BRANSCHSANERING

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2015

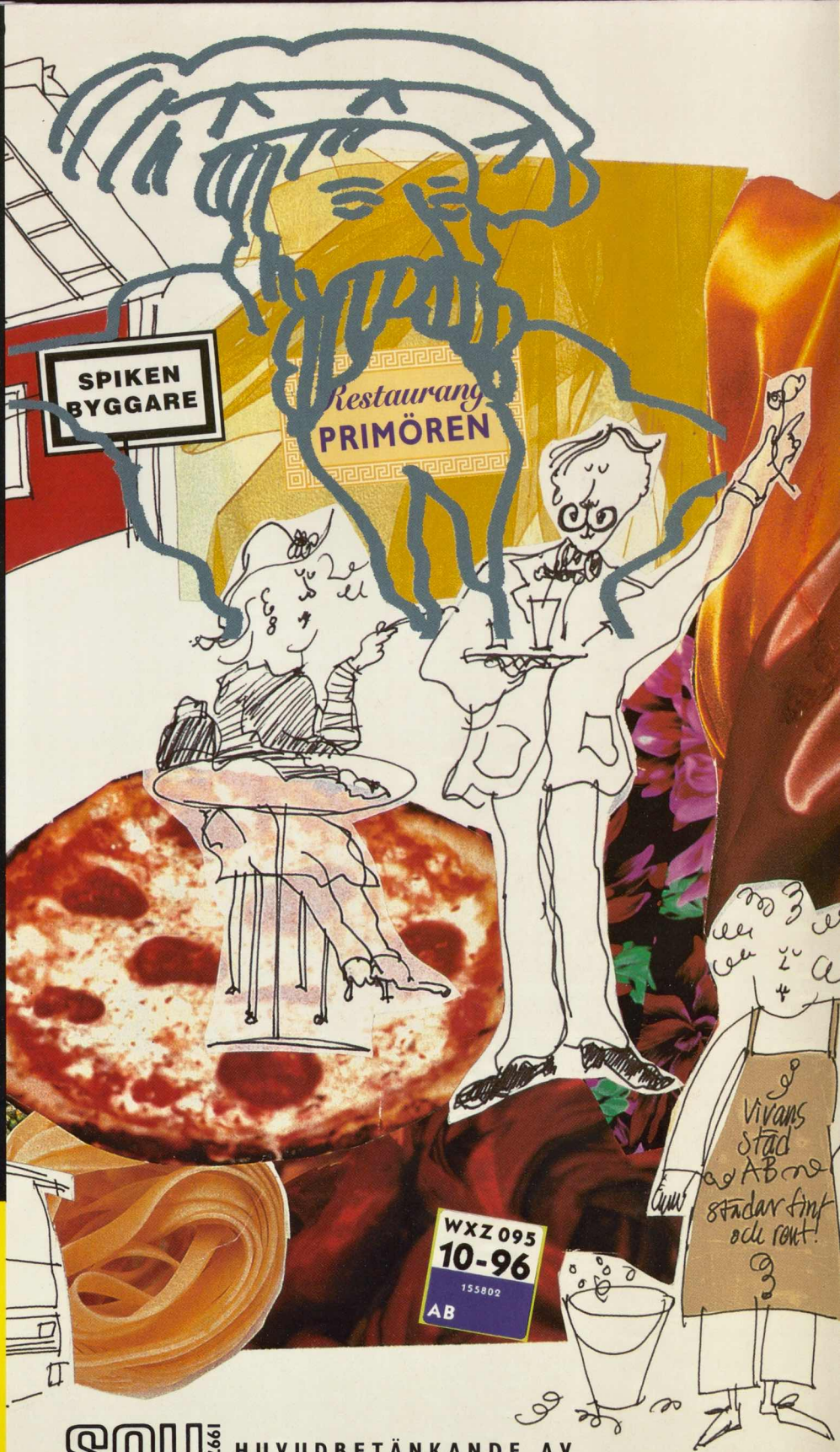
KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

—OCH ANDRA METODER MOT EKOBROTT

SOU 1997:111 HUVUDBETÄNKANDE AV BRANSCHSANERINGSUTREDNINGEN

BRANSCHSANERING

—OCH ANDRA METODER MOT EKOBROTT



SOU 1997:111

HUVUDBETÄNKANDE AV BRANSCHSANERINGSUTREDNINGEN

Ref WD
OCC SOU

Statens offentliga utredningar
1997:111
Justitiedepartementet

Branschsanering

-och andra metoder mot ekobrott

Huvudbetänkande av Branschsaneringsutredningen
Stockholm 1997

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90

ISBN 91-38-20672-2
ISSN 0375-250X

Graphic Systems AB, Göteborg 1997

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 16 november 1995 att tillkalla en särskild utredare för att utreda vissa frågor om branschsanering och andra åtgärder mot ekonomisk brottslighet (Ju 1995:11). Genom beslut den 22 november 1995 förordnades landshövdingen i Stockholms län Ulf Adelsohn till särskild utredare.

Som experter har deltagit från och med den 1 februari 1996 Björn Blomqvist, ämnessakkunnig på Justitiedepartementet, departementsrådet Staffan Sandström och departementssekreteraren Yngve Engström, Närings- och Handelsdepartementet, departementssekreteraren Eva Thorsell, Inrikesdepartementet, fil. kand. Sayed Aly, numera Rikspolisstyrelsen, direktör Peter Ander för Svenska Arbetsgivareföreningen, statsåklagaren Anna-Lena Dahlqvist, Statsåklagarmyndigheten för speciella mål, revisor Klas-Erik Hjorth, Svenska Revisorsamfundet, bitr. länskronodirektör Susanne Holmström, Kronofogdemyndigheten i Malmöhus län, polisöverintendenten Leif Jennekvist, Polismyndigheten i Stockholms län, direktör Hans Johansson, Företagarnas Riksorganisation, generaldirektören Bert Lindberg, professor Dan Magnusson, Internationella Handelshögskolan i Jönköping, ordförande Barbro Palmerlund, Fastighetsanställdas förbund, förbundsjuristen Irene Reuterfors-Mattsson, Svenska Kommunförbundet, fr.o.m. den 20 februari 1996 ombudsmannen Thomas Fredén, Landsorganisationen samt fr.o.m. den 25 juni 1996 avdelningsdirektören Peter Högberg, Riksskatteverket. Yngve Engström har fr.o.m. den 5 september 1996 entledigats som expert och fr.o.m. samma dag har som expert förordnats departementssekreteraren Herbert Silbermann, Närings- och Handelsdepartementet. Anna-Lena Dahlqvist har entledigats som expert fr.o.m. den 15 november 1996 och fr.o.m. samma dag har tf. statsåklagaren Gunnel Skeppholm, Statsåklagarmyndigheten för speciella mål, förordnats som expert. Leif Jennekvist har entledigats som expert fr.o.m. den 16 januari 1997 och fr.o.m. samma dag har polisintendenten Anneli Bergholm Söder förordnats som expert. Revisionsdirektören vid Riksrevisionsverket Bo Hillman har förordnats som expert fr.o.m. den 3 februari 1997.

Som sekreterare har hovrättsassessorn Inger Söderholm anställts den

5 december 1995 och kammarrättsassessorn Lars Emanuelsson Korsell den 9 januari 1996.

Utredningen har antagit namnet Branschsaneringsutredningen.

Utredningen har den 4 december 1996 överlämnat delbetänkandet Licensavgift – en principskiss (SOU 1996:172).

Regeringen har den 6 februari 1997 beslutat tilläggsdirektiv till utredningen angående vissa frågor om offentlig upphandling.

Stockholm den 2 september 1997

Ulf Adelsohn

/Lars Emanuelsson Korsell

Inger Söderholm

Innehållsförteckning

Förkortningar 17

Sammanfattning 19

Summary 33

Författningsförslag 43

1 *Inledning* 77
1.1 Utredningsuppdraget 77
1.2 Metoder och avgränsningar 78
1.3 Den ekonomiska brottsligheten och skatteundandragandet . 80

2 *Den ekonomiska brottsligheten* 81
2.1 Vad är ekonomisk brottslighet? 81
2.2 Branschsaneringsutredningen och den ekonomiska brottsligheten 82
2.3 Hur stor är den ekonomiska brottsligheten? 84
2.4 Den ekonomiska brottslighetens skadeverkningar 86

3 *Allmänna utgångspunkter för förslagen* 89
3.1 Inledning 89
3.2 Fyra förhållningssätt; vilket väljer vi? 89
3.3 Den ekonomiska brottsligheten kostar mycket pengar 91
3.4 Samhällsmoralen har förändrats 91
3.5 Internationaliseringen och normerna 92
3.6 Arbetslösheten är ett hot 93
3.7 Antalet småföretag kommer att öka 93
3.8 Det är svårt att förena höga krav på rättvisa med ett enkelt regelsystem 94
3.9 Skattetrycket och den ekonomiska brottsligheten 94
3.10 Hederliga deklaranter 95
3.11 Den ekonomiska brottsligheten har ett försprång 95
3.12 Skatten måste betalas så nära intjänandet som möjligt 96
3.13 Vi vill inte ha ett kontrollsamhälle 96

3.14 Starka krafter i rörelse 97

4 *Metoder att komma till rätta med den ekonomiska brottsligheten* 99
4.1 Allmänt om olika metoder 99
4.2 Olika former av näringstillstånd 100
4.3 Licensavgift 101
4.4 Uppbördssystemet 102
4.5 Tekniska hjälpmedel 102
4.6 Egensanering m.m. 103
4.7 Offentlig upphandling 103
4.8 Svartjobbarna 104
4.9 Skatter 104
4.10 Ökad och effektivare kontroll genom myndighetssamverkan 105
4.11 Registrering av näringsverksamhet 106
4.12 Kampanjer, information och liknande 107

5 *Frisörbranschen* 109
5.1 Allmänt 109
5.1.1 Några fakta 109
5.1.2 Regler 110
5.2 Ekobrottsligheten 110
5.3 Överväganden och förslag 112
5.3.1 Är frisörbranschen utsatt för ekonomisk brottslighet? 112
5.3.2 Hur skall frisörbranschen saneras från ekonomisk brottslighet? 113

6 *Restaurangbranschen* 117
6.1 Allmänt om restaurangbranschen 118
6.1.1 Några fakta 118
6.1.2 Regler 119
6.1.3 Praktisk hantering hos kommunen 123
6.2 Ekobrottsligheten 124
6.3 Överväganden och förslag 128
6.3.1 Är restaurangbranschen utsatt för ekonomisk brottslighet? 128
6.3.2 Hur skall den ekonomiska brottsligheten i restaurangbranschen stoppas? 130
6.3.3 Återbetalning av alkoholskatt 147
6.3.4 Licensavgift 150

6.3.5 Typgodkända kassaregister m.m. ... 150
6.3.6 Egensanering ... 151
6.3.7 Specificerade uppgifter om anställda ... 152
6.3.8 Myndighetssamverkan ... 152

7 *Tillfällig försäljning: tillfällig handel, torghandel, marknader m.m.* ... 153
7.1 Inledning ... 154
7.2 Kapitlets innehåll ... 155
7.3 Några definitionsfrågor ... 156
7.4 Den tillfälliga försäljningens omfattning ... 156
7.5 Företagsstruktur ... 158
7.6 Utländsk rätt ... 159
7.7 Regleringen av den tillfälliga försäljningen ... 160
7.7.1 Lagen om tillfällig försäljning ... 160
7.7.2 Avgifter vid upplåtelser av offentlig plats ... 162
7.7.3 Ordningslagen ... 162
7.7.4 Livsmedelslagen, hemförsäljningslagen m.m. ... 165
7.7.5 EU ... 166
7.8 Utredningar om ekobrottslighet m.m. ... 166
7.8.1 TOMERS uppfattning ... 166
7.8.2 RSV:s branschkartläggning ... 167
7.8.3 Äldre utredningar ... 167
7.8.4 Utredningen om tillfällig handel ... 167
7.8.5 Visby ... 168
7.8.6 Borgholm ... 169
7.8.7 Nossebro ... 169
7.8.8 Uppsala ... 169
7.8.9 Kontrollprojektet i Gävleborgs län ... 170
7.8.10 Kontrollprojektet i Kronoborgs län ... 170
7.8.11 Malmöfestivalen ... 171
7.8.12 Torghandeln i Malmö ... 171
7.8.13 Behandling i riksdagen ... 172
7.8.14 Konsumentverkets utvärdering av lagen om tillfällig försäljning ... 172
7.9 Vad har gjorts för att motverka ekonomisk brottslighet inom den tillfälliga försäljningen? ... 173
7.9.1 Lagstiftning ... 173
7.9.2 PEK ... 173
7.9.3 Information ... 174
7.9.4 TOMER ... 174
7.9.5 RSV:s utredning och Skatteflyktskommittén ... 175

7.10 Överväganden och förslag ... 176
7.10.1 Inledning ... 176
7.10.2 Är det tillfälliga försäljningen utsatt för ekonomisk brottslighet? ... 177
7.10.3 Hur skall den tillfälliga försäljningen saneras från ekonomisk brottslighet? ... 180
7.11 Konsekvensanalys ... 184

8 *Övriga kontantbranscher* ... 187

9 *Typgodkända kassaregister och kvittokrav m.m.* ... 191

10 *Licensavgift* ... 201
10.1 Inledning ... 201
10.2 Bakgrunden till licensavgiften ... 202
10.3 Systemet med licensavgift ... 204
10.4 Licensavgift i taxibranschen ... 205
10.5 Remissinstanserna ... 206
10.6 Nystartade företag ... 210
10.7 Deltid ... 212
10.8 Ökad nyansering ... 212
10.9 Licensavgift i frisörbranschen ... 213
10.10 Licensavgift i restaurangbranschen ... 216
10.11 Lägesfaktorn ... 220
10.12 Överväganden och förslag ... 221
10.12.1 Bör licensavgift införas? ... 221
10.12.2 I vilka branscher bör licensavgift införas? ... 224
10.12.3 Licensavgift i framtiden ... 228

11 *Yrkestrafik* ... 229
11.1 Allmänt ... 230
11.1.1 Inledning ... 230
11.2 Några fakta ... 233
11.3 Mer om gällande regler ... 235
11.4 Praktisk hantering hos länsstyrelsen ... 238
11.5 Ekonomisk brottslighet ... 240
11.6 Överväganden och förslag ... 245
11.6.1 Är den yrkesmässiga trafiken särskilt utsatt för ekonomisk brottslighet? ... 245
11.6.2 Hur skall taxibranschen saneras från ekonomisk brottslighet? ... 249

11.6.3 Hur skall flyttbranschen saneras från ekonomisk brottslighet? ... 256
11.6.4 Förbättringar i nuvarande regelsystem för yrkestrafik m.m. ... 258

12 *Byggbranschen* ... 269
12.1 Beskrivning av branschen ... 270
12.2 Uppfattningen i branschen om den ekonomiska brottsligheten ... 271
12.3 Undersökningar av branschen ... 272
12.3.1 Tidigare undersökningar av byggbranschen ... 272
12.3.2 LOK-92 ... 273
12.3.3 Byggentreprenad ... 274
12.3.4 Glasmästeri ... 274
12.3.5 Elinstallation ... 275
12.3.6 Byggkonsultverksamhet ... 275
12.3.7 Rörinstallation ... 276
12.3.8 Byggnadsplåtslageri ... 276
12.3.9 Måleribranschen ... 277
12.3.10 Golvläggning ... 280
12.3.11 Maskinentreprenad ... 280
12.3.12 Fastighetsförvaltning – ROT-sektorn ... 281
12.3.13 RSV:s studie över konsumentsektorn ... 282
12.3.14 Ett konkret fall ... 282
12.4 Åtgärder mot ekonomisk brottslighet ... 284
12.4.1 SINDS: utredning ... 284
12.4.2 Etableringskontroll ... 285
12.4.3 Skatteavdrag m.m. ... 285
12.4.4 Uppgiftsskyldigheten ... 285
12.4.5 Ekobrottskommissionens förslag om näringstillstånd ... 286
12.4.6 Ekobrottskommissionens förslag om kontroll av leverantörer ... 287
12.4.7 Den tidigare skattereduktionen ... 287
12.4.8 ROT-bidraget och andra stöd ... 288
12.4.9 Medbestämmandelagen ... 289
12.4.10 Skattereduktion ... 291
12.4.11 Avdragsrätt ... 291
12.4.12 Tjänstebeskattningsutredningen ... 292
12.4.13 Tillstånd kring byggande ... 292
12.5 Egensanering och andra metoder för att motverka ekonomisk brottslighet ... 294

12.5.1 Stockholms Stadshus AB 294
12.5.2 Byggentreprenörerna 294
12.5.3 Stockholms Byggmästareförening 295
12.5.4 Takentreprenörerna 297
12.5.5 Installatörerna 297
12.5.6 Maskinentreprenörerna 298
12.5.7 Målaremästarnas Riksförening 300
12.5.8 Sveriges Målaremästareföreningars Samorganisation (SMS) 300
12.5.9 Måleribranschens Våtrumskontroll 301
12.5.10 Auktorisationsnämnden för rostskyddsmålning 301
12.5.11 Auktorisationsnämnden för Fönsterunderhåll . 302
12.5.12 Arkitekt- och Ingenjörsföretagen 302
12.5.13 Glasbranschföreningen 302
12.5.14 Siab 303
12.5.15 Byggnadsavtalet 1995 303
12.5.16 Byggettan 304
12.5.17 Svenska Målareförbundet 305
12.5.18 Svenska Elektrikerförbundet 306
12.5.19 Svenska Bleck- och Plåtslagareförbundet 306
12.5.20 Ledarna 307
12.5.21 Höga kusten 307
12.5.22 Öresundsbron 307
12.5.23 RSV:s organisation för de större infrastruktursatsningarna 308
12.5.24 Effekten av egensanering 309
12.6 Vad man har gjort utomlands 310
12.6.1 Norge 310
12.6.2 Irland 312
12.6.3 Tyskland 312
12.7 Överväganden och förslag 313
12.7.1 Är byggbranschen utsatt för ekonomisk brottslighet? 313
12.7.2 Hur skall byggbranschen saneras från ekonomisk brottslighet? 318
12.7.3 Konsekvensanalys 325

13 *Städbranschen* 327
13.1 Vad kännetecknar städbranschen? 328
13.1.1 Allmänt 328
13.1.2 Städyrket 329
13.2 Undersökningar av branschen m.m. 331

13.2.1 Städbranschutredningen 331
13.2.2 Entr-76 333
13.2.3 Ekobrottskommissionen 333
13.2.4 BRÅ:s studie 335
13.2.5 RSV:s branschkartläggning 335
13.2.6 Städsanering i Stockholms län 336
13.2.7 Etableringskontroll 341
13.2.8 Upphandling 341
13.3 Organisationer 342
13.3.1 Sveriges Städentreprenörers Förbund 342
13.3.2 Städ & Fönsterputsföretagens Riksorganisation 342
13.3.3 Sveriges Rengörings Tekniska Förbund 342
13.3.4 Svenska Golvrådet 343
13.3.5 Almega 343
13.3.6 Fastighetsanställdas Förbund 344
13.4 Egensanering 345
13.4.1 SSEF:s frivilliga auktorisation 345
13.4.2 Medlemskap i Städ & Fönsterputsföretagens Riksorganisation 346
13.4.3 Övrig auktorisation 346
13.4.4 Sveriges Fastighetsägare Förbund 347
13.5 Arbetet i Norge 347
13.6 Överväganden och förslag 348
13.6.1 Är städbranschen utsatt för ekonomisk brottslighet? 348
13.6.2 Hur skall städbranschen saneras från ekonomisk brottslighet? 351

14 *Metoder för entreprenadsbranscherna* 359

15 *Konsumentsektorn* 393
15.1 Inledning 393
15.2 Hushållstjänster 394
15.3 Singelföretag – en ny form för förvärvsverksamhet ... 398
15.4 Överväganden och förslag (hushållstjänster) 400
15.5 Konsekvensanalys (hushållstjänster) 404
15.6 Byggnadsarbeten i konsumentledet 408
15.7 Konsekvensanalys (Byggnadsarbeten) 410
15.8 Försäkringsbolagens kontantregleringar m.m. 411

16 *Månatlig specifikation över skatteavdrag och arbetsgivaravgifter* 415

17 *Forskning* ... 421

18 *Myndighetssamverkan* ... 425

19 *Samhällsfördraget* ... 437
19.1 Inledning och sammanfattning ... 437
19.2 Tydliggöra skadorna ... 439
19.3 En kampanj mot svartjobb ... 442
19.4 En klar linje mot ekonomisk brottslighet ... 447

20 *Offentlig upphandling* ... 449
20.1 Inledning ... 451
20.1.1 Några begrepp ... 451
20.1.2 Huvudprinciperna för upphandling ... 451
20.1.3 Den offentliga upphandlingens omfattning och betydelse ... 453
20.1.4 RRV:s rapport om effektivare kontroll vid offentlig upphandling ... 454
20.1.5 Ekonomisk brottslighet och upphandling ... 454
20.2 Regleringen av den offentliga upphandlingen ... 456
20.2.1 Historik ... 456
20.2.2 LOU:s tillkomst ... 456
20.2.3 Vad skiljer LOU från tidigare reglering? ... 457
20.2.4 Andra lagar på upphandlingsområdet ... 459
20.2.5 GPA ... 459
20.2.6 Upphandlingsenheter ... 460
20.2.7 Upphandlingens struktur ... 460
20.2.8 Krav som får ställas på leverantören ... 461
20.2.9 Brott avseende yrkesutövningen ... 462
20.2.10 Allvarligt fel i yrkesutövningen ... 465
20.2.11 Restförda skatter och avgifter ... 466
20.2.12 Teknisk förmåga och kapacitet samt finansiell och ekonomisk ställning ... 467
20.2.13 Registreringsskyldighet ... 467
20.2.14 Ansvarsförsäkring ... 468
20.2.15 Underentreprenörer ... 468
20.2.16 Under tröskelvärdena; skatter, avgifter och registrering ... 470
20.2.17 Under tröskelvärdena; teknisk förmåga och kapacitet samt finansiell och ekonomisk ställning ... 471
20.2.18 Under tröskelvärdena; registreringsskyldighet ... 471

20.2.19 Mest fördelaktiga anbudet 472
20.2.20 Orimligt lågt anbud 473
20.3 Uteslutningsgrunder i andra EU-länder 474
20.3.1 Nederländerna 474
20.3.2 Belgien 475
20.3.3 Tyskland 476
20.3.4 Italien 476
20.3.5 Spanien 477
20.3.6 Storbritannien 477
20.4 Metoder mot ekonomisk brottslighet 477
20.4.1 Arbetet inom EU och OECD 477
20.4.2 Ny modell för statlig inköpssamordning 478
20.4.3 Kommunförbundets rekommendationer 479
20.4.4 Stockholms stads städprojekt 479
20.4.5 Byggprojekt i Stockholm 481
20.4.6 Höga kusten 482
20.4.7 Information 484
20.4.8 Stockholms Byggmästareförening 484
20.4.9 SSEF:s rekommendationer 485
20.4.10 Städ & Fönsterputsföretagens rekommendationer 486
20.4.11 Tillgång till information vid upphandling ... 486
20.4.12 Den danska serviceattesten 488
20.4.13 PRV:s företagsbevis 489
20.4.14 Korruption 490
20.5 Överväganden och förslag 490
20.5.1 Inledning 490
20.5.2 Samma regler över som under tröskelvärdena? 491
20.5.3 Utländska företag 492
20.5.4 Öppenhet; den bästa metoden mot ekonomisk brottslighet 493
20.5.5 Förkastande av orimligt låga anbud 495
20.5.6 Kontroll av företrädare för juridiska personer . 498
20.5.7 Samordnat inhämtande av information genom leverantörsbevis 501
20.5.8 Ekobrottsmyndigheten bör i framtiden kunna kontrollera brott i näringsverksamheten 505
20.5.9 Registrerings- och restföringskontroll under tröskelvärdena 506

