

REVISIONSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 4/2012 rd

Statens bokslutsberättelse för 2011

Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen om revisionen av statsbokslutet samt statens bokslutsberättelse för finansåret 2011

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 16 maj 2012 statens bokslutsberättelse för 2011 (B 10/2012 rd) och den 24 maj 2012 statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen om revisionen av statsbokslutet samt statens bokslutsberättelse för finansåret 2011 (B 14/2012 rd) till revisionsutskottet för beredning.

Utlåtande

I enlighet med riksdagens beslut har finansutskottet lämnat utlåtande i ärendet. Utlåtandet (FiUU 16/2012 rd) återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Panu Pykönen och ekonomichef Jukka Nummikoski, finansministeriet
- stabschef Tytti Yli-Viikari, överdirektör Vesa Jatkola, överdirektör Marjatta Kimmonen, revisionschef Väinö Viherkoski, ledande effektivitetsrevisor Markku Pottonen och ledande effektivitetsrevisor Ville Vehkasalo, Statens revisionsverk, riksdagen
- överinspektör Raimo Laitinen, riksdagen
- statsrådets biträdande controller Esko Mustonen, controllerfunktionen, finansministeriet
- kanslichef Tiina Astola och ekonomidirektör Harri Mäkinen, justitieministeriet

- direktör Anssi Paasivirta och konsultativ tjänsteman Outi Viljamaa, arbets- och näringsministeriet
- överinspektör Pertti Peitsaari, social- och hälsovårdsministeriet
- ekonomidirektör Oili Hintsala och utvecklingschef Riitta Pirhonen, miljöministeriet
- biträdande chef, häradsåklagare Tapio Nyrhilä, åklagarämbetet i Helsingfors
- kriminalöverinspektör, biträdande chef för utredningsavdelningen Leila Melander, Centralkriminalpolisen
- generaldirektör Mirjami Laitinen, överdirektör Jukka Kauppila, överdirektör Pekka Ruuhonen, biträdande direktör Raija Seppälä och controller Keijo Vehmas, Skatteförvaltningen
- direktör Janne Marttinen, Skatteförvaltningen, Enheten för utredning av grå ekonomi
- direktör Kaarina Myyri-Partanen, Regionförvaltningsverket i Södra Finland
- överdirektör Kari Ruuhonen och direktör Marjatta Laakso, Trafikverket.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av Forskningscentralen för jordbruk och livsmedelsekonomi.

Samband med andra handlingar

Den 29 maj 2012 beslutade utskottet att det kommer att behandla ärendena TRO 2/2012 rd om

skattefel och TRO 7/2012 rd om stöd till struktumvandlingsområden samtidigt med B 10/2012 rd Statens bokslutsberättelse 2011 och B 14/2012 rd Statens revisionsverks särskil-

da berättelse om revisionen av statsbokslutet samt statens bokslutsberättelse för finansåret 2011.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Bokslutsberättelsen och behandlingen i revisionsutskottet

Regeringen ska för varje finansår före utgången av juni året därefter överlämna statens bokslutsberättelse till riksdagen som den berättelse om skötseln av statsfinanserna och iakttagandet av budgeten som föreskrivs i 46 § grundlagen, sägs det i 17 § 1 mom. i lagen om statsbudgeten.

Enligt 17 § 2 mom. i lagen om statsbudgeten ska bokslutsberättelsen innefatta statsbokslutet och andra nödvändiga uppgifter om skötseln av statsfinanserna och om hur budgeten har följts samt uppgifter om de viktigaste omständigheterna med tanke på utvecklingen av de samhälleliga verkningarna av statens verksamhet och resultatet av verksamheten. Dessutom ska berättelsen innehålla de viktigaste uppgifterna om utvecklingen av de samhälleliga verkningarna och resultatet av verksamheten inom ministeriernas ansvarsområden. Bokslutsberättelsen ska dessutom ha resultat- och balansräkningarna för statliga affärsverk samt intäkts- och kostnads-kalkylerna eller resultat- och balansräkningarna för statliga fonder utanför budgeten plus uppgifter om de viktigaste omständigheterna med tanke på affärsverkens och fondernas verksamhet, ekonomi och resultat samt utvecklingen av dem.

Bokslutsberättelsen (delarna I-III) är sammanlagt 551 sidor lång. Del I behandlar samhällseffekterna av statsfinanserna och regeringens åtgärder. Där ingår också regeringens svar på riksdagens budgetuttalanden, revisionsanmärkningsberättelse och utlåtande av kontrollern vid statsrådet om huruvida uppgifterna i bokslutsberättelsen är riktiga och tillräckliga. I del II finns redogörelser för resultaten inom mi-

nisteriernas ansvarsområden och i del III bokslutskalkylerna.

Syftet med kontrollernas utvärderings- och bekräftelseutlåtande är att säkerställa för regeringen att statens bokslutsberättelse, i överensstämmelse med lagen om statsbudgeten, ger riktiga och tillräckliga uppgifter om hur budgeten har följts och om statens intäkter, kostnader och ekonomiska situation, de samhälleliga effekterna av den statliga verksamheten och det operativa resultatet (kravet på rättvisande bild).

Statens revisionsverks särskilda berättelse till riksdagen om revisionen av statsbokslutet för finansåret 2011 och statens bokslutsberättelse är en revisionsrapport från en utomstående revisor som granskar om uppgifterna i regeringens statsfinansiella berättelse är riktiga och tillräckliga. Den omfattar 42 sidor. I överensstämmelse med god förvaltningssed har riksdagen också tillgång till berättelsen från den utomstående revisionsnär den behandlar bokslutsberättelsen.

I detta betänkande går utskottet också in på frågor som kommit upp under våren lopp. Vidare har utskottet gjort en grundlig genomgång av ställningstaganden från riksdagen som grundar sig på tidigare betänkanden om statsfinansiella berättelser.

Hur statsbudgeten och budgetbestämmelserna följs

I tidigare betänkanden (ReUB 5/2011 rd och ReUB 8/2010 rd) har utskottet påpekat att det förekommer en del brister i hur budgetbestämmelserna följs. Med anledning av betänkande ReUB 8/2010 rd förutsatte riksdagen (RSv 30/2010 rd) att regeringen vidtar åtgärder för att budgeten och bestämmelserna om den ska iakttas noggrannare.

Det är positivt att budgeten och budgetbestämmelserna att döma av uppgifter från revisionsverket på det hela taget följs en aning bättre nu. I revisionerna för räkenskapsåret 2011 kom det i fjorton bokföringsenheter och fyra andra verk fram den typen av felaktigheter där en anmärkning eller flera anmärkningar tillsammans ansågs vara överträdelser av statsbudgeten och de viktigaste budgetbestämmelserna. I bokslutsberättelsen ingår ett detaljerat negativt ställningstagande om lagligheten. Anmärkningarna är 35 stycken eftersom en del av dem gäller flera olika omständigheter. Det var tre ämbetsverk färre än 2010 som fick negativa ställningstaganden om lagligheten.

Det är oroväckande att anslagen och fullmakterna i budgeten kontinuerligt överskrids i strid med grundlagen och beslut som riksdagen har fattat. Överskridningar är alltid en allvarlig sak. Utskottet påpekar att det i synnerhet är Trafikverket som på senare har överskridit en rad anslag och fullmakter. Dessutom har det uppdagats en del andra överträdelser av budgetbestämmelserna på samma ämbetsverk. Det är angeläget att statliga enheter i högre grad påminner sig vad 24 b § i lagen om statsbudgeten säger om intern kontroll och följer principerna om god förvaltning och att regeringen fortsätter vidta åtgärder för att myndigheterna ska följa budgeten och budgetbestämmelserna bättre.

Rapportering av samhällseffekterna

Utskottet har redan tidigare flera gånger påpekat bristerna i rapporteringen av de samhälleliga effekterna. Statens revisionsverk uppger att flera ministerier numera har förbättrat sitt sätt att presentera verkningarna i bokslutet. De koncentrerar sig inte längre på att beskriva verksamheten utan utvärderar och rapporterar måluppfyllelsen. Redan målen och effektmåten måste läggas upp så att måluppfyllelsen kan rapporteras. Kontrollerna uppmanade ministerierna att presentera måluppfyllelsen i tabeller. Några ministerier följde inte rådet och det är en svaghet i deras bokslutsrapportering också i övrigt, anser revisionsverket.

Den här gången utredde revisionsverket också beredningen av bokslutsberättelsen inom alla förvaltningsområden. Det har varit ett bra sätt att komma åt de verkliga problemen i rapporteringen, anser utskottet. Det går inte att uppfylla kraven på god redovisning om måluppfyllelsen och rapporteringen av måluppfyllningen är två skilda uppdrag. Vidare blir det ett problem att uppgifterna om samhällseffekterna presenteras tillsammans med bokslutsuppgifterna, om tidplanerna är alltför strama och det bara är ekonomienheterna vid ministerierna som står för beredningen. Rapporteringen av de samhälleliga effekterna förbereds med stor brådska.

Trots anvisningarna presenterar inte alla förvaltningsområden sin måluppfyllelse i tabeller. Följaktligen avrapporteras en del av målen inte alls, medan rapporteringen i vissa fall består i att beskriva vad som har gjorts. Varken finansministeriet eller statsrådets kansli lägger fram några effektmål eller ger någon bedömning av dem i tabellform. Vid utfrågningen av de sakkunniga framhölls det att finansministeriet håller på att se över och anpassa sin beredningsprocess till anvisningarna. Justitieministeriet och miljöministeriet förklarar också i tabellen på vilket sätt måluppfyllelsen har bedömts. Det ger rapporteringen större trovärdighet, menar utskottet.

Justitieministeriet, miljöministeriet och social- och hälsovårdsministeriet har alla sett över sin beredningsprocess. Samarbetet mellan ekonomiförvaltningen och de egentliga fackavdelningarna på ministerierna, inklusive behandlingen i ledningsgruppen, har resulterat i en mycket lyckad rapportering av hur de strategiska målen har uppfyllts. Det vore viktigt att ministerierna i större omfattning sammanställer rapporteringen av de samhälleliga effekterna på ett sätt som de själva upplever vara meningsfullt och som gagnar deras verksamhet. Då kan rapporteringen vara ett väl underbyggt stöd för den strategiska planeringen och ledningen och ett verktyg för uppföljningen av effektmålen, som vanligen måste göras långsiktigt.

I dag rapporteras samma teman i tre olika berättelser (statsens bokslutsberättelse, regeringens åtgärdsberättelse, ministeriernas verksam-

hetsberättelser) och ministerierna har redan nu varit tvungna att rationalisera beredningen för att undvika överlappningar och kunna hålla de strama tidplanerna. När berättelseförfarandet ses över bör effektivisering och arbetsbesparande åtgärder i kombination med en minskad intern administrativ börda i statsförvaltningen vara ett av de främsta målen.

Revisionsutskottet uppmanar regeringen att snabbt slutföra sammanslagningen av boksluts- och åtgärdsberättelsen för att den första berättelsen av ny typ ska kunna lämnas till riksdagen våren 2013. Riksdagen bör ha möjligheter att lämna kommentarer till förvaltningen och bland annat påverka beredningen av budgeten för det kommande året. Tidplanen och bestämmelserna om den bör justeras för att riksdagen ska kunna börja behandla berättelsen genast i början av maj.

Rapporteringen av statens företagsägande

Statens företagsförmögenhet utgör en viktig del av nationalförmögenheten. Den 31 december 2011 innehade staten betydande ägande i 51 företag. Dessutom ägde staten aktier i elva börsföretag genom holdingbolaget Solidium Oy. Marknadsvärdet på de börsbolag som staten äger direkt (Finnair Abp, Fortum Abp och Neste Oil Oy) var 8,6 miljarder euro den 30 december 2011. Marknadsvärdet av statens indirekta ägande via Solidium Oy var 7,0 miljarder euro. I slutet av 2011 var det sammanräknade marknadsvärdet av ägandet 15,6 miljarder euro. I slutet av året innan var beloppet 21,3 miljarder euro.

Största delen av företagen med statlig aktiemajoritet och statens intressebolag är kommersiella företag som arbetar på en konkurrensutsatt marknad. Avdelningen för ägarstyrning på statsrådets kansli står för ägarstyrningen av företagen. En mindre del av företagen med statlig aktiemajoritet och statens intressebolag har ett särskilt statligt uppdrag att fullfölja. De har antingen ett särskilt uppdrag som de fått av staten eller dispens för ett uppdrag och tillstånd att inte arbeta på kommersiella villkor. Ägarstyrningen av företagen med särskilt uppdrag hör till ministe-

riet inom företagens respektive förvaltningsområde.

I bokslutsberättelsen för 2011 ingår det en komprimerad översikt över de företag som ingår i den ägarstyrning som utövas av avdelningen för ägarstyrning inom statsrådets kansli. Rapporteringen gäller mestadels börsbolag. Däremot är rapporteringen om icke-noterade bolag mycket knapphändig. Berättelsen uppger nämligen bara det totala beloppet för utdelning och de som betalade den största utdelningen. Trots det begränsade utrymmet för rapportering anser revisionsutskottet att det behövs mer information om de icke-noterade företagen. Dessutom bör rapporteringen i högre grad gå in på de bakomliggande orsakerna till förändringar och inte bara nämna att förändringar skett.

Vad beträffar företagen med särskilt uppdrag vill utskottet påpeka att det i bokslutsberättelsen står att verksamheten i de viktigaste företagen rapporteras i resultatöversikten för varje förvaltningsområde. Men den typen av rapporter finns bara om Hansel Ab i finansministeriets översikt och om Alko Ab i social- och hälsovårdsministeriets översikt. Dessutom rapporterar arbets- och näringsministeriet om finansiering från Finnvera Abp med en tabell och om Suomen Teollisuussijoitus Oy med några meningar. För största delen av företagen med särskilda uppdrag ger bokslutsberättelsen alltså ingen annan information än det som står i tabellen i bilaga 7 i del III ("Aktier och andelar som hör till statens anläggnings- och finansieringstillgångar samt statens övriga investeringar i form av eget kapital") om företagens bokföringsvärde och utdelning på aktierna. Denna rapportering räcker inte till, anser revisionsutskottet.

Utskottet har redan tidigare påpekat problemen med rapporteringen av ägarstyrningen (bl.a. ReUB 1/2009 rd — B 11/2009 rd, B 12/2009 rd, ReUB 5/2010 rd — B 11/2010 rd, B 13/2010 rd och ReUB 11/2010 rd — Ö 9/2010 rd). Avdelningen för ägarstyrning vid statsrådets kansli publicerar årligen en berättelse om ägarstyrningen. Problemet är att berättelsen inte är någon riksdagshandling och att det därför inte finns något officiellt förfarande för att behandla den i riks-

dagen. Dessutom behandlar den bara de företag som ingår i avdelningens ägarstyrning. Företagen med statliga specialuppdrag behandlas alltså inte alls i berättelsen. Riksdagen har förutsatt (RSk 53/2010 rd — Ö 9/2010 rd) att regeringen lämnar en årlig berättelse till riksdagen om ägarstyrningen och att den gäller både de bolag som drivs på marknadsmässiga villkor och de bolag som fullgör statens specialuppdrag, inklusive uppgifter om dessa. Berättelsen ska vara tillräckligt informativ och också innehålla uppgifter om hur hållbarhetsprinciperna och hållbarhetsmålen har främjats.

Revisionsutskottet fortsätter att bevaka statens ägarstyrning. I våras inspekterade utskottet avdelningen för ägarstyrning på statsrådets kansli. För närvarande utreder utskottet belöningssystemen för den högsta ledningen i statliga bolag. För utredningen har utskottet begärt uppgifter från avdelningen för ägarstyrning på statsrådets kansli, de ministerier som svarar för ägarstyrningen av företagen med särskilda uppdrag och aktiebolagen med statlig ägarmajoritet. Utskottet lägger fram sina slutsatser hösten 2012.

Skattefel och skatterester

I de flesta OECD-länder är skattemyndigheterna redovisningsskyldiga gentemot parlamenten vid skattefel. Skattefelet bedöms och följs upp med hjälp av en rad metoder för att bedöma och kalkulera skatterisker. Skattefelet är en faktor som i hög grad påverkar tillståndet i statsfinanserna och skatteinkomsterna.

Skattefel

En av Skatteförvaltningens viktigaste uppgifter är att säkerställa skatteinkomster och minska skattefelet. För att garantera att det flyter in skatter stöder staten en positiv inställning till att betala skatt genom proaktiv rådgivning och trovärdig skattekontroll.

Skatteförvaltningen i Finland definierar skattefelet som skillnaden mellan de lagstadgade skatteintäkterna till fullt belopp och de faktiska skatteintäkterna. I Sverige definierar Skattever-

ket skattefelet som skillnaden mellan den skatt som skulle ha betalats om alla skattskyldiga redovisade alla sina verksamheter och transaktioner korrekt och den skatt som faktiskt betalats.

Det är ofta komplicerat att utifrån stickprover bedöma det totala skattefelet så man får nöja sig med att bedöma storleksordningen. I Finland uppskattas skattefelet till 4–8 miljarder euro, vilket är 4–6 procent av bnp och 7–9 procent av skatteintäkterna. Skattefelet är betydande om man ser till statsfinanserna.

Skattefelet: orsaker, uppföljning och minskningsåtgärder

Enligt skatteförvaltningen beror skattefelet 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.

Skatteförvaltningen gör egentligen inga bedömningar av skattefelet på makronivå. Det viktigaste är att känna igen de fenomen, grupper och branscher som är orsaken till skattefelet, anser Skatteförvaltningen. Enligt strategin för Skatteförvaltningen bygger all styrning och kontroll av kunderna på riskhantering som genererar en bild av de största orsakerna till skattefelet. Resurser sätts in där risken för skattefel beräknas vara störst. Vidare anser Skatteförvaltningen att det totala skattefelet inte säger något om på vilka fenomen eller kunder kontroll och rådgivning bör sättas in.

Risikanalyser görs av flera av enheterna inom Skatteförvaltningen. Skatteförvaltningen satsar i synnerhet på att kontrollera stora och internationella företag eftersom det har en betydande fiskal effekt som säkerställer att skatter flyter in. I synnerhet internprissättning på varor och tjänster i företag med säte i flera stater kan ha den effekten att skatteinkomsterna i Finland minskar betydligt. Finland går miste om 1,6 miljarder euro i skatt på grund av internprissättning, bedömer Skatteförvaltningen.

Skatteförvaltningen eftersträvar mekanismer som gör det svårt eller rentav omöjligt att göra fel eller avsiktligt lämna bristfälliga uppgifter.

Den förhandsifyllda inkomstdeklarationen är ett exempel på detta. Där samlas uppgifterna in från källan via tredje parter och den skattskyldige behöver bara kontrollera uppgifterna.

En skatteriskskarta eller skattefelskarta, infördes 2010 för att identifiera och kategorisera de fenomen som utgör en risk för inflödet av skatter. Riskerna bedöms med avseende på bristande styrning och kontroll. Skattefelskartan kan också tillämpas för att analysera sektorer och fenomen inom den svarta sektorn. Skatteförvaltningen avrapporterar skattefelet till finansministeriet i sin bokslutsberättelse.

Det är befogat att följa upp och avrapportera skattefelet dels eftersom det medför skattesvinn, dels för att det behövs adekvat och heltäckande information om statens skatteinkomster i det parlamentariska beslutsfattandet.

Åtgärder för att minska skattefelet

Skatteförvaltningen har ett program för hantering av skatterisker och i anslutning till det startar en analys av riskområdena på skattefelskartan. Det är tänkt att projektet ska starta efter en översyn av målsättningen och vara klart våren 2014. Målet är att bygga upp en pålitlig bild av var på kartan skattefelet kan lokaliseras och var de största skattefelen finns. Projektet avser dock inte att mäta skattefelet i absoluta siffror.

Företagsbeskattningsenheten har startat ett treårigt projekt om internprissättning med en personalstyrka på 40 personer. Dessutom har Skatteförvaltningen startat åtgärder för att förbättra inställningen till att betala skatt.

Enheten för utredning av grå ekonomi anser att i synnerhet det skattefel som härrör från den svarta sektorn kan motverkas med åtgärder som ökar risken för att åka fast och gör att myndigheterna kan reagera snabbare, förbättrar det administrativa och straffrättsliga påföljdssystemet, minskar nyttan av svart verksamhet och ökar insynen i företagen, gör myndigheternas register mer pålitliga och ger myndigheterna bättre kontrollmöjligheter.

Enheten anser vidare att metoden för att jämföra nationalbokföringen och skatteuppgifterna kan förbättras och bli ett mått på skattefelet inom

vissa områden. Skattefelet kan också mätas genom enkäter till tillsynsmyndigheter eller företag. Samtidigt kan man effektivt och mer regelbundet göra iakttagelser om förändringar i den svarta sektorn genom att kombinera resultaten från enkäterna med myndigheternas uppgifter.

Finansministeriet bedömer att den riskhanteeringsmetod som Skatteförvaltningen håller på att ta fram i fortsättningen kommer att bidra till att åtgärderna träffar mer rätt och underlättar valet av metod.

Alla åtgärder som minskar skattefelet och i synnerhet ökar beredskapen att betala skatt är positiva, menar utskottet. Samtidigt anser utskottet att det bör gå att få bättre information om de faktorer som medverkar till skattefelet för att resurserna och åtgärderna för att minska skattefelet ska kunna användas så effektivt som möjligt och på rätt sätt.

Skatterester

I slutet av 2008 var skatteresterna 3 166 miljoner euro och i slutet av 2011 3 898 miljoner euro. De tre senaste åren har skatteresterna ökat med 732 miljoner euro, vilket är 23 procent. Sedan 2007 har den årliga ökningen varierat med mellan 50 och 400 miljoner euro. Skatteresterna preskriberas inom ungefär fem år. På 2000-talet preskriberades i snitt årligen omkring 400 miljoner euro av företagens skatterester.

Konkurser är en av de största orsakerna till skatterester, enligt Skatteförvaltningen. Sedan 2006 har konkurserna ökat och kulmen nåddes 2009 när 3 275 konkurser inleddes. I fjol inleddes 2 944 konkurser och det är omkring 650 fler än 2006.

Hur skatteresterna fördelas

I slutet av 2011 gällde 2,3 miljarder euro (59,5 % av alla skatterester) aktiebolag. Personkunderna stod för 1,2 miljarder euro i obetalda skatter (30 % av alla skatterester). Öppna bolag, kommanditbolag, rörelseidkare och yrkesutövare hade skatterester om cirka 500 miljoner euro (13 % av alla skatterester).

I slutet av 2011 stod verksamma aktiebolag för 23 procent av skatteresterna, avvecklade ak-

tiebolag för 26 procent och aktiebolag utan gällande registrering i registren för förskottsinnehållning, arbetsgivare eller momsskyldighet för 52 procent.

Enligt enheten för utredning av grå ekonomi är byggbranschen, handeln och hotell- och restaurangbranschen de mest skuldsatta branscherna i Finland. På senare år har skatteskulderna ökat mest inom byggbranschen. Samtidigt står byggbranschen för den största andelen av skatteskulderna inom enskilda branscher. I januari 2005 låg byggbranschens skatteskulder på omkring 580 miljoner euro. I december 2010 hade de stigit till drygt 900 miljoner euro, vilket var ungefär en fjärdedel av alla skatteskulder det året. Under den perioden steg byggbranschens skatteskulder med cirka 55 procent.

Indrivning av skatterester

År 2011 lyckades Skatteförvaltningen driva in 1,4 miljarder euro av skatteresterna. Det var 9 procent mer än året innan. Bland öppna bolag, kommanditbolag, rörelseidkare och yrkesutövare kunde nästan 62 procent av beloppet drivas in. Bland löntagarna var det cirka 42 procent och bland aktiebolagen ungefär 26 procent av hela beloppet.

Enheten för utredning av grå ekonomi uppger att så gott som alla aktiebolag som krävs på pengar genom utsökning har skatterester. Över hälften av företagen hade avvecklat sin verksamhet och fanns inte i registren för förskottsinnehållning, arbetsgivare eller momsskyldighet eller de hade förfallna konkurs eller fick skuldsanering för företag på grund av att obefintliga tillgångar. Enheten menar att indrivning av medel hos aktiebolag är en relativt ineffektiv metod eftersom en stor del av de skatterester som drivs in gäller aktiebolag utan verksamhet eller utan indrivbara tillgångar.

Åtgärder för att minska skatteresterna

Skatteförvaltningen har för avsikt att tillsätta en arbetsgrupp för att utreda orsakerna till att skatteresterna ökar. Vilka förändringar som skett i skatteresterna kommer att undersökas genom statistiska analyser för olika grupper av skatt-

skyldiga, indrivningsåtgärder och skattelag. När man vet vad förändringarna beror på, kan man lägga fram förslag för att förbättra indrivningen och eventuellt hela taxeringsprocessen. Utredningen ger också underlag för att förbättra indelningen i grupper av skattskyldiga och diversifiera statistikbehoven.

För många nya företag blir det aktuellt med indrivning, uppger Skatteförvaltningen, som satsat på proaktiva åtgärder för att riskkunder ska komma fram redan innan indrivning blir aktuell. I fjol startade Skatteförvaltningen ett pilotprojekt som innebär att företagen kontaktas när det är aktuellt med registrering och att brister i deklARATIONER och betalningar förs på tal redan i initialfasen. I år utsträcks verksamheten till hela Skatteförvaltningen. Målet är att högst 15 procent av nya företag ska drabbas av indrivning.

Senatfastigheter

En av Senatfastigheters viktigaste uppgifter är att tillhandahålla lokaler och anknytande tjänster för statliga ämbetsverk och inrättningar. De statliga ämbetsverken och inrättningarna har cirka 1 600 hyresavtal med Senatfastigheter och ungefär 1 500 hyresavtal med andra hyresvärdar. Den längsta hyrestiden är 20–30 år. Avtalen innehåller ett krav på 7 procents avkastning och årlig indexjustering av hyrorna. I den statsfinansiella ramen görs indexjusteringar för enskilda moment från fall till fall och de beaktas vanligen inte i rambesluten. Senatfastigheter betalar vinsterna av hyresavkastningen till staten. I statsbokslutet för 2011 omsatte Senatfastigheters uthyrningsverksamhet 511,8 miljoner euro, och resultatet av verksamheten var 90 miljoner euro.

I utlåtandet (ReUU 4/2012 rd — SRR 1/2012 rd) till finansutskottet om ramarna för statsfinanserna 2013–2016 lyfter revisionsutskottet fram uthyrningen av och kostnaderna för lokaler inom statsförvaltningen och behovet av att vidareutveckla förvaltningen av lokalerna. Staten styr förvaltningen av arbetslokaler utifrån en strategi från 2005. Den syftar till att förbättra verksamhetsmiljön för statens ämbetsverk och inrätt-

ningar genom att lokalerna stöder verksamheten kostnadseffektivt och man försäkras sig om statens samlade intresse och en hållbar verksamhet. Ämbetsverkens uppgift är att inom ramen för anslagen svara för att lokalerna och kostnaderna för dem står i rätt proportion till lokalbehovet, enligt strategin

I utlåtandet påpekar revisionsutskottet att mycket långa hyresavtal medför problem eftersom man i dem inte kan väga in framtida förändringar i strukturen för eller omfattningen av förvaltningsområdets eller ämbetsverkets verksamhet. Genom statens produktivhetsprogram har personalen minskat på en del ämbetsverk och då har en del av lokalerna blivit onödiga. Hyresavtalen kan inte ändras och en del ämbetsverk har varit tvungna och är fortfarande tvungna att betala hyra för lokaler som de inte använder.

Statens hyreskontrakt har i många fall en uppsägningstid på 6–12 månader. I kontrakten anges emellertid en kortaste tid som kontraktet gäller, ofta tio år. Det betyder att hyresgästerna praktiskt taget inte har någon möjlighet att använda lokalerna effektivare så länge kontraktet gäller.

Ämbetsverken och inrättningarna har drabbats av både ekonomiska och funktionella svårigheter på grund av de långfristiga, bindande hyresavtalen, de höga produktivhetsmålen för uthyrningsverksamheten i Senatfastigheter och indexjusteringarna som ökar kostnadstrycket. Ett exempel är Forskningscentralen för jordbruk och livsmedelsekonomi (nedan kallad MTT). I en promemoria från den 28 maj i år säger centralen personalen har minskat med 150 årsverken till följd av produktivhetsprogrammet och att den kommer att dras ner med ytterligare 60–90 årsverken fram till 2014. År 2005 hade centralen 916 årsverken och 2014 kommer det att vara 678–703 årsverken. Lokalerna minskar från 109 000 till 80 000 kvadratmeter fram till 2014. Samtidigt har lokalkostnaderna stigit från 7,5 till 8,1 miljoner euro. Av verksamheten är 55 procent förlagd till Jockis. Där förfogar centralen över 4,5 stora kontorshus och ett antal mindre hus. Vidare betalar MTT full hyra för 1,5 stora kontorshus som har stått tomma sedan årsskiftet

2010/2011 eftersom centralen måste dra ner på personalen på grund av produktivhetsprogrammet.

Byggnaderna är huvudsakligen från 1970-talet och hyresåtagandena fortsätter till största delen fram till 2020. Hyresförbindelserna ingicks fram till 2005, alltså innan statens produktivhetsprogram startade 2006. MTT var tvungen att förbinda sig att hyra fastigheterna i femton år. I fjol betalade MTT 213 000 euro i hyra för de tomma lokalerna. Dessutom slukade service, underhåll, uppvärmning och el 87 000 euro. MTT uppger att detta är ett ohållbart läge med avseende på statens samlade intresse. Risken är att läget håller i sig fram till 2020. Resultatet är att centralen måste säga upp personal för att kunna betala hyra för tomma lokaler.

Enligt MTT har Senatfastigheter inte aktivt arbetat för att finna en ny hyresgäst. Vidare säger MTT att en orsak till detta sannolikt är att hyran som Senatfastigheter tar och MTT betalar varje månad ligger ungefär 50 procent över marknadshyran. Följaktligen förutsätter MTT att Senatfastigheter söker ny användning för de 1,5 stora kontorshus som stått tomma i ett och ett halvt år, också med risk att Senatfastigheter inte får ut den förväntade avkastning som är att räkna med om MTT betalar full hyra för tomma lokaler fram till 2020.

Senatfastigheter har hand om statens lokalhantering och ett av de viktigaste målen är att uppnå den förväntade avkastningen från lokalerna. Utskottet menar att Senatfastigheter inte har tagit tillräckligt stor hänsyn till förändringsbehoven på ämbetsverken och inrättningarna. Bland annat allt för långa hyreskontrakt vållar problem för ämbetsverken och inrättningarna för att det inte går att räkna in framtida förändringar i förvaltningsområdets eller ämbetsverkets verksamhetsstruktur eller förändringar i verksamhetens omfattning. Inte heller har man beaktat följderna av statens produktivhetsprogram i tillräckligt hög grad. Det har dragits ner på ämbetsverkens personal genom statens produktivhetsprogram och det har gjort en del av lokalerna överflödiga. Det har inte gått att ändra på hyreskontrakten och därmed har en del ämbetsverk

(t.ex. Forskningscentralen för jordbruk och livsmedelsekonomi MTT) fått och får fortfarande lov att betala hyra för lokaler som de inte använder. I det läget kan de inte förvalta sina lokaler kostnadseffektivt. Hyran för de tomma lokalerna betalas från omkostnadsanslagen, vilket försämrar ämbetsverkens och inrättningarnas möjligheter att satsa på sin verksamhet.

Stödet till eurozonen och Finlands ekonomiska åtaganden

Grundlagen garanterar riksdagen rätt att få en rättvisande bild av statens ekonomiska ställning, bland annat av inkomster och utgifter, tillgångar och åtaganden och om hur budgeten har utfallit och vilka effekter regeringens verksamhet har haft. Detta gäller såväl riksdagens proaktiva beslutsfattande som dess rapportering i efterhand liksom även riksdagens konstitutionella tillsyn över statsfinanserna.

I ett parlamentariskt statsskick har regeringen till uppgift att förse riksdagen med tillförlitlig och heltäckande information för beslutsfattandet. I motiven till en proposition får riksdagen den information som behövs för att den ska kunna godkänna statens internationella åtaganden och ge sitt godkännande för statsborgen. Utskottet anser att det väsentliga är att den proposition som ligger till grund för beslutsfattandet ger riksdagen en rättvisande och tillräckligt tydlig bild av hela den fråga som den ska fatta beslut om och om de faktorer som påverkar beslutsfattandet.

Redan tidigare har revisionsutskottet gjort en grundlig behandling av EU:s stabilitetsmekanismer och Finlands ekonomiska åtaganden (ReUB 1/2011 rd — B 10/2011 rd, B 12/2011 rd). När det gäller stabilitetsmekanismerna har revisionsutskottet särskilt försökt bedöma om riksdagen har fått en rättvisande och tillräckligt utförlig bild av statens ekonomiska åtaganden och förbindelser och riskerna med dem. Enligt dess tidigare iakttagelser har exponeringarna och åtagandena ökat i betydande grad. Riksdagen bör ges en tydligare uppfattning inte minst av vilka riskerna och de ekonomiska konsekvenserna är.

Utskottet anser att stödmekanismen är komplicerad. Det har varit svårt för riksdagen att få ett grepp om helheten och inte minst riskerna med hjälp av de officiella dokumenten.

Enligt statens bokslutsberättelse 2011 hade statens borgensåtaganden och garantier ökat till totalt 10,9 miljarder euro i slutet av året. Merparten av beloppet, 5,7 miljarder euro, berodde på åtaganden och exponeringar i anknytning till EU:s och euroområdets stabiliseringsmekanism. När till exempel Europeiska stabilitetsmekanismen ESM inleder sin verksamhet i juli 2012 ökar Finlands statsskuld med 1,44 miljarder euro till följd av andelen i kapitalet som ska betalas ut.

Krishanteringsmekanismerna har tagits fram i mycket snabbt tempo och när krissituationerna har förvärrats har det inte funnits särskilt mycket faktiskt svängrum för beslut. Det har i hög grad försvårat för den nationella beredningen och riksdagens medverkan. Utskottet har den uppfattningen att unionen har lagt sig till med arbetsmetoder som inte garanterar en god beredning och som samtidigt urholkar fördragets principer om demokrati, rättsstaten och god förvaltning.

För beslutsfattande i riksdagen är det i dagsläget viktigare än någonsin att kunna bedöma alternativen för och resultaten av krishanteringsmetoderna i relation till Finlands ekonomiska bärkraft i olika situationer. Det kräver att regeringen kommer med tillförlitliga bedömningar och analyser i sina propositioner, också om alternativa tillvägagångssätt.

Den fördjupade finans- och skuldcrisen har skapat stor osäkerhet och förtroendebrist på finansmarknaden. Utskottet ser med stort allvar inte bara på situationen i Grekland utan också på läget i den spanska bank- och finanssektorn och samhällsekonomin svaga konkurrenskraft, massarbetslösheten och den marknadsosäkerhet som tillväxtutsikterna skapar i Spanien.

Tre kreditvärderingsinstitut ger för tillfället Finland bästa möjliga värdering, ett av dem har visserligen ställt kreditvärderingen under observation, vilket kan betyda en nedvärdering inom en nära framtid. Kreditvärderingen för hela euroområdet har ställts under observation; länder-

na kan alltså komma att nedvärderas bl.a. på grund av skuldkrisen i euroområdet. Utskottet vill hålla fast vid regeringens mål att finska staten också i fortsättningen ska bevara högsta möjliga kreditvärdering.

Vid en tidigare utfrågning av sakkunniga i utskottet framfördes den åsikten att det har varit billigt att skaffa kapital från EFSF trots att kreditvärderingen har sjunkit. En sänkt kreditvärdering förefaller således inte få de fruktade räntekonsekvenserna, åtminstone inte på kort sikt, eftersom Finland just nu har en exceptionellt bra värdering jämfört med ett flertal andra euroländer. Det är angeläget att Finland månar om sin kreditvärdering eftersom den på sikt påverkar räntorna. Det är absolut nödvändigt att riksdagen får årsrapporterna från ESM och ESM:s revisionsnämnd för behandling, menar utskottet. Regeringen bör lämna årsrapporterna till riksdagen som E-skrivelser (ReUU 5/2012 rd — RP 34/2012 rd).

Budgetuttalanden

Med hänvisning till utlåtandet (FiUU 16/2012 rd) från finansutskottet framhåller revisionsutskottet att revisionsutskottet fortfarande anser sina budgetuttalanden vara befogade och kräva åtgärder.

Revisionsanmärkningsberättelsen

Uttalanden som kan strykas

Revisionsutskottet anser att åtgärderna med anledning av följande uttalanden har varit tillräckliga eller att uttalandena i övrigt inte längre är aktuella:

- RSk 25/2007 rd — B 14/2007 rd, ReUB 2/2007 rd
- 2. Riksdagen förutsätter att regeringen undersöker alternativa modeller för att se till att de bastjänster för medborgarna som tryggas i grundlagen är av god kvalitet och tillgängliga på lika villkor. (Regeringen svarade på ställningstagandet i bokslutsberättelsen för 2007.)

3. Riksdagen förutsätter att regeringen kommer med en utredning om skattestöd och i den redovisar grunderna för regeringens skattepolitik, särskilt neutralitetsprincipen i beskattningen och behandlingen av skattestöden i ram- och budgetproceduren samt att regeringen rapporterar sina åtgärder till riksdagen i statens bokslutsberättelse. (VATT, valmisteluraportit 5/2010.)

- RSk 11/2008 rd — B 6/2008 rd — B 10/2008 rd — ReUB 1/2008 rd

3. Riksdagen förutsätter att regeringen för att öka effektiviteten i statens informationsförvaltning bereder behövlig lagstiftning om finansministeriets behörighet när det gäller styrningen och andra behövliga frågor. (Gällande lagstiftning, lag om styrning av informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen, 634/2011.)

5. Riksdagen förutsätter att produktivetsprogrammet genomförs enligt god förvaltningssed och med öppenhet. I sina ramkalkyler bör regeringen uppge den faktiska produktivetsnyttan med åtgärderna och inte bara personalnedsänkningar. (Produktivetsprogrammet har ersatts med ett effektivitets- och resultatprojekt för perioden 1.11.2011—30.4.2015.)

6. Riksdagen förutsätter att regeringen i nästa bokslutsberättelse rapporterar om de åtgärder som förutsatts i punkt 3—5.

- RSk 21/2008 rd — B 15/2008 rd — ReUB 6/2008 rd

1. Riksdagen förutsätter att regeringen rapporterar till riksdagen om strategierna för hur hanteringen av statens kassamedel ska utvecklas och vilka behov det finns av att ändra lagstiftningen i statsbudgeten och budgetprinciperna. (Frågan har gått vidare på det sätt som riksdagen förutsatt, ReUB 1/2011 rd, GrUU 4/2011 rd — B 10/2011 rd, B 12/2011 rd.)

3. Riksdagen förutsätter att regeringen i bokslutsberättelsen för 2008 som lämnas till riksdagen vårsessionen 2009 rapporterar om de åtgärder som förutsatts i punkt 1—2.

- RSk 11/2009 rd — B 11/2009 rd — ReUB 1/2009 rd
 - 4. Riksdagen förutsätter att regeringen ser till att det nationella informationssystemet inom social- och hälsovården tas i bruk vid lagstadgad tidpunkt, senast den 1 april 2011. (Lagen har reviderats och fristen skjutits fram.)
 - 5. Riksdagen förutsätter att regeringen lämnar bättre rapport om den totala nytan av produktivhetsprogrammet och redder ut vilka konsekvenser programmet haft för de statsanställdas arbetsmiljö och arbetshälsa. (Produktivhetsprogrammet har ersatts med ett effektivitets- och resultatprojekt för perioden 1.11.2011—30.4.2015.)
 - 6. Riksdagen förutsätter att regeringen i nästa bokslutsberättelse rapporterar om de åtgärder som förutsatts i punkt 1—5.
- RSk 30/2009 rd — B 15/2009 rd — ReUB 5/2009 rd
 - 1. Riksdagen förutsätter att regeringen bereder lagstiftning som gör det till en myndighetsuppgift att med stöd av lagstiftningen se till att informationssystemen inom den offentliga sektorn är interoperabla och kompatibla. (Lagen om styrning av informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen, 634/2011, trädde i kraft 1.9.2011.)
 - 2. Riksdagen förutsätter att regeringen granskar vilka åtgärder som har vidtagits med anledning av revisionen av Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården.
 - 3. Riksdagen förutsätter att regeringen i statens bokslutsberättelse för 2009 rapporterar hur de frågor som nämns i punkt 1 och 2 har åtgärdats.
- RSk 16/2010 rd — B 11/2010 rd, B 13/2009 rd — ReUB 5/2010 rd
 - 2. Riksdagen förutsätter att regeringen rapporterar resultaten av skattstödsutredningen så snart som möjligt och dessutom inkluderar de viktigaste slutsatserna i nästa bokslutsberättelse.
- 5. Riksdagen förutsätter att regeringen i nästa bokslutsberättelse rapporterar de åtgärder som förutsatts i punkt 1—4.
- RSk 30/2010 rd — B 20/2010 rd — ReUB 8/2010 rd
 - 2. Riksdagen förutsätter att regeringen vidtar åtgärder så att budgeten och bestämmelserna om den iaktas noggrannare än nu. (Med hänvisning till revisioner från SRV har revisionsutskottet konstaterat att läget har förbättrats, ReUB 5/2011 rd.)
 - 5. Riksdagen förutsätter att regeringen utarbetar alternativa arbetskraftsprognoser där man grundligt utreder hur stor del av arbetskraften som stats- respektive kommunsektorn kan sysselsätta i framtiden och hur stor personal som olika alternativa antaganden förutsätter inom statsförvaltningen. (Produktivhetsprogrammet har ersatts med ett effektivitets- och resultatprojekt för perioden 1.11.2011—30.4.2015.)
 - 7. Riksdagen förutsätter att regeringen i nästa bokslutsberättelse rapporterar hur de frågor som nämns i punkterna 2-6 har åtgärdats.
- RSk 42/2010 rd — Ö 8/2010 rd — ReUB 9/2010 rd
 - 15. Riksdagen förutsätter att regeringen omedelbart vidtar åtgärder i syfte att förse personkorten på byggarbetsplatserna med skattenummer. (Riksdagen antog lagar om skattenummer 22.11.2011, RP 58/2011 rd.)
- RSk 50/2010 rd — B 21/2010 rd — ReUB 10/2010 rd
 - 7. Riksdagen förutsätter att regeringen i statens bokslutsberättelse för 2011 rapporterar hur de frågor som nämns i punkterna 1—6 har åtgärdats.

Resurserna för insatser mot svart ekonomi

Enligt statsrådets principbeslut från den 19 januari 2012 ska resurser för myndigheterna för att bekämpa grå ekonomi tas från regeringens produktivhetsprogram. Dessutom ska myndigheterna tillfälligt få större resurser för insatserna.

I sitt betänkande (ReUB 9/2010 rd) framhöll revisionsutskottet att det bör avsättas adekvata

resurser för att bekämpa den svarta sektorn och att det inte får bildas flaskhalsar i någon länk i bekämpningskedjan. Det måste också avsättas tillräckligt stora anslag för utbildning och åtgärder för att förbättra och uppehålla specialkompetens. Vid varje reform av bekämpningen av grå ekonomi måste det skjutas till så mycket resurser att reformen kan genomföras effektivt.

Tillräckligt stora resurser för myndigheterna spelar en avgörande roll för att risken för att åka fast ska vara trovärdig, menade utskottet och påpekade att lagreformerna inte på långt när kan få den önskade effekten utan adekvata resurser till myndigheterna. Vidare är det viktigt att i första hand satsa på insatser i realtid i stället för åtgärder i efterhand, ordentliga förberedelser och beredskap att ta tillbaka vinning av brott.

Utskottet har i ett tidigare sammanhang påpekat (ReUU 8/2010 rd — RP 163/2010 rd) att fullgöranderapporter spelar en stor roll för en trovärdig myndighetstillsyn. Samtidigt framhöll utskottet att rätt att få information spelar en nyckelroll i bekämpningen av den svarta sektorn. I 6 § 1 mom. i förslaget till lag om Enheten för utredning av grå ekonomi saknades en del viktiga syften visavi rätten enligt gällande lagstiftning att få information, bland annat tillsyn inom arbetsförvaltningen, arbetarskyddet och registrering av utlännningar. Revisionsutskottet ansåg det angeläget (ReUU 2/2011 rd — RP 39/2011 rd) att 31 § i statsunderstödslagen (688/2001) och 54 § i strukturfondslagen (1401/2006) ändras för att statsbidragsmyndigheten eller någon annan som handlägger bidragsärenden får rätt att få den information om ansvariga personer hos fysiska eller juridiska personer som de behöver i sitt arbete.

Enheten för utredning av grå ekonomi

En stor del av den grå ekonomin och den anknyttande ekonomiska brottsligheten kommer aldrig fram i dagen, bedömer enheten. Statistiken visar bara det som uppdagas och som tillsynsmyndigheterna har åtgärdat. Av de skattebedrägerier som anmäls av Skatteförvaltningen är drygt 80 procent grova. Detta beror till stor del på att

Skatteförvaltningen riktar in sig på mycket allvarlig skattebrottslighet.

Hur många fall av svart verksamhet som kan uppdagas beror i hög grad på vilka resurser de ansvariga myndigheterna har. I de flesta fall ger ökade resurser större utdelning än de investerade kostnaderna. Samtidigt stöder bekämpningen en sund konkurrens. De extra satsningarna ger avtryck i vinning av brott och domar först om en tid.

I stora brottmål kan det vara klokt att inte ta med lindriga gärningar med liten relevans för helheten i straffprocessen. Administrativa sanktioner kunde tillämpas för att garantera effektiva myndighetsåtgärder i lindrigare fall. Däremot bör gärningar som är allvarligare än lindriga fortfarande behandlas straffrättsligt på grund av deras klandervärdhet.

Fungerande bestämmelser om utbyte av information mellan myndigheterna är en framträdande effektivitetsfaktor i bekämpningen av den svarta sektorn och ekonomisk brottslighet. De effektiviserar myndigheternas verksamhet och möjliggör samarbete när en myndighet i sin egen verksamhet får kännedom om svart verksamhet som det hör till någon annan myndighet att utöva tillsyn över. För att detta ska fungera måste myndigheterna få rätt att i större omfattning på eget initiativ ge ut tillsynsinformation till den ansvariga myndigheten.

Det har förekommit problem och brister i rätten att få information av andra myndigheter för utlänningsmyndigheterna, arbetarskyddsförvaltningen, Arbetskraftsförvaltningen, trafiktillståndsmyndigheterna, myndigheterna som övervakar företag inom social- och hälsovården och myndigheterna som beviljar offentliga bidrag och näringstillstånd. Dessutom förekommer det brister i vissa myndigheters rätt att få information om ansvariga personer i företag eller uppgifter om annan företagsverksamhet som de har. Den bristande rätten att få information gör det svårt för kommuner med stora offentliga upphandlingar att kontrollera hur tillförlitliga avtalsparterna är. Vidare bör tullens rätt till insyn i olika situationer samordnas.

I många av de uppdagade fallen har de undandragna skattebeloppen varit betydande och verksamheten har pågått länge. Trots åtgärder fortsätter personerna att undandra sig skatt i nya företag. För att bekämpningsåtgärderna ska ha någon effekt måste det gå att sätta stopp för den kriminella verksamheten och vinningen av brott kunna tas tillbaka så tidigt som möjligt. Vid kontroller i realtid har myndigheterna med gemensamma krafter lyckats komma åt svart verksamhet, men kontrollerna har varit ganska få de senaste åren. Resultaten av indrivningen har försämrats i takt med att myndighetsprocessen har dragit ut på tiden.

Det räcker inte bara med att öka resurserna. Utöver det behövs det strukturella förändringar i lagstiftningen som gör att det går att minska nyttan av den svarta verksamheten och öka risken för att åka fast. Vid sidan av påföljder är bland annat kvalitetssäkring av registeruppgifter, lättillgänglig registerinformation, större insyn i företagen och bättre möjligheter för företagen och kunderna att själva göra kontroller effektiva medel i bekämpningen.

Arbetslöshetsförsäkringsfondens och Pensionsskyddscentralens åtgärder för att bekämpa den svarta sektorn bör bli bättre och motsvara det som betraktas som bekämpning på basal nivå, anser enheten. Enheten föreslår en översyn av revisorers anmälningsplikt. Vidare menar enheten att avslöjande åtgärder, satsningar på att återfå vinning av brott i realtid och snabbare förundersökningar och straffprocesser bör få större uppmärksamhet i bekämpningskedjan. Straffprocessen bör gå så snabbt som möjligt för att ha en förebyggande effekt på svart verksamhet och ekonomisk brottslighet. Det gör det samtidigt lättare att återfå vinning. Straffprocessen kan förbättras med god sakkunskap, specialisering och väl fungerande samarbete mellan förundersökningsmyndigheter och åklagare.

Revisionsutskottet vill uttrycka sin oro över en eventuellt försämrad skattemoral och större spelrum för svart verksamhet eftersom en del av de lindrigare fallen trots att de uppdagas aldrig leder till påföljder när polisen och åklagarna har så små resurser. En annan bidragande faktor kan

vara att Skatteförvaltningen mestadels koncentrerar sina kontroller på grova skattebedrägerier. Allt fler lindriga bedrägerier kan inordnas under den dolda brottsligheten. Vid lindrigare gärningar kan administrativa sanktioner sättas in för att myndigheterna ska kunna arbeta effektivt. Revisionsutskottet upprepar här sin tidigare uppfattning (ReUB 9/2010 rd) att det snabbt bör utredas om administrativa påföljdsavgifter kan införas i större omfattning, särskilt inom sektorer där svart verksamhet florerar.

Skatteförvaltningen

Bekämpningen av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet är prioriterade insatsområden vid skatterevisioner. Revisionerna försvårar för aktörerna inom den svarta sektorn och förebygger därmed i stor utsträckning grå ekonomi och ekonomisk brottslighet. Det ger utslag i skatteintäkterna om företag med hederlig verksamhet får entreprenader och underentreprenader vid upphandlingar.

Samarbetet mellan tillsynsmyndigheterna och de brottsbekämpande myndigheterna intar en framträdande roll i bekämpningen av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet. Skatteförvaltningen samarbetar med bland andra polisen, tullen, och utsköknings-, arbetarskydds- och alkoholtillsynsmyndigheterna. Myndigheterna måste få adekvata resurser, påpekar Skatteförvaltningen.

Skatterevisionsenheten har haft oförändrade personella resurser (698 årsverken) de senaste åren, också i utvecklingsplanerna. Skatteförvaltningen har förbundit sig att använda 30 procent av arbetstiden för skatterevisioner till att granska grå ekonomi. I början av året överskreds målet (34 %). Fallen med internprissättning utreds av ett särskilt projekt med en personalstyrka på 37 personer på Koncernskattecementalen.

Utöver skatterevisioner gör Skatteförvaltningen inspektioner för att jämföra uppgifter på byggarbetsplatser och skattekontroller bland annat i samband med registrering, beskattning och indrivning. Det går inte att påvisa hur stor del av resurserna som går åt till detta arbete. För stora byggarbetsplatser har det inrättats särskilda pro-

jekt med målet att säkerställa att förpliktelserna uppfylls på rätt sätt ända från början. Dessutom motverkar Skatteförvaltningen grå ekonomi genom att samverka med andra intressenter och myndigheter, skaffa fram och nyttiggöra jämförande information och förbereda sig för den nya bygglagstiftningen. För introduktionen av skattemummer i personbeskattningen har det avsatts 32 årsverken.

De senaste åren har antalet ombudsmän på Skatteförvaltningen som övervakar polisanmälan av brott varit oförändrat. För närvarande finns det 67 ombudsmän, 25 av dem i Nyland. Övervakningsresurserna i Nyland är otillräckliga eftersom ungefär hälften av skatteresterna och en betydande del av brottmålen gäller Nyland. Skatteförvaltningen anmäler nu färre brott än under tidigare år.

Mellan 2012 och 2014 kommer 125 personer inom skatterevisionen att bli pensionerade och målet är att i stället för dem anställa personer med högskoleexamen. Trots högre utbildning är de klara för självständigt revisionsarbete först efter två eller tre års tjänstgöring. Läget till följd av pensionsavgångarna är en allvarlig resursfråga, anser Skatteförvaltningen.

Det bör göras en bedömning av frågorna kring pensionsavgångarna bland skatteinspektörerna och den regionala balansen beträffande antalet ombudsmän som övervakar polisanmälningar, menar utskottet. Utskottet kommer att bevaka frågorna när resursläget på andra myndigheter med anknytning till grå ekonomi blir aktuellt, bland andra Tullen och Valvira.

Vid skatterevisioner för grå ekonomi kommer det fram ett stort antal ekonomiska brott som måste polisanmälas för förundersökning. Skatteförvaltningens samarbete med polisen och utökningsmyndigheterna är av avgörande betydelse för att brotten ska kunna klaras upp så snabbt som möjligt och den ekonomiska vinningen återfås. I första hand brukar Skatteförvaltningen tillämpa bekämpningsmetoder i realtid. De brott som uppdagas vid skatterevision kommer inte alltid till förundersökning så snabbt att Skatteförvaltningen kan handla i realtid och orsaken är att polisen har resursbrist.

Revisionerna av grå ekonomi är tunga och utdragna. I dagsläget kan Skatteförvaltningen inte skjuta till mer resurser för arbetet utan att den övriga skatterevisionen blir lidande, det vill säga utan att skatterevisionerna minskar och personalen bränner ut sig.

Centralkriminalpolisen

Vid centralkriminalpolisen bekämpas den svarta sektorn av utredningsavdelningen, och närmare bestämt av linjen för ekonomisk brottslighet med undersökningar i realtid och av linjen för bekämpning av penningtvätt. Sedan den 1 januari 2012 har centralkriminalpolisen en ny enhet för stöd till bekämpning av ekobrottslighet, som lyfts över från Polisstyrelsen. Den stöder verksamheten i hela landet, bland annat genom att ordna utbildning, ta fram underrättelser, upprätta lägesbilder, göra fenomenutredningar och ordna kampanjer mot grå ekonomi. I maj i år arbetade 20 personer med ekobrottsbekämpning i realtid, 27 personer på linjen för bekämpning av penningtvätt och 6 personer på enheten för stöd till ekobrottsbekämpning. De tre senaste åren har antalet anställda för utredning i realtid och bekämpning av penningtvätt inte förändrats särskilt mycket.

Brottsmisstankar som har att göra med organiserad brottslighet och kräver omfattande internationellt samarbete överförs ofta på centralkriminalpolisens utredningsavdelning. Den typen av brott utreds av de lokala enheterna inom avdelningen och en del av dem är samtidigt utredning av grå ekonomi i realtid. Dessa utredare är inte medräknade i siffrorna ovan. I snitt sysslar fem personer på utredningsavdelningen med att spåra vinning av brott.

Centralkriminalpolisen erbjuder fler fall än den kan ta emot. Utredningen kan många gånger dra ut på tiden eftersom man måste vänta på att utredare blir klara med pågående fall först. Tiden för att utreda fall i realtid är mycket begränsad, och resultaten av att spåra och återfå vinning av brott försämrats därför.

Undersökningarna av grå ekonomi i realtid ger resultat vid spårning av vinning av brott och med de tillgängliga resurserna kan man utreda i

snitt åtta fall parallellt. De fall som utreds av centralkriminalpolisen är undantagslöst stora och långvariga och de har i de flesta fall kopplingar till organiserad brottslighet. I de flesta fall krävs det internationellt samarbete och det behövs enorma arbetsinsatser för att få fram bevis i brott med internationella kopplingar. Dessutom är brotten fördelade över flera länder, vilket gör att kostnaderna för förundersökningar blir höga.

Polisens minimala utredningsresurser är den största flaskhalsen i arbetet för att bekämpa grå ekonomi. Detta trots att ekobrottsnätverket har fått större resurser. Största delen av ärendena om grå ekonomi initieras via Skatteförvaltningens skatterevision, och myndigheten skulle kunna få fram ännu fler fall. Centralkriminalpolisen understryker att bekämpningen av grå ekonomi kunde effektiviseras och målen behandlas snabbare om det fanns mer resurser.

Resursbristen inom centralkriminalpolisen och i ett större perspektiv inom hela polisen är oroväckande eftersom den begränsar och bromsar upp utredningarna i realtid och samtidigt försämrar möjligheterna att driva in och få tillbaka vinning av brott. Dagens läge då Skatteförvaltningen kan få fram fler fall än centralkriminalpolisen kan utreda kan inte anses korrekt med avseende på bekämpningen av grå ekonomi på basal nivå, fungerande bekämpningsåtgärder, goda resultat eller effektivitet.

Åklagarämbetet i Helsingfors

Åklagarna på avdelningen för ekonomisk brottslighet vid åklagarämbetet i Helsingfors har också hand om åtal i mål som gäller grå ekonomi. Mellan 1 januari 2010 och 1 maj 2012 har avdelningen haft mellan 17 och 21 åklagare. De har i förekommande fall fått hjälp av en till tre åklagare från avdelningen för vardagsbrott. I början av 2011 fick åklagarämbetet två nya åklagare specialiserade på ekobrott, och i resultatkontraktet för 2012 ingår ett belopp motsvarande 4,5 årsverken för bekämpning av grå ekonomi.

Avdelningen för ekonomisk brottslighet har mycket mer arbete än den mäktar med. Åklagarresurserna kan inte användas fullt ut när omsättningen är så snabb och stor; 25 procent 2011. Er-

farna ekobrottsåklagare söker andra jobb eftersom de är mycket efterfrågade utanför Helsingfors. Dessutom påverkas resursutnyttjandet av att antalet åklagare varierar från år till år beroende på anslagen.

Samtidigt behövs större åklagarinsatser för de mål om grå ekonomi som förundersökningsmyndigheterna inleder och de mål som redan är aktuella i domstolarna. Följaktligen kan åklagarna inte satsa tillräckligt stora resurser på förundersökningssamarbete kring nya mål. När det brister i samarbetet uppstår det problem och arbetet drar ut på tiden vid åtalsprövning och domstolsbehandling.

Enligt åklagarämbetet sätter var och en in sina resurser mot brottskedjan oberoende av och på ett annat sätt än resten. Åklagarämbetet föreslår att alla som arbetar med olika led i brottskedjan (förundersökningsmyndighet, åklagare och domstol) tillsammans tar sig an det samlade ärendet och riktar in sina resurser på respektive led inom samma, aktuella ärende. Målet bör vara att tillämpa en projektliknande modell på hela brottskedjan vid stora mål som gäller grå ekonomi, inklusive gemensamma tidplaner, för att garantera snabb behandling med goda resultat.

I Nyland och särskilt i Helsingfors är ekobrottsligheten och den svarta sektorn en stor belastning om man ser till resten av landet. Det bör alltså utredas om ekobrottsavdelningen vid åklagarämbetet i Helsingfors har adekvata resurser och om ändrade arbetsmetoder ger förbättringar. Resurserna bör anpassas utifrån det och ligga på en nivå som garanterar snabbare behandling av förundersökningsmyndigheter, åklagare och domstolar, påpekar utskottet.

Regionförvaltningsverket i Södra Finland

Ungefär hälften av tillsynen på initiativ av myndigheterna går till att bekämpa den svarta sektorn. Inom ansvarsområdet arbetarskydd på regionförvaltningsverket finns det tolv beställarsvarsinspektörer som arbetar med grå ekonomi och som utövar tillsyn över lagen om beställarens utredningsskyldighet i hela landet. Tack vare skrivningen i regeringsprogrammet om mer resurser håller verket på att rekrytera tio nya in-

spektörer. Ansvarsområdet har också utlänningsinspektörer i vars tillsynsarbete det ingår att behämpa den svarta sektorn. Dessutom anställdes en inspektör för viss tid i maj. På grund av regionalförvaltningsreformen har ungefär fem årsverken sedan 2010 årligen gått åt till gemensamma arbetsuppgifter. Samtidigt har personalsatserna för inspektioner minskat.

Verket anser att ansvarsområdets personella resurser räcker till om man räknar in de nya inspektörer som anställs från och med september. Ansvarsområdet arbetarskydd utövar tillsyn över inemot 125 000 arbetsplatser. Inte ens ett stort resurstillskott på personalsidan skulle ha någon större betydelse för arbetet med att bekämpa svart ekonomi. A och O är att se till att verktygen för tillsyn är ändamålsenliga och avgöra vilka inspektioner som kan göras på arbetsplatser där det sannolikt förekommer svart verksamhet.

Det är positivt att verket har fått mer resurser för att bekämpa svart verksamhet, men också för att införa skattnummer och utöva tillsyn över lagen om beställaransvar, och att åtgärderna har satts in snabbt.

Regionförvaltningsverket anser att tillsynen över lagen om beställaransvar kan bli effektivare om den ändras på samma sätt som lagstiftningen om byggbranschen. Arbets- och näringsministeriet uppgav den 29 maj 2012 att totalrevideringen av lagen om beställaransvar avancerar och att nästa steg är att ministeriets utredning om lagstiftningen på området i andra europeiska länder sannolikt blir klar i höst. Därefter kommer ministeriet att tillsätta en arbetsgrupp för att utreda revideringsbehovet. Målet är att en halvtidsutvärdering ska vara klar i början av 2013. Hela arbetet ska vara klart inom 2014 och eventuella lagändringar träda i kraft den 1 januari 2015.

För att tillsynen ska riktas in på rätt objekt måste verket kunna utbyta information med skattemyndigheterna och pensionsförsäkringsanstalterna, påpekar regionförvaltningsverket. Det gäller alltså att ge arbetarskyddsmyndigheterna större rätt till insyn, och enligt verket är en sådan reform att vänta.

Vanligen ger kontrollen av att minimivillkoren för att anställa utländsk arbetskraft inga uppgifter som medverkar till att effektivt bekämpa svart verksamhet. Det faktum att anställningskraven enligt de granskade dokumenten ser ut att följa reglerna garanterar inte att de utländska arbetstagarna får kollektivavtalsenlig lön. Arbetarskyddsmyndigheten kan inte ingripa om de anställda nöjer sig med lön under avtalsenlig nivå. Myndigheten har då inga bevis för att anmäla fallet och initiera förundersökning för att utreda om det handlar om diskriminering i arbetslivet eller ockerliknande diskriminering i arbetslivet.

Ofta kan enskilda fall inom byggbranschen som gäller personkort eller utstationerade arbetstagare verka så obetydliga för polisen och åklagarna att polisen inte startar förundersökning eller åklagaren beslutar om åtalseftergift. Det kan hänga samman med att polisen och åklagarna har för lite resurser.

Bidragen från Europeiska globaliseringsfonden vid genomgripande strukturförändringar

I februari 2012 behandlade revisionsutskottet årsrapporten från Europeiska revisionsrätten. I det sammanhanget framhöll utskottet att det fortfarande finns anledning att målmedvetet för enkla unionens stöd- och bidragsregelverk och administrationen av unionen. Skarven mellan två fleråriga budgetramar är en bra tidpunkt för att göra stora förbättringar i ekonomiförvaltningen och resultaten av både själva unionen och dess program. Finland kunde dessutom bättre utnyttja möjligheterna att få extra bidrag från EU för strukturförändringar, menade utskottet. Globaliseringsfonden har nämligen gett bidrag till liknade strukturuomvandlingar i andra medlemsstater. Statens revisionsverk uppger att det är komplicerat och arbetsamt att söka pengar från fonden. Vi bör försöka lösa problemen med nationella medel, ansåg utskottet. (ReUU 1/2012 rd, E 102/2011 rd).

Stöd till strukturförändringar

Områden med plötsliga strukturförändringar har fått bidrag sedan 2007, framhåller Statens revi-

sionsverk. Målet har varit att förhindra att de orter där massuppsägningar förekommit lamslås och att arbetslösheten blir utdragen. Bidragen har gått till företagens och kommunernas investeringar och till åtgärder från arbetsförvaltningens sida. Vidare har de normala stödsystemen för regionerna fått extra medel, årligen ca 40 miljoner euro. Ungefär hälften av bidragen till strukturförändringar har varit medfinansiering från EU. Sett ur ett regionalt perspektiv är nationella bidrag till fullt belopp ett bättre alternativ för att insatserna ska vara så snabba och flexibla som möjligt, menar utskottet.

I de flesta fall har myndigheternas insatser utfallit väl och varit tillräckligt snabba. Verksamheten har varit nödvändig ur krisregionernas synvinkel sett.

Däremot har det brustit i kontrollen av vilka effekter åtgärderna har haft, påpekar revisionsverket. Enskilda arbets- och näringsbyråer har följt upp hur uppsagda har fått annat arbete under strukturförändringarna, men det finns inga uppgifter om detta för hela landet. Vi behöver en utvärdering av de långsiktiga resultaten av struktumvandlingsåtgärderna för hela landet, påpekar utskottet.

Arbets- och näringsministeriet uppger att modellen för hjälp vid plötsliga strukturförändringar tillämpades första gången 2006 när pappersbruket i Voikkaa stängdes och vid en del andra omstruktureringar av UPM:s pappersbruk. Sedan dess har modellen tillämpats på 23 områden med plötsliga strukturförändringar. Erfarenheterna har visat att modellen har utvecklats gradvis och så småningom blivit effektivare och smidigare. Modellen håller på att anpassas för att kunna tillämpas när garnisoner läggs ner.

Med tiden har företagen tagit större ansvar för de som sägs upp direkt samtidigt som de också försöker medverka till generera nya arbetstillfällen och ny tillväxt. Man försöker också förbättra effekterna genom att regionerna klassas som områden med plötsliga strukturförändringar i tre år i stället för två som tidigare.

Europeiska globaliseringsfonden (EGF)

Syftet med Europeiska globaliseringsfonden (EGF) är att stödja anställda i regioner och bran-

scher som i första hand drabbas av den ekonomiska globaliseringen. Varje år får fonden högst 500 miljoner euro som kan användas till att återintegrera människor i arbetslivet.

Reglerna för fonden ändrades i rådets förordning nr 546/2009 av den 18 juni 2009 om upprättande av Europeiska fonden för justering för globaliseringseffekter. Villkoren för stödberättigande åtgärder lindrades. Det lägsta antalet uppsagda sänktes från tusen till femhundra för att kunna bemöta den globala finansiella och ekonomiska krisen effektivare. Dessutom har EU:s medfinansiering tillfälligt höjts från 50 till 65 procent.

Fonden ger ut bidrag för arbetslösa, bland annat till rådgivning om arbetssökande, arbetsförmedling, yrkesvägledning, utbildning av olika slag, företagarefrämjande åtgärder och till arbetsökande- och resebidrag. Globaliseringsfonden ger däremot inte bidrag till omstruktureringar inom företag eller branscher, och bidraget ges ut bara en gång.

Ansökan om bidrag från EGF kan bifallas på små arbetsmarknader eller i undantagsfall också när de principiella stödberättigande villkoren inte uppfylls helt och hållet, om uppsägningarna har allvarliga följder för sysselsättningen och det lokala företagslivet, säger Statens revisionsverk. Det går exempelvis att få undantag från kravet på uppsägning av minst 500 arbetstagare. På sin webbsida uppger Europeiska kommissionen att det minsta projektet som fått bidrag har gällt 74 personer vid en uppsägning av 167 arbetstagare. Revisionsverket menar att kommissionen tolkar kravet på antalet uppsagda relativt liberalt, medan vi i Finland har en strikt tolkning.

Fram till slutet av 2011 hade Finland bara lämnat in en ansökan, och det var Perlos 2007. EU beviljade två miljoner euro och 1,3 miljoner användes. Finland har inte lämnat in fler ansökan trots att villkoren för stödberättigande åtgärder ändrades i juni 2009 för att bättre lämpa sig för förhållandena i små medlemsstater, som Finland. Danmark har lämnat in åtta, Österrike sex och Holland sexton ansökningar om bidrag.

Ministeriet uppger att Finland sannlikt kommer att ansöka om EGF-bidrag 2012 och 2013

med anledning av Nokias uppsägningar i Salo. Dessutom undersöks möjligheterna att starta en ansökningsprocess på grund av uppsägningarna i Nokia Siemens Networks.

Revisionsverket uppger att alla berörda parter i områden med akuta strukturförändringar, exempelvis lokala näringsföretag, inte alltid vet om att fonden finns och därför inte känner till dess verksamhet och bidragsmöjligheter.

I EU:s finansiella instrument och program är det förhandlingarna med kommissionen och sammanställningen av kompletterande information och rapporter som tar mest tid i anspråk, påpekar revisionsverket.

Långsamma ansökningsprocesser eller kompletterande rapporter får inte vara något hinder för Finland att dra nytta av fonden, menar revisionsutskottet. Utskottet vill uppmana ministeriet att vara aktivt i frågan och nyttiggöra bidragen från Europeiska globaliseringsfonden över hela linjen vid alla akuta strukturförändringar som uppfyller bidragsvillkoren.

Utskottets förslag till riksdagens ställningstagande

Riksdagen

1. förutsätter att regeringen årligen i bokslutsberättelsen avrapporterar det

beräknade skattefelet och beloppet för skatteresterna samt förändringar, de viktigaste orsakerna till förändringar och effekterna av åtgärder för att minska skattefelet och skatteresterna, och att den första rapporten ingår i bokslutsberättelsen för 2013 i samband med faktorer som påverkar statsfinanserna och skatteinkomsterna

2. förutsätter att regeringen ser till att staten i sin lokalförvaltning tar större hänsyn till ämbetsverkens och inrättningarnas behov av lokaler, i synnerhet deras ändrade lokalbehov, och att tomma lokaler får nya hyresgäster så snart som möjligt

3. förutsätter att regeringen på behörigt sätt beaktar de åtgärder som utskottet nämner i betänkandet i samband med budgettuttalandena

4. förutsätter att regeringen på behörigt sätt beaktar det som sägs i betänkandet om att stryka ställningstaganden som kommit till på revisionsutskottets initiativ.

Helsingfors den 7 juni 2012

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Tuija Brax /gröna
medl. Sirkka-Liisa Anttila /cent
Eero Lehti /saml
Mika Lintilä /cent
Lasse Männistö /saml

Pirkko Ruohonen-Lerner /saf
Kari Tolvanen /saml
Erkki Virtanen /vänst
ers. Kauko Tuupainen /saf.

Sekreterare var

överinspektör Seppo Niemi
utskottsråd Nora Grönholm
utskottsråd Matti Salminen.