

**STATSRÅDETS PRINCIPBESLUT OM EN
STRATEGI FÖR BEKÄMPNING AV GRÅ
EKONOMI OCH EKONOMISK
BROTTLIGHET 2024–2027**

Referat

I maj 2024 tillsatte arbets- och näringsministeriet en beredningsgrupp för att uppdatera strategin och åtgärdsprogrammet för bekämpning av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet. Genom strategin främjas ett övergripande, enhetligt och verkningsfullt tillvägagångssätt för att bekämpa grå ekonomi och ekonomisk brottslighet. Strategin och det samtidigt offentliggjorda åtgärdsprogrammet har beretts av en sektorsövergripande beredningsgrupp underställd arbets- och näringsministeriet. I sitt arbete har beredningsgruppen tagit hänsyn till andra åtgärdsprogram som tangerar grå ekonomi eller ekonomisk brottslighet.

Grå ekonomi och ekonomisk brottslighet orsakar det finländska samhället betydande skatteförluster och andra förluster samt brottslig skada. Dessutom försvagar grå ekonomi ställningen för företag som agerar juridiskt och etiskt samt deras anställda genom att försätta dem i en orättvis konkurrenssituation. De fastställda strategiska målen för bekämpning av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet är främjande av en sund konkurrens och en rättvis arbetsmarknad, förebyggande av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet, säkerställande av bekämpande myndigheters verksamhetsvillkor samt utveckling av bekämpningen av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet samt myndighetssamarbete.

Strategins giltighetstid Strategin för bekämpning av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet är tidsbegränsad och gäller fram till den 31 december 2027. I åtgärdsprogrammet beskrivs de konkreta åtgärder genom vilka de strategiska målen kan nås. För genomförandet och uppdateringen av strategin samt uppföljningen av genomförandet av åtgärdsprogrammet ansvarar styrgruppen för bekämpning av grå ekonomi som leds av arbetsminister Arto Satonen. Respektive ministerium och myndighet ansvarar för genomförandet av enskilda projekt i enlighet med sitt ansvarsområde eller förvaltningsansvar.

STATSRÅDETS PRINCIPBESLUT OM EN STRATEGI FÖR BEKÄMPNING AV GRÅ EKONOMI OCH EKONOMISK BROTTSLIGHET 2024–2027

De strategiska målen och för bekämpning av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet är

- 1) främjande av en sund konkurrens mellan företag och en rättvis arbetsmarknad,
- 2) förebyggande av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet,
- 3) tryggnad av verksamhetsförutsättningarna för myndigheter som bekämpar grå ekonomi och ekonomisk brottslighet,
- 4) utveckling av bekämpningen av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet och myndighetssamarbetet.

Strategins allmänna mål

Den nationella strategin för bekämpning av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet 2024–2027 och det åtgärdsprogram som tagits fram för dess genomförande fortsätter det arbete som tidigare utförts för att bekämpa grå ekonomi och ekonomisk brottslighet. Det nu aktuella åtgärdsprogrammet är redan det nionde. Den nya strategin har utarbetats med hjälp av den strategi för bekämpning av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet 2020–2023 som utformades av inrikesministeriets ledningsgrupp för bekämpning av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet.

Genom strategin främjas ett övergripande, enhetligt och verkningsfullt tillvägagångssätt för att bekämpa grå ekonomi och ekonomisk brottslighet. Samtidigt förebyggs grå ekonomi och ekonomisk brottslighet i näringsverksamhet. Strategin och de relaterade projekten i åtgärdsprogrammet stöder också en sund konkurrens mellan företag och en rättvis arbetsmarknad. Uppnåendet av målen förutsätter utveckling av lagstiftningen för att stödja myndigheternas verksamhetsförutsättningar samt trygga resurserna för det operativa myndighetsarbetet och relevanta inriktning. Flermyndighetssamarbetet och den aktiva utvecklingen av det fortsätter utifrån de modeller som utformats.

Strategin mot grå ekonomi och ekonomisk brottslighet samt åtgärdsprogrammet anger de prioriterade områdena för den strategiska utvecklingen av den bekämpningen under de närmaste åren och fördelar ansvaret för åtgärderna. I ett planmässigt samarbete kan alla nyckelparters kompetens tas tillvara. Gemensamma projekt gör det möjligt att på ett effektivt sätt utreda och undanröja hinder för samarbete mellan myndigheter.

Grå ekonomi och ekonomisk brottslighet orsakar det finländska samhället betydande skatteförluster och andra förluster samt brottslig skada. Grå ekonomi försvagar ställningen för företag som agerar juridiskt och etiskt samt deras anställda genom att försätta dem i en orättvis konkurrenssituation. Detta kan försvaga skattebetalningsmoralen och rättssystemets trovärdighet. På grund av grå ekonomi måste samhällets utgifter finansieras genom att ta ut mer skatter och avgifter från andra källor.

Regeringsprogrammet för statsminister Petteri Orpos regering

Enligt regeringsprogrammet fortsätter regeringen sitt arbete för att bekämpa kringgående av skatt, grå ekonomi och ekonomisk brottslighet. Regeringen har också som mål att främja rättvis och öppen konkurrens. Strategin för bekämpning av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet tar sikte på dessa mål och genomför projekt och andra förebyggande åtgärder som räknas upp i regeringsprogrammet. Vissa projekt som anknyter till bekämpning av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet och som nämns i regeringsprogrammet har införlivats i andra redan påbörjade åtgärdsprogram, såsom åtgärdsprogrammet mot arbetsrelaterat utnyttjande och strategin för bekämpning av miljöbrott samt strategi- och åtgärdsprogrammet för bekämpning av organiserad brottslighet som bereds för närvarande och strategi- och åtgärdsprogrammet för bekämpning av korruption. Även det pågående projektet Företagets digitala ekonomi främjar målen för bekämpning av grå ekonomi på lång sikt.

Regeringsprogrammet lyfter bland annat fram behovet av att utrota grå ekonomi i taxitransporter, stärka kampen mot ekonomisk brottslighet i utredningsförfarandet och främja realiserandet av straff- och skadeståndsansvar i konkursfall. Regeringens mål är också att öka informationsutbytet mellan myndigheter och bekämpa penningtvätt. Dessutom nämns flera åtgärder mot arbetsrelaterat utnyttjande i programmet.

Bekämpningen av grå ekonomi består av lagstiftning och myndighetsverksamhet samt val som företag och privatpersoner gör. Lagstiftning och myndighetsverksamhet skapar samhällsstrukturer som förhindrar grå ekonomi och ekonomisk brottslighet och som syftar till att förebygga eller försvåra agerandet för den som försummar sina skyldigheter eller begår brott. Samtidigt möjliggör man en sund konkurrens mellan företag och en rättvis arbetsmarknad samt stöder dem som vill agera rätt och fullgöra sina sociala skyldigheter.

Arbets- och näringsministeriet fattade den 17 maj 2024 beslut om att tillsätta en beredningsgrupp för att uppdatera strategin och åtgärdsprogrammet för bekämpning av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet (VN/13193/2024). Arbets- och näringsministeriet har haft huvudansvaret för beredningen av programmet. Strategin och åtgärdsprogrammet har beretts av en sektorsövergripande beredningsgrupp underställd arbets- och näringsministeriet. I sitt arbete har beredningsgruppen tagit hänsyn till andra åtgärdsprogram som tangerar grå ekonomi eller ekonomisk brottslighet. För att genomföra strategin och åtgärdsprogrammet tillsätter arbets- och näringsministeriet en styrgrupp och en verkställande grupp för bekämpning av grå ekonomi under ledning av arbetsminister Arto Satonen.

Omfattningen av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet och resurser för att bekämpa den

Grå ekonomi är ofta dold brottslighet, och bara en del av den kommer till myndigheternas kännedom. Flera uppskattningar har gjorts av skattefelet på grund av grå ekonomi med olika metoder, och dess omfattning i Finland har uppskattats till flera miljarder euro. I november 2022 publicerade Enheten för utredning av grå ekonomi vid Skatteförvaltningen en uppsättning utredningar som handlade om svart arbete i Finland. Enligt uppskattningar utfördes svart arbete årligen i Finland för cirka 900–1 400 miljoner euro, vilket resulterade i en beräknad årlig förlust av skatter och socialförsäkringsavgifter på 300–480 miljoner euro. År 2023 uppskattades skattefelet på grund av affärsverksamheten utanför de inhemska företagsregistren till cirka 90–120 miljoner euro, och dessa företags andel av alla företag i Finland var cirka 1–2 procent.

Enligt en utredning som utredningsenheten publicerade 2024 var ungefär en tredjedel av alla kortlivade företag som verkade samtidigt exponerade för grå ekonomi. Det årliga skattefel orsakat av kortlivade företag verksamma inom grå ekonomi uppskattades till cirka 40 miljoner euro. Enligt en utredning som publicerades 2021 uppskattades företag som redovisar mervärdesskatt på sin verksamhet betala för lite mervärdesskatt till ett belopp av cirka 280–340 miljoner euro årligen.

Aktuell information om omfattningen och bekämpningen av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet samt relaterade fenomen finns på myndigheternas gemensamma webbplats Grå ekonomi & ekonomisk brottslighet (www.harmaa-talous-rikollisuus.fi). På webbplatsen finns olika myndigheters lägesbilder av fenomenen relaterade till grå ekonomi avsedda för medborgare och beslutsfattare. Förståelse av helheten stöder också myndigheternas beslutsfattande och samarbete.

Med hjälp av resursuppföljningsverktyget på webbplatsen Grå ekonomi & ekonomisk brottslighet är det möjligt att snabbt bilda en helhetsbild av närstående myndigheters tillgängliga resurser, deras utveckling och eventuella resursbrister. Resursuppföljningsverktyget kan användas för att utarbeta en kunskapsbaserad prognos över hur resurstillskott eller -minskningar sannolikt påverkar andra myndigheters arbetssituation. Resursuppföljningen visar till exempel att Polisens utredning av ekonomiska brott är hårt belastad. Antalet öppna fall av ekonomiska brott ligger på den högsta nivån i statistikens historia och överstiger 4 200 fall. Dessutom ökar det rådande ekonomiska läget och det stora antalet konkurser risken för konkursbrott, vilket kan få betydande konsekvenser för polisens utredning av ekonomiska brott och hela bekämpningen. Projekten relaterade till strategin och åtgärdsprogrammet motverkar resursutmaningarna bland annat genom att utveckla de bekämpande myndigheternas befogenheter och verksamhetsförutsättningar samt säkerställa tillgången till information. Dessutom utvecklas analyskompetens, informationsutbyte och former av flermyndighetssamarbete, och man satsar på att förbättra officiella registers kvalitet.

Lägesbild av grå ekonomi och föränderliga fenomen

Den grå ekonomin och den ekonomiska brottsligheten byter ständigt skepnad. Traditionellt har grå ekonomi förekommit särskilt i arbetsintensiva branscher, där svart arbetskraft utnyttjats. Det ökande antalet utländska företag och anlitandet av utländsk arbetskraft innebär utmaningar för myndigheternas tillgång till information och tillsyn. Exploatering av arbetskraft och människohandel förebyggs genom internationellt samarbete mellan flera myndigheter. Av medlemsstaterna kräver förebyggande av missbruk i arbetslivet mångsidigt samarbete och informationsutbyte mellan behöriga nationella myndigheter.

Myndigheterna involverade i bekämpning av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet genomförde i början av 2024 en enkät som kartlade förändringarna i den operativa miljön. Enligt enkäten har omvälvningarna i arbetslivet förändrat tillsynsarbetet. På arbetsmarknaden blir det allt vanligare att övergå från ett arbete i ett anställningsförhållande till ett företagarbete som är organiserat på olika sätt. Fältet för företagare respektive löntagare har splittrats och rättsliga förhållandet som gäller arbete har suddats ut på grund av ökat utnyttjande av fakturerings tjänster och entreprenörmässig verksamhet utan etablering av ett egentligt företag. De bekämpande myndigheterna bedömer också att företagets försummelser av sina lagstadgade skyldigheter har ökat. De nya arbetsformerna har ökat olika slags missbruk, såsom försummelse av bokföring, bristfällig deklaration av inkomster, brister i lagstadgade försäkringar och missbruk av socialförmåner.

Enligt enkäten har de utmaningar som digitalisering, automatisering och tillförlitlighet relaterad till elektronisk identifiering medför ökat, vilket ökar möjligheterna till missbruk inom privata och offentliga

tjänster. Förändringar i betalningar och logistik, liksom den växande näthandeln, kräver fortlöpande reaktioner från myndigheternas sida. Användningen av internationella nätbanker, betalkort och virtuella valutor har också ökat ytterligare. Dessutom växer den internationella organiserade och yrkesmässiga brottslighetens roll i Finland. Ett annat växande problem är olika livsmedelsbedrägerier, där aktörer inom grå ekonomi ofta verkar utanför myndighetsregister eller använder sig av kortlivade företag.

De senaste åren har sanktionskontrollen sysselsatt myndigheterna avsevärt. Ägande- och affärsarrangemang relaterade till kringgående av sanktioner är tidskrävande och komplicerade att utreda på grund av deras gränsöverskridande karaktär och bulvanarrangemang. De myndigheter som bekämpar grå ekonomi och ekonomisk brottslighet bedömer att det osäkra ekonomiska läget och den högre kostnadsnivån har ökat riskerna för grå ekonomi, och dessutom har det försvagade säkerhetsläget i Europa också återspeglats i myndigheternas operativa miljö.