20.5.10 Kontroll av en leverantörs tekniska förmåga och kapacitet samt finansiella och ekonomiska ställning vid upphandling under tröskelvärdena ... 510
20.5.11 Uppgifter om underentreprenörer vid upphandling under tröskelvärdena ... 510
20.5.12 Uteslutning av leverantör på grund av oegentligheter hos underentreprenör vid upphandling över tröskelvärdena ... 512
20.5.13 ID-brickor och personallistor ... 513
20.5.14 Skärpt upphandling av yrkestrafik ... 515
20.5.15 Skärpt upphandling av städentreprenad ... 517
20.5.16 Utbildning, organisation m.m. ... 518
20.5.17 Leverantörens tekniska förmåga och kapacitet samt finansiella och ekonomiska ställning ... 519
20.5.18 Konsekvensanalys ... 521

21 *Bättre kontroll vid tillstånd, tillsyn och bidrag* ... 523
21.1 Bakgrund ... 525
21.1.1 Regeringens strategi – tonvikten på förebyggande arbete ... 525
21.1.2 Organiserad och gränsöverskridande brottslighet ... 525
21.1.3 Högnivågruppen ... 525
21.1.4 EU-bedrägeridelegationen ... 526
21.1.5 EU:s bedrägerikonvention ... 527
21.1.6 Bulvanutredningen ... 528
21.1.7 RRV:s kontrollprojekt ... 528
21.1.8 Utredningen om ekobrottsforskning ... 529
21.1.9 Kostnader för företagsstöd ... 529
21.2 Överväganden och förslag ... 530
21.2.1 Regelsystem som administrativa filter mot ekonomisk och organiserad brottslighet ... 530
21.2.2 Ekobrottsmyndigheten; centrum för bekämpning av ekonomisk brottslighet ... 534
21.2.3 Socialförsäkringsröret ... 539

22 *Korruption* ... 543

Särskilda yttranden ... 551

BILAGOR

1. Direktiv 557
2. Tilläggsdirektiv 563
3. Utvidgad uppgiftsskyldighet i entreprenadförhållanden 565
4. Dan Magnussons undersökning av restförda företag i olika branscher 623

Förkortningar

AMF	Arbetsmarknadsförsäkringar
AFL	Lagen (1962:381) om allmän försäkring
BNP	Bruttonationalprodukt
BRÅ	Brottsförebyggande Rådet
EIO	Elektriska Installatörsorganisationen
GPA	Government Procurement Agreement
HAO	Handelns Arbetsgivarorganisation
KL	Konkurrenslagen (1993:20)
KOV	Konsumentverket
LIU	Lagen (1994:615) om ingripande mot otillbörlig beteende avseende offentlig upphandling
LO	Landsorganisationen
LOU	Lagen (1992:1528) om offentlig upphandling
LSK	Lagen (1990:325) om självdeklaration och kontrolluppgifter
LTF	Lagen (1990:183) om tillfällig försäljning
MBL	Lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet
NOU	Nämnden för offentlig upphandling
NUTEK	Närings- och teknikutvecklingsverket
OL	Ordningslagen (1993:1617)
PBL	Plan- och bygglagen (1987:10)
PEK	Preventiv Ekonomisk kontroll
PRV	Patent- och Registreringsverket
REKO	Riksenheten mot ekonomisk brottslighet
RFV	Riksförsäkringsverket
RRV	Riksrevisionsverket
RSV	Riksskatteverket
SAF	Svenska Arbetsgivareföreningen
SBL	Skattebetalningslagen (1997:483)
SCB	Statistiska Centralbyrån
SFF	Sveriges Frisörföretagare
SFIM	Svenska Förbundet för Internationella Möbeltransporter
SHR	Sveriges Hotell- och Restaurangföretagare
SMF	Sveriges Möbeltransportörers Förbund
SMS	Sveriges Målarmästareföreningars Samorganisation

SRTF	Sveriges Rengöringstekniska Förbund
SSEF	Sveriges Städentreprenörers Förbund
TOMER	Torg- och Marknadshandlarnas Ekonomiska Riksförening
VPC	Värdepapperscentralen
WTO	World Trade Organisation
YTF	Yrkestrafikförordningen (1988:1503)
YTL	Yrkestrafiklagen (1988:263)

Sammanfattning

Uppdraget har bestått av tre delar. Den första delen gäller branschsanering. Här har utredningen kartlagt vilka branscher som är utsatta för ekonomisk brottslighet och föreslagit metoder för att minska brottsligheten i dessa. Den andra frågan gäller hur kontrollen vid olika former av tillstånd, bidrag och tillsyn kan förbättras eller utvecklas för att motverka ekonomisk brottslighet. Den tredje delen tar sikte på hur offentlig upphandling kan skärpas så att oseriösa företag kan hållas utanför upphandlingen.

Utredningen har koncentrerat sig på förslag som gör att skatter och avgifter betalas tidigare än i dag.

Den ekonomiska brottsligheten är ett av våra största samhällsproblem. I följande tabell redovisas några uppskattningar av omfattningen av den svarta ekonomin.

46 miljarder kr	skatteundandragandet år 1991
100-150 miljarder kr	ekobrottslighetens årliga omsättning
3-5 procent av BNP	skatteundandragandet per år
1,5-3,3 miljarder kr	fusk med sjukpenning, förtidspension och a-kassa per år

Beloppens storlek motiverar att omfattande och ingripande insatser görs mot den ekonomiska brottsligheten.

Branschkartläggning

Utredningen har kartlagt

* yrkestrafiken, dvs. taxi och åkerier (gods, flytt)
* restaurangbranschen
* frisörbranschen
* bygg- och anläggningsbranschen
* städbranschen
* den tillfälliga försäljningen, dvs. torg- och marknadshandel m.m.

Utredningen har funnit att taxi-, flytt-, restaurang-, frisör-, delar av bygg- samt städbranscherna är utsatta för ekonomisk brottslighet. Tillfällig försäljning, som egentligen är ett handelssätt och ingen bransch, bedöms ligga i riskzonen. De ordinära åkerierna, dvs. andra än flyttföretag, har inte visats ha större problem med ekobrott än andra branscher. Utredningens bedömningar är baserade på i dag befintligt material. Det innebär inte att andra branscher skulle vara befriade från ekonomiskt brottslighet eller ens att den med säkerhet är mindre, bara att det saknas tillräckligt forskningsmaterial för att med säkerhet kunna fastställa att omfattningen är stor.

Ett stort antal av utredningens förslag är emellertid generella och tar således sikte på att minska möjligheterna till sådan brottslighet, oberoende av bransch.

Utredningens analys och förslag följer inte helt en branschvis uppdelning. I stället har en indelning gjorts utifrån branschernas struktur.

Taxi-, restaurang- och frisörbranscherna samt den tillfälliga försäljningen hänförs till *kontantbranscherna.*

Bygg-, städ- och flyttbranscherna är *entreprenadbranscher.* Här har ytterligare en indelning gjorts. Bygghantverks- och hushållstjänster (t.ex. städning) som riktar sig till enskilda hushåll kallas *konsumentsektorn.*

Kontantbranscherna

Utmärkande för kontantbranscherna är att det dagligen sker en mängd små transaktioner (ofta med kontanter) där köparna huvudsakligen är enskilda konsumenter som saknar intresse av kvitto. Företagen är i regel små och har inget behov av internkontroll eftersom företagaren kontrollerar kassaflödet. Denna struktur är en grund för skatteundandraganden. Är konkurrensen stor i branschen ökar intresset av att inte redovisa alla intäkter.

Utredningens bedömningar och förslag för kontantbranscherna är följande.

* Ett system med licensavgifter utarbetas och införs till en början i taxi- och frisörbranscherna. På lite sikt bör licensavgift införas även i restaurangbranschen. Genom licensavgiften ställs krav på en lägsta nivå på betalning av skatter och avgifter som en rörelse genererar. Skatte- och avgiftsbetalningarna höjs därigenom till en rimlig nivå som ingen kan undgå. Licensavgiften ersätter inte det konventionella skattesystemet utan stöttar det. För exempelvis taxi bestäms licensavgiften för det enskilda företaget efter antalet bilar och i vilken omfattning dessa används. Fler kontantbranscher behöver kartläggas. Efter detta bör licensavgift införas i ett flertal branscher t.ex. för tvätterier, blomsterhandlare och godisbutiker.

* Krav införs i kontanthandeln på att all försäljning skall registreras i typgodkända kassaregister och att kvitto tillhandahålls kunden. Övergången till nya kassaregister kommer att ske flexibelt under en övergångsperiod.

* För att förbättra kontrollen anges i bokföringslagen att gemensam verifikation, som skall sparas, utgörs av kontrollremsa från kassaapparat.

För vissa enskilda kontantbranscher lämnar utredningen följande bedömningar och förslag.

Yrkestrafiken:

* Taxifordons taxametrar skall regelbundet tömmas i en tömningscentral.

* Taxiförare som har dömts för ekonomisk brottslighet skall inte få taxiförarlegitimation.

* För effektivare handläggning av tillstånds- och tillsynsärenden inom yrkestrafiken skall informationsutbytet mellan myndigheter förbättras, bl.a. genom sambearbetning av register.

* Vid offentlig upphandling av färdtjänst och godstransporter bör i avtalen föreskrivas att samma krav skall ställas på leverantören (beställnings- eller lastbilscentral) som på underentreprenörerna (taxiföretag och åkerier).

Restaurang:

* Restauranger med serveringstillstånd skall återfå minst 50 procent av alkoholskatten på vin och sprit. Återbetalningen skall ske efter särskild ansökan då bl.a. den i rörelsen försålda alkoholen skall redovisas.

* Alkoholinspektionen skall få överklaga kommunernas beslut i ärenden om serveringstillstånd. Kommunen skall bereda länsstyrelsen möjlighet att yttra sig i tillståndsärenden.

* För effektivare handläggning av tillstånds- och tillsynsärenden om serveringstillstånd skall informationsutbytet mellan myndigheter förbättras, bl.a. genom sambearbetning av register.

Tillfällig försäljning:

* Utredningen instämmer i Konsumentverkets förslag att efterlevnaden av informationsskyldigheten (namnskylt) vid tillfällig försäljning skall stramas upp, t.ex. genom att kommunerna får utföra kontrollen.

Entreprenadbranscherna

Bygg-, städ- och flyttbranscherna är entreprenadbranscher och exempel på faktureringsbranscher. Uppdragsgivarna är ofta företag och institutioner som behöver fakturor för sin redovisning. Här finns således inte samma problematik som i kontantbranscherna. I bygg-, städ- och flyttbranscherna anlitar entreprenörerna i varierande omfattning underentreprenörer för att utföra delar av uppdrag. Ett problem är oseriösa underentreprenörer som konkurrerar genom att inte betala skatter och avgifter och därmed slår ut seriösa företag.

Ibland används underentreprenörer för att utfärda luftfakturor. Dessa använder huvudentreprenören för att få kostnadsavdrag i sin redovisning. De på detta sätt "frigjorda" medlen används till svarta löner åt huvudentreprenörens arbetstagare och ersättning till företagsledaren.

Utredningens bedömningar och förslag för entreprenadbranscherna är följande.

* I bygg-, flytt- och städbranscherna skärps kraven för att få F-skattsedel. En F-skattsedel skall endast utfärdas om skattemyndigheten har skälig anledning anta att sökanden kommer att fullgöra sina skyldigheter att redovisa och betala skatter och avgifter.

* Från ersättning till underentreprenör vid städ- eller flyttarbete skall skatteavdrag göras även om mottagaren har F-skattsedel.

* Vid bygg- och flyttarbeten samt vid städentreprenader som utförs för den offentliga sektorns räkning bör i avtalen föreskrivas att den upphandlande enheten förbehåller sig rätten att kontrollera och godkänna underentreprenörer. Avtalet kan också kompletteras med vitesklausuler om att huvudentreprenören ansvarar för underentreprenörers skatter och avgifter.

* Vid bygg- och flyttarbeten samt vid städentreprenader som utförs för den offentliga sektorns räkning bör i avtalen föreskrivas att all personal skall bära synliga namnbrickor samt kunna uppvisa ID-kort. Vidare skall leverantören till beställaren ge in aktuella listor över den personal som utför arbetet.

* På sikt bör ett generellt uppbördssystem införas där skatteavdrag görs för samtliga utbetalningar till uppdragstagare.

Konsumentsektorn

Ett stort problem är svarta arbeten i konsumentledet. Det gäller bygghantverk och hushållstjänster. När det gäller hushållstjänster bedömer utredningen att problemen är växande.

Utredningens förslag för konsumentsektorn är följande.

* Den nuvarande skattereduktionen permanentas för utgifter för arbeten på småhus och bostadsrätter.

* Statsmakterna bör inbjuda bygg- och försäkringsbranscherna att undersöka i vilken utsträckning försäkringsbolagens kontantregleringar leder till att försäkringstagare anlitar svart arbetskraft eftersom kostnaderna för återställningsarbetet inte behöver redovisas för försäkringsbolagen.

* Ett regelverk för en ny förenklad företagsform utarbetas och införs för den som i vid bemärkelse utför hushållstjänster ("singelföretag"). Beskattningen av sådana företagare anpassas till en sådan nivå att hushållen efterfrågar de vita tjänsterna.

Byggbranschen

Utöver vad som angetts ovan lämnar utredningen följande bedömningar och förslag.

* Statliga subventioner på byggsidan bör utformas så att de faktiska kostnaderna redovisas.

* Statliga subventioner bör, förutom vid egen-regi-byggen, enbart avse arbeten som utförs av näringsidkare med F-skattsedel.

* De auktorisations- och garantisystem som införts i byggbranschen ökar intresset för att anlita seriösa företag och motverkar, liksom andra kvalitetshöjningar, ekobrott.

* Trygg Hansas modell för att välja ut företag som reparerar skador bör tas efter av andra försäkringsbolag. Krav ställs bl.a. på att företagen inte är restförda för skatter och avgifter.

Generella förslag

I utredningsarbetet har några generella metoder tagits fram. Utredningens bedömningar och förslag i den delen är följande.

* En nationell kampanj genomförs för att motverka svartjobb. Kampanjen skall synliggöra den ekonomiska brottslighetens effekter på samhällsekonomin genom att de ökade skatteintäkter, som blir följden av regeringens samlade strategi mot ekobrott, kommer skattebetalarna till godo t.ex. i form av återbetalning av skatt och/eller satsningar inom välfärdssystemet.

* Den egensanering som sker inom bl.a. bygg-, städ-, flytt- och restaurangbranscherna, bl.a. etiska krav för medlemskap i branschorganisationer, motverkar oseriösa företag och bör stödjas och utvecklas.

* Myndighetssamverkan är en bra metod att bekämpa ekonomisk brottslighet. Operation Krogsanering och Preventiv Ekonomisk Kontroll (PEK) är exempel på effektiva kontrollaktioner. Ett ökat erfarenhetsutbyte och förenklade sekretessregler kan förbättra metoden.

* Skattemyndigheten får rätt att begära att en arbetsgivare månatligen anger för vilka arbetstagare innehållen preliminär skatt och arbetsgivaravgifter betalas.

* Forskningen om den ekonomiska brottslighetens metoder, omfattning och skadeverkningar är begränsad. Skadorna av den ekonomiska

brottsligheten drabbar sällan någon enskild utan ett abstrakt kollektiv av medborgare. Skadorna är också svåra att uppskatta och måste göras med stöd av mer eller mindre osäkra beräkningsmodeller. Vissa skadeverkningar, som marknadsstörningar och miljöförstöring, är nästan omöjliga att kvantifiera. Effektiv bekämpning fordrar ökad kunskap. Därför är det viktigt med en ökad satsning av forskningen om den ekonomiska brottsligheten.

* Korruption är ett av den ekonomiska brottslighetens smörjmedel. De öppna gränserna och internationaliseringen ökar exponeringen för korruption av allvarligt slag. Förekomsten av och riskerna med korruption bör utredas i särskild ordning.

Bättre kontroll vid tillstånd, tillsyn och bidrag

Den ekonomiska brottsligheten utnyttjar företag för sin brottsliga verksamhet. Även den organiserade brottsligheten använder företag för sina syften och utvidgar den brottsliga verksamheten genom att etablera och förvärva företag. Gemensamt för den ekonomiska och organiserade brottsligheten är således att den reguljära ekonomin infiltreras.

Både de seriösa företagen och samhället måste skydda sig mot brottsligheten, vilket tar stora resurser i anspråk och försämrar samhällsekonomins effektivitet. Det allvarligaste hotet mot de fria villkor under vilket näringslivet verkar är kanske just att den ekonomiska och organiserade brottsligheten utnyttjar och missbrukar de fria och legala system som gäller för företagare.

Enligt utredningens bedömning är förebyggande metoder det effektivaste sättet att motverka ekonomisk brottslighet. Genom att lägga tonvikten på att minska möjligheterna till brott och att försvåra för den som försöker utnyttja systemen kommer färre brott att begås.

De system och regelverk som finns för olika former av myndighetstillstånd, statliga företagsstöd, EU-bidrag, myndigheters tillsyn över verksamheter och den offentliga sektorns upphandling kan användas som administrativa filter för att utestänga ekonomisk och organiserad brottslighet från att integreras med den reguljära ekonomin. Enligt utredningens bedömning bör dessa system och regelverk på ett systematiskt sätt kunna användas för att motverka ekonomisk och organiserad brottslighet.

I betänkandet har utredningen använt några administrativa system i syfte att utestänga ekonomisk brottslighet. Det gäller den tillstånds- och tillsynsreglering som gäller för restaurangbranschen och yrkestrafi-

ken, den offentliga upphandlingen, bidragsregler för att uppföra eller renovera byggnader och F-skattsedel i bygg-, städ- och flyttbranscherna.

Utöver det område som utredningen behandlat finns ett stort antal regelsystem för tillstånd, tillsyn och bidrag. Exempelvis bestämmelser om registrering av juridiska personer, tillsyn över miljöfarlig verksamhet samt svenska och EU-relaterade näringsbidrag. Frågan om hur dessa system kan användas för att motverka ekonomisk och organiserad brottslighet bör undersökas vidare.

Den blivande Ekobrottsmyndigheten bör ges en central funktion i det preventiva arbetet genom att fungera som kontrollorgan inför olika myndigheters beslut om tillstånd och bidrag samt i samband med tillsyn. För detta krävs att ett nytt datasystem byggs upp som innehåller information om juridiska personer, de juridiska personernas företrädare och ägare, brottsbelastningar m.m.

Offentlig upphandling

Den offentliga upphandlingen omsätter enbart i Sverige 300 miljarder kr varje år och är en tung ekonomisk faktor. Genom att en väsentlig del av upphandlingen sker från branscher som har problem med ekonomisk brottslighet finns det en koppling mellan utredningens uppdrag om branschsanering och offentlig upphandling. Det gäller bygg-, städ-, taxi- och flyttbranscherna. Genom offentlig upphandling finns det således goda förutsättningar att sanera dessa branscher.

Utredningens bedömningar och förslag när det gäller offentlig upphandling är, utöver vad som angetts ovan i branschavsnitten, följande.

* Upphandlande enheter skall förkasta orimligt låga anbud som anbudsgivaren inte kunnat ge någon rimlig förklaring till.

* Skärpt kontroll av utländska leverantörers registrering i företagsregister i hemvistlandet.

* Skärpt kontroll av utländska leverantörers restföringar av skatter och avgifter i hemvistlandet.

* Svenska leverantörer skall ha F-skattsedel.

* En leverantör som är en juridisk person kan uteslutas från en upphandling om företrädarna (VD m.fl.) begått brott i yrkesutövningen (enbart under tröskelvärdena).

* En upphandlande enhet skall få kontrollera en leverantörs finansiella och ekonomiska ställning samt tekniska förmåga och kapacitet.

* En upphandlande enhet skall få begära att en anbudsgivare redovisar vilka underentreprenörer som anlitas.

* Sverige bör initiera ett arbete i syfte att skärpa EU-direktiven om offentlig upphandling när det gäller vilka krav som får ställas på en leverantör.

Utredningens förslag, bedömningar och rekommendationer grupperade på olika departement

Utredningen behandlar ett flertal branscher samt en hel del frågor av mer eller mindre generell karaktär, bl.a. offentlig upphandling och myndighetssamverkan. Det ligger därför i sakens natur att betänkandet innehåller ett spektrum av förslag, bedömningar och rekommendationer som tar sikte på flera sakområden och därmed departement. I syfte att ge läsaren en överblick över betänkandets innehåll avseende olika sakområden redovisas nedan betänkandets olika delar grupperade departementsvis.

Justitiedepartementet

* Krav införs i kontanthandeln att all försäljning skall registreras i typgodkända kassaregister och att kvitto tillhandahålls kunden.

* I bokföringslagen anges att gemensam verifikation, som skall sparas, utgörs av kontrollremsa från kassaapparat.

* En nationell kampanj genomförs för att motverka svartjobb. Kampanjen skall synliggöra ekobrottslighetens effekter på samhällsekonomin genom att de ökade skatteintäkter, som blir följden av regeringens samlade strategi mot ekobrott, kommer skattebetalarna till godo genom exempelvis återbetalning av skatt och satsningar inom välfärdssystemet.

* En ny förenklad företagsform föreslås utarbetas och införas för näringsidkare som i vid bemärkelse utför hushållstjänster. Syftet är att få bort svartjobben i hushållssektorn.

* Förekomsten av och riskerna med korruption bör utredas i särskild ordning.

* Preventiv Ekonomisk Kontroll (PEK), Operation Krogsanering och annan myndighetssamverkan är bra metoder för att bekämpa ekonomisk brottslighet. Ett ökat erfarenhetsutbyte och förenklade sekretessregler kan förbättra metoden.

Kommunikationsdepartementet

* Taxifordons taxametrar skall regelbundet tömmas i en tömningscentral.

* Taxiförare som har dömts för ekonomisk brottslighet skall inte få taxiförarlegitimation.

* För effektivare handläggning av tillstånds- och tillsynsärenden inom yrkestrafiken skall informationsutbytet mellan myndigheter förbättras, bl.a. genom sambearbetning av register.

Socialdepartementet

* Alkoholinspektionen får överklaga kommunernas beslut i ärenden om serveringstillstånd. Kommunen skall bereda länsstyrelsen möjlighet att yttra sig i tillståndsärenden.

* För effektivare handläggning av tillstånds- och tillsynsärenden om serveringstillstånd skall informationsutbytet mellan myndigheter förbättras, bl.a. genom sambearbetning av register.

Finansdepartementet

Skattefrågor:

* Ett system med licensavgifter utarbetas och införs till en början i taxi- och frisörbranscherna. På lite sikt bör licensavgift införas även i restaurangbranschen. Fler kontantbranscher behöver kartläggas. Efter detta bör licensavgift införas i ett flertal branscher.

* Restauranger med serveringstillstånd skall återfå 50 procent av alkoholskatten på vin och sprit.

* I städ-, flytt- och byggbranscherna skärps kraven för att få F-skattsedel. En F-skattsedel skall inte utfärdas om skattemyndigheten har skälig anledning att anta att sökanden inte kommer att fullgöra sina skyldigheter att redovisa och betala skatter och avgifter.

* Från ersättning till underentreprenör vid städ- och flyttarbete skall skatteavdrag göras även om mottagaren har F-skattsedel.

* På sikt bör ett generellt uppbördssystem införas där skatteavdrag görs för samtliga utbetalningar till uppdragstagare.

* Skattemyndigheten får rätt att begära att en arbetsgivare månatligen anger för vilka arbetstagare innehållen preliminär skatt och arbetsgivaravgifter betalas.

* Den nuvarande skattereduktionen permanentas för utgifter för arbeten på småhus och bostadsrätter.

Offentlig upphandling:

* Upphandlande enheter skall förkasta orimligt låga anbud som anbudsgivaren inte kunnat ge någon rimlig förklaring till.

* Skärpt kontroll av utländska leverantörers registrering i företagsregister i hemvistlandet.

* Skärpt kontroll av utländska leverantörers restföringar av skatter och avgifter i hemvistlandet.

* Svenska leverantörer skall ha F-skattsedel.

* En leverantör som är en juridisk person kan uteslutas från en upphandling om företrädarna (VD m.fl.) begått brott i yrkesutövningen (enbart under tröskelvärdena).

* En upphandlande enhet skall få kontrollera en leverantörs finansiella och ekonomiska ställning samt tekniska förmåga och kapacitet.

* En upphandlande enhet skall få begära att en anbudsgivare redovisar vilka underentreprenörer som anlitas.

* Sverige bör initiera ett arbete i syfte att skärpa EU-direktiven om offentlig upphandling när det gäller vilka krav som får ställas på en leverantör.

* Vid bygg- och flyttarbeten samt vid städentreprenader som utförs för den offentliga sektorns räkning bör i avtalen föreskrivas att all personal skall bära synliga namnbrickor samt kunna uppvisa ID-kort. Vidare skall leverantören till beställaren ge in aktuella listor över den personal som utför arbetet.

* Vid bygg- och flyttarbeten samt vid städentreprenader som utförs för den offentliga sektorns räkning bör i avtalen föreskrivas att den upphandlande enheten förbehåller sig rätten att kontrollera och godkänna underentreprenörer. Avtalet kan också kompletteras med vitesklausuler om att huvudentreprenören ansvarar för underentreprenörers skatter och avgifter.

* Vid upphandling av färdtjänst och godstransporter bör i avtalen föreskrivas att samma krav skall ställas på leverantören (beställnings- eller lastbilscentral) som på underentreprenörerna (taxiföretag och åkerier).

Utbildningsdepartementet

* Det är viktigt med en ökad satsning på forskning om den ekonomiska brottslighetens metoder, omfattning och skadeverkningar.

Näringsdepartementet

* Den egensanering som sker inom bl.a. bygg-, städ-, flytt- och restaurangbranscherna, bl.a. etiska krav för medlemskap i branschorganisationer, motverkar oseriösa företag och bör stödjas och utvecklas.

Inrikesdepartementet

* Statliga subventioner på byggsidan bör utformas så att de faktiska kostnaderna redovisas.

* Statliga subventioner bör, förutom vid egen-regi-byggen, enbart avse arbeten som utförs av näringsidkare med F-skattsedel.

* De auktorisations- och garantisystem som införts i byggbranschen ökar intresset för att anlita seriösa företag och motverkar, liksom andra kvalitetshöjningar, ekobrott.

* Statsmakterna bör inbjuda bygg- och försäkringsbranscherna att undersöka i vilken utsträckning försäkringsbolagens kontantregleringar leder till att försäkringstagare anlitar svart arbetskraft eftersom kostnaderna för återställningsarbetet inte behöver redovisas för försäkringsbolagen.

* Utredningen instämmer i Konsumentverkets förslag att informationsskyldigheten (namnskylt) vid tillfällig försäljning skall stramas upp, t.ex. genom att kommunerna får utföra kontrollen.

* Trygg Hansas modell för att välja ut företag som åtgärdar skador bör tas efter av andra försäkringsbolag. Krav ställs bl.a. på att företagen inte är restförda för skatter och avgifter.

Flertalet departement

Enligt utredningens bedömning är förebyggande metoder det effektivaste sättet att motverka ekonomisk brottslighet. Genom att lägga tonvikten på att minska möjligheterna till brott och att försvåra för den

som försöker utnyttja systemen kommer färre brott att begås.

De system och regelverk som finns för olika former av myndighetstillstånd, statliga företagsstöd, EU-bidrag, myndigheters tillsyn över verksamheter och den offentliga sektorns upphandling kan användas som administrativa filter för att utestänga ekonomisk och organiserad brottslighet från att integreras med den reguljära ekonomin. Enligt utredningens bedömning bör dessa system och regelverk på ett systematiskt sätt kunna användas för att motverka ekonomisk och organiserad brottslighet.

I betänkandet har utredningen använt några administrativa system i syfte att utestänga ekonomisk brottslighet. Det gäller den tillstånds- och tillsynsreglering som gäller för restaurangbranschen och yrkestrafiken, den offentliga upphandlingen, bidragsregler för att uppföra eller renovera byggnader och F-skattsedel i bygg-, städ- och flyttbranscherna.

Utöver det område som utredningen behandlat finns ett stor antal regelsystem för tillstånd, tillsyn och bidrag. Exempelvis bestämmelser om registrering av juridiska personer, tillsyn över miljöfarlig verksamhet samt svenska och EU-relaterade näringsbidrag. Frågan om hur dessa system kan användas för att motverka ekonomisk och organiserad brottslighet bör undersökas vidare.

Den blivande Ekobrottsmyndigheten bör ger en central funktion i det preventiva arbetet genom att fungera som kontrollorgan inför olika myndigheters beslut om tillstånd och bidrag samt i samband med tillsyn. För detta krävs att ett datasystem byggs upp som innehåller information om juridiska personer, de juridiska personernas företrädare och ägare, brottsbelastningar m.m.

Summary

The Commission was instructed to investigate three separate areas. The first concerned fraud prevention measures in various commercial sectors. The Commission established the sectors in which economic crime and fraud occur and proposed appropriate fraud prevention measures. The second concerned ways of improving control procedures in connection with the issue of permits and licences, the payment of grants and aid, and supervision, in order to prevent economic crime. The third assignment consisted in proposing more stringent public procurement rules in order to ensure that unscrupulous firms are excluded from tender procedures.

The implication of most of the Commission's proposals is that enterprises should be required to pay the taxes for which they are liable at an earlier stage.

Economic crime is one of the most serious problems in Sweden today. Some estimates of the extent of the black economy are shown in the table below.

SEK 46 billion	tax evasion in 1991
SEK 100-150 billion	annual turnover of economic crime
3-5 per cent of GDP	extent of tax evasion per year
SEK 1.5-3.3 billion	excess amounts paid out every year in sickness benefit, disability pensions and unemployment benefit due to fraud

The amounts involved indicate a need for radical measures to combat economic crime.

Investigation of commercial sectors

The Commission investigated:

* the commercial traffic sector, i.e. taxi and haulage services, including removals
* restaurants
* hairdressing businesses
* the construction sector
* cleaning companies
* casual trading (market trade, street vending etc.)

The Commission established that economic crime occurs in the taxi, removal, restaurant, hairdressing and cleaning sectors and parts of the construction sector. It also found that casual trading, which is a special form of retail trading rather than a line of business, is in the danger zone. The incidence of economic crime among haulage contractors, other than removal firms, is no higher than in other sectors. The Commission's findings are based on existing data. This does not mean that economic crime does not occur, or even that it occurs on a smaller scale, in other sectors; there is simply not enough research to allow any reliable assessment to be made as to its extent.

Many of the Commission's proposals are of a general nature and are designed to reduce the opportunities for economic crime irrespective of the sector.

The Commission's analyses and proposals are based on structural factors rather than on a breakdown by sectors.

The taxi, restaurant and hairdressing sectors, and casual trading, are classified as *cash sale sectors,* while the construction, cleaning and removal sectors are classified as *contracting sectors.* The latter group includes a subgroup, the *consumer sector,* which comprises building jobs and domestic services (e.g. cleaning) for private consumers.

Cash sale sectors

The main feature of the cash sale sectors is that they involve a large number of small transactions (often cash transactions) and the customers, who are usually private individuals, have no particular use for receipts. Such enterprises are usually small and have no need of internal cash control procedures, since the business owner himself controls the cash flow. This structure is conducive to tax evasion, and the more competitive the sector, the greater the incentive not to report

all the income received.

The Commission makes the following assessments and proposals with respect to the cash sale sectors:

* A licence fee system should be designed and introduced, to start with, for taxi and hairdressing businesses. Licence fees should later be introduced in the restaurant sector too. These fees should involve an obligation to pay a minimum level of taxes on the business transacted by the enterprise. This would raise the amount of taxes paid to an acceptable level and make it impossible to evade them. The purpose of the licence fee system would not be to replace the conventional tax system, but to support it. In the taxi sector, for example, the fee would be fixed in proportion to the number of vehicles and the extent to which they are used. Further cash sale sectors should also be investigated, after which licence fees should be introduced, for example, for laundries, florists and confectioners.

* All cash retail sales should be registered in type approved cash registers and customers should be given receipts. The changeover to the new cash registers should take place on a flexible basis during a transitional period.

* In order to improve supervision, it should be stipulated in the Accounting Act that the only valid vouchers for accounting purposes are cash register audit strips, which must be saved.

The Commission presents the following assessments and proposals with respect to individual cash sale sectors.

Commercial traffic

* Meters in taxis must be emptied regularly in an emptying station.

* Licences should not be issued to taxidrivers who have been convicted of economic crimes.

* To make licensing and supervision procedures in the commercial traffic sector more effective, information exchange between the authorities concerned should be improved, e.g. by cross-matching data files.

* Public procurement contracts relating to transportation services for the elderly and disabled and freight transport should stipulate that the subcontractor (the taxi operators' or haulage contractors' association)

should be subject to the same requirements as the supplier (the individual taxi operator or haulier).

Restaurants

* Licensed restaurants should be refunded at least 50 per cent of the tax on alcoholic beverages. To be eligible for refunds restaurants would have to submit an application specifying the amounts of alcoholic beverages sold.

* The National Alcohol Board should be authorized to appeal against decisions to grant licences to sell alcoholic beverages. Municipalities should request an opinion from the county administrative board before a licence is granted.

* To make the procedures for granting and supervision of licences more effective, information exchange between the authorities concerned should be improved, e.g. by cross-matching data files.

Casual trading

* The Commission endorses the National Board for Consumer Policies' proposal for more stringent enforcement of the obligation for traders to identify themselves (by putting up a sign-board), for example by authorizing the municipalities to carry out checks.

Contracting sectors

Construction, cleaning and removal services are examples of contracting sectors, where payment is normally made by invoice. Many customers are organizations that need invoices for accounting purposes. This eliminates many of the problems existing in the cash sale sectors. To a greater or lesser extent, contractors in the construction, cleaning and removal sectors engage subcontractors to execute their orders. One problem in these sectors is the existence of unscrupulous subcontractors who undercut competitors by not paying their taxes.

Occasionally, subcontractors are asked by contractors to issue fictitious invoices in order to make deductions in their accounts. The funds "made available" by this practice are then used to pay "cash in hand" to the contractor's employees or go into the business owner's pocket.

The Commission makes the following assessments and proposals with respect to contracting sectors:

* The requirements for the issue of tax assessment certificates (which show that the holder is liable to pay withholding tax and payroll taxes) in the construction, cleaning and removal sectors should be made more stringent. Certificates should only be issued where the tax authority has reason to assume that the applicant is likely to comply with his obligation to make tax returns and pay taxes.

* Tax should be deducted from payments to a subcontractor for cleaning and removals even if the recipient has a tax assessment certificate.

* Contracts relating to construction, removals and cleaning contracts for the public sector should contain a clause to the effect that the purchasing entity reserves the right to investigate and approve subcontractors. They could also include clauses holding the supplier responsible for the payment of subcontractors' taxes.

* Contracts relating to construction, removals and cleaning contracts for the public sector should stipulate that all personnel must wear visible identity discs and carry identity cards. The supplier should also present the client with up-to-date lists of the personnel who are performing the work in question.

* Eventually, a general tax collection system should be introduced under which taxes are deducted at source from all payments to suppliers.

The consumer sector

The provision of services to private customers, in particular building jobs and domestic services, by firms that do not pay taxes represents a major problem. The Commission's investigations indicate that, as regards domestic services, the problem is becoming increasingly serious.

The Commission presents the following proposals regarding the consumer sector:

* The existing tax rebate for housing repairs and improvements should be made permanent.

* The Government and Parliament should invite representatives of the construction and insurance sectors to investigate the extent to which insurance companies' cash settlement of claims leads to the insured employing illegal workers since they are not under any obligation to account for the costs of repairs to the insurance companies.

* Rules on a new simplified type of company should be drafted and adopted for the provision of domestic services in the broad sense. The level of taxes payable by such companies should be such as to ensure that there is a demand for the provision of these services on a legitimate basis.

The construction sector

In addition to the proposals mentioned above, the Commission makes the following assessments and proposals:

* Government grants for construction should operate in such a way as to ensure that the actual costs must be reported.

* Apart from building projects under private management, government grants should only be payable for work done by operators with tax assessment certificates.

* The authorization and guarantee systems introduced in the construction sector will increase the attraction of engaging legitimate enterprises and will, together with other quality improvements, help to curb economic crime.

* All insurance companies should follow the example of Trygg Hansa, which disqualifies companies with tax arrears from contracts to repair damage covered by insurance.

General proposals

Several innovative approaches were proposed in the course of investigations. The Commission presents the following assessments and proposals in this respect:

* A national campaign should be launched to combat the use of illegal workers. The object of the campaign should be to demonstrate the effects of economic crime on the economy by using the increased tax revenue that results from the Government's measures to combat

economic crime for tax refunds and/or expenditure on the social welfare system.

* The self-regulation that is taking place in the construction, cleaning, removals and restaurant sectors, for example ethical criteria for membership of trade associations, discourage unscrupulous enterprises and should be supported and developed.

* Cooperation between authorities is a good way of combating economic crime. Operation Restaurant Cleanup and Preventive Economic Control are examples of effective actions. Increased exchanges of information and simplified rules on secrecy could prove useful in refining these methods.

* The tax authorities should be authorized to require employers to specify the employees for whom taxes are withheld and payroll taxes paid every month.

* Insufficient research has been done on the extent of, and the methods used and the damage done by, economic crime. The adverse effects of economic crime typically affect the community as a collective rather than the private individual. They are difficult to calculate, and attempts to do so must of necessity be based on unreliable calculation models. Certain types of damage, such as disruption of the market and environmental pollution, are practically impossible to quantify. Increased knowledge is essential before effective remedies can be tried. It is therefore important to intensify research on economic crime.

* Corruption greases the wheels of economic crime. Open frontiers and globalization increase the risk of serious corruption. The incidence of and risks involved in corruption should be made the subject of a special investigation.

Better controls in conjunction with licences, supervision and aids

Economic crime exploits enterprises as vehicles for its criminal activities. Organized crime too uses enterprises for its own purposes and diversifies its activities by establishing and acquiring enterprises. In other words, both economic crime and organized crime infiltrate the regular economy.

Both legitimate enterprises and the community as a whole must protect themselves against crime, which requires substantial resources

and damages the economy. Perhaps the most serious threat to free enterprise is the exploitation and abuse by economic crime and organized crime of the transparent system of rules on which all commercial enterprise is based.

In the Commission's view, preventive methods are the most effective means of reducing the opportunities for crime, and placing obstacles in the path of those who try to take advantage of the system will reduce the incidence of crime.

The systems and regulatory frameworks that apply to permits and licences, government support for businesses, EU aid, authorities' supervision and public procurement can be used as administrative filters to exclude economic and organized crime from integration into the regular economy. In the Commission's view, it should be possible to use these systems and frameworks systematically for the purpose of combating economic and organized crime.

The Commission's report reviews several administrative systems that could be used as a means of excluding criminal elements from the business sector, for example the system for the granting of licences and supervision in the restaurant and commercial traffic sectors, the public procurement system, the rules governing grants for the construction or renovation of buildings and the requirement for tax assessment certificates in the construction, cleaning and removal sectors.

There are many systems of rules for permits, supervision and government aids, and licences apart from those covered by the investigation for example those relating to the registration of legal persons, supervision of environmentally hazardous activities and government and EU support for industry and commerce. The possibility of using these systems to combat economic and organized crime should be further investigated.

The National Economic Crime Agency which is to be set up should be assigned a central preventive function by acting as a review body in connection with decisions on licences and support and with supervisory matters. This would make it be necessary to set up a database containing information about legal persons, their representatives and owners, the latters' criminal records etc.

Public procurement

Public procurement in Sweden alone accounts for an annual turnover of 300 billion SEK and thus represents a very significant economic factor. Since a substantial proportion of this procurement relates to sectors

where economic crime is prevalent, there is an obvious connection between the Commission's investigation of fraud prevention measures in commerce, the construction, cleaning, taxi and removals sectors in particular, and public procurement. Public procurement is thus an appropriate area in which to start the cleaning up process.

In addition to the sector-by-sector treatment of the subject, the Commission makes the following assessments and proposals:

* Purchasing entities should reject exceptionally low tenders for which the tenderer cannot give a reasonable explanation.

* Stricter checks of non-Swedish suppliers in the register of companies in their country of domicile.

* Stricter checks of non-Swedish suppliers' tax arrears in their country of domicile.

* Swedish suppliers should be required to produce tax assessment certificates.

* It should be possible to exclude legal persons from a tender procedure if their directors etc. have been convicted of any offence in the exercise of their profession (applies only to tenders involving amounts under the EU threshold values).

* Purchasing entities should be authorized to check suppliers' financial status and technical capability.

* Purchasing entities should be authorized to require tenderers to give particulars of the subcontractors engaged by them.

* Sweden should urge the adoption of more stringent provisions relating to the requirements to be fulfilled by suppliers under EEC directives.

Författningsförslag

1. Förslag till lag om skärpta krav för utfärdande av F-skattsedel i vissa branscher, m.m.

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om skärpta krav för att utfärda F-skattsedel till den som till någon del utför städ-, flytt-, bygg-, hantverks- eller anläggningsarbete åt uppdragsgivare. Lagen innehåller också bestämmelser om skatteavdrag från ersättning för flytt- eller städarbete som utförts av en underentreprenör.

Utöver vad som anges i 4 kap. 11 och 13 §§ skattebetalningslagen (1997:483) och i stället för vad som föreskrivs i 5 kap. 5 § skattebetalningslagen tillämpas bestämmelserna i denna lag.

Hinder mot att utfärda F-skattsedel

2 § En F-skattsedel får inte utfärdas om skattemyndigheten har skälig anledning att anta att sökanden inte kommer att fullgöra sina skyldigheter att redovisa och betala skatter.

3 § Om sökanden är en juridisk person skall, vad som sägs i 2 § om sökanden, gälla även

1. verkställande direktör och annan som genom en ledande ställning har ett bestämmande inflytande över den juridiska personens verksamhet,

2. styrelseledamöter och styrelsesuppleanter som till följd av eget eller närståendes ekonomiska intresse har en väsentlig gemenskap med den juridiska personen som är grundad på andelsrätt eller därmed jämförligt ekonomiskt intresse,

3. bolagsmännen i handelsbolag.

Som närstående till en styrelseledamot eller en styrelsesuppleant anses den som enligt 4 kap. 3 § första stycket konkurslagen (1987:672) är att anse som närstående till gäldenären.

4 § En F-skattsedel får inte utfärdas

1. förrän två år efter återkallelsebeslutet, om en tidigare utfärdad F-skattsedel varit återkallad,

2. förrän två år efter den tidpunkt då en F-skattsedel kunde ha återkallats, om en sådan hade varit utfärdad.

Tidsfristen enligt första stycket 2 beräknas från tidpunkten för ett beslut som kunde ha legat till grund för återkallelsen, såsom taxeringsbeslut, konkursbeslut eller dom i brottmål.

5 § Vid den riskbedömning som skall göras enligt 2 § får skattemyndigheten beakta, med iakttagande av den tvåårsfrist som anges i 4 §, omständigheter som ligger högst fem år tillbaka i tiden.

6 § Vad som sägs om att utfärda en F-skattsedel skall också gälla återkallelse av en F-skattsedel.

Skatteavdrag vid städ- eller flyttarbete

7 § Även om mottagaren har F-skattsedel skall skatteavdrag göras från ersättning för flytt- eller städarbete som utförts av en underentreprenör.

Med underentreprenör avses en näringsidkare som anlitas av en annan näringsidkare för att utföra ett arbete som den andre näringsidkaren åtagit sig att uföra åt en beställare.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1998. Lagen tillämpas första gången i fråga om F-skattsedel som avser inkomståret 1999.

2. Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom förskrivs att det i brottsbalken skall införas en ny bestämmelse, 11 kap. 5 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	11 kap.
	5 a §
	Den som med uppsåt eller av oaktsamhet säljer varor eller tjänster i strid med bestämmelserna i 5 a § i bokföringslagen (1976:125) döms för kassaregisterbrott till böter eller fängelse i högst sex månader.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1998.

3. Förslag till lag om ändring i lagen (1965:94) om polisregister m.m.

Härigenom föreskrivs att 3 § i polisregisterlagen (1965:94) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
3 §[1]	
Utdrag av eller upplysning om innehållet i polisregister skall meddelas, när framställning därom görs av	
1. justitiekanslern, riksdagens ombudsmän, rikspolisstyrelsen, den centrala utlänningsmyndigheten, länsstyrelse, länsrätt, polismyndighet, allmän åklagare eller Alkoholinspektionen;	1. justitiekanslern, riksdagens ombudsmän, rikspolisstyrelsen, den centrala utlänningsmyndigheten, länsstyrelse, länsrätt, polismyndighet, allmän åklagare, Alkoholinspektionen, *skattemyndighet* eller *Patent- och registreringsverket*;

2. annan myndighet, om och i den mån regeringen för visst slag av ärenden eller för särskilt fall ger tillstånd därtill;

3. enskild, om han behöver utdraget för att ta till vara sin rätt i främmande stat, för att få tillstånd att inresa, vistas, bosätta sig eller arbeta i främmande stat eller för att pröva fråga om anställning eller uppdrag i verksamhet, som avser vård eller som är av betydelse för rikets säkerhet eller för förebyggandet eller beivrandet av brott, och regeringen i förordning medgivit att utdrag eller upplysning lämnas för sådant ändamål eller, i annat fall, om den enskilde styrker att hans rätt är beroende av upplysning ur registret och regeringen medger att upplysningen meddelas.

Regeringen kan förordna att en myndighet som avses i första stycket får ha terminalåtkomst till polisregister.

Denna lag träder i kraft den 1juli 1998.

[1]Senaste lydelse 1994:1743.

4. Förslag till lag om ändring i bokföringslagen (1976:125)

Härigenom föreskrivs att 5 § bokföringslagen (1976:125) skall ha följande lydelse och att det införs en ny paragraf, 5 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

5 §

Bokföringen skall för varje affärshändelse grundas på handling som härrör från affärshändelsen eller särskilt upprättas med uppgifter om denna (verifikation). Har den bokföringsskyldige tagit emot handling om affärshändelsen, skall denna handling användas som verifikation. Om det är påkallat med hänsyn till arten av mottagen handling, får bokföringen i stället grundas på särskilt upprättad hänvisningsverifikation.

Verifikation skall på varaktigt sätt innehålla uppgifter om när den upprättats, när affärshändelsen inträffat, vad denna avser, vilket belopp den gäller, vilken motpart den berör samt, i förekommande fall, vilka handlingar som legat till grund för affärshändelsen och var originalhandling förvaras.

För likartade affärshändelser får gemensam verifikation användas, om den innehåller eller hänvisar till uppgifter enligt andra stycket i fråga om de affärshändelser som verifikationen omfattar. Gemensam verifikation får även användas för inbetalningarna under en dag vid kontant försäljning av varor och tjänster, om försäljningen sker under sådana förhållanden att enskild verifikation med uppgifter enligt andra stycket ej kan upprättas utan svårighet. *I sådant fall får gemensam verifikation utgöras av kontrollremsa från kassaapparat, kassarapport eller annan handling som anger summan av*

För likartade affärshändelser får gemensam verifikation användas, om den innehåller eller hänvisar till uppgifter enligt andra stycket i fråga om de affärshändelser som verifikationen omfattar. Gemensam verifikation får även användas för inbetalningarna under en dag vid kontant försäljning av varor och tjänster, om försäljningen sker under sådana förhållanden att enskild verifikation med uppgifter enligt andra stycket ej kan upprättas utan svårighet. *Gemensam verifikation utgörs av kontrollremsa från kassaapparat. Om företaget har ett väl fungerande system för intern kontroll får den*

erhållna betalningar.

gemensamma verifikationen bestå av kassarapport eller annan handling som anger summan av erhållna betalningar.

Verifikationerna skall på varaktigt sätt vara försedda med verifikationsnummer eller andra identifieringstecken och i övrigt erforderliga uppgifter så att sambandet mellan verifikation och bokförd post utan svårighet kan fastställas. Verifikationerna skall både före och efter bokföring förvaras ordnade på betryggande och överskådligt sätt. Sker rättelse i verifikation, skall anges när rättelsen skett och vem som företagit den.

5 a §

Den som mot kontant betalning säljer varor eller tjänster huvudsakligen till enskilda konsumenter skall registrera all försäljning i ett godkänt kassaregister och ta fram ett av registret framställt kvitto samt tillhandahålla kunden detta.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer lämnar närmare föreskrifter om kassaregister och kan föreskriva om undantag från skyldigheten att ha godkänt kassaregister.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1998.

5. Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härmed föreskrivs att 9 kap. 24 § i sekretesslagen (1980:100) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
9 kap.	
24 §[1]	
Sekretess gäller hos tillstånds- eller tillsynsmyndighet enligt alkohollagen (1994:1738) för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller dock inte beslut i ärenden om tillstånd.	Sekretess gäller hos tillstånds- eller tillsynsmyndighet enligt *yrkestrafiklagen (1988:263) och* alkohollagen (1994:1738) för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider skada eller men om uppgiften röjs. Sekretess gäller dock inte beslut i ärende om tillstånd.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1998.

[1]Senaste lydelse 1994:1739.

6. Förslag till lag om ändring i utsökningsregisterlagen (1986:617)

Härigenom föreskrivs att 1 § utsökningsregisterlagen (1986:617) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*

1 §[1]

För de ändamål som anges i denna paragraf skall med jälp av automatisk databehandling föras dels ett för hela landet gemensamt utsökningsregister (det centrala utsökningsregistret), dels ett regionalt utsökningsregister för varje län.

Registren skall användas inom exekutionsväsendet för

1. verkställighet enligt utsökningsbalken,
2. verkställighet eller tillsyn enligt annan författning,

2 a. indrivning enligt lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.,

3. avräkning enligt lagen (1985:146) om avräklning vid återbetalning av skatter och avgifter,
4. planering och tillsyn av verksamhet som avses under 1-3,
5. fördelning av mål, ärenden och handlingar mellan kronofogdemyndigheter samt redovisning till sökanden.

Registren får användas av myndigheter utanför exekutionsväsendet för

1. ändamål som avses i andra stycket 3,
2. planering, samordning och uppföljning av revisions- ocjh annan kontrollverksamhet vid beskattning och tulltaxering,
3. utredningar vid bestämmande och uppbörd av skatter, tullar och socialavgifter,

4. tillsyn över innehavare av trafiktillstånd och trafikansvariga enligt yrkestrafiklagen (1988: 263).	4. tillsyn över innehavare av trafiktillstånd och trafikansvariga enligt yrkestrafiklagen (1988: 263),
	5. tillsyn över innehavare av serveringstillstånd enligt alkohollagen (1994:1738).

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1998.

[1]Senaste lydelse 1996:1439.

7. Förslag till lag om ändring i yrkestrafiklagen (1988:263)

Härigenom föreskrivs att 6 § yrkestrafiklagen (1988:263) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
6 §	
Trafiktillstånd får ges endast till den som med hänsyn till yrkeskunnande, ekonomiska förhållanden, vilja och förmåga att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt samt andra omständigheter av betydelse bedöms vara lämplig att driva verksamheten.	Trafiktillstånd får ges endast till den som *visar att han* med hänsyn till yrkeskunnande, ekonomiska förhållanden, vilja och förmåga att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt samt andra omständigheter av betydelse bedöms vara lämplig att driva verksamheten.

I fråga om aktiebolag, handelsbolag och ekonomiska eller ideella föreningar skall prövningen avse den eller de som är trafikansvariga. Därutöver skall, utom när det gäller yrkeskunnande, prövningen avse bolaget respektive föreningen samt

1. verkställande direktör och annan som genom en ledande ställning har ett bestämmande inflytande över verksamheten,
2. styrelseledamöter och styrelsesuppleanter som till följd av eget eller närståendes ekonomiska intresse har en väsentlig gemenskap med den juridiska personen som är grundad på andelsrätt eller därmed jämförligt ekonomiskt intresse,
3. bolagsmännen i handelsbolag.

Som närstående till en styrelseledamot eller en styrelsesuppleant anses den som enligt 4 kap. 3 § första stycket konkurslagen (1987:672) är att anse som närstående till gäldenären.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1998.

8. Förslag till lag om ändring i lagen (1992:1528) om offentlig upphandling

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1992:1528) om offentlig upphandling[1]

dels att 1 kap. 23 §, 4 kap. 26 § och 6 kap. 9, 12 och 14 §§ skall ha följande lydelse,

dels att i lagen skall införas två nya paragrafer, 6 kap. 9 a och 9 b §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
1 kap.	
23 §[2]	
En upphandlande enhet *får* förkasta anbud som den anser vara orimligt lågt, dock först sedan enheten skriftligen begärt förklaring till det låga anbudet och inte fått tillfredsställande svar. Hänsyn får tas endast till förklaringar som kan godtas på objektiva grunder, såsom kostnaderna i tillverkningen eller utförandet, de tekniska lösningarna, och originaliteten i anbudsgivarens förslag.	En upphandlande enhet *skall* förkasta anbud som den anser vara orimligt lågt, dock först sedan enheten skriftligen begärt förklaring till det låga anbudet och inte fått tillfredsställande svar. Hänsyn får tas endast till förklaringar som kan godtas på objektiva grunder, såsom kostnaderna i tillverkningen eller utförandet, de tekniska lösningarna, och originaliteten i anbudsgivarens förslag.

Vid upphandling enligt 2, 3 eller 5 kap. skall en upphandlande enhet, som i förfrågningsunderlaget angett att den skall anta det anbud som har lägst anbudspris men som förkastat ett anbud av det skälet att det bedömts vara orimligt lågt, lämna en rapport om sitt beslut till Europeiska gemenskapernas kommission.

4 kap.

26 §[3]

Ett anbud som är orimligt lågt men som förklaras av att anbuds-

[1]Lagen omtryckt 1993:1468.

[2]Lydelse enligt prop. 1996/97:153.

[3]Lydelse enligt prop. 1996/97:153.

givaren tagit emot statligt stöd får förkastas, om anbudsgivaren trots förfrågan inte visat att Europeiska gemenskapernas kommission underrättats om stödet enligt artikel 93.3 i Romfördraget eller att kommissionen godkänt stödet.

Att en upphandlande enhet *får* förkasta orimligt låga anbud *även* i andra fall följer av 1 kap. 23 § första stycket.

Att en upphandlande enhet *skall* förkasta orimligt låga anbud i andra fall följer av 1 kap. 23 § första stycket.

6 kap.

9 §[4]

En leverantör kan uteslutas från deltagande i upphandling om han

1. är i konkurs eller likvidation, är under tvångsförvaltning eller är föremål för ackord eller tills vidare har inställt sina betalningar eller är underkastad näringsförbud,

2. är föremål för ansökan om konkurs, tvångslikvidation, tvångsförvaltning, ackord eller annat liknande förfarande,

3. är dömd för brott avseende yrkesutövningen enligt lagakraftvunnen dom,

4. har gjort sig skyldig till allvarligt fel i yrkesutövningen,

5. inte har fullgjort sina åligganden avseende *svenska skatter eller socialavgifter.*

5. inte har fullgjort sina åligganden avseende *socialförsäkringsavgifter eller skatt i det egna landet eller i det land där upphandlingen sker.*

En upphandlande enhet har rätt att av en leverantör begära upplysningar om förhållanden som avses i första stycket.

Innan ett skriftligt anbud antas skall den upphandlande enheten, om det inte är onödigt, kontrollera om leverantören är

1. registrerad i aktiebolags-, handels- eller föreningsregistret,

1. registrerad *i det land där han driver verksamhet enligt landets regler om* aktiebolags- *eller handelsregister eller liknande register,*

2. registrerad för redovisning och inbetalning av mervärdesskatt, innehållen preliminär *A-skatt och arbetsgivaravgifter,* och

2. registrerad för redovisning och inbetalning av mervärdesskatt, innehållen preliminär *skatt för arbetstagare, socialförsäkringsavgifter och för näringsidkare här i landet, F-skatt,* och

[4]Senaste lydelse 1994:614.

3. fri från skulder för *svenska* skatter och socialavgifter.

En upphandlande enhet som av leverantören begär upplysningar om förhållanden som avses i första *och* tredje styckena skall i förfrågningsunderlaget, annonsen eller skrivelsen ange på vilket sätt leverantören kan lämna upplysningarna.

3. fri från skulder för skatter och socialförsäkringsavgifter *i det egna landet eller i det land upphandlingen sker.*

En upphandlande enhet får begära upplysningar om en leverantörs tekniska förmåga och kapacitet samt om hans finansiella och ekonomiska ställning.

En upphandlande enhet som av leverantören begär upplysningar om förhållanden som avses i första, tredje *och fjärde* styckena skall i förfrågningsunderlaget, annonsen eller skrivelsen ange på vilket sätt leverantören kan lämna upplysningarna.

9 a §

Om leverantören är en juridisk person skall, vad som i 9 § första stycket 3 och 4 sägs om en leverantörs brott respektive fel, gälla även

1. verkställande direktör och annan som genom en ledande ställning har ett bestämmande inflytande över verksamheten,

2. styrelseledamöter och styrelsesuppleanter som till följd av eget eller närståendes ekonomiska intresse har en väsentlig gemenskap med den juridiska personen som är grundad på andelsrätt eller därmed jämförligt ekonomiskt intresse,

3. bolagsmännen i handelsbolag.

Som närstående till en styrelseledamot eller en styrelsesuppleant anses den som enligt 4 kap. 3 § första stycket konkurslagen

(1987:672) är att anse som närstående till gäldenären.

9 b §

I förfrågningsunderlaget får den upphandlande enheten begära att anbudsgivaren i anbudet redovisar vilka delar av upphandlingskontraktet som han avser lägga ut på någon annan (tredje man).

12 §[5]

En upphandlande enhet skall anta antingen

1. det anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga, eller
2. det anbud som har lägst anbudspris.

Vid bedömningen av vilket anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet, skall enheten ta hänsyn till samtliga omständigheter såsom pris, leveranstid, driftkostnader, kvalitet, estetiska, funktionella och tekniska egenskaper, service, tekniskt stöd, miljöpåverkan m.m. Enheten skall i förfrågningsunderlaget eller i annonsen om upphandling ange vilka omständigheter den tillmäter betydelse. Omständigheterna skall om möjligt anges efter angelägenhetsgrad, med den viktigaste först.

Föreligger det fallet att en upphandlande enhet *skall anta det anbud som har lägst anbudspris, får* enheten förkasta anbud som den anser vara orimligt lågt, dock först sedan enheten begärt förklaring till det låga anbudet och inte fått tillfredsställande svar. *Förklaringen skall begäras skriftligt.*

En upphandlande enhet *skall* förkasta anbud som den anser vara orimligt lågt, dock först sedan enheten *skriftligen* begärt förklaring till det låga anbudet och inte fått tillfredsställande svar. *Hänsyn får tas endast till förklaringar som kan godtas på objektiva grunder, såsom kostnaderna i tillverkningen eller utförandet, de tekniska lösningarna, och originaliteten i anbudsgivarens förslag.*

[5]Lydelse enligt prop. 1996/97:153.

14 §

När ett anbud har antagits skall den upphandlande enheten underrätta anbudsgivaren om detta snarast möjligt, dock senast före utgången av den tid under vilken anbudet är bindande för anbudsgivaren.

Anbudsgivare vars anbud inte har antagits skall snarast möjligt underrättas om detta.	Anbudsgivare vars anbud inte har antagits skall snarast möjligt underrättas om detta *och om vem som fick anbudet antaget.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1998.

9. Förslag till lag om ändring i lagen (1994:1564) om alkoholskatt

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1994:1564) om alkoholskatt att 31 b § skall ha följande lydelse och att förutvarande 31 b § skall benämnas 31 c §.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	31 b §
	Beskattningsmyndigheten medger efter ansökan återbetalning av alkoholskatt på vin och sprit som har förvärvats för och sålts i näringsverksamhet av innehavare av serveringstillstånd enligt 6 kap. 1 § alkohollagen (1994: 1738).
	Ansökan om återbetalning skall omfatta en period om ett kalenderkvartal och ges in till beskattningsmyndigheten inom ett år efter kvartalets utgång.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1998.

10. Förslag till lag om ändring i alkohollagen (1994:1738)

Härigenom föreskrivs i fråga om alkohollagen (1994:1738)

dels att 7 kap. 14 §, 8 kap. 1, 2 och 3 §§ och 9 kap. 2 § skall ha följande lydelse,

dels att i lagen skall införas en ny paragraf, 9 kap. 3 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
7 kap.	
14 §	
En ansökan om serveringstillstånd, som avser servering året runt eller årligen under viss tidsperiod, får inte bifallas utan att polismyndighetens yttrande inhämtas. Polismyndigheten skall i yttrandet redovisa de omständigheter som ligger till grund för myndighetens bedömning och därvid särskilt yttra sig om sökandens allmänna lämplighet för verksamheten.	
	Länsstyrelsen skall beredas tillfälle att yttra sig innan en ansökan om serveringstillstånd bifalles.
Om ansökan om serveringstillstånd avser servering inom eller invid militärt område, skall yttrande dessutom inhämtas från vederbörande militära chef innan ansökan får bifallas.	
8 kap.	
1 §	
Alkoholinspektionen utövar central tillsyn över efterlevnaden av denna lag och kan meddela allmänna råd till vägledning för tillämpningen av lagen.	Alkoholinspektionen utövar central tillsyn över efterlevnaden av denna lag och kan meddela allmänna råd till vägledning för tillämpningen av lagen. *Alkoholinspektionen skall också verka för att bestämmelserna i denna lag tillämpas likformigt.*
Länsstyrelsen utövar tillsyn inom länet. Länsstyrelsen skall också biträda kommunerna med råd i deras verksamhet.	
Den omedelbara tillsynen över efterlevnaden av bestämmelserna om servering av spritdrycker, vin och starköl utövas av kommunen och av	

polismyndigheten. Kommunen och polismyndigheten utövar också tillsyn över servering av och detaljhandel med öl.

2 §

På begäran av någon annan tillsynsmyndighet skall kommunen lämna de uppgifter som myndigheten behöver för sin tillsyn.

Polismyndigheten skall underrätta andra tillsynsmyndigheter om förhållanden som är av betydelse för dessa myndigheters tillsyn.

Kronofogdemyndigheten skall underrätta vederbörande tillsynsmyndighet om en tillståndshavare brister i sina skyldigheter att erlägga skatter eller socialavgifter. På begäran av länsstyrelse skall sådan underrättelse ges till denna.

På begäran av tillståndsmyndighet eller länsstyrelse skall skattemyndigheter och andra myndigheter som uppbär eller driver in skatter eller avgifter lämna uppgifter som tillståndsmyndigheten eller länsstyrelsen behöver för sin tillståndsprövning eller tillsyn.

Skattemyndigheten skall lämna tillståndsmyndighet eller länsstyrelse de uppgifter som dessa behöver för sin tillståndsprövning eller tillsyn.

Alkoholinspektionen skall underrätta kommun och länsstyrelse om uppgifter som är av betydelse för tillståndsprövning eller tillsyn.

3 §

Den som beviljats tillstånd skall hos tillståndsmyndigheten anmäla när han avser att påbörja verksamheten. Anmälan skall även göras om verksamheten läggs ned eller om avbrott görs i den. Anmälan skall också göras i fall verksamhetens omfattning förändras eller om det i övrigt sker någon förändring i verksamheten som är av betydelse för tillsynen. Även betydande förändring av ägarförhållanden skall anmälas.

Den som beviljats tillstånd skall hos tillståndsmyndigheten anmäla när han avser att påbörja verksamheten. Anmälan skall även göras om verksamheten läggs ned eller om avbrott görs i den. Anmälan skall också göras i fall verksamhetens omfattning förändras eller om det i övrigt sker någon förändring i verksamheten som är av betydelse för tillsynen. *Även betydande förändring av ägarförhållanden eller byte av person som omfattas av lämplighetsprövning enligt 7 kap. denna lag skall anmälas.*

Anmälan i denna paragraf skall göras i förväg. Om det förhållande som föranlett anmälningsskyldighet inte har kunnat förutses skall anmälan i stället göras utan dröjsmål.

9 kap.

2 §

Alkoholinspektionens och kommunens beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Det överklagade beslutet får inte ändras utan att den beslutande myndigheten har lämnats tillfälle att yttra sig.

Alkoholinspektionen *respektive kommunen får överklaga domstolens beslut.*

Alkoholinspektionen *får överklaga kommunens beslut.*

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

3 §

Kommunen får överklaga domstolens beslut när en enskild klagat.

Alkoholinspektionen får överklaga domstolens beslut när en enskild klagat på Alkoholinspektionens beslut och när Alkoholinspektionen klagat på kommunens beslut.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1998.

11. Förslag till lag om ändring i skattebetalningslagen (1997:483)

Härigenom föreskrivs i fråga om skattebetalningslagen (1997:483)

dels att 4 kap. 11 och 13 §§, 5 kap. 5 § och 15 kap. 6 § skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 10 kap. 38 §, och närmast före paragrafen en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*

4 kap.

11 §

En F-skattsedel får inte utfärdas

1. för den som har fått en tidigare utfärdad F-skattsedel återkallad enligt 13 § 3 eller 8 förrän två år efter återkallelsebeslutet,
2. för den som har fått en tidigare utfärdad F-skattsedel återkallad enligt 13 § 2, 4-7 eller 9, så länge grunden för återkallelsen finns kvar, eller
3. för den som inte har haft någon F-skattsedel men som skulle ha fått en sådan skattsedel återkallad på grund av något förhållande som avses i 13 §.

För den som inte har haft någon F-skattsedel men som skulle ha fått en sådan skattsedel återkallad på grund av något förhållande som avses i 13 § 8 får en F-skattsedel inte utfärdas förrän två år efter det att företagets eller bolagets F-skattsedel återkallades eller företaget eller bolaget försattes i konkurs.

Om det finns särskilda skäl, får en F-skattsedel utfärdas trots vad som sägs i första och andra styckena.

Särskilda regler för F-skattsedel finns i lagen (1998:000) om skärpta krav för utfärdande av F-skattsedel i vissa branscher, m.m.

13 §

Skattemyndigheten skall återkalla en F-skattsedel, om innehavaren

1. begär att skattsedeln skall återkallas,
2. upphör att bedriva näringsverksamhet här i landet,
3. inte följer villkor som har meddelats enligt 9 § eller på annat sätt missbrukar sin F-skattsedel och missbruket inte är obetydligt,
4. inte följer ett föreläggande att lämna särskild självdeklaration

eller, i fråga om handelsbolag, uppgifter som avses i 2 kap. 25 § lagen (1990:325) om självdeklaration och kontrolluppgifter, eller endast lämnar en handling med så bristfälligt innehåll att den uppenbarligen inte kan ligga till grund för taxering,

5. brister i redovisning eller betalning av skatt enligt denna lag i en utsträckning som inte är obetydlig,

6. har meddelats näringsförbud,

7. är i konkurs,

8. är eller har varit företagsledare i ett fåmansföretag eller i ett fåmansägt handelsbolag och det finns eller fanns förutsättningar att återkalla företagets eller bolagets F-skattsedel på grund av ett förhållande som kan hänföras till företagsledaren, eller

9. är ett fåmansföretag eller ett fåmansägt handelsbolag och en företagsledare i företaget eller bolaget har handlat på ett sådant sätt att en F-skattsedel inte får utfärdas för företagsledaren på grund av ett förhållande som avses i 3-8.

Särskilda regler för F-skattsedel finns i lagen (1998:000) om skärpta krav för utfärdande av F-skattsedel i vissa branscher, m.m.

5 kap.

5 §

Skatteavdrag skall inte heller göras, om den som tar emot ersättningen har en F-skattsedel antingen när ersättningen för arbetet bestäms eller när den betalas ut. En uppgift om innehav av F-skattsedel får godtas, om den lämnas i en anbudshandling, en faktura eller någon jämförlig handling som även innehåller utbetalarens och betalningsmottagarens namn och adress samt betalningsmottagarens personnummer eller organisationsnummer. Uppgiften om innehav av F-skattsedel får dock inte godtas, om den som betalar ut ersättningen känner till att uppgiften är oriktig.

Om betalningsmottagaren har F-skattsedel med sådant villkor som avses i 4 kap. 9 §, får skatteavdrag underlåtas endast om F-skattsedeln åberopas skriftligen.

I lagen (1998:000) om skärpta krav för utfärdande av F-skattsedel i vissa branscher, m.m. finns bestämmelser om att skatteavdrag skall göras från ersättning för flytt- eller städarbete som utförts av en under-

entreprenör även om mottagaren har F-skattsedel.

10 kap.

Specifikation över arbetstagare

38 §

Skattemyndigheten får bestämma att en arbetsgivare tillsammans med skattedeklarationen skall lämna en specifikation av skatteavdrag och arbetsgivaravgifter. Av specifikationen skall framgå skatteavdragens och avgifternas storlek för varje arbetstagare samt nödvändiga identifikationsuppgifter.

15 kap.

6 §

Förseningsavgift skall tas ut med 1 000 kronor om den som är skyldig att lämna en skattedeklaration eller en periodisk sammanställning inte gjort detta inom föreskriven tid.

Förseningsavgift skall tas ut med 1 000 kronor om den som är skyldig att lämna en skattedeklaration, *en skatteavdrags- och avgiftsspecifikation* eller en periodisk sammanställning inte gjort detta inom föreskriven tid.

Förseningsavgift skall dock inte tas ut när det är fråga om en särskild skattedeklaration enligt 10 kap. 32 § första stycket.

Förseningsavgift tas inte ut om den skattskyldige har avlidit.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1988.

12. Förslag till lag om ändring i lagen (1997:524) om ändring i skatteregisterlagen (1980:343)

Härigenom föreskrivs att 7 § skatteregisterlagen (1980:343) i paragrafens lydelse enligt lagen (1997:524) om ändring i skatteregisterlagen skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

7 §

För fysisk och juridisk person får, utöver de uppgifter som anges i 5 och 6 §§, det centrala skatteregistret innehålla följande uppgifter.

1. Sådana uppgifter om ägarförhållandena i fåmansföretag, företag som enligt 3 § 12 a mom. tredje stycket lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt skall behandlas som fåmansföretag, fåmansägt handelsbolag och dotterföretag som avses i 2 kap. 16 § lagen (1990:325) om självdeklaration och kontrolluppgifter samt uppgift om företagsledare i dessa företag.

2. Uppgifter angående avslutad revision, verkställt besök eller annat sammanträffande enligt 3 kap. 7 § taxeringslagen (1990:324) eller 14 kap. 6 § skattebetalningslagen (1997:483). För varje sådan åtgärd får anges tid, art, beskattningsperiod, skatteslag, myndighets beslut om beloppsmässiga ändringar av skatt eller underlag för skatt med anledning av åtgärden samt uppgift huruvida bokföringsskyldighet har fullgjorts.

3. Uppgift om registrering av skyldighet att betala skatt, uppgift om innehav av skattsedel på preliminär skatt, uppgifter om beslut om återkallelse av F-skattsedel med angivande av skälen för beslutet, uppgifter som behövs för att bestämma skatt enligt skattebetalningslagen (1997:483), lagen (1991:586) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta, lagen (1990:912) om nedsättning av socialavgifter, mervärdesskattelagen och lagen (1951:763) om beräkning av statlig inkomstskatt på ackumulerad inkomst samt uppgifter om redovisning, inbetalning och återbetalning av sådana skatter eller avgifter.

4. Uppgift om maskinellt framställt förslag till beslut om beskattning.

5. Uppgift om ansökan om anstånd med att lämna deklaration, uppgift om beslut om anstånd med att lämna deklaration och med att betala skatt, dock ej skälen för ansökningarna eller besluten, samt uppgift om att laga förfall föreligger för underlåtenhet att fullgöra deklarationsskyldighet.

6. Administrativa och tekniska uppgifter som behövs för beskattningen.

7. Uppgifter som skall lämnas i förenklad självdeklaration, särskild självdeklaration enligt 2 kap. 10 § första stycket punkterna 2-4 och andra stycket lagen om självdeklaration och kontrolluppgifter samt uppgifter som skall lämnas enligt 2 kap. 25 § lagen om självdeklaration och kontrolluppgifter.

8. Uppgift om beslut om beskattning, dock ej skälen för beslutet och uppgift om utmätning enligt 18 kap. 9 § skattebetalningslagen.

9. Uppgift om att fordran mot personen registrerats hos kronofogdemyndighet, uppgift om indrivningsresultat, uppgift om att en person ålagts betalningsskyldighet i egenskap av bolagsman eller företrädare för en juridisk person, uppgift om beslut om skuldsanering, ackord, likvidation eller konkurs samt uppgift om betalningsinställelse.

10. Uppgift om antal anställda och de anställdas personnummer.

11. Uppgift om telefonnummer, särskild adress för skattsedelsförsändelse samt namn, adress och telefonnummer för ombud.

12. Uppgift från kontrolluppgift som enligt 3 kap. lagen om självdeklaration och kontrolluppgifter skall lämnas utan föreläggande samt från sådan särskild uppgift som avses i 3 § lagen (1959:551) om beräkning av pensionsgrundande inkomst enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring.

13. Uppgift om beteckning, köpeskilling, basvärde, delvärde, taxeringsvärde, omräknat delvärde, beskattningsnatur, typ av fång och tidpunkt för fånget för fastighet som ägs eller innehas av personen, andelens storlek om fastigheten har flera ägare och övriga uppgifter som behövs för beräkning av statlig fastighetsskatt samt uppgift som behövs för värdering av bostad på fastighet.

14. Uppgift om tid och art för planerad eller pågående revision samt beskattningsperiod och skatteslag som denna avser samt uppgift om tid för planerat besök eller annat sammanträffande enligt 3 kap. 7 § taxeringslagen eller 14 kap. 6 § skattebetalningslagen.

15. Uppgift om postgiro- och bankgironummer, om personen är näringsidkare samt, om fullmakt lämnats för bank- eller postgiro att ta emot skatteåterbetalning på ett konto, datum för fullmakten samt kontots nummer och typ.

16. Uppgift om antal dagar för vilka den skattskyldige uppburit sjöinkomst enligt punkt 1 av anvisningarna till 49 § kommunalskattelagen (1928:370).

17. Uppgift om omsättning i näringsverksamhet.

18. Uppgifter angående resultat av bruttovinstberäkning, annan beräkning av relationstal eller liknande, skönsmässig beräkning och

belopp som under beskattningsåret stått till förfogande för levnadskostnader.

19. Uppgift från centrala bilregistret om innehav av fordon samt om fordonets registreringsnummer, märke, typ och årsmodell samt tillstånd enligt yrkestrafiklagen (1988:263) och lagen (1979:561) om biluthyrning.

20. Uppgift för beräkning av skattereduktion för fackföreningsavgift, uppgifter enligt 6 § första och andra styckena lagen (1993:672) om skattereduktion för utgifter för byggnadsarbete på bostadshus, uppgifter enligt 7 § lagen (1995:1623) om skattereduktion för riskkapitalinvesteringar, uppgifter enligt 6 § första och andra styckena lagen (1996:725) om skattereduktion för utgifter för byggnadsarbete på bostadshus för bestämmande av skattereduktion enligt nämnda lagar samt uppgift om beslut om sådan skattereduktion, uppgifter för bestämmande av skattereduktion enligt lagen (1996:1231) om skattereduktion för fastighetsskatt i vissa fall vid 1997-2001 års taxeringar samt uppgift om beslut om sådan skattereduktion.

21. Uppgift om bosättningsland och tidpunkt för byte av bosättningsland.

22. Uppgifter om antal årsanställda i en koncern i fall som avses i 2 kap. 16 § sista stycket lagen om självdeklaration och kontrolluppgifter, totalt respektive i Sverige, koncernomsättning och koncernbalansomslutning för koncernmoderföretag.

23. Uppgift om beteckning på ersättningsbostad som avses i 11 § lagen (1993:1469) om uppskovsavdrag vid byte av bostad, uppskovsavdragets storlek, belopp som enligt 10 § nämnda lag skall reducera omkostnadsbeloppet samt, om ersättningsbostaden utgörs av bostad som avses i 11 § andra meningen nämnda lag, föreningens eller bolagets organisationsnummer och namn.

24. Uppgift som skall lämnas enligt 10 kap. 17 § första stycket 5 och andra stycket samt 33 § skattebetalningslagen.

25. Uppgifter från aktiebolagsregistret om styrelseledamöter, verkställande direktör, firmatecknare och revisor, om att styrelsen inte är fulltalig eller att årsredovisning inte har lämnats i tid, om företagsrekonstruktion och fusion samt uppgifter från handels- och föreningsregistret om firmatecknare, revisor och företagsrekonstruktion.

26. Uppgifter från Alkoholinspektionen om tillstånd enligt alkohollagen (1994:1738) och om omsättning enligt restaurangrapport.

27. Uppgifter från länsarbetsnämnder om beslut om arbetsmarknadspolitiska åtgärder samt utbetalt belopp och datum för utbetalningen.

28. Uppgifter från Generaltullstyrelsen om debiterad mervärdesskatt

vid import, exportvärden, antal import- och exporttillfällen samt de tidsperioder som uppgifterna avser.

29. Uppgifter från Riksförsäkringsverket om försäkring mot kostnader för sjuklön såvitt avser arbetsgivarens organisations- eller personnummer, beräknad lönesumma, datum då försäkringen börjat gälla och datum för förändring av lönesumma samt om sjukpenninggrundande inkomst av annat förvärvsarbete såvitt avser den försäkrades personnummer och datum för inkomstanmälan.

30. Uppgifter om de personer som omfattas av prövning enligt 3 § lagen (1998:000) om skärpta krav för utfärdande av F-skattsedel i vissa branscher m.m.

31. Uppgifter om förvärv och försäljning av vin och sprit som lämnas i ansökan om återbetalningav alkoholskatt enligt 31 b § lagen (1994:1564) om alkoholskatt.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1998.

13. Förslag till förordning om ändring i polisregisterkungörelsen (1969:38)

Härmed föreskrivs att 16 a § i polisregisterkungörelsen (1969:38) skall ha följande lydelse och att det i lagen skall införas två nya bestämmelser, 16 c och 16 d §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
16 a §[1]	
En länsstyrelse får ha terminalåtkomst till polisregister för upplysning i ärende om körkortstillstånd, trafiktillstånd enligt yrkestrafiklagen (1988:263) samt tillstånd till uthyrningsrörelse enligt lagen (1979:561) om biluthyrning. Åtkomsten skall begränsas till att avse uppgift om den som ansöker om körkortstillstånd, trafiktillstånd eller tillstånd till uthyrningsrörelse förekommer i registret eller inte.	*Uppgift i Riksspolistyrelsens polisregister får sambearbetas med uppgift om namn och personnummer för sådan person som har prövats enligt 6 § yrkestrafiklagen (1988:263).*
	16 c
	Skattemyndigheten får ha terminalåtkomst till polisregister för upplysning i ärende om F-skatt enligt lagen (1998:000) om skärpta krav för utfärdande av F-skattsedel i vissa branscher, m.m. Åtkomsten skall begränsas till uppgift om brott mot 11 kap. brottsbalken och skattebrottslagen (1971:69).
	Uppgift i Rikspolisstyrelsens polisregister för sambearbetas med uppgift om namn och personnummer för sådan person som har prövats enligt 3 § lagen

[1]Senaste lydelse 1994:1127.

(1998:000) om skärpta krav för utfärdande av F-skattsedel i vissa branscher, m.m. Sambearbetningen skall begränsas till uppgift om brott mot 11 kap. brottsbalken och skattebrottslagen (1971:69).

16 d §

Patent- och registreringverket får ha terminalåtkomst till polisregister för upplysning i ärende om leverantörsbevis. Åtkomsten skall begränsas till uppgift om brott mot 9-11 kap. brottsbalken, skattebrottslagen (1971:69) och lagen (1986:436) om näringsförbud.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 1998.

14. Förslag till förordning om ändring i fordonskungörelsen (1972:595)

Härmed föreskrivs att 13 a § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
13 a §[1]	
Ett fordon som i enlighet med yrkestrafiklagen (1988:263) används i taxitrafik skall vara försett med en taxameter av godkänd typ. Taxametern och dess fastsättning skall vara plomberade.	Ett fordon som i enlighet med yrkestrafiklagen (1988:263) används i taxitrafik skall vara försett med en taxameter av godkänd typ. Taxametern och dess fastsättning skall vara plomberade. *Uppgifter som har registrerats i taxametern skall regelbundet överföras till en godkänd tömningscentral.*

Undantag från skyldigheten att ha taxameter får medges av den länsstyrelse som har meddelat tillståndet till taxitrafik om det finns särskilda skäl.

Den länsstyrelse som har meddelat ett tillstånd till beställningstrafik med buss får, om det finns särskilda skäl, besluta att bussar med en totalvikt av högst 3,5 ton som används i trafiken skall vara utrustade med taxameter enligt första stycket.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 1998.

[1]Senaste lydelse 1993:1351.

15. Förslag till förordning om ändring i körkortsförordningen (1977:722)

Härigenom föreskrivs att 83 § körkortsförordningen (1977:722) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
83 §[1]	
Rikspolisstyrelsen skall underrätta Vägverket om dom, beslut, strafföreläggande eller föreläggande av ordningsbot varigenom körkortshavare, innehavare av traktorkort, innehavare av utländskt körkort eller någon för vilken spärrtid beslutats men ännu inte löpt ut har funnits skyldig till	
1. brott mot lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott eller 6 kap. 2 § första, andra eller tredje stycket järnvägstrafiklagen (1985: 192), om brottet har begåtts vid förande av motordrivet fordon eller spårvagn eller av maskindrivet spårfordon på järnväg eller tunnelbana,	
2. annat brott vid förande av motordrivet fordon eller spårvagn utom brott mot 3 § lagen (1971:965) om straff för trafikbrott som har begåtts utomlands, överträdelse av 72 § 7 eller 74 § första stycket 3 vägtrafikkungörelsen (1972:603),	
3. brott mot narkotikastrafflagen (1968:64) eller brott mot lagen (1960:418) om straff för varusmuggling i fråga om narkotika,	
4. olovligt tillgrepp av motordrivet fordon,	
5. brott mot 3 kap. 1, 2, 5, 6, 7, 8 eller 9 § brottsbalken eller någon av dessa paragrafer jämte 3 kap. 11 § brottsbalken,	
6. brott mot 4 kap. brottsbalken,	
7. brott mot 6 kap. 1, 2 eller 3 § brottsbalken eller 6 kap. 1 och 12 §§ brottsbalken,	
8. brott mot 8 kap. 5 eller 6 § brottsbalken eller någon av dessa paragrafer jämte 8 kap. 12 § brottsbalken,	
9. brott mot 13 kap. brottsbalken,	*9. brott mot 9-11 kap. brottsbalken samt brott mot skattebrottslagen (1971:69),*
10. brott mot 17 kap. 1, 2, 4 eller 5 § brottsbalken.	*10.* brott mot 13 kap. brottsbalken,

[1] Senaste lydelse 1993:821.

	11. brott mot 17 kap. 1, 2, 4 eller 5 § brottsbalken.
I fråga om brott som avses under *5-10* skall underrättelse lämnas endast om annan påföljd än böter har ådömts.	I fråga om brott som avses under *5-11* skall underrättelse lämnas endast om annan påföljd än böter har ådömts.

Underrättelse om dom eller beslut som får överklagas skall lämnas först efter det att rikspolisstyrelsen har fått besked huruvida avgörandet har vunnit laga kraft eller överklagats.

Underrättelse enligt första stycket skall lämnas även i fråga om beslut om åtalsunderlåtelse enligt 20 kap. 7 § rättegångsbalken eller motsvarande bestämmelse i annan författning. Gäller beslutet brott som avses i första stycket *5-10* skall underrättelse lämnas endast om brottet enligt åklagarens bedömande skulle ha lett till annan påföljd än böter.	Underrättelse enligt första stycket skall lämnas även i fråga om beslut om åtalsunderlåtelse enligt 20 kap. 7 § rättegångsbalken eller motsvarande bestämmelse i annan författning. Gäller beslutet brott som avses i första stycket *5-11* skall underrättelse lämnas endast om brottet enligt åklagarens bedömande skulle ha lett till annan påföljd än böter.

Beträffande innehavare av utländskt körkort skall underrättelse lämnas endast om innehavaren är folkbokförd i landet.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 1998.

16. Förslag till förordning om ändring i utsökningsregisterförordningen (1986:678)

Härigenom föreskrivs att 2 c § i utsökningsregisterförordningen (1986:678) skall ha följande lydelse och att det i förordningen skall införas en ny paragraf, 2 d §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
2 c §[1]	
För ändamål som avses i 1 § tredje stycket 4 utsökningsregisterlagen (1986:617) får uppgifter som avses i 4 § och 6 § 4, 8 och 9 nämnda lag samt uppgift om skuldens storlek avseende fordringar som drivs in i allmänt mål lämnas ut till tillståndsmyndighet enligt 4 § yrkestrafiklagen (1988:263).	
	Länsstyrelsen får inhämta uppgifterna genom egen terminal.
Uppgifterna får sambearbetas med uppgifter om innehavare av trafiktillstånd och trafikansvariga i Vägverkets centrala yrkestrafikregister.	
	2 d §
	För ändamål som avses i 1 § tredje stycket 5 utsökningsregisterlagen (1986:617) får uppgifter som avses i 4 § och 6 § 4, 8 och 9 nämnda lag samt uppgift om skuldens storlek avseende fordringar som drivs in i allmänt mål lämnas ut till tillståndsmyndighet enligt alkohollagen (1994:1738).
	Uppgifterna får sambearbetas med uppgifter om företrädare enligt 6 § 3-6 alkoholförordningen (1994:2046).

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 1998.

[1]Senaste lydelse 1994:591.

17. Förslag till förordning om ändring i yrkestrafikförordningen (1988:1503)

Härigenom föreskrivs att 11 a § i yrkestrafikförordningen (1988:1503) skall ha följande lydelse och att det i förordningen skall införas en ny paragraf, 6 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	6 a § *Skattemyndigheten skall lämna länsstyrelsen de uppgifter som denna behöver för sin tillståndsprövning eller tillsyn.*
11 a §[1]	
Ett tillstånd skall alltid återkallas enligt 15 § yrkestrafiklagen (1988:263) om en tillståndshavare, trafikansvarig eller någon annan person som prövats enligt 6 § andra stycket yrkestrafiklagen	
1. har dömts för allvarliga brott, inräknat ekonomiska brott,	
2. har dömts för allvarliga eller upprepade överträdelser av	
– yrkestrafiklagen, denna förordning, kungörelsen (1974:681) om internationella vägtransporter eller föreskrifter som har meddelats med stöd av dessa författningar,	
– författningar eller föreskrifter om vägtransporter, särskilt bestämmelser om förares kör- och vilotider, fordons vikt och mått, trafiksäkerhet eller fordons utrustning och beskaffenhet, eller	
– bestämmelser i författningar om löne- och anställningsförhållanden i branschen,	
3. på väsentligt sätt underlåtit att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna vad avser betalning av skatter och avgifter, eller	
4. på grund av andra omständigheter av betydelse inte längre bedöms lämplig att driva yrkesmässig trafik.	4. på grund av *misstanke om brott eller* andra omständigheter av betydelse inte längre bedöms lämplig att driva yrkesmässig trafik.

[1]Senaste lydelse 1993:1638.

Om ett trafiktillstånd återkallas på grund av någon av dessa omständigheter skall en tid på lägst tre och högst fem år bestämmas, under vilken den prövade skall anses olämplig att driva yrkesmässig trafik.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 1998.

1 Inledning

1.1 Utredningsuppdraget

I april 1995 beslutade regeringen om en strategi för samhällets samlade åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten (skr. 1994/95:217, bet. 1994/95:JuU25, rskr. 1994/95:412). Avsikten med strategin är att påtagligt minska den ekonomiska brottsligheten genom olika insatser som innebär en kraftig förstärkning av samhällets samlade insatser mot sådan kriminalitet. Som ett led i denna strategi beslutade regeringen den 16 november 1995 att tillkalla en särskild utredare för att utreda branschsanering och andra åtgärder mot ekonomisk brottslighet.

Utredarens uppdrag enligt direktiven (se bilaga 1) är att identifiera utsatta branscher och föreslå metoder för att sanera dessa samt att undersöka förutsättningarna att effektivisera det förebyggande arbetet mot ekonomisk brottslighet vid tillstånd, bidrag och tillsyn. Genom tilläggsdirektiv (2) har utredningen också fått i uppdrag att utreda vissa frågor om offentlig upphandling.

I ett delbetänkande Licensavgift – en principsskiss (SOU 1996:172) har utredningen presenterat en modell med minimiskatt (licensavgift) för taxi. Modellen kan i modifierad form användas även i andra kontantbranscher. Delbetänkandet har remissbehandlats. En redogörelse för remissinstansernas synpunkter finns i kapitel 10.

I detta betänkande finns redogörelser för förhållandena i de branscher som har särskilda problem med ekonomisk brottslighet. Det är städ-, restaurang- och frisörbranscherna samt delar av byggbranschen. Inom yrkestrafiken är det flyttbranschen och taxi. Den tillfälliga försäljningen, som bedöms vara i riskzonen för ekonomisk brottslighet, behandlas också. För varje bransch tar vi upp de metoder som krävs för att hindra den ekonomiska brottsligheten. Avsikten är att varje branschavsnitt skall kunna läsas separat även om vi hänvisar till andra delar av betänkandet.

Hur den offentliga upphandlingen kan effektiviseras i syfte att hindra oseriösa näringsidkare från att få uppdrag av den offentliga sektorn redovisas i ett särskilt avsnitt. Det är fråga om lagförslag men också avtalsförslag. Ett annat avsnitt behandlar frågan om hur kon-

trollen vid tillstånd, tillsyn och bidrag kan förbättras för att förebygga ekonomisk brottslighet. Den frågan rymmer ett vitt spektrum av möjligheter och frågeställningar. Utredningen föreslår att den frågan utreds vidare.

Utredningen har i arbetet inhämtat synpunkter och idéer från organisationer, myndigheter och enskilda personer som har kunskap om och erfarenhet av de olika branscher och områden som utredningen har studerat.

1.2 Metoder och avgränsningar

Att peka ut branscher som är särskilt utsatta för ekonomisk brottslighet är en stor uppgift som innehåller flera svårigheter. Till att börja med konstaterade vi att forskningen på området var i det närmaste obefintlig. Uppgifterna om den ekonomiska brottslighetens totala omfattning varierar kraftigt och när man kommer till enskilda branscher saknas uppgifter helt. För att få säker kunskap krävs ett stort antal skatterevisioner utförda hos slumpvist utvalda företag i olika branscher. Revisionerna skall ske med utgångspunkt att förekomsten av ekonomisk brottslighet skall bedömas. Även brottslighet i samband med konkurser och andra ekonomiska brott bör tas in i undersökningen. Materialet skall bearbetas vetenskapligt och kompletteras med uppgifter som kan fås genom spaning och liknande. Först därefter kan vi vara alldeles säkra på hur förhållandena är i en viss bransch jämförd med andra. Ett sådant arbete tar år i anspråk och kan inte utföras inom ramen för en vanlig offentlig utredning.

Kunskap om den ekonomiska brottslighetens art och effekter finns dock på många håll även om kunskaperna inte är vetenskapligt belagda. Företagare, branschorganisationer, fackföreningar och myndighetsföreträdare vet ofta mycket om de branscher de är verksamma i eller på annat sätt kommer i kontakt med. För att få idéer och synpunkter tog vi inledningsvis kontakt dels med branschorganisationer som företräder branscher som ofta pekas ut som problembranscher, dels med myndigheter som ofta kommer i kontakt med ekonomiska brott. Det visade sig ganska snart att dessa vara eniga om vilka branscher som hade problem och vari dessa bestod, även om man inte alltid var helt enig om orsaken och sättet för att komma till rätta med problemen. Ett undantag finns och det är förekomsten av ekonomisk brottslighet i de ordinära åkeriföretagen (flyttföretagen exkluderade). Där var många som vi fick kontakt med, utom Svenska Åkeriförbundet och senare även skattemyndigheten, av uppfattningen att branschen hade problem.

Vi har emellertid inte heller funnit att åkeribranschen (flyttföretagen exkluderade) har särskilda problem med ekonomisk brottslighet.

En annan viktig källa har för oss varit de kartläggningar som RSV gjort över olika branscher. Även om det arbetet bedrivs i annat syfte än att avslöja ekonomisk brottslighet finns där i viss utsträckning uppgifter om detta. Branschkännarnas uppfattning om förhållandena i olika branscher stöds av vad som kommit fram vid RSV:s kartläggningar. I vissa branscher t.ex. taxi och restauranger har myndigheterna under senare tid genomfört relativt stora kontrollaktioner över hela eller stora delar av landet. Resultatet av dessa kontroller har vi använt när vi dragit slutsatser om förhållandena i dessa branscher.

Vi pekar ut städ-, restaurang-, frisör-, taxi-, och flyttbranscherna och delar av byggbranschen samt till viss del den tillfälliga försäljningen som problembranscher. Vår uppfattning om att branscherna har särskilda problem med ekonomisk brottslighet grundas på uppfattningen hos branschorganisationerna och de myndigheter som har kunskap på området samt på resultatet av olika kontroller som myndigheterna har gjort. Vi vet vilka branscher som har större problem än andra och vi vet vari problemen består men vi kan inte i detalj ange omfattningen på problemen. Detta innebär inte att det saknas grund för att föreslå insatser. Om det skulle krävas att den ekonomiska brottsligheten skulle kartläggas i detalj innan något kunde göras skulle verkligheten snart bli oss övermäktig. När företagarna och de anställda i en bransch anser att där finns klara problem med illojal konkurrens skall detta tas på allvar. Stöds uppfattningen av ett flertal myndighetsföreträdare finns det grund för att föreslå insatser.

Det finns många fler branscher än dem som vi tar upp som kan misstänkas för att ha ungefär samma problem som dessa, bl.a. beroende på strukturella likheter med problembranscher. Framför allt är det fråga om branscher som i ekonomiskt avseende är av mindre betydelse än de utpekade och som hör till kontantbranscherna. Det gäller t.ex. blomsterhandeln. Orsaken till att vi inte tagit med dessa andra branscher är att vi inte har underlag för att peka ut dem som problembranscher. Flera av våra förslag är dock generella och får således betydelse i fler branscher än de utpekade.

Vid undersökningen av olika branscher har vi funnit att det finns strukturella orsaker till hur problemen med ekonomisk brottslighet ser ut i olika branscher. Vi delar därför in branscherna i entreprenad- resp. kontantbranscher. Entreprenadbranscher är bygg-, städ- och flyttbranscherna. Kontantbranscher är restauranger, taxi, frisörer och den tillfälliga handeln. Metoderna för att sätta stopp för den ekonomiska brottsligheten skiljer sig åt mellan de båda branschtyperna.

1.3 Den ekonomiska brottsligheten och skatteundandragandet

Den ekonomiska brottsligheten består till stor del av skatte- och avgiftsundandraganden. Intäkter redovisas inte i näringsverksamheten och undgår därmed beskattning. Mervärdesskatt redovisas och betalas inte. Arbeten utförs mot svart betalning. Arbetsgivaravgifter betalas inte för svarta löner. Inte heller deklarerar löntagare för sådana inkomster och därmed betalar de inte inkomstskatt.

Följden är att vår gemensamma börs, som finansierar välfärdssystemet, går miste om betydande inkomster. Varje år rör det sig om mångmiljardbelopp. Seriösa näringsidkare får svårt att hävda sig i konkurrensen med illojala företagare. Effektiva företag slås ut eller har svårt att hålla sig kvar och expandera medan ineffektiva företag stannar kvar på marknaden och kanske växer. Hela ekonomins effektivitet försämras. Härigenom sker inte den produktivitetsutveckling som är en förutsättning för ett fortsatt välfärdssamhälle.

Oseriösa företagare och arbetstagare berikar sig på svarta arbeten och utnyttjar samtidigt eller senare i livet sociala förmåner som folkpension och fri sjukvård utan att efter förmåga ha bidragit till systemens uppbyggnad. Skatteundandragandet kombineras med bidragsfusk genom att svarta arbeten utförs samtidigt som A-kassa, sjukpenning eller förtidspension betalas ut. Denna dubbla illojalitet eroderar den samhälleliga moral och det ansvarstagande som är förutsättningen för ett samhälle där en inte obetydlig del av resurserna används till transfereringar och sociala förmåner.

Det omfattande skatteundandragandet skapar också spänningar i samhället. Stora delar av befolkningen betalar höga skatter och lever under förhållandevis knappa förhållanden medan andra tar sig rätten att i större eller mindre utsträckning själva bestämma hur mycket som ska betalas i skatter och avgifter.

Den ekonomiska brottsligheten orsakar stora skador på hela samhället. Skadorna kan emellertid inte enbart mätas i pengar. Förtroendet minskar på alla nivåer. Allt större grupper accepterar eller finner ursäkter för svartjobb; ersättningen från A-kassan är för låg, vita hushållstjänster är för dyra osv.

Rättssamhället och välfärdssystemet sätts i fråga om inte respekten för lagar och regler kan upprätthållas. Insatser för att motverka denna utveckling och hindra den svarta ekonomins spridning krävs nu.

2 Den ekonomiska brottsligheten

2.1 Vad är ekonomisk brottslighet?

Utredningsuppdragets olika delar syftar alla till att hitta lösningar som effektivt minskar den ekonomiska brottsligheten eller hindrar dess framfart. En del avser metoder för utsatta branscher (branschsanering). En annan hur den offentliga upphandlingen kan förbättras för att hindra oseriösa näringsidkare från tillträde till den marknaden. En tredje del avser hur man generellt kan förbättra kontrollen av näringsidkare i samband med tillstånd, tillsyn och bidrag. Av betydelse är därför vad som menas med ekonomisk brottslighet.

Vad som exakt avses med ekonomisk brottslighet är emellertid inte entydigt. Ekonomisk brottslighet är ett sociologiskt begrepp som beskriver en viss typ av beteenden eller handlingsmässiga fenomen. Man kan säga att det är en samlingsbeteckning på olika typer av brottslighet.

Det finns ett flertal definitioner på begreppet ekonomisk brottslighet men enligt de flesta av dessa är det utmärkande för ekonomisk brottslighet att den utnyttjar en näringsverksamhet för brottsligheten.

I justitieutskottets betänkande om ekonomisk brottslighet (bet. 1980/81:JuU21) beskrivs ekonomisk brottslighet enligt följande. Den

- har ekonomisk vinning som direkt motiv,
- har en kontinuerlig karaktär och bedrivs systematiskt,
- förövas inom ramen för en näringsverksamhet som inte i sig är kriminaliserad men som utgör grunden för de kriminella gärningarna,
- är kvalificerad i den meningen att de enskilda brotten är av stor omfattning, rör stora samhälleliga värden eller drabbar grupper av enskilda.

Ekobrottskommissionen, som var verksam till mitten av 1980-talet och lämnade ett stort antal förslag, tog bl.a. fasta på att brottsligheten avsåg ekonomiska värden i storleksordningen lägst en halv miljon kr (Ekonomisk brottslighet i Sverige, SOU 1984:15, s. 27). Riksdagens

revisorer använde en vidare definition och menade att den ekonomiska brottsligheten utnyttjar företagsformen, oavsett hur stora, systematiska och kontinuerliga brotten är (Den ekonomiska brottsligheten och rättssamhället, Rapport 1993/94.6, s. 11).

Den tyske forskaren Tiedemann har en relativt vid definition av ekonomisk brottslighet. Enligt Tiedemann är ekonomisk brottslighet sådan brottslighet som hotar eller stör det ekonomiska livet på ett sådant sätt att det bara inte är enstaka individers intressen som berörs. En konsekvens av Tiedemanns synsätt är att begreppet kommer att omfatta en mängd brott som inte grundar sig på näringsverksamhet, lagöverträdelser som begåtts av privatpersoner och ofta kan ha karaktären av enstaka handlingar.

Ett annat sätt att se på vad som menas med ekonomisk brottslighet är att studera brottstyperna. Till den ekonomiska brottsligheten hör förstås olika former av brott enligt skattebrottslagen (1971:69) och borgenärsbrott, inklusive bokföringsbrott, enligt 11 kap. brottsbalken. Hit hör också olika bedrägeribrott enligt 9 kap. brottsbalken men också förskingring enligt 10 kap. 1 § brottsbalken kan beroende på vilken definition som används ingå i gruppen. Även miljöbrott och andra överträdelser av regler som innebär fördelar ur ekonomiska och konkurrensmässiga aspekter är en del av den ekonomiska brottsligheten.

2.2 Branschsaneringsutredningen och den ekonomiska brottsligheten

Utredningens huvuduppgift är att hitta metoder mot ekonomisk brottslighet i de branscher som är särskilt utsatta för detta. De två andra är att hindra den ekonomiska brottsligheten från att få uppdrag vid offentlig upphandling och att förbättra kontrollen av näringsidkare vid tillstånd, tillsyn och bidrag. Detta medför att utredningens arbete har koncentrerats till ekonomisk brottslighet som begås i näringsverksamhet. Däremot innebär det inte att brott som begås av enskilda anställda mot ett företag automatiskt faller utanför vårt arbete. Ingen av de branscher som vi hittills har studerat har dock utmärkt sig för denna typ av brottslighet. Däremot kan olika former av korruption vara ett problem t.ex. vid offentlig upphandling. Bedrägerier mot socialförsäkringssystemet har också betydelse, bl.a. för att det ofta kombineras med svartjobb.

Hur ekonomisk brottslighet definieras och kvantifieras har särskild betydelse för vårt arbete med branschsanering. För att en bransch skall

kunna pekas ut som särskilt belastad av ekonomisk brottslighet bör det vara förhållandevis vanligt att det förekommer en *systematisk* och *kontinuerlig* ekonomisk brottslighet. Detta är förstås mycket svårt att uppskatta framför allt beroende på att forskningen på området är näst intill obefintlig. De uppgifter som utredningen huvudsakligen grundar sitt ställningstagande på när det gäller olika branscher är resultat av skatterevisioner och branschföreträdares uppfattning. När det gäller t.ex. taxi visar resultatet av skatterevisioner som gjorts mot företag i branschen under senare tid att skatteundandragandet sker såväl systematiskt som kontinuerligt.

Det är viktigt att framhålla att inte samtliga företag i taxinäringen ägnar sig åt uppsåtligt skattefusk men det torde inte heller krävas för att påstå att det är vanligt förekommande. Annorlunda kan det vara i andra branscher där fusket kanske inte allmänt kan sägas ha en systematisk eller kontinuerlig karaktär men där det är relativt utbrett.

Av mindre vikt är de värden som brottsligheten avser i de enskilda företagen. Storleken på de enskilda brotten, i form t.ex. av undanhållna skatter, är i hög grad avhängig företagsstrukturen i branschen. I de flesta hantverkarnäringar kan värdena, trots omfattande brottslighet, aldrig bli särskilt stora eftersom flertalet näringsidkare är enmansföretagare. Däremot rör det sammantagna resultatet avsevärda summor, om branschen som sådan är drabbad av ekonomisk brottslighet.

Det finns ytterligare ett skäl till att man inte får lägga för stor vikt vid beloppens storlek i de enskilda företagen och det är den viktiga moraliska aspekten. Även ekonomisk brottslighet där beloppen är relativt blygsamma kan ha avsevärda verkningar genom att den har direkta smittoeffekter i det enskilda fallet och allmänt sett påverkar samhällsmoralen i negativ riktning.

Tiedemanns definition – brottslighet som hotar eller stör det ekonomiska livet på ett sådant sätt att det bara inte är enstaka individers intressen som berörs – har betydelse för utredningen framför allt när det gäller i vilka branscher som vi skall föreslå insatser. En viktig faktor vid denna bedömning är nämligen om brottsligheten påverkar konkurrensförhållandena på den ifrågavarande marknaden. Stora problem med illojal konkurrens har bl.a. taxi och frisörer.

De företeelser som vi hittills i vårt arbete har funnit vara vanliga i de utsatta branscherna är olika former av skatteundandraganden och brister i bokföringsskyldigheten. I detta ingår såväl handlingar som är straffbara enligt brottsbalken och skattebrottslagen och som inte är det. När det däremot gäller andra typer av ekonomisk brottslighet som t.ex. rena borgenärsbrott har vi inte funnit stöd för att den typen av brott är mer förekommande i vissa branscher än i andra.

2.3 Hur stor är den ekonomiska brottsligheten?

En stor del av den ekonomiska brottsligheten består av skatteundandraganden. Det är den typen av ekonomisk brottslighet som är bäst dokumenterad. Vi har t.ex. inte funnit några beräkningar på storleken av annan ekonomisk brottslighet än den inom skatteområdet. De beräkningar som redovisas nedan har därför inte relevans för storleken av hela den ekonomiska brottsligheten. Inte heller tar beräkningarna sikte enbart på skatteundandraganden som kan anses vara av så kvalificerad art att de motsvarar de krav som ställs på straffbar ekonomisk brottslighet. I stället har man vid beräkningarna utgått från skatteundandraganden i allmänhet.

Flera undersökningar har gjorts av storleken på den ekonomiska brottsligheten och resultaten kännetecknas av en hög grad av osäkerhet. Resultaten är också beroende av vilken undersökningsmetod som har använts (se vidare SOU 1984:15, s. 37 f.).

Ett sätt att beräkna skatteundandragandet för hushållssektorn är att jämföra hushållens användning av inkomsterna med de inkomster som redovisats i t.ex. inkomstdeklarationer. Sådana beräkningar har gjorts vid två tillfällen i Sverige. Den första gjordes år 1984 (Ingemar Hansson: Sveriges svarta sektor. Beräkning av skatteundandragandet i Sverige. RSV Rapport 1984:5). Hansson beräknade den svarta sektorn till 4–7 procent av BNP, vilket då motsvarade ett totalt skattebortfall på 10–34 miljarder kr.

Den andra undersökningen gjordes år 1993 av Åke Tengblad och finns redovisad i Århundradets skattereform, Effekter på skattesystemets driftskostnader, skatteplanering och skattefusk. Beräkning av svart ekonomi och skatteundandragande i Sverige 1980–1991). Enligt både Hanssons och Tengblads utredningar har den svarta sektorn och då främst omfattningen av oredovisade inkomster, inte ökat under perioden 1970–1992 utan förefaller vara relativt konstant eller svagt minskande. Med de beräkningsmetoder som har använts utgör den svarta sektorn omkring 3–5 procent av BNP. Beloppsmässigt rör det sig för år 1991 om svarta inkomster på 67 miljarder kr. Hur stort skatteundandragandet är på de oredovisade inkomsterna är svårt att beräkna, bl.a. beroende på att den svarta verksamheten sannolikt skulle ha skett i en annan omfattning och med andra priser om den hade varit beskattad. En försiktig skattning ger dock vid handen att skatteundandragandet år 1991 uppgick till omkring 46 miljarder kr.

De svarta inkomsterna motsvarar 8 procent av hushållens disponibla

inkomster eller omkring 8 000 kr per invånare (Tengblad, s. 285). De oredovisade inkomsterna är sannolikt ojämnt fördelade.

Enligt Tengblad tenderar man att vid en beräkning av undandragna skatter underskatta det totala skatteundandragandet genom att den inte omfattar illegal verksamhet. I undersökningen anger han också att Sverige, trots ett förhållandevist högt skattetryck, inte har en större svart sektor än andra västländer, vilket förklaras av en väl fungerande skattekontroll.

Tengblad har även undersökt undandragandet av mervärdesskatt och kommit fram till att det motsvarar omkring 1 procent av BNP eller omkring 13 procent av de totala intäkter som kommer från mervärdesskatt (Tengblad, s. 285). Tengblad menar att det finns vissa tecken på att detta fusk ökar.

I en annan undersökning (Mikael Apel: An Expenditure-Based Estimate of Tax Evasion in Sweden) har omfattningen av egenföretagarhushållens oredovisade inkomster undersökts. Undersökningen har gjorts genom att deklarerade inkomster och livsmedelskonsumtion har jämförts. Apel kom fram till att de oredovisade inkomsterna uppgick till inte mindre än 30 procent av egenföretagarhushållens disponibla inkomster. Man bör dock vara försiktig med att dra slutsatsen att det verkligen är fråga om svarta inkomster (Skattereformen 1990-1991, en utvärdering. SOU 1995:104, s. 148). För det första kan företagarhushållens officiellt redovisade inkomster underskatta den verkliga köpkraften hos denna grupp genom de skattekrediter som kan uppnås genom överavskrivningar m.m. För det andra kan antas att egenföretagarhushåll har ett bättre "kontaktnät" än löntagare och därför kan göra vissa inköp till lägre pris än löntagarhushållen. Tengblad jämför i sin studie Apels resultat med beräkningar för socio-ekonomiska grupper i den socio-ekonomiska redovisning av nationalräkenskaperna som håller på att utvecklas. Apels resultat verkar vid en sådan jämförelse inte överdrivet höga. Snarare är de underskattade. (Malmer, Persson, Tengblad: Århundradets skattereform, Effekter på systemets driftskostnader, skatteplanering och skattefusk, s. 294.).

Ekobrottskommissionen skattade den svarta sektorn till 5–6 procent av BNP, varav det skattefusk som var så kvalificerat att det kunde höra till ekobrotten, enligt kommissionens synsätt, uppgick till 2,5–3 procent av BNP. Beräkningarna har kritiserats av Hans-Gunnar Axberger, som menar att det inte finns grund för sådana höga siffror (Eko-brott, Eko-lagar och Eko-domstolar, Brå 1988:3, s. 23 ff.).

På senare tid har värdet av den ekonomiska brottsligheten beräknats till 100–150 miljarder kr per år (Skr. 1994/95:217, s. 6). I dessa förhållandevis höga belopp torde dock ingå även annan ekonomisk brotts-

lighet än skatteundandraganden.

Riksrevisionsverket (RRV) har i rapporten FUSK - systembrister och fusk i välfärdssystemen beräknat hur mycket pengar som betalas ut till personer som lämnar felaktiga uppgifter om hur de arbetar. Mellan 1,5 och 3,3 miljarder kr beräknas år 1991 ha betalats till förtidspensionärer, sjukskrivna och personer med arbetslöshetsersättning som samtidigt arbetade svart. De personer som arbetar svart och samtidigt får bidrag utgör endast en del av alla svartjobbare.

Den ekonomiska brottsligheten består inte enbart av skatteundandraganden utan också av annan brottslighet som medför ekonomiska skador för företag och enskilda. Ekobrottskommissionen diskuterade bl.a. de skador som drabbar dem som har direkt anknytning till den brottsliga verksamheten till skillnad mot skatteundandraganden där brottsoffret är abstrakt. Det gäller brott som bedrägerier och gäldenärsbrott, brott i samband med konkurser m.m. Kommissionen bedömde att denna form av ekonomisk brottslighet gav upphov till överföringar från fordringsägare och andra intressenter på mer än en miljard kr. Här kan nämnas en norsk undersökning om i vilken utsträckning företag i Norge blivit utsatta för ekonomiska brott i vid bemärkelse och då förstås inte skattebrott och liknande (Dag Ellingsen: Den økonomiske kriminaliteten slik de næringsdrivende erfarer den, En offer- og holdningsundersøkelse). Undersökningen gjordes under åren 1988, 1992 och 1994. I ett exempel beräknades näringslivets förluster av denna typ av ekonomisk brottslighet till omkring 2 miljarder Nkr.

Vad man kan konstatera är att den ekonomiska brottsligheten, oberoende av undersökning, avser mycket stora belopp. Det är som nämnts svårt att göra sådana beräkningar och det är inte heller nödvändigt för vårt arbete att slå fast några exakta tal. Man måste också komma ihåg att beräkningarna på skatteundandragandets storlek kompliceras av att många svarta affärer inte skulle ha ägt rum om de skulle ha varit vita. Därtill kommer att även svarta pengar så småningom hamnar i den vita delen av samhällsekonomin och beskattas i senare led.

2.4 Den ekonomiska brottslighetens skadeverkningar

Om olika typer av skattefusk motsvarar 3–5 procent av BNP innebär det att staten detta år går miste om mycket stora inkomster. Till detta kan läggas 1,5–3,3 miljarder kr som årligen (1991 års siffror) utbetalas

i ersättning till arbetslösa, sjukskrivna och förtidspensionärer som samtidigt arbetar svart (RRV 1995:32).

Den ekonomiska brottsligheten medför, förutom de skador som kan räknas i skattekronor och borgenärsförluster, även andra skadeverkningar.

En av de allvarligaste skadeverkningarna är den snedvridning av konkurrensen som uppstår när en del företagare egenmäktigt finansierar sin verksamhet med skattemedel. Detta får naturligtvis omedelbara verkningar på verksamheten hos de seriösa näringsidkarna som får svårt att göra sig gällande. Eftersom marknadskrafterna sätts ur spel leder det på lång sikt till att mindre effektiva företag kan leva vidare medan effektiva företag slås ut.

Om många företag inom en bransch konkurrerar med ojusta metoder kan det leda till att även den företagare som vill följa regler och bestämmelser måste tumma på sina principer för att överleva inom näringen. En del taxiföretagare anser att situationen inom taxibranschen är sådan i dag, i alla fall i storstäderna.

Ekobrottsligheten och den brist på moral som den grundas på sprids också utanför den verksamhet där den från början fanns. Särskilt farligt är denna "smitta" i verksamheter med många ungdomar eller med många till Sverige nyligen invandrade människor. Att på den första arbetsplatsen få lära sig att lönen är helt eller delvis svart och att den går att kombinera med arbetslöshetskassa och andra bidrag är ur moralbildande synpunkt en helt förkastlig början på ett yrkesverksamt liv. Risken är att man vänjer sig vid en nivå på privatkonsumtionen som förutsätter svarta inkomster och att den dåliga moralen smittar av sig på vänner och bekanta.

Den ekonomiska brottsligheten kräver att stora resurser används för kontroll, inte minst på skattesidan. Denna kontroll innebär kostnader för företagen bl.a. för uppgiftslämnande. Företagen har kostnader även för kontroll av sina affärspartners. Innan försäljning sker på kredit kontrolleras mindre kända företags ekonomi för att minimera risken för utebliven betalning. För att näringslivet skall kunna fungera utan för stora transaktionskostnader krävs förtroende, mellan näringsidkare och inom företaget.

När den ekonomiska brottsligheten och fusk med bidrag når en viss omfattning medför det en bristande tilltro till samhällets förmåga att upprätthålla regler och ordning. Följden kan då bli att brottsligheten och fusket sprider sig än mer. Ytterst hotas hela välfärdssystemet.

3 Allmänna utgångspunkter för förslagen

3.1 Inledning

Enligt direktiven skall de branscher som är särskilt utsatta för ekonomisk brottslighet identifieras och metoder föreslås som medför en sanering av dessa. Vidare skall undersökas hur kontrollen av näringsidkare, när tillstånd och bidrag söks eller vid tillsyn, kan förbättras för att förebygga ekonomisk brottslighet. Möjligheterna att hindra oseriösa näringsidkare från att få uppdrag vid offentlig upphandling skall också utredas.

I detta avsnitt försöker vi beskriva vårt uppdrag i ett större sammanhang. Meningen är att ge en allmän bild av de bakomliggande förhållanden som vi fäst avseende vid när vi granskat olika branscher och tagit fram det förslag som framförs i detta delbetänkande.

3.2 Fyra förhållningssätt; vilket väljer vi?

	LEGALT	ILLEGALT
SAMHÄLLET PASSIVT	Inga sociala skyddsnät Systemet hänger inte ihop	"Tyst acceptans" Inga sociala skyddsnät Illojal konkurrens Svart sektor Försämrad moral
SAMHÄLLET AKTIVT	"Pigdebatten" Avdrag eller bidrag (Incitament) Licensavgift	Kontrollsamhälle "Do it yourself" – eller inget gjort

Som framgår av figuren kan vi inta fyra förhållningssätt till den ekonomiska brottsligheten. Utifrån en passiv eller aktiv attityd kan olika inslag av ekonomisk brottslighet legaliseras eller kriminaliseras.

Alla vet att de flesta hushållstjänster (städning, tvätt m.m.) som utförs mot betalning är svarta. Med en passiv inställning kan de svarta tjänsterna legaliseras, eftersom det verkar vara den enklaste lösningen på problemet. Ett sådant förslag är knappast realistiskt. Man kan med samma inställning kriminalisera de svarta hushållstjänsterna. Detta är också fallet i vårt land. Eftersom det är omöjligt för samhället att kontrollera svarta hushållstjänster innebär kriminaliseringen i realiteten inte något annat än ett passivt accepterande av de svarta arbetena.

Vi kan i stället inta en aktiv attityd och legalisera hushållstjänster genom att stimulera dem att bli vita. Detta kan ske med skatteavdrag eller bidrag. Frågan har debatterats ofta den senaste tiden. Vi kan också aktivt kriminalisera verksamheten och aktivt verka för att brotten upptäcks och bestraffas. Detta kan, i vart fall i teorin, ske genom utökad kontroll via spaning. Man kan också, teoretiskt, tänka sig att angiveri behövs.

I Sverige befinner vi oss i det övre högra hörnet. Vi förbjuder, men förhåller oss passiva.

Låt oss övergå till kontantbranscherna. Inom t.ex. taxi- och restaurangbranscherna förekommer det ett omfattande skatteundandragande. Vi vet att det är så och det är också förbjudet. Ändå tillåter vi ett system där en förhållandevis stor grupp företagare och anställda själva bestämmer hur mycket de skall betala i skatt. Vi måste bryta detta passiva accepterande och i stället inta en aktiv attityd. Vi kan då välja att aktivt försöka motarbeta de kriminella gärningarna med t.ex. utökad kontroll. Eftersom kontantbranscherna är svåra att kontrollera och omfattar ett stort antal företagare är risken stor att den utökade kontrollen inte får avsedd effekt. Det är knappast heller ett samhälle som vi vill ha samtidigt kan man fråga om det finns resurser för kontroll i den omfattning som skulle krävas. Det andra aktiva sättet är att försöka hitta ett system som innebär en legalisering. Ett sådant är schablonbeskattning, som medför att skatter och avgifter når upp till en viss lägsta nivå. Den ohederlige kan då, åtminstone inte under schablonbeskattningens nivå, fortsätta att vara ohederlig.

3.3 Den ekonomiska brottsligheten kostar mycket pengar

Om man kunde få de ohederliga att bli hederliga och betala sina skatter och avgifter kunde skatte- och avgiftstrycket minska för de redan lojala. Om samhällets kostnader för bidrag kunde minska genom att dessa bara betalas ut till de som är berättigade till bidrag kunde stora summor frigöras till skattesänkningar, utökade bidrag eller andra insatser.

Det görs gällande att den ekonomiska brottsligheten omsätter 100–150 miljarder kr om året. Till det kommer bidragsfusket. Sammanlagt talar vi om mycket stora belopp. Eftersom det är fråga om så stora belopp påverkar den ekonomiska brottsligheten och bidragsfusket oss alla.

Den ekonomiska brottsligheten kostar inte bara mycket pengar för statskassan i form bl.a. av uteblivna skatteintäkter utan den har också negativa effekter på det ekonomiska området i övrigt. Genom att undanhålla inkomster från beskattning kan ineffektiva företag hålla sig kvar på marknaden. Härigenom får den ekonomiska brottsligheten en konserverande effekt inom näringslivet och resurser frigörs inte till företag eller branscher som har bättre utsikter att lyckas. För att vi skall kunna upprätthålla en hög levnadsnivå i landet är det nödvändigt att företagen är effektiva och har hög produktivitet. Den ekonomiska brottsligheten motverkar en sådan utveckling.

Den ekonomiska brottsligheten innebär också en illojal konkurrens genom att ohederliga företagare kan konkurrera ut de hederliga. Härigenom ökar den svarta sektorn och den kan också expandera genom att hederliga företagare "tvingas" att bli ohederliga för att kunna rädda sina företag. Denna smittoeffekt kan leda till att det inom vissa branscher anses naturligt att begå ekonomiska brott. Branschen kan utveckla ett eget normsystem skilt från vad som gäller i övrigt.

3.4 Samhällsmoralen har förändrats

Det sägs att samhällsmoralen har blivit sämre. Utan att påstå att det var bättre förr talar ändå mycket för att gamla hedersbegrepp som att göra rätt för sig och att inte ligga samhället till last har förlorat i betydelse. Den omfattande ekonomiska brottsligheten, alla svartjobben och allt bidragsfusk menar vi avspeglar ett annat samhällsklimat.

På senare tid har skandalerna avlöst varandra och personer i hög

ställning har visat sig inte vara de förebilder som de borde vara. Bland människor finns en misstro mot det etablerade samhällets moral. Samhällssynen måste förändras. Detta kan ske endast genom att enskilda personer, företag, sammanslutningar av företag och anställda arbetar i samma riktning. En viktig uppgift har här den offentliga sektorn. Men de grundläggande problemen löses inte nödvändigtvis genom fler regler.

Lagstiftningen i vårt land, bl.a. den som rör skatter och olika bidragssystem, bygger på en moraluppfattning som fanns på 1950-talet. Människor hade arbete och framtidstro. Skatterna var förhållandevis låga. Hushållen ökade sina inkomster och de gemensamma välfärdssystemen byggdes upp. Även om det inte kan påstås att motsatta förhållanden råder i dag så vet vi alla att arbetslösheten är hög och att smärtsamma nedskärningar har genomförts i välfärdssystemen.

Ungdomar som växer upp i dag har en betydligt liberalare inställning till svartjobb och bidragsutnyttjande än den som äldre generationer har. Det har visat sig bl.a. i attitydundersökningar. I RSV:s serviceundersökning "Inställning tilll skatteförvaltningen och kronofogdemyndigheterna 1995" var det vanligare att äldre än yngre ansåg att den som anlitar någon för ett svartjobb skulle straffas (s. 16). Även andra stora förändringar har skett i samhället. Allt fler bor i tätorter och i större städer. Den sociala kontrollen har minskat i takt med urbaniseringen.

Det är därför förhållandevis enkelt för ekonomiska brottslingar att flytta omkring verksamhet i landet för att undgå upptäckt.

Man kan konstatera att utvecklingen i samhället och människors moraluppfattning har sprungit förbi centrala delar av regelverket. Det gäller att anpassa lagstiftningen till vår tid.

3.5 Internationaliseringen och normerna

Sverige är mer än tidigare en del av den övriga världen vilket bl.a. visar sig genom att ekonomiska brottslingar från andra länder etablerar sig här. Ekonomiska brottslingar som har sina rötter i andra länder har relativt lätt att lämna Sverige för att komma undan rättvisan.

Även på ett mer vardagligt plan innebär den ökande internationaliseringen att andra traditioner och moraluppfattningar gör sig gällande. I vårt land lever och verkar hundratusentals människor med ursprung i länder med andra värderingar än dem vi anser gälla. Värderingarna och moraluppfattningarna behöver naturligtvis inte vara sämre än våra även om de är annorlunda. Det är hög tid att vi accepterar att regler som är

självklara för oss som är uppvuxna i Sverige ter sig obegripliga för många andra. Vi kan inte enbart utgå från att alla skall anpassa sig till våra system. Vi måste också anpassa våra system och regler till den verklighet vi befinner oss i, till dem som lever och verkar i vårt land i dag.

3.6 Arbetslösheten är ett hot

Den höga arbetslösheten som närmat sig europeisk nivå är en grogrund för svart arbetskraft.

Inte nog med att arbetslösa etablerar sig på den svarta marknaden utan det förekommer även att sådant arbete kombineras med bedrägerier mot understödssystemen t.ex. genom att arbetslöshetsersättning samtidigt uppbärs. Detta innebär en "dubbel illojalitet". Illojaliteten riktas mot oss alla, mot seriösa företag som inte klarar konkurrensen från dem som inte betalar skatter och avgifter, mot andra arbetslösa som inte får arbete och mot skattebetalarna som via arbetslöshetskassan får betala för arbetslöshetsunderstöd som utbetalas på felaktiga grunder. Här kan situationer förekomma där den som arbetar svart, den eventuelle "arbetsgivaren" och slutligen den enskilde kunden gått samman för att lura både välfärds- och skattesystemet.

3.7 Antalet småföretag kommer att öka

Den offentliga sektorn minskar antalet anställda. Samma utveckling har skett och fortsätter inom industrin och det övriga näringslivet. Servicesektorn har hittills inte lyckats engagera den arbetskraftsreserv som uppstått. Det är troligt att antalet småföretag kraftigt kommer att öka.

En av de mer betydelsefulla möjligheterna att minska arbetslösheten, som i nuläget synes stå till buds, är att företagandet ökar. Från politiskt håll görs satsningar för att öka nyföretagandet, bl.a. genom ändringar i skattelagstiftningen.

En ökning av antalet mindre företag är önskvärd och troligen en förutsättning för den framtida välfärden. Upp emot en fördubbling av antalet småföretag under en kort tidsperiod kan dock innebära stora spänningar för skattesystemet eftersom småföretagande, jämfört med de förutsättningar som en löntagare har, innebär avsevärt ökade möjligheter till skatteundandraganden.

3.8 Det är svårt att förena höga krav på rättvisa med ett enkelt regelsystem

Vi ställer höga krav på rättvisa. Därför är vårt regelsystem detaljerat. Skattesystemet är ett exempel på en långtgående detaljreglering. De höga kraven på rättvisa innebär att stora resurser måste tas i anspråk, inte minst hos de myndigheter som skall kontrollera att bestämmelser följs. Det finns en koppling mellan å ena sidan enkelhet och schabloniserade regler och å andra sidan rättvisa och komplicerade regler.

Men ett regelsystem som uppfattas som rättvist är i realiteten inte alltid det. Reglerna kan vara så komplicerade att få använder dem, de används fel och det saknas resurser att rätta till fel och brister i tillämpningen.

Det system som nu finns för mindre företag är komplicerat och många företagare kan inte utnyttja de i teknisk mening riktiga skattereglerna. I praktiken är därför systemet inte rättvist.

Om en inte obetydlig del av näringsidkarna i en utsatt bransch undanhåller intäkter från beskattning kan skattesystemet inte uppfattas som rättvist av seriösa näringsidkare som måste lägga ned sin verksamhet på grund av illojal konkurrens.

Det finns därför skäl att öka graden av schablonisering för att få ett enklare system som underlättar både för den enskilde och myndigheterna. Härigenom minskas möjligheterna att manipulera systemet samtidigt som resurser frigörs för myndigheterna att jaga mer kvalificerade aktörer.

Ett annat alternativ är att behålla dagens regelsystem med höga krav på formell rättvisa och samtidigt kraftigt öka myndigheternas kontrollinsatser för att därmed kunna bekämpa den ekonomiska brottsligheten.

3.9 Skattetrycket och den ekonomiska brottsligheten

Sambandet mellan ekonomisk brottslighet och skattetryck är komplicerat. Det är inte så enkelt som att låga skatter med automatik leder till ett minskat skatteundandragande. Däremot skall sambandet mellan skattenivå och intresset för skatteundandragande inte underskattas.

Av betydelse är bl.a. skattekilens storlek. Den beskattade sektorn måste ha en väsentligt högre marginell produktivitet jämfört med den obeskattade sektorn. Skattekilen medför att det är svårt för t.ex. beskattade vita hushållstjänster att konkurrera med sådana svarta tjänster.

Från dessa utgångspunkter är det därför angeläget att minska skatter som är känsliga för skatteundandraganden eller effekterna av dessa. Det gäller bl.a. nivåerna på inkomstskatten (marginalskatten) och socialavgifter på arbete. Ett sätt kan vara en företagarform med lägre skattenivå.

3.10 Hederliga deklaranter

Grundläggande för skattesystemet är att den enskilde medborgaren är hederlig. Deklarationsförfarandet bygger på att var och en deklarerar sina inkomster. Visserligen har kontrolluppgifterna delvis förändrat deklarationsförfarandet för löntagarna men i fråga om näringsidkare gäller fortfarande i allt väsentligt att ingen annan än den som deklarerar talar om för skattemyndigheterna vilka belopp som kommit in i verksamheten.

Som tidigare nämnts består den ekonomiska brottsligheten till stor del av att inkomster inte redovisas. Att på liknande sätt som för löntagare generellt införa kontrolluppgifter för näringsidkare är inte möjligt bl.a. beroende på antalet transaktioner. Inom många branscher består inkomsterna i huvudsak av ett stort antal transaktioner med privatpersoner och där den enskilda transaktionen uppgår till mindre belopp. Det minsta företaget, t.ex. en torghandel, kanske har lika många i skattesammanhang relevanta transaktioner under några timmar som en löntagare har om året (lön varje månad, bankräntor osv.). I sådana sammanhang är kontrolluppgifter inte att tänka på.

För att upptäcka oegentligheter krävs ofta en skatterevision. Skatterevisioner är resurskrävande och det finns naturligvis en gräns för hur många revisioner som kan göras. Dessutom är företag i vissa branscher svåra att revidera eftersom affärerna görs upp direkt mellan företagaren och en privatperson, t.ex. hantverkstjänster till hushåll.

Ett effektivt sätt att minska den ekonomiska brottsligheten är att skapa incitament till att flera inkomster deklareras, dvs. att det som var svarta inkomster blir vita.

3.11 Den ekonomiska brottsligheten har ett försprång

Den kvalificerade ekonomiska brottsligheten har ett försprång. Samhällets resurser är knappa medan de som vill utnyttja systemet ligger

steget före och utnyttjar kvalificerad juridisk och ekonomisk rådgivning. Internationaliseringen och datoriseringen har ökat möjligheterna att begå brott och att undgå upptäckt.

Många av bestämmelserna på sekretessområdet är till för att värna om integriteten och då i första hand för den enskilde medborgaren. En myndighet med ett visst ansvarsområde får inte lämna ut uppgifter till en annan med ett annat ansvarsområde. Den ekonomiska brottsligheten tillåts därigenom gömma sig bakom sekretessreglerna och dölja sin verksamhet. I vissa fall har myndigheterna rätt att ta del av uppgifter men detta får inte ske genom modern teknik (direktåtkomst) utan uppgifterna måste rekvireras vilket är tidsödande. De ekonomiska brottslingarna känner garanterat inga sådana hinder.

Enligt vår uppfattning bör även myndigheterna få lämna gåspennorna och fullt ut ges möjlighet att använda modern teknik. Sekretessreglerna bör ändras så att de inte hindrar en effektiv bekämpning av den ekonomiska brottsligheten.

3.12 Skatten måste betalas så nära intjänandet som möjligt

Ett stort problem är att när skatteundandraganden väl upptäcks så finns inte annat än skulder i företaget. De resurser som har lagst ner på att höja taxeringen kan till stor del vara bortkastade. Effekterna av den ekonomiska brottsligheten har fått fullt genomslag. Staten får inga skatteintäkter. Den illojala konkurrensen har redan drabbat företagen i branschen.

Redan Gustav Vasa insåg att om det skulle bli något resultat av skatteuppbörden räckte det inte att komma sent på hösten. Då var ladorna redan tomma. I stället skedde uppbörden strax efter skörden. Med andra ord skall skatter och avgifter betalas så nära intjänandet som möjligt. Annars riskerar man att pengarna är borta när betalning sent omsider skall ske.

3.13 Vi vill inte ha ett kontrollsamhälle

Ett sätt att bekämpa den ekonomiska brottsligheten är att kraftigt öka regleringen och samhällets kontroll. Detta tar stora resurser i anspråk samtidigt som det inte är säkert att regleringen är effektiv. Även detaljerade kontrollsystem kan manipuleras. Ett exempel på detta är data-

program som "krymper" redan registrerade intäkter. Även om kontrollen skulle kunna genomföras utan kostnad så vill nog sannolikt ingen leva i ett reglerings- och kontrollsamhälle.

Med detta vill vi inte säga att den kontroll som nu finns skall tas bort. Tvärtom bör den i flera fall öka. Vår principiella inställning är att i första hand försöka finna lösningar som utgör ett komplement till fler regler och mer kontroll. Den enskilde företagaren upplever ofta regler och kontroll som förmynderi. Insatser som syftar till bättre moral skapas inte genom ett ökat antal föreskrifter från myndigheterna. Inom flera branscher bedrivs egensanering och frågor om etik får allt större betydelse i olika organisationer. Denna positiva utveckling förutsätter dock för att bli framgångsrik att regelsystemet utvecklas i samma riktning.

3.14 Starka krafter i rörelse

Sammantaget kan konstateras att starka krafter är i rörelse. Dessa utgör en allvarlig risk för att den ekonomiska brottsligheten kommer att öka. Den måste därför bekämpas på olika plan och med stor beslutsamhet. Men det är inte säkert att det är de mest resurskrävande metoderna som är lämpligast. Många gånger kanske det går att använda befintliga resurser på ett annat sätt.

Vår uppfattning är att dagens regler och institutionella lösningar delvis avspeglar ett svunnet samhällssystem. Det är därför nödvändigt att göra radikala och delvis "osvenska" förändringar för att vända utvecklingen.

4 Metoder att komma till rätta med den ekonomiska brottsligheten

4.1 Allmänt om olika metoder

I begreppet ekonomisk brottslighet ingår flera olika brottstyper. Den brottslighet som vi har funnit är vanlig i vissa branscher är framför allt olika former av skatteundandraganden och bokföringsbrott. Främst är det i alla berörda branscher fråga om oredovisade intäkter och svarta löner. De metoder som är aktuella för utredningen är därför i första hand sådana som kan förväntas ha någon effekt på dessa förfaranden.

Skattefusk är oftast ett resultat av den å ena sidan stora vinst som kan göras vid felaktig eller underlåten redovisning av hela eller delar av en verksamhet och den å andra sidan ringa eller näst intill obefintliga upptäcktsrisken. De möjliga hinder som kan uppställas för att minska den ekonomiska brottsligheten måste inriktas på att minska betydelsen av de faktorer som utgör grunden för brottsligheten. De olika faktorer som är av särskild betydelse i sammanhanget är delvis beroende av vilken bransch det är fråga om.

Ytterligare förhållanden som måste vägas in när man tar ställning till olika förslag är den ökande internationaliseringen, bl.a. genom medlemskapet i EU som lett till en ökad trafik över gränserna av såväl enskilda som företag och varor.

Metoderna tas i detta avsnitt upp utan någon rangordning och utan att det förs någon diskussion om för- och nackdelar med dem. Det är olika exempel som rör både kontantbranscher och entreprenadbranscher. För att komma till rätta med den ekonomiska brottsligheten i en viss bransch krävs olika insatser från flera håll. Det är framför allt fråga om olika incitament att göra rätt för sig och utökade kontrollmöjligheter. Många metoder har effekt på båda områdena.

4.2 Olika former av näringstillstånd

Många av de branscher som är särskilt utsatta för ekonomisk brottslighet utmärks av att det är lätt att etablera sig som företagare i dem. Det är i stort sett möjligt för vem som vill att bli sin egen i såväl taxi- som städbranschen. Yrkeskunskaperna är lättillgängliga, den egna ekonomiska insatsen är begränsad och det är för en oetablerad företagare relativt lätt att skaffa sig kunder. I syfte att hindra oseriösa näringsidkare från tillträde till särskilt utsatta branscher kan etableringströsklarna höjas. Krav på näringstillstånd – utformat efter problemen i resp. bransch – kan införas.

För att driva rörelse med t.ex. yrkesmässig trafik, restaurang med alkoholförsäljning eller handel med skrot fordras ett *särskilt tillstånd.* Den som söker tillstånd kontrolleras av den myndighet som prövar ansökan. Kontrollen avser sökandens *vandel och lämplighet i övrigt.* Reglerna om lämplighetsprövning och tillstånd har från början tillkommit för att tillgodose andra intressen än att hindra ekonomiska brottslingar att etablera sig i branscherna i fråga. Med tiden har de byggts på med nya regler i syfte att hindra ekonomisk brottslighet.

Den viktigaste funktionen för ett näringstillstånd är förstås att det ger tillträde till branschen i fråga. Intresset av att behålla ett beviljat tillstånd utgör ett viktigt incitament för företagaren att inte missköta sig. Misskötsamhet i olika avseenden kan ju leda till att tillståndet och därmed möjligheten att försörja sig dras in.

För att hindra olämpliga personer från att etablera sig i särskilt utsatta branscher kan man införa krav på tillstånd med vidhängande lämplighetsprövning och efterföljande tillsyn för den som vill vara verksam i en sådan näring. Det innebär att krav på tillstånd för att driva näring skulle införas i fler branscher än i dag.

Ett annat krav som i viss mån verkar hindrande är krav på *ekonomiska resurser* för att få starta viss verksamhet. Som förutsättning för att få driva viss näring kan också krävas att verksamheten drivs i *aktiebolagsform.* Därmed uppnås att företagen i branschen kommer att granskas av en godkänd eller auktoriserad revisor. Eftersom aktiekapitalet måste uppgå till lägst 100 000 kr innebär ett sådant krav även krav på ekonomiska resurser.

Från många håll har framförts att bristande kunskaper i bokföring och skattelagstiftning och svårigheter att tillägna sig dessa kunskaper kan vara ett skäl för en del företagare att mer eller mindre strunta i alla regler. Ett krav på att den presumtiva företagaren personligen eller på annat sätt har tillgång till grundläggande kunskaper i bokföring,

skatteregler, arbetsrättslagstiftning m.m. *(företagarkunskaper)* kan verka förebyggande.

För de näringsverksamheter som redan i dag har krav på tillstånd kan krav på ekonomiska resurser, företagarkunskaper m.m. införas i det befintliga regelsystemet. För andra branscher krävs en särskild reglering med krav på tillstånd som kan återkallas om förutsättningarna ändras.

4.3 Licensavgift

I flera av de branscher som utredningen studerar finns det av strukturella skäl intresse av och möjlighet att undgå skatt med olagliga medel. Det har att göra med att branscherna domineras av små företag där företagarens personliga intressen sammanfaller med företagets. Såväl den externa som den interna kontrollen är obefintlig. Ofta är det fråga om kontanthandel med ett stort antal konsumenter som anonyma köpare, vilka inte behöver verifikationer.

En metod att minska fusket i kontanthandeln är att införa beskattning efter parametrar, särskilt utvalda för varje bransch (*schablonbeskattning*). För restaurangbranschen kan det t.ex. vara golvytan och läget. Ett naturlig parameter för ett taxiföretag är antalet fordon. Fördelen med schablonbeskattning är att beskattningen inte blir lika beroende av den enskildes egna uppgifter i redovisning och självdeklaration. Utredningen har i delbetänkandet Licensavgift – en principskiss (SOU 1996:172) presenterat ett förslag för taxi.

I denna utredning har vi arbetat på en modell med en miniminivå på de belopp (*licensavgift*) som skall betalas i skatt. Licensavgiften ersätter inte bokföringsskyldigheten och den konventionella beskattningen. Snarare stöttas skattesystemet genom att näringsidkaren måste betala skatter och avgifter upp till en viss lägsta nivå. Det belopp som en viss verksamhet skall betala grundas på en eller flera parametrar. Syftet är att varje företag i en viss bransch som lägst skall betala skatter och avgifter motsvarande vad normalföretag i branschen genererar. En utgångspunkt är att beskattningen av de seriösa företagen inte skall öka samtidigt som de oseriösa skall betala mer än de gör i dag. De seriösa företagen redovisar redan i dag skatter och avgifter som överstiger kravet på lägsta skatte- och avgiftsinbetalning (licensavgiften), vilket får till följd att licensavgiften inte påverkar dessa företags beskattning. Genom licensavgiften minskar effekterna av den illojala konkurrens som blir resultatet när företag inte följer regler om skatter och uppbörd.

4.4 Uppbördssystemet

I entreprenadbranscherna (bygg, städ och flytt) är problemen med ekonomisk brottslighet olika beroende på vem som är köpare. När det är konsumenter kommer uppdragstagare och uppdragsgivare överens om att arbetet skall göras svart och utan kvitto. När köparen är ett företag, organisation eller myndighet är problemet mer komplicerat. I dessa fall utförs arbetet mot faktura och bokförs och redovisas hos såväl beställare som uppdragstagare (huvudentreprenör). Det beställda arbetet utförs helt eller delvis av underentreprenörer och ibland förekommer långa kedjor av underentreprenörer. Den ekonomiska brottsligheten består i att underentreprenörerna inte redovisar intäkter och betalar svarta löner. Därigenom blir priset på det beställda arbetet lägre än det annars skulle ha blivit. Seriösa företag konkurreras ut. Om och när myndigheterna kommer den oseriösa verksamheten på spåren finns inga tillgångar att hämta. Huvudentreprenören, som kan ha varit mer eller mindre medveten om det svarta arbetet, går helt fri eftersom han gjort vad han skall, nämligen kontrollerat att underentreprenören har F-skattebevis. Företagare som har F-skattebevis står själva för betalningen av skatter och avgifter.

För att hindra skatteundandraganden i underentreprenörsledet kan uppbördsreglerna användas. Ett sätt är att skärpa kraven för att företagare, generellt eller i vissa branscher, skall få F-skatt. Ett annat är att ålägga huvudentreprenören ansvar för underentreprenörers skatter, eventuellt i kombination med en skyldighet att göra skatteavdrag eller lämna kontrolluppgift. Det finns olika varianter och man kan också tänka sig olika kombinationer. Alla utom en ren ansvarsregel ökar myndigheternas kontrollmöjligheter och får därmed en preventiv effekt på skatteundandragandet i underentreprenörsleden.

4.5 Tekniska hjälpmedel

Kraven på hur en taxameter för ett taxifordon skall vara konstruerad, vad den skall registrera och vilken information den skall lämna kommer att stramas upp i nya föreskrifter som har utarbetats av Vägverket. Liknande krav kan införas för kassaregister som används i branscher med stor andel kontanthandel, t.ex. restaurangbranschen. Krav på registrering av försäljning i ett typgodkänt kassaregister kan kombineras med en skyldighet att lämna ett kvitto. Bättre tekniska hjälpmedel verkar preventivt genom att de kräver mer manipulativa för-

faranden för att fuska samtidigt förbättras myndigheternas förutsättningar att kontrollera företagen.

4.6 Egensanering m.m.

Branscher som är särskilt utsatta för ekonomisk brottslighet kan genom att i de egna organisationerna införa *etiska krav* på medlemsföretagen få bort eller i allt fall väsentligt minska den ekonomiska brottsligheten i den egna branschen.

En branschorganisation kan som villkor för medlemskap kräva att medlemsföretaget lojalt följer de regler som gäller för branschen som sådan och för näringsidkare i allmänhet. Detta innebär bl.a. att ett medlemsföretag åtar sig att betala skatter och avgifter. Medlemsföretag som inte följer reglerna kan uteslutas ur organisationen. För effektivitet krävs också att medlemsföretaget förbinder sig att inte anlita andra företag t.ex. underentreprenörer utan att kontollera att dessa följer regler motsvarande de branschetiska reglerna. Fackföreningarna kan på olika sätt medverka i arbetet med egensanering.

Egensanering har bäst direkt effekt i branscher där företagen är beroende av att få uppdrag av varandra. Det gäller framför allt i de s.k. entreprenadbranscherna. I kontantbranscher där företagen kan få affärskontakter med varandra och "affärspartnern" vanligen är en konsument har egensanering en mer indirekt effekt genom att den höjer företagar- och samhällsmoralen.

Även olika former av frivilliga *auktorisationssystem* har betydelse för ekobrottsbekämpningen bl.a. genom att branschorganisationer ställer krav på medlemmarna på seriositet och kvalitet på utfört arbete. Auktorisationssystem som kombineras med garantier på utfört arbete befrämjar användning av kvitton vilket i sin tur har en preventiv effekt på ekobrottsligheten. Dessutom kan sådana system stimulera uppdragsgivare att anlita företag som är auktoriserade och lämnar garantier eftersom det ökar tryggheten.

4.7 Offentlig upphandling

Regler om offentlig upphandling finns i lagen (1992:1528) om offentlig upphandling. Den offentliga sektorn är en stor köpare av tjänster från flera av de branscher som har problem med ekonomisk brottslighet. Den offentliga upphandlingen kan stramas upp så att oseriösa näringsidkare utestängs från att få uppdrag av den offentliga sektorn.

Detta kan ske dels genom ändringar av lagstiftningen, dels genom att den offentliga köparen använder sig av de civilrättsliga möjligheter som finns när avtal träffas. I avtal kan t.ex. bestämmas att underentreprenörer måste godkännas av beställaren och att personal som utför visst arbete skall bära namn och brickor, allt i syfte att hindra att svart arbetskraft indirekt anlitas av den offentliga sektorn och avlönas med skattemedel.

4.8 Svartjobbarna

Fusket i de särskilt utsatta branscherna består i att intäkter inte redovisas och att de sedan används för att betala svarta löner till anställda och ersättning till företagaren. En förutsättning för företagarnas fusk är – när det inte är en ensamföretagare – att det finns arbetstagare som är villiga att arbeta svart. Det finns därför anledning att titta närmare på möjligheterna att minska intresset för detta. När det gäller tjänster som riktas till privatpersoner finns bara ett bra sätt och det är att minska effekterna av skattekilen. Som exempel kan nämnas att svart städarbete kostar ca 60 kr per timme och vitt närmare 200 kr.

Företrädare för olika branschorganisationer har framfört att de *svarta lönerna* ofta går till personer som samtidigt får olika sorters *bidrag*. Detta bekräftas i Riksrevionsverkets rapport FUSK (se avsnitt 5.6 Ekobrottsligheten i taxibranschen). Av utbetalda bidrag till förtidspensionärer, sjukskrivna och arbetslösa beräknas 2–4 procent, motsvarande 1,5–3,3 miljarder kr år 1991, betalas till personer som samtidigt uppbär svart lön. Detta "dubbelfusk" är särskilt upprörande. Den som har skattefri lön kan med ojusta metoder konkurrera med den skattebetalande företagaren och den senare får dessutom via sin skattsedel eller arbetslöshetskassa betala för den förres låga priser! Risken för upptäckt är mycket liten och den bör öka bl.a. genom att *myndigheternas kontrollmöjligheter förbättras*. En skyldighet för arbetsgivare att vid inbetalning av anställdas preliminära skatter och arbetsgivaravgifter ange vilka personer betalningen avser förbättrar kontrollmöjligheterna. Uppgifterna kan användas vid kontrollaktioner hos företag och jämföras med uppgifter hos t.ex. försäkringskassa.

4.9 Skatter

Arbeten som utförs åt privatpersoner är ett särskilt problemområde eftersom högt beskattade tjänster (t.ex. städning, måleriarbete) skall

betalas med fullt beskattade arbetsinkomster. Avdrag medges inte för privata utgifter så intresset för kvitto saknas. När det gäller t.ex. en hantverkstjänst som målning är ofta en förutsättning att arbetet utförs svart eftersom priset annars blir för högt för köparen.

Eftersom tjänsterna är dyra för privatpersoner, de saknar intresse av kvitto, skatten är en stor del av kostnaden för tjänsten och möjligheterna att kontrollera privatpersoners köp av tjänster är så gott som obefintliga måste problemet lösas genom någon form av incitament för parterna att redovisa tjänsten. Sänkta skatter är förstår ett sätt men för att få någon märkbar effekt måste det till en kraftig sänkning. En metod är skattereduktion för t.ex. byggarbeten på villor och bostadsrätter. Det leder till att enskilda kräver kvitto. När det gäller framför allt hushållstjänster finns olika metoder att minska skatterna och göra dessa vita, bl.a. en särskild företagarform, singelföretag.

Sänkta skatter kan på samma sätt användas i restaurangbranschen för att öka de redovisade intäkterna och kontrollmöjligheterna. Genom att efter ansökan återbetala alkoholskatt till restaurangföretagare förmås dessa att redovisa sin försäljning.

4.10 Ökad och effektivare kontroll genom myndighetssamverkan

Regeringen har i förordningen (1995:736) om regional myndighetssamverkan för bekämpning av ekonomisk brottslighet föreskrivit att det i varje län skall finnas ett samverkansorgan mot ekonomisk brottslighet. Samverkansorganet leds av landshövdingen och är knutet till länsstyrelsen. Syftet är att man genom olika former av samverkan mellan myndigheter, näringsliv och organisationer effektivare skall bekämpa den ekonomiska brottsligheten, bl.a. genom gemensamma kontrollaktioner. Samverkansorganet skall varje år rapportera till regeringen om den ekonomiska brottsligheten. Av de rapporter som lämnats i början på 1996 och 1997 framgår att erfarenheterna av detta arbete är mycket goda.

Myndigheters gemensamma kontrollaktioner har utförts mot bl.a. restauranger (Operation Krogsanering), yrkestrafik och tillfällig försäljning. Även andra typer av samverkan förekommer.

En fortsatt samverkan med en utvidgning till allt fler områden kan förväntas på regional nivå mellan kommunala och statliga myndigheter samt organisationer.

Samverkan mellan myndigheter innebär att kompetens, kunskap och befogenheter förs samman och blir ett slagkraftigt vapen i ekobrottsbekämpningen.

I detta samverkansarbete och för övrigt även i myndigheternas vanliga kontroll- och tillsynsarbete finns behov av informationsutbyte mellan olika myndigheter. Inom detta område kan en hel del förbättringar göras, bl.a. kan samkörning ske av register och sekretessreglerna ändras.

4.11 Registrering av näringsverksamhet

Allmänt

En grundläggande förutsättning för att kunna kontrollera företag är att man vet att de finns och vem som företräder dem. Det finns inte någon skyldighet för näringsidkare i allmänhet att anmäla till myndigheterna att verksamhet har påbörjats. Det är i dag möjligt, enligt gällande regler, att driva näringsverksamhet helt utanför myndigheternas kontroll under drygt ett år. Om verksamheten startar i början på ett år kan den första myndighetskontakten komma att ske först när deklarationen ges in i början på nästföljande år. I sämsta fall upphör verksamheten utan att någon deklaration ges in. Endast den näringsidkare som driver en mervärdesskattepliktig verksamhet där beskattningsunderlaget beräknas överstiga en miljon kr är skyldig att göra anmälan för registrering. Dessutom måste registrering ske om näringsidkaren har anställda (arbetsgivaravgifter och preliminär skatt).

I de fall när en näringsidkare inte har anmält sin verksamhet till någon myndighet är det svårt att identifiera vem som ansvarar för en viss verksamhet. När skattemyndigheter och andra i s.k. PEK-projekt söker upp t.ex. frisörer är det ofta ett problem att man inte vet vem som driver verksamheten. De personer som befinner sig i lokalen är inte alltid villiga att lämna uppgifter om detta. Eftersom det inte finns någon skyldighet att registrera verksamheten kan man inte heller kräva svar på sådana frågor. Dessutom har skattemyndigheten inte befogenhet av avkräva legitimation.

Från Kronobergs län rapporteras att det vid kontroll 1996 av enskilda näringsidkare som på marknader i länet bedriver torghandel eller tillfällig handel visat sig att 97 av 271 hade oklara registreringar för F-skatt.

Kontroll av och förebyggande arbete med nya verksamheter kan effektiviseras med en skyldighet för alla näringsidkare att innan en verksamhet påbörjas anmäla detta till myndigheterna.

Nya regler i skattebetalningslagen

Enligt den nya skattebetalningslagen (1997:483) skall skattemyndigheten registrera dels den som är skyldig att göra skatteavdrag eller betala arbetsgivaravgifter, dels den som är skattskyldig enligt mervärdesskattelagen (3 kap. 1 §). Den som avser att bedriva verksamhet som skall registreras måste anmäla sig för registrering hos skattemyndigheten senast två veckor innan verksamheten påbörjas eller övertas. När dessa regler införs upphör den nu gällande särregleringen för den som har ett beskattningsunderlag understigande en miljon kr och som medför att ytterst få nya näringsidkare behöver anmäla sig för mervärdesskatteregistrering före det att ordinär deklaration avlämnas. Från skyldigheten att anmäla verksamhet i förväg föreslås två undantag som saknar betydelse i detta sammanhang.

Regeringens förslag grundas bl.a. på EG:s sjätte mervärdesskattedirektiv enligt vilket varje skattskyldig skall uppge när hans verksamhet inleds, förändras eller upphör.

Skattemyndigheten skall, enligt lagförslaget, kunna förelägga den som underlåter att anmäla sin verksamhet att göra detta. Föreläggandet skall kunna förenas med vite. Registrering skall, om tillräckliga uppgifter finns, dock kunna ske utan att anmälan gjorts.

Amälningsskyldighet underlättar kontrollen av näringsidkare och är en grundförutsättning för att den ekonomiska brottsligheten skall kunna motarbetas vid bl.a. tillfällig försäljning. Kontrollmöjligheterna underlättas om skatteflyktskommitténs förslag, om att skattemyndigheten får rätt att vissa situationer avkräva legitimation, genomförs.

4.12 Kampanjer, information och liknande

De flesta förebyggande metoder mot ekonomisk brottslighet riktar sig direkt mot själva brottsligheten, de ökar möjligheten till kontroll och/eller intresset av korrekt redovisning. Fokus riktas mot dem som begår brotten.

Den ekonomiska brottsligheten har, som annan brottslighet, offer. Det är borgenärer som inte får betalt, företagare och arbetstagare som

mister sin försörjning och det är det anonyma kollektivet skattebetalare som får betala andras skatter.

Ett sätt att öka förståelsen för ekobrottsbekämpningen är att mer konkret visa dess skadeverkningar. De medel som staten återvinner genom olika insatser mot ekonomisk brottslighet kan i en eller annan form återbetalas till skattebetalarna. Nationella kampanjer mot svartjobb kan genomföras av arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer och staten gemensamt. I samband med dessa kan offren för den ekonomiska brottsligheten synliggöras.

Att tydligt visa den ekonomiska brottslighetens negativa effekter syftar också till att minska den överslätande inställning till ekonomiska brott som finns på vissa håll. En ändrad attityd till skatteundandragande är en förutsättning för att hindra den ekonomiska brottsligheten.

5 Frisörbranschen

Sammanfattning

Frisörbranschen är särskilt utsatt för ekonomisk brottslighet. Problemen består framför allt i att intäkter inte redovisas och att svarta löner betalas.

För att komma till rätta med frisörbranschens problem behövs insatser på flera områden. Vissa förslag minskar direkt möjligheterna till skattefusk och förbättrar i motsvarande mån konkurrensvilllkoren för de seriösa företagen. Andra förslag är incitament till korrekt redovisning eller förbättrar kontrollmöjligheterna.

Utredningen föreslår att

– frisörer och näringsidkare i andra kontantbranscher skall vara skyldiga att registrera alla intäkter i ett typgodkänt kassaregister och att tillhandahålla kunden ett kvitto som registret skrivit ut,

– ett system med licensavgift utarbetas och införs för frisörer,

– skattemyndigheten skall kunna begära specifikation över vilka anställda som omfattas av inbetalning av preliminär skatt och arbetsgivaravgifter.

5.1 Allmänt

5.1.1 Några fakta

Sveriges Frisörföretagare (SFF) är arbetsgivar- och branschorganisation för företagare inom frisör-, perukmakeri- och skönhetsvårdsyrkena.

Det finns ca 9 000 frisörföretag, varav 6 200 är medlemmar i SFF. Antalet verksamma frisörer uppskattas till 15 000. Av SFF:s medlemsföretag saknar 4 750 anställda och endast sex företag har fler än 16 anställda. Förhållandena kan beräknas vara desamma inom den del av frisörbranschen som inte är organiserad. De företag som är med i SFF har tillsammans endast 3 150 anställda. Ungefär tio procent av företagen är s.k. hyrstolsföretag, dvs. företag som består av en företagare

som hyr en frisörstol i en salong. I en salong kan det således finnas lika många företag som det finns frisörstolar. Frisörbranschen är en utpräglad småföretagarbransch.

Frisörbranschen indelades tidigare i dam- och herrfrisörer men numera är det vanligt att frisörer klipper både kvinnor och män. Det är dock betydligt fler kvinnliga företagare i branschen än manliga.

Uppgifterna om vad frisörbranschen omsätter per år är mycket osäkra. Om man ser till frisörföretagens mervärdesskattedeklarationer rörde det sig år 1995 om 3,5 miljarder kr. SCB:s undersökning om hushållens utgifter för samma år visar på en omsättning på ca 5 miljarder kr. Båda uppgifterna är osäkra och hela differensen kan inte med säkerhet förklaras med att inte alla intäkter har redovisats.

Branschen är mycket konservativ när det gäller betalningsmedel. Kontant betalning är det vanligaste. Det finns många frisörer som inte tar emot betal- eller kreditkort. Det är också vanligt att frisörer inte har en kassaapparat där betalningar kan registreras.

5.1.2 Regler

Det finns inga särskilda regler för frisörbranschen. För att utöva frisöryrket finns inga krav på utbildning även om de flesta som är verksamma i branschen har utbildning för detta.

Inte heller finns det några särskilda regler för just de lokaler som används av frisörer.

5.2 Ekobrottsligheten

Det finns inte några nyligen gjorda undersökningar av branschen. Utredningen har genom SCB försökt att få ett mått på skatteundandragandet i branschen. Till skillnad från andra branscher var detta i teorin möjligt bl.a. för att frisörtjänster så gott som uteslutande köps av privatpersoner. Företagens uppgifter i deklarationer skulle kunna jämföras med de uppgifter om hushållens utgifter för frisörtjänster som SCB tar fram i särskilda undersökningar. De sifferuppgifter som vi fick fram kan, som tidigare har framgått, tyda på ett omfattande skatteundandragande men eftersom de olika undersökta åren varierar på ett oförklarligt sätt kan inga säkra slutsatser dras.

RSV har i *kartläggningspromemorian* Herrfrisörer, utgiven 1987, sammanställt resultatet av 95 revisioner som skattemyndigheterna i hela landet gjort mot herrfrisörer under åren 1979-1986. Av prome-

morian framgår att många anmärkningar riktades mot bokföringen i företagen och mot att intäktsredovisningen var bristfällig. Enligt vad som då uppgavs av branschen var "inkomstbortfall" inte ovanligt.

I Stockholms län har polisen, skattemyndigheten och försäkringskassan tillsammans under ett år drivit ett *PEK-projekt* i frisörbranschen (om PEK se kapitel 18). Den direkta anledningen var att det under första halvåret 1995 till polisens ekorotel kom in ett flertal tips avseende frisörbranschen och att företrädare för branschen påtalade att det förekom osund konkurrens. Av en slutrapport över projektet daterad den 15 augusti 1996 framgår att 151 salonger med 179 näringsidkare har besökts. Vid dessa har myndighetsföreträdarna berättat om myndigheternas samarbete samt om de skyldigheter som åligger en näringsidkare och om att kontroller kommer att ske av verksamheten. Projektet har inte resulterat i någon brottsutredning men däremot utreds 28 ärenden av försäkringskassan. Av 179 näringsidkare hade endast 123 F-skatt eller A-skatt, dvs. att 56 näringsidkare inte betalade varken F-eller A-skatt. Endast 136 var registrerade för mervärdesskatt. Eftersom det inte finns någon skyldighet för ett företag att registrera sig för mervärdesskatt om det beräknade beskattningsunderlaget understiger 1 miljon kr kan inte någon slutsats dras av uppgiften om mervärdesskatteregistrering. I slutrapporten föreslås att nya företag skall lämna in en etableringsanmälan till skattemyndigheten.

SFF anser att det är svårt för en seriös företagare att få lönsamhet i ett frisörföretag och att orsaken till detta är att företagare som är mindre seriösa bedriver illojal konkurrens genom att inte redovisa alla intäkter. Enligt SFF började svårigheterna i branschen med lågkonjunkturen i början av 1990-talet vilken sammanföll med att mervärdesskatt infördes på frisörtjänster och detta sammantaget ledde till en vikande efterfrågan på frisörtjänster. Under senare år har tillkommit en ökande konkurrens från illojala företagare.

Handelsanställdas förbund, som bl.a. organiserar anställda frisörer, anser att det finns stora problem med oseriösa företagare i branschen och att problemen ökat under de senaste åren. Den illojala konkurrensen har under senare år lett till att de seriösa företagarna inte har kunnat höja varken priserna eller de anställdas löner. Enligt den officiella lönestatistiken, har frisörernas löner därför i förhållande till andra grupper sjunkit de senaste åren.

5.3 Överväganden och förslag

5.3.1 Är frisörbranschen utsatt för ekonomisk brottslighet?

Utredningens bedömning: Frisörbranschen är utsatt för ekonomisk brottslighet. Den består i att intäkter inte redovisas till beskattning. Intäkter används till svarta löner till anställda eller till företagaren.

Skälen för utredningens bedömning

Ekonomisk brottslighet

Företrädare för branschen, både arbetsgivare och arbetstagare är eniga om att branschen har stora problem med företagare som konkurrerar med illojala metoder, dvs. genom att inte redovisa och betala skatt för alla intäkter. Man anser också att dessa problem har ökat under de allra senaste åren. Branschföreträdarnas uppfattning delas av företrädare för de myndigheter som har haft närmare kontakt med branschen under senare tid.

Ett påtagligt tecken på att branschen har särskilda problem, men också ett sundhetstecken, är alla de dekaler som frisörföretagare under det senaste året har fäst på dörrarna till sina lokaler. På dekalerna har man angett bl.a. att skatter och avgifter betalas liksom att avtalsenliga löner betalas. Detta är ett sätt för seriösa företagare att ta avstånd från de illojala konkurrenterna. Dessa å andra sidan erbjuder via bl.a. flygblad sina tjänster till relativt låga priser.

5.3.2 Hur skall frisörbranschen saneras från ekonomisk brottslighet?

Utredningens förslag: Frisörföretag skall i likhet med näringsidkare i andra kontantbranscher vara skyldiga att registrera all försäljning i ett typgodkänt kassaregister och att tillhandahålla kunden ett kvitto som registret skrivit ut.

Ett system med licensavgift skall utarbetas och införas för frisörer.

Av betydelse är även utredningens förslag om att näringsidkare skall lämna specificerade uppgifter om vilka anställda som omfattas av betalning av preliminär skatt och arbetsgivaravgifter.

Skäl för utredningens förslag

Är frisörtillstånd efter särskild prövning ett sätt att förhindra ekonomiska brott?

Ett system med tillstånd och lämplighetsprövning efter modell från yrkestrafiken och restaurangbranschen kan införas för frisörföretagare. Länsstyrelserna skulle kunna ta hand om tillståndsprövningen och den efterföljande tillsynen. Det finns 9 000 frisörföretag som då skall lämplighetsprövas och därefter stå under särskild tillsyn.

Med utgångspunkt i vad verksamheten vid länsstyrelsernas yrkestrafikenheter kostar kan den årliga kostnaden för personal för ett system med frisörtillstånd beräknas till 3,5-4 miljoner kr. Därutöver tillkommer kostnader för löneadministration, lokaler m.m. och inte minst igångkörningskostnader när alla företag skall prövas första gången.

Kostnaden skall ställas i relation till de effekter systemet kan förväntas ha på fusket i branschen. Erfarenheter från den prövning som sker beträffande yrkestrafik och serveringstillstånd visar att metoden är effektiv när det gäller att stoppa dokumenterat oseriösa personer från att etablera sig som företagare i de berörda branscherna. Eftersom såväl restauranger som vissa delar av yrkestrafiken är mycket belastade av ekonomiska brott har tillståndsprövningen, trots att den är relativt omfattande, begränsad effekt när det gäller att förhindra ekonomiska brott.

Inom några av de andra branscher som utredningen har studerat

förekommer att personer sätter i system att driva det ena företaget efter det andra på ett oseriöst sätt. Det är t.ex. inte helt ovanligt i flyttbranschen att ett företag med stora skatteskulder säljs strax innan det går konkurs samtidigt startar de tidigare ägarna till konkursbolaget ett nytt flyttföretag. Samma företeelser finns i taxi och restaurangbranschen. Det finns däremot ingenting som tyder på att denna form av mer systematiska oegentligheter förekommer i frisörbranschen. Det är i regel den i övrigt ordinära företagaren som gör sig skyldig till skatteundandraganden och ytterst sällan har han dömts för brott. Ett näringstillstånd med vandelskrav, som huvudsakligen träffar dem som har begått brott, skulle få begränsad betydelse för att komma till rätta med de problem som finns.

Utredningens uppfattning är att det för frisörer finns effektivare metoder än lämplighetsprövning med avseende både på kostnader och förbättrade konkurrensvillkor. Det gäller i första hand ett system med licensavgift men även krav på att registrera all försäljning i ett typgodkänt kassaregister. I första hand bör övervägas andra metoder än frisörtillstånd med tillhörande lämplighetsprövning.

Licensavgift för frisörföretag

Frisörbranschen ingår i gruppen kontantföretag. Det finns i branschen många småföretagare. Av de 9 000 företagen är ca hälften enmansföretag. Kontantförsäljningen är helt dominerande. Många frisörer tar inte emot betalning med kontokort trots att kostnaden för en klippning eller annan behandling ofta uppgår till några hundra kr. Kunderna är alltid privatpersoner som varken har nytta eller intresse av kvitton. Kvitton används i stort sett aldrig. Strukturen i branschen är sådan att en licensavgift av den typ som utredningen presenterat för taxi är en verksam metod att komma till rätta med de värsta avarterna av skattefusk inom frisörnäringen. Licensavgift för frisörföretag och andra kontantföretag som drivs i lokaler presenteras i kapitel 10.

Typgodkända kassaregister och kvittotvång

Av RSV:s kartläggningspromemoria och enligt vad branschföreträdare har anfört är det inte ovanligt att frisörsalonger saknar en kassaapparat och att ingen maskinell registrering sker av betalningar. Tvärtom är det ofta så att betalning sker kontant direkt till frisören vid dennes arbetstol. Förhållandena i branschen när det gäller betalningsrutiner är sådana att de, t.o.m. mer än i många andra kontantbranscher, under-

lättar för den som inte vill redovisa alla intäkter.

Från många håll har framförts att det skulle försvåra för den som vill fuska om det fanns en skyldighet för frisörer och andra kontantföretagare att registrera all försäljning i kassaregister som uppfyller vissa minimikrav, att därefter ta ut ett av registret utskrivet kvitto och tillhandahålla kunden detta. SFF rekommenderar sina medlemmar att skaffa och använda kassaregister. Genom SFF kan frisörföretagen till rabatterat pris köpa kassaregister som uppfyller vissa krav på säkerhet i registreringar m.m.

Branschsaneringsutredningen delar uppfattningen att kassaregister bör användas men inte endast i frisörbranschen utan i alla kontantbranscher. Utredningen föreslår därför att det i kontantbranscherna skall införas krