Revisionsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen om statsbudgeten för 2019

Till finansutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen om statsbudgeten för 2019 (RP 123/2018 rd): Ärendet har remitterats till revisionsutskottet för eventuellt utlåtande till finansutskottet. Tidsfrist: 22.10.2018.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- regeringsråd Marika Paavilainen, statsrådets kansli
- polisinspektör Juha Tuovinen, inrikesministeriet
- direktör för bevakningsavdelningen Sami Rakshit, Tullen
- direktör, enheten för utredning av grå ekonomi Janne Marttinen, Skatteförvaltningen
- tillsynsdirektör Marko Myllyniemi, Skatteförvaltningen
- bevakningschef Tarja Valsi, Skatteförvaltningen
- ledande skatteexpert Elina Pykönen, Skatteförvaltningen
- sakkunnig Tarja Hartikainen, Finlands Kommunförbund.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Programmet Sunda lokaler 2028

På senare år har revisionsutskottet i flera sammanhang pekat på behovet av att förbättra kvaliteten i byggandet. För inte så länge sedan påpekade utskottet i sitt betänkande (ReUB 3/2018 rd) bostadspolitiken att det uppenbart krävs nya framgångsrika åtgärder för att förbättra kvaliteten i byggandet.Trots de pågående reformerna och åtgärderna återkommer problemen med byggkvaliteten gång på gång både beträffande offentliga byggnader och vid nybyggnation. I förslaget till beslut förutsätter utskottet att kvaliteten i byggandet och i användningen av byggnader förbättras betydligt och att tillsynen och ansvarsfördelningen förtydligas. Dessutom ansåg utskottet att regeringen måste utreda vilken typ av hjälp och stöd de som blivit fast i en mögelfälla behöver. Utifrån utskottets betänkande (ReUB 8/2017 rd) har riksdagen förutsatt att regeringen lagstiftningsmässigt utreder och klarlägger ansvarsfrågorna för situationer när fukt- och mögelskador i offent-

liga byggnader förorsakar hälsoproblem bland annat på grund av dröjsmål eller brister i undersökningar, reparationer eller information. I betänkandet om fukt- och mögelproblem i byggnader (ReUB 1/2013 rd) från 2013 pekar utskottet i stor skala på frågor som gäller kvalitet i byggandet, kompetens, utbildning och rådgivning i byggbranschen, ansvarsfrågor inom byggande och tillsyn över byggande. Utskottet lämnade utlåtandet redan för fem år sedan, men sju uttalanden av riksdagen är fortfarande aktuella.

Det är positivt att regeringen i fjol startade det brett upplagda och sektorsövergripande programmet Sunda lokaler 2028. Programmet pågår i tio år och målet är att vårt land ska få friskare offentliga byggnader och att alla som får symtom av inomhusluften ska erbjudas effektiv vård och rehabilitering. Genomförandet av programmet samordnas av statsrådets kansli och för genomförandet svarar miljöministeriet, social- och hälsovårdsministeriet och undervisnings- och kulturministeriet inom sina respektive förvaltningsområden. Under en period av tio år ska en lång rad insatser göras inom sju olika områden: 1) med sikte på heltäckande insatser för bättre hälsa och användarhänsyn i offentliga byggnader (verksamhetsmodell för Sunda lokaler 2028), 2) interaktion och kommunikation (öppen informationsförmedling, lyfta fram exempel på god praxis), 3) insatser för att främja hälsa och välbefinnande (nationella programmet för inomhusluft och hälsa), 4) insatser för att stärka processerna kring byggande samt användning och underhåll av fastigheter, 5) insatser för att stärka upphandlings- och ägandetjänsterna med avseende på gott byggande, 6) bedömning och uppdatering av kompetensen, och 7) uppföljning av verkställandet och genomslagskraften. Den 27 juni 2018 tillsatte statsrådet en ledningsgrupp och ett generalsekretariat som har hand om programgenomförandet.

Utskottet anser att anslaget och de personella resurserna är för knappt tilltagna för att programmet ska starta framgångsrikt och målen kunna nås. Enligt utskottet är det viktigt att regeringen redan i budgetpropositionen för 2019 höjer det föreslagna anslaget på 700 000 euro under moment 23.01.25 (Sunda lokaler 2018, reservationsanslag 3 år). Enligt propositionen får anslaget användas till anskaffningar och utredningar som föranleds av åtgärdsprogrammet Sunda lokaler 2028 samt till utgifter för att samordna och främja åtgärderna och till andra motsvarande utgifter. Vidare får det användas till att anställa personal för viss tid motsvarande högst sex årsverken för styrnings- och sakkunniguppgifter i anslutning till åtgärdsprogrammet. Enligt planen för de offentliga finanserna (SRR 1/2018 rd) kommer det att avsättas 1,5 miljoner euro om året till Sunda lokaler. Revisionsutskottet upprepar här sin uppfattning att byggnadstillsynen spelar en viktig roll för att förebygga problem med inomhusluften. Vidare vill utskottet lyfta fram behovet av att snabbt utreda hur inomhusluften påverkas av byggmaterial. Enligt utskottets uppfattning är författningarna om byggmaterial för närvarande så utformade att de tillåter oändamålsenlig användning.

Bekämpning av svart verksamhet

Årligen behandlar revisionsutskottet i ett flertal sammanhang kampen mot svart verksamhet och granskar hur åtgärderna fortskrider. Vid behandlingen av regeringens årsberättelse gjorde utskottet en bedömning av hur riksdagens ställningstaganden om den svarta sektorn har efterlevts. I det första budgetutlåtandet (ReUU 3/2015 rd) under den här valperioden ansåg utskottet att det fortfarande behövs ett program mot svart ekonomi som sträcker sig över hela valperioden. Då pågick det tidigare programmet för bekämpning av grå ekonomi och regeringen hade ännu inte fastställt

ett nytt program för de kommande åren. Samtidigt ansåg utskottet det angeläget att alla myndigheter (bland andra Skatteförvaltningen, Tullen, polisen och rättsmyndigheterna) som är viktiga för kampen mot svart ekonomi tillförsäkras resurser genom programmet. I sitt utlåtande påpekade utskottet att tilläggsanslaget för bekämpning av ekonomisk brottslighet behövs och hörde också finansministern i frågan. Minister Stubb informerade utskottet och samma dag, den 5 november 2015, också riksdagens plenum att de planerade nedskärningarna återtas i tilläggsanslaget (6,4 miljoner euro) till polisen för bekämpning av ekonomisk brottslighet.

I överensstämmelse med ett principbeslut av statsrådet upprättades det i april 2016 en nationell strategi och ett åtgärdsprogram för att bekämpa grå ekonomi och ekonomisk brottslighet. Målet är att minska såväl den nationella som den internationella svarta verksamheten och den ekonomiska brottsligheten i Finland. Strategin fokuserar särskilt på internationella penning- och varuflöden och på frågor om rörlig arbetskraft. Avsikten är att främja projekt som syftar till att förbättra företagens möjligheter till sund konkurrens och göra det lättare för företagen att uppfylla sina offentliga skyldigheter. Ledningsgruppen för bekämpning av ekonomisk brottslighet bevakar hur strategin och åtgärdsprogrammet framskrider, bedömer behovet av ändringar och avrapporterar framstegen till finanspolitiska ministerutskottet. Strategin följs också upp av en parlamentarisk arbetsgrupp.

I detta utlåtande om budgetpropositionen för 2019 koncentrerar sig utskottet särskilt på bekämpningen av den svarta sektorn och resurstilldelningen till utredning av ekobrottslighet. I betänkandet om regeringens årsberättelse för 2017 går utskottet närmare in på hur insatserna för att bekämpa den svarta sektorn har fortskridit och vilka anknytande lagstiftningsprojekt det finns.

Tullens verksamhetsvillkor

Ett av Tullens uppdrag är att genomföra den nationella strategin för att bekämpa grå ekonomi och ekonomisk brottslighet, som bland annat innehåller effektivare åtgärder för att spåra, återta och minimera riskerna med ekonomisk vinning av brott och höja risken för att åka fast för brott. Enligt Tullens uppfattning är arbetet för att motverka den svarta sektorn viktigt inte bara i fiskalt hänseende utan också för att säkerställa jämbördiga konkurrensvillkor. Följaktligen anser Tullen det vara mycket angeläget att man i beredningen av statsbudgeten fäster särskilt avseende vid insatser i detta syfte.

Tullen bekämpar den svarta sektorn inom alla sektorer i tullverksamheten och arbetar utifrån de resurser som den blir tilldelad. De tio senaste åren har tullen fått sina resurser nedskurna samtidigt som personalen har minskat med inemot 30 procent. Efter 2015 har Tullen inte beaktats vid fördelningen av det särskilda anslaget till myndigheter som arbetar med att bekämpa grå ekonomi. Minskningen är betydande och den försvårar för Tullen att satsa på utvecklingsbehoven inom dess verksamhetssektor. I själva verket har de knappt tilltagna resurserna de senaste åren lett till att Tullen sett sig tvungen att dra in på resurserna inom sina verksamhetssektorer. Inte heller i budgetpropositionen för 2019 ingår det något särskilt anslag för Tullens insatser mot grå ekonomi. Dessutom föreslås de personella resurserna ligga kvar på samma nivå som tidigare, vilket betyder att resursminskningen stannar upp första gången på tio år. Enligt en sakkunnigbedömning behöver Tullen inga tilläggsresurser för att ta hand om sina nuvarande uppgifter, men i takt med

att den digitala handeln och användningen av virtuell valuta ökar behövs det nya instrument i kombination med ny kompetens och mer resurser.

På 2010-talet har Tullens arbete för att bekämpa ekonomisk brottslighet blivit mer krävande på grund av nya fenomen inom ekonomisk brottslighet, i synnerhet internationell ekobrottslighet som har samband med e-handel och transporter inom handeln på den inre marknaden. Den nuvarande finansiella ramen skapar inga förutsättningar för Tullen att utifrån de krympande resurserna köpa in nödvändig övervakningsteknik av senaste snitt, modernisera verksamheten och tillföra sina sektorer adekvata resurser, än mindre för att bekämpa den svarta sektorn på dagens nivå och fortsätta med sina skattekontroller.

I arbetet med att få bukt med den svarta sektorn och skattefelet spelar samarbetet mellan myndigheterna en framträdande roll. I dagsläget samarbetar Tullen nära med ett flertal finländska och utländska skattemyndigheter. Vilka resultat kampen mot den svarta ekonomin ger beror i stor utsträckning på hur aktivt det internationella samarbetet är. Mellan 2012 och 2017 ökade de skattebedrägerier som Tullen uppdagade och undersökte med drygt 105 procent. Skattebedrägerierna ökar inom alla gärningsformer. År 2017 registrerade Tullen totalt 1 086 upptäckta skattebedrägerier. Under samma period lyckades Tullen med sina insatser mot ekobrott få in nästan 167,5 miljoner euro i effekter för samhället. Samtidigt kunde Tullen utifrån företags- och dokumentgranskningar ta in ungefär 212,7 miljoner euro till staten i efteruppbörd vid skattegranskningar.

Polisens resurser för kampen mot ekobrottslighet

Tack vare åtgärdsprogrammet mot grå ekonomi har samarbetet mellan myndigheterna utvecklats mer i riktning mot myndighetsövergripande kompetens, som innebär att flera myndigheter kraftsamlar kring ett gemensamt tema. I dag måste polisen utreda avsevärt fler skattebrott än tidigare, bland annat till följd av den intensifierade kontroll som gjordes 2016 och 2017. På senare år har antalet ekonomiska brott anmälda av Skatteförvaltningen ökat enormt. Fram till 2015 anmäldes i snitt 500 skattebrott årligen, men 2017 steg antalet till cirka 1 000 och i år har polisen fått in ungefär 650 anmälningar (läget i september). Skattebrott har ofta kopplingar till andra brott (penningtvätt, korruption, arbetsmarknadsbrott, miljöbrott, olika typer av beställningsbedrägerier, livsmedelsbedrägerier osv.). När de utreds stöter polisen på de mest komplicerade turer, till exempel sammanlänkningar och pengar som flyttas mellan olika konton.

I kampen mot ekobrottsligheten blir de ouppklarade målen allt fler. Det är ett problem för resursanvändningen eftersom de medel som polisen ursprungligen tilldelats för att bekämpa ekobrottslighet avsätts i budgetramen och därmed går till alla typer av brottsutredning. Dessutom har de som utreder ekobrott också tilldelats flera andra typer av brott. Därför finns det kvar en del äldre, upp till 24 månader gamla, ekobrott som fortfarande utreds och resurserna räcker inte till för de senaste brottsfallen. Enligt bedömningar till utskottet vore det viktigt att polisen i allt större utsträckning kunde klara av att utreda ekonomiska brott i realtid för att få större effekt för samhället.

Polisstyrelsen lade den 11 januari 2018 fast ett minimiantal anställda 2018 för utredning av ekonomisk brottslighet på varje polisenhet. Det ska finnas sammanlagt 479 tjänster för ekobrottsutredning i hela landet. Polisinrättningen i Helsingfors har flest tjänster (81) och polisinrättningen i Lappland det lägsta antalet (11). Målet är att ekobrottsutredningen ska ha lika många tjänster näs-

ta år som i år. I våras tillsatte inrikesministeriet en arbetsgrupp med uppgift att utveckla metoderna för att mäta resultaten och effekterna i polisens utredningar av ekonomisk brottslighet. Tanken är att arbetet i framtiden ska generera mer exakt information om resurserna, hur de används och vad de resulterar i. Utskottet ser det som ett viktigt mål att utöka effektivitetsinformationen för att effektivisera åtgärderna mot den svarta sektorn.

Verksamheten vid Skatteförvaltningen

Bland Skatteförvaltningens verksamhetsformer riktar sig särskilt skattegranskningen mot den svarta sektorn. En del av personalen inom skattegranskningen har fått specialisera sig på åtgärder mot svart ekonomi och både inspektörer och andra övervakare har kunnat förkovra sig i ämnet. Vidare har det internationella utbytet av information utökats. Andra metoder utöver skattegranskning är att förhindra registrering, att avregistrera och att undersöka och förhindra ogrundade återbetalningar av moms och förskottsinnehållning. Tack vare specialiseringen bland personalen och mer exakta val undersökningsobjekt har Skatteförvaltningens arbete mot svart ekonomi blivit effektivare. Statistiken visar att 36 procent, nästan 200 årsverken, av Skatteförvaltningens granskningsresurser i år har gått till att bekämpa svart verksamhet. Fall av svart verksamhet kommer inte bara upp i de specialiserade granskningsgrupperna utan också andra delar av skattegranskningen stöter på den typen av fall och utreder dem.

Skatteförvaltningen har mer systematiskt och heltäckande lyckats få fram olika typer av jämförelsematerial från tredje parter, exempelvis banker, betalningsförmedlare och aktörer inom plattformsekonomin. Myndigheterna har utvecklat sitt samarbete och de utbyter i allt större omfattning information för kampen mot svart verksamhet. Dessutom har det internationella informationsutbytet ökat och samarbetet med andra stater utvecklats och blivit snabbare. Revisionsutskottet framhåller att samarbetet mellan myndigheterna och det internationella informationsutbytet är av största vikt för kampen mot den svarta verksamheten.

Enligt sakkunnigbedömningar har verksamheten inte ökat i Finland. Tack vare effektiviserade insatser kommer fler fall av svart verksamhet fram i dagen. På grund av resursbristen kan emellertid inte alla uppdagade fall tas upp till behandling, utan bara de viktigaste och allvarligaste fallen kommer upp. Enligt sakkunniga ligger kontrollen på god nivå, men resurserna närmar sig en kritisk gräns eftersom en del av de uppdagade fallen inte undersöks. Skatteförvaltningen hade omkring 7 000 anställda 2000, och i dag är antalet anställda nere i cirka 5 000. Under årens lopp har Skatteförvaltningen övertagit nya uppgifter, exempelvis från Tullen. Här bör det noteras att också personal samtidigt har flyttats över från Tullen till Skatteförvaltningen.

Revisionsutskottet vill peka på att de som handlar regelvidrigt får en ogrundad konkurrensfördel i relation till de som arbetar enligt hederliga principer. Det är därför viktigt att skattebedrägerier och försök till skattebedrägeri kan åtgärdas på ett så tidigt stadium som möjligt. Av tradition har det varit skattegranskningen som tagit sig an kampen mot svart ekonomi, men det vore viktigt att kunna ingripa redan tidigare och förhindra tillträde till marknaden för bedrägliga aktörer. I ett sakkunnigyttrande föreslås det att fokus sätts på proaktiva åtgärder, vilket kräver goda yrkeskunskaper och förmåga att identifiera aktörer med svart verksamhet redan vid registreringen eller vid skrivbordskontroll. Utskottet instämmer i detta.

Den internationellt snabbt växande digitala ekonomin kräver att Skatteförvaltningen fortlöpande utvecklar sina tjänster och sin kontroll för att alla skatteinkomster ska flyta in också i framtiden från både finländska och utländska skattskyldiga. Växande digitalisering, e-handel, virtuella valutor och olika typer av molntjänster ställer nya krav på åtgärder för att mota svart verksamhet i grind. Sett i ett skatteperspektiv är möjligheterna att få information om beskattningsbar inkomst en av de stora utmaningarna. Det finns risk för att minskade resurser till Skatteförvaltningen leder till att skattefelet ökar och att de förlorade skatteinkomsterna blir betydligt större än vad man sparar in genom resursindragningen.

Myndighetssamarbete

Utskottet vill peka på resurstilldelningen också med avseende på samarbetet mellan myndigheterna. I kampen mot den svarta sektorn har samarbetet mellan myndigheterna utvecklats mer i riktning mot myndighetsövergripande kompetens, vilket innebär att samhället får större nytta. Problematiska områden är utländska aktörer och medel från skattebedrägerier som tas ut ur landet, eftersom det inte går att få tillbaka pengarna eller ställa de ansvariga till svars i efterskott. Enligt sakkunniga finns det ett större behov av myndighetssamarbete i realtid i dessa fall, men det finns inga resurser att avsätta.

Skatteförvaltningen tar årligen in 65 miljarder euro i skatt och ett skattefel på några få procent är därför stort i statsfinansiellt hänseende. Följaktligen är effektiv beskattning och åtgärder mot svart verksamhet mycket viktiga för statsfinanserna. Enligt utskottet bör dessa verksamheter av den anledningen inte påföras produktivitetsmål. Utskottet anser att satsningarna på polisens åtgärder för att bekämpa ekobrottslighet inte är tillräckligt stora. Samtidigt inser utskottet att det kan vara problematiskt att öronmärka resurser för åtgärder mot svart verksamhet och ekobrottslighet när polisen har så många andra viktiga uppgifter. Om skattefelet minskar, ekonomisk vinning av brott kan återtas i större omfattning och brottslighet kan förebyggas minskar den belastning på statsfinanserna som tilläggsresurser utgör. Därför anser utskottet att resultats- och effektivitetsrelaterade faktorer talar för större resurstilldelning till kampen mot ekonomisk brottslighet.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Revisionsutskottet föreslår

att finansutskottet beaktar det som sägs ovan.

Utlåtande ReUU 10/2018 rd

Helsingfors 17.10.2018

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Eero Heinäluoma sd
vice ordförande Olavi Ala-Nissilä cent
medlem Maarit Feldt-Ranta sd
medlem Olli Immonen saf
medlem Johanna Karimäki gröna
medlem Esko Kiviranta cent
medlem Eero Lehti saml
medlem Maria Lohela blå
medlem Eero Reijonen cent
medlem Kaj Turunen saml
ersättare Pia Viitanen sd.

Sekreterare var

utskottsråd Heidi Silvennoinen
utskottsråd Arto Mäkelä.