På grund av begränsningarna för utomståendes rapporteringsskyldighet och strikta tolkningar av dataskydd har Skatteförvaltningen begränsade möjligheter att effektivt övervaka gränsöverskridande finansiell verksamhet och identifiera riskbehäftade fenomen med tanke på beskattningen. Detta orsakar ett uppskattat årligt skattefel på cirka 100 miljoner euro.

Strategiska mål och åtgärder relaterade till bekämpning av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet

1) Främjande av en sund konkurrens mellan företag och en rättvis arbetsmarknad

Grå ekonomi, såsom användande av svartarbete, snedvrider konkurrensen mellan företagen och kan leda till ett lagstridigt bemötande av arbetstagarna. Därför bidrar en minskning av den grå ekonomin till att öka Finlands konkurrenskraft och intresset för Finland som ett gott investeringsobjekt. Man strävar efter att främja jämlika verksamhetsförutsättningar för företagen på så sätt att företag som agerar lagstridigt inte får otillbörliga konkurrensfördelar.

Under strategiperioden fortsätter det arbete som påbörjades 2023 för att motverka ekonomiskt missbruk och säkerställa ansvarsfull upphandling inom välfärdsområdena. KKV, Skatteförvaltningen och Polisen kommer att anordna utbildningar för nya välfärdsområdesfullmäktige för att öka den regionala medvetenheten om företeelser och metoder inom grå ekonomi och ekonomisk brottslighet, såsom karteller, korruption, ogrundad fakturering och användning av svartarbete.

Under strategiperioden intensifieras bekämpningen av grå ekonomi inom taxibranschen, och nödvändiga lagändringar bereds för att åtgärda de identifierade missförhållandena. Projektets huvudsakliga mål är att öka medborgarnas förtroende för taxibranschen.

2) Förebyggande av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet

Förebyggande av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet är ekonomiskt mera lönsamt än att ingripa i dem i efterhand. Resurserna för bekämpningen är begränsade och utredningen av brott och domstolsbehandling är dessutom ofta krävande och tar mycket tid. Syftet med förebyggandet är att skapa förhållanden där det känns lockande att göra rätt. Detta sker i praktiken genom att verksamheten för de företag som sköter sina förpliktelser på behörigt sätt underlättas medan felaktigt agerande försvåras. Grå ekonomi förebyggs och bekämpas också genom att man ökar risken att åka fast och minimerar den vinning som fås av grå ekonomi.

Under strategiperioden kommer indikatorer att utvecklas i ett samarbetsprojekt som involverar olika myndigheter för att identifiera professionella medhjälpare som möjliggör ekonomisk brottslighet. Dessutom utreds den gällande lagstiftningens lämplighet och möjligheterna till informationsutbyte för att ingripa fenomenet och aktivt samarbeta med till exempel finanssektorn.

Under strategiperioden genomförs ett utredningsprojekt vars syfte är att identifiera och slopa problematiska bestämmelser och förfaranden hos myndigheter med anknytning till företag som avförts ur handelsregistret. Dessutom utreds möjligheterna att förebygga momsbedrägerier genom lagändringar. Ändringsbehoven går framför allt ut på att avföra registrerade skattskyldiga samt förhindra att bedrägliga aktörer blir registrerade. Även sanktioner för tredje parter rapporteringsskyldighet utvecklas och en försummelseavgift för ogrundade ansökningar om återbäring av källskatt möjliggörs.

3) Tryggande av verksamhetsförutsättningarna för myndigheter som bekämpar grå ekonomi och ekonomisk brottslighet

En primär förutsättning för att myndigheternas bekämpningsåtgärder ska vara effektiva är att myndigheterna inom ramen för sina grundläggande uppgifter kan identifiera aktörer inom grå ekonomi bland sina kunder. Identifieringen och tillsynen underlättas och effektiviseras genom en god tillgång till uppgifter om företagsverksamheten och elektroniska tjänster i informationsutbytet mellan myndigheterna. Det föreslås att bestämmelser om begränsningar av beviljande och utbetalning av statsunderstöd ska fogas till statsunderstödslagen. Statsunderstödsmyndigheternas rätt till information utvidgas. Understöd betalas inte till företag som försummar offentliga skyldigheter.

Under strategiperioden kommer åtgärder att vidtas för att säkerställa Skatteförvaltningens tillgång till information, så att informationsunderlaget för verkställande av beskattningen och skatteövervakningen är tillräcklig. Behovet av att utveckla tillgången till information anknyter särskilt till omfattningen av tredje parter rapporteringsskyldigheter och användningen av information. Dessutom stöder projektet för att utveckla informationsinnehållet i förmånstagarregistret bekämpningen av penningtvätt. En utökad användning av tjänsten för fullgöranderapporter kommer att stödja myndigheterna i bekämpningen av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet på ett allmänt plan.

För att uppdatera Skatteförvaltningens och Tullens befogenheter och inspektionsrättigheter kommer nödvändiga lagförslag att beredas. Även förutsättningarna för Tullens sanktionsövervakning och bekämpning av grå ekonomi kommer att förbättras genom utveckling av analys av underrättelseinformation. I enlighet med regeringsprogrammet kommer man under regeringsperioden att utreda vilka lagstiftningsmedel som kan användas för att effektivare än för närvarande ingripa när någon försöker undvika utsökning.

4) Utvecklande av bekämpningen av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet och myndighetssamarbetet

En av de effektivaste metoderna inom bekämpningen av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet är att satsa på koordinerat flermyndighetssamarbete där myndigheterna förenar sina uppgifter för riskbaserade objektsval och kontrollverksamhet genom att använda gemensamma tillvägagångssätt. Ofta gäller fenomenen samtidigt många olika myndigheter, varför samarbetsmodeller behöver utvecklas för att etablera gemensamma tillvägagångssätt. Under strategiperioden kommer till exempel det arbete som gjorts under den tidigare strategiperioden för att bekämpa identitetsmissbruk att fortsätta genom att utveckla och förena registreringsförfarandena för utländska personer, vilket också ska förhindra att företag används som medel för att begå brott. Dessutom kommer det internationella samarbetet inom

arbetarskyddstillsynen att effektiviseras och myndighetssamarbetet att fördjupas inom tillsyn och informationsutbyte.

Under strategiperioden kommer också identifieringen av organiserad brottslighet och gängkriminalitet att förbättras, och större genomslag kommer att eftersträvas i bekämpningsåtgärder, särskilt genom att utveckla spårning och förverkande av brottslig vinning. Dessutom utreds möjligheten att inrätta ett register över boförvaltare och utredare för att förstärka tillsynen.

Kostnader för genomförandet av strategin

För bekämpningen av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet krävs tillräckliga myndighetsresurser. I det rådande ekonomiska läget genomförs projekten dock främst som tjänsteuppdrag enligt arbetssituation och tillgängliga resurser. Åtgärderna i detta program genomförs inom ramen för planen för de offentliga finanserna i den grad som de beviljade resurserna möjliggör det. Beslut om eventuell tilläggsfinansiering fattas separat genom förfarandena för planen för de offentliga finanserna och budgeten. Åtgärdsprogrammet för bekämpning av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet omfattar även några projekt vars genomförande helt eller delvis beror på vilka medel som kan fås för dem. Kostnadseffekterna av projekten beskrivs närmare i åtgärdsprogrammet.

Strategins giltighetstid

Strategins giltighetstid Strategin för bekämpning av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet är tidsbegränsad och gäller fram till den 31 december 2027.

Genomförande, uppdatering och uppföljning av strategin

För genomförandet och uppdateringen av strategin samt uppföljningen av genomförandet av åtgärdsprogrammet ansvarar styrgruppen för bekämpning av grå ekonomi som leds av arbetsminister Arto Satonen. Genomförandegruppen för bekämpning av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet, som tillsatts av arbets- och näringsministeriet, fungerar som beredningsorgan för styrgruppen. Respektive ministerium och myndighet ansvarar för genomförandet av enskilda projekt i enlighet med sitt ansvarsområde eller förvaltningsansvar.

Åtgärdsprogrammet innehåller konkreta åtgärder och mål, ansvariga instanser, tidsplaner samt metoder för att utvärdera åtgärdernas effekter. Strategin och åtgärdsprogrammet kan vid behov uppdateras under dess giltighetstid. Genomförandegruppen för bekämpning av grå ekonomi och ekonomisk brottslighet rapporterar till styrgruppen om hur åtgärdsprogrammet framskrider och föreslår för den vid behov också ändringar i strategin eller åtgärdsprogrammet.

Genomförandet av strategin och åtgärdsprogrammet kan följas upp bland annat genom att bedöma konsekvenserna av lagändringar och myndigheternas operativa effektivitet samt genom att utnyttja lägesbilder, fenomenutredningar och enkäter. Konsekvensbedömningarna genomförs med befintliga resurser.