar. Vidare anser revisionsverket att regleringsbördan bör minimeras och förvaltningsförfarandet vara smidigt för att medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter ska tillgodoses. Också revisionsutskottet understryker vikten av att minimera den administrativa bördan och av att mekanismerna är smidiga sett både ur de enskildas och ur företagets synvinkel. Här spelar konsekvensbedömningar av lagstiftning en framträdande roll.

Utskottet anser det viktigt att också riksdagen regelbundet får rapporter om åtgärderna för att bekämpa svart ekonomi och om effekterna av dem. Det passar naturligt in i regeringens årsberättelse.

Handlingsprogrammet mot internationellt skattekringgående

Åtgärderna mot internationell skatteflykt och skatteparadis beskrivs i programmet för statsminister Katainens regering bland annat på följande sätt: "Finland går i främsta ledet när det gäller att få ett slut på internationell skatteflykt. Möjligheten utreds att tillämpa strängare kriterier än OECD:s kriterier för vilka länder och regioner som räknas som skatteparadis. Regeringen främjar ibruktagandet av automatiskt informationsutbyte i internationella skatteavtal, och möjligheten till utbyte av befintlig information utnyttjas aktivt. Man fortsätter att ingå överenskommelser med skatteparadis om utbyte av beskattningssuppgifter. Regeringen vinnlägger sig om att stänga skatteparadis, bl.a. genom att skärpa företagens rapporteringsskyldighet och öka informationsutbytet mellan myndigheterna."

Det har gått långsamt att konkretisera strategierna och statsrådets handlingsprogram mot internationellt skattekringgående kom först våren 2014. Programmet har fem prioriterade insatsområden: säkerställd skattebas och skadlig skattekonkurrens, skattekontroll och utbyte av beskattningssuppgifter, offentlighet för uppgifter, offentlig upphandling och skattefrågor i utveck-

lingssamarbetet. I uppdragsrapporten behandlas programmet ingående på s. 146—179. Dessutom läggs konkreta åtgärdsförslag fram på s. 229—252 och en del av dem gäller internationell skatteflykt. Handlingsprogrammet innefattar 34 punkter och några av dem ingår också i regeringens program för bekämpning av ekonomisk brottslighet.

Det är beklagligt, menar utskottet, att handlingsprogrammet behandlar frågor på ett mycket allmänt plan och att de konkreta resultaten låter vänta på sig. En del av åtgärderna, bland annat effektivare skattekontroll, väntar på att OECD och EU ska förbättra det internationella utbytet av information. Under behandlingen i utskottet har det blivit uppenbart att det under nästa valperiod är vettigt och ekonomiskt sett betydelsefullt att flytta fokus från nationella till mer internationella åtgärder. Fokus måste sättas på bland annat internationella varuflöden, digital handel, stopp för missbruk av EU:s moms-system och återtagande av vinning av brott från utlandet. Den internationella utvecklingen i lagstiftningen och EU spelar en framträdande roll. I fortsättningen måste det strategiska programmet för kampen mot svart ekonomi också innehålla ett internationellt avsnitt. Det ska alltså ingå i den samlade strategin och inte vara en fristående åtgärd.

Skattefelet och svart ekonomi

Förra valperioden utredde revisionsutskottet den svarta sektorn och den här valperioden har utskottet koncentrerat sig på skattefelet, som är en större fråga än den svarta ekonomin. Utöver svart ekonomi innefattar skattefelet alla skatteinkomster som inte flyter in enligt vad lagstiftningen förutsätter. Med skattefelet avses alltså skillnaden mellan de lagstadgade skatteintäkterna till fullt belopp och de faktiska skatteintäkterna.

Ekonomiutskottet har behandlat skattefelet i ett betänkande (ReUB 4/2012 rd). Det är ofta komplicerat att utifrån stickprover bedöma det totala skattefelet så man får nöja sig med att uppskatta storleksordningen. I Finland uppskattas

skattefelet till 4—8 miljarder euro, vilket är 4—6 procent av bnp och 7—9 procent av skatteintäkterna. Skattefelet beror på brister i registreringen, underlåtenhet att deklarerat, felaktiga deklARATIONER, misstag och andra oavsiktliga fel, tolkningsfrågor, aggressiv skatteplanering, försenade eller bristfälliga inbetalningar och den svarta sektorn. Skattefelet är betydande om man ser till statsfinanserna.

I många OECD-länder är skattemyndigheterna redovisningsskyldiga gentemot parlamenten vid skattefel. I och med att Skatteförvaltningen ännu inte 2012 gjorde några makroekonomiska bedömningar av skattefelet, förutsatte riksdagen utifrån ett betänkande från utskottet att regeringen årligen i bokslutsberättelsen avrapporterar det beräknade skattefelet och beloppet för skatteresterna samt förändringar, de viktigaste orsakerna till förändringarna och effekterna av åtgärder för att minska skattefelet och skatteresterna. År 2013 startade Skatteförvaltningen en arbetsgrupp som skulle bedöma skattefelet och fortsatte med arbetet i en ny arbetsgrupp som tillsattes i augusti 2014 med uppdraget att ta fram en modell för att bedöma momsfelet inom olika sektorer. Skatteförvaltningen har framhållit (ReUB 7/2014 rd) att det tar år i anspråk att utveckla beräkningsmetoder för skattefelet, eftersom arbetet kräver ingående teoretiska och praktiska kunskaper inom ett flertal områden. För uppskattningen av skattefelet vid löneutbetalningar har Skatteförvaltningen bland annat testat ett flertal datautvinningsmetoder för att analysera material från skattegranskningar. Resultaten har varit otillförlitliga. Att använda vilseledande uppskattningar kan leda till ineffektiv resursanvändning och oändamålsenliga lagstiftningsändringar, ökad administrativ börda för de skattskyldiga som handlar korrekt och till mindre förtroende för tillsynen.

Vid utfrågningen av de sakkunniga kom det fram att momsfelet för 2010 har beräknats och att det uppgår till cirka 1 400 miljoner euro. Skattefelet består av skatterester (cirka 200 miljoner euro) och felaktiga eller bristfälliga deklARATIONER (cirka 1 200 miljoner euro). Internationella valutafonden (IMF) har gett experthjälp för

framtagningen av modellen. Både Skatteförvaltningen och Tullen har haft svårigheter med att ta fram de uppgifter ut informationssystemen som behövs för modellen från IMF. Därför har modellen inte kunnat tillämpas och momsfelet inte räknas ut enligt den tidsplan som lades upp våren 2014. Nu är de flesta problem med att ta fram uppgifter lösta. Modellen tillämpas och beräkningarna av skattefelet framskrider. Resultat är att förvänta sommaren 2015.

I betänkandet ReUB 9/2010 rd gjorde utskottet en bedömning av hur utbredd den svarta sektorn är. Betänkandet blev klart för fyra år sedan i slutet av valperioden och byggde på en undersökning om internationaliseringen och den svarta ekonomin Finland (revisionsutskottets publikation Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2010). I betänkandet säger utskottet att Statistikcentralen i en rapport från 2008 uppskattade att den svarta ekonomin i Finland uppgick till drygt en procent av bruttonationalprodukten (bnp), medan den svarta ekonomin uppskattades uppgå till 18,5 procent av bnp i en undersökning som Världsbanken publicerade 2010. Undersökningen stannade för siffran 6,9 procent av bnp 2008. Redan då ansåg revisionsutskottet det vara obestridligt att både osäkerhetsfaktorer och risker för fel är kopplade till mätningar av den svarta ekonomins omfattning.

Utskottet har också nu försökt komma fram till en bedömning av storleken på den svarta ekonomin och bitt de sakkunniga ge en bedömning av storleken, dataunderlaget och nyttan i pengar av åtgärderna i kampen mot den svarta ekonomin.

De sakkunniga hade relativt likartade uppfattningar, det vill säga att det är mycket svårt att mäta storleken på kringgående av skatt. Bara en sakkunnig gav ett konkret svar. Viren (2013) har gjort en uppskattning av värdet på den svarta ekonomin utifrån skattegranskningar och kommit fram till att det är under två procent av bnp. För att få fram tillförlitliga kalkyler behövs det en välplanerad forskningsansats, anser de sakkunniga. En tillförlitlig bedömning kan bara byggas på att det går att trovärdigt bedöma vad som hade hänt om åtgärden inte hade funnits.

Det i sin tur kräver att myndigheterna och forskarna samarbetar. Konsekvenserna är inte avgränsade enbart till förlust av skatteinkomster utan de återspeglas också i den ekonomiska aktiviteten.

Det är ett långsamt arbete att utforska området. Med dagens metoder går det inte att bedöma storleken på den svarta ekonomin med särskilt stor tillförlitlighet. Den största orsaken till detta är att stickprovsundersökningar inte görs tillräckligt heltäckande. Till exempel Danmark har undersökt kringgående av skatt bland privatpersoner med stickprovsundersökningar. Skattegranskningar och inspektioner sätts in på de ställen där det misstänks problem. Därför kan de inte ge tillförlitlig information om den samlade omfattningen av den svarta ekonomin, menar de sakkunniga.

Statens revisionsverk arbetar för närvarande på en effektivitetsrevision inom området. För ögonblicket har verket inga uppgifter om vilka ekonomiska vinster programmet mot grå ekonomi har genererat, men det kommer att bedöma nyttan utifrån programmaterialen. Preliminära observationer ger vid handen att beredningen av programmet inte inkluderar några effektivitetsbedömningar av enskilda projekt eller själva programmet. Projektarbetet inkluderar inte heller någon effektivitetsbedömning av projekten i efterskott. Enligt preliminära bedömningar från revisionsverket finns det ingenting i beredningen av programmet som talar för att den förväntade nyttan på 300—400 miljoner euro kan motiveras trovärdigt.

De sakkunniga framhöll att nyttan kommer av åtgärdernas allmänpreventiva effekt och att det är omöjligt att lägga fram bedömningar med exakta belopp.

Längre fram i detta betänkande redovisar utskottet för de belopp som förvaltningsområdena själva uppgett som resultat av kampen mot den svarta ekonomin.

Utskottets slutsatser

Det är oroväckande att de tillgängliga resultaten och effekterna har varit mindre än förväntat trots

de enorma satsningar och de många projekt som denna valperiod lagts på att bekämpa den svarta sektorn. Det finns visserligen enskilda framgångar, exempelvis skattenummer och omvänd momsskyldighet inom byggsektorn. Också arbetet vid Enheten för utredning av grå ekonomi har skapat bättre förutsättningar för kampen mot den svarta sektorn. Dessa reformer kom till redan 2011 och vi har hunnit få en del erfarenheter av dem. Utan ekonomiska eller andra mål för projekten går det inte att bedöma måluppfyllelsen i efterskott, påpekar utskottet.

Många av projekten har kommit igång först mot slutet av valperioden eller är fortfarande under beredning. Det största problemet med åtgärderna är att myndigheterna saknar en gemensam lägesbild och ett gemensamt mål att arbeta för. Följaktligen är arbetet okoordinerat och resultaten svaga. Det behövs tydliga förbättringar på projektsamordningen, prioriteringarna mellan projekten, uppföljningen av resultaten och utvärderingen i efterskott. Vi måste komma bort från program som bara sträcker sig över en valperiod och i stället satsa på mer långvariga program med mer långsiktiga anslag. Resurstilldelning på årsbasis tillåter inte långsiktiga projektaktiviteter, kan inte säkerställa samverkan mellan myndighetskedjorna eller motivera nyrekryteringar.

Utskottet anser det viktigt att kampen mot svart ekonomi i allt högre grad kan inriktas på att avslöja den dolda brottsligheten och att höja risken för att åka fast. Utredning i realtid är en effektiv metod i kampen mot svart ekonomi och ekonomisk brottslighet, menar utskottet.

I dagsläget finns det inte tillräckligt mycket information om effekter och nytta av åtgärderna. Därför föreslår utskottet inga nya åtgärder för att ställa om kampen mot svart ekonomi. Just nu är det viktigt att förankra exempel på god praxis, skapa en gemensam strategi och se till att de genererar förväntade vinster, till exempel större skatteinkomster och sundare konkurrens. Många av lagstiftningsreformerna kräver nya elektroniska verktyg som hjälper företagen att klara av sina nya förpliktelser. Det är ingen idé

att bygga upp överlappande databaser, som att utsträcka skattenummerregistret till nya branscher, förrän det står klart om det planerade inkomstregistret tillgodoser det behovet.

Det bör gå att få fram nya metoder för att bekämpa svart ekonomi, som är mer avskalade än lagstiftning. Det gäller att söka nya vägar förbehållslöst och med blicken riktad på enskilda branscher. Erfarenheterna visar att det är av största vikt att bland annat parterna på arbetsmarknaden har en samsyn om frågorna inom sin bransch.

I början av året lade Skatteförvaltningen ut ett formulär på webben, där vem som helst kan tipsa om misstänkt skattefusk anonymt. Tidigare har det kommit in 3 000 tips årligen och 15–20 procent av dem har lett till skattegranskning.

Vad beträffar handlingsprogrammet mot internationellt skattekringgående framhåller utskottet att det är beklagligt att programmet är mycket generellt utformat och än så länge har gett mycket få konkreta resultat. En del av åtgärderna, bland annat effektivare skattekontroll, väntar på att OECD och EU ska förbättra det internationella utbytet av information. Under behandlingen i utskottet har det blivit uppenbart att det under nästa valperiod är vettigt och ekonomiskt sett betydelsefullt att flytta fokus från nationella till mer internationella åtgärder.

Riksdagens ställningstaganden (RSk 42/2010 rd och RSk 18/2012 rd) om skattefelet och svart ekonomi gäller fortfarande. Utskottet kommer att behandla ställningstagandena i samband med regeringens årsberättelse för 2014.

Utskottets förslag till riksdagens ställningstagande

Riksdagen

förutsätter att regeringen vidtar åtgärder och försäkrar sig om att kampen mot den svarta ekonomin i fortsättningen bygger på en gemensam lägesbild för myndigheterna och på mekanismer som leds av regeringen på det sätt som det sägs i betänkandet.

Helsingfors den 4 mars 2015

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Tuija Brax /gröna
vordf. Heli Paasio /sd
Katja Hänninen /vänst
Olli Immonen /saf
Mika Lintilä /cent

Pirkko Ruohonen-Lerner /saf
Matti Saarinen /sd
Anu Urpalainen /saml
ers. Kauko Tuupainen /saf.

Sekreterare var

utskottsråd Nora Grönholm
utskottsråd Matti Salminen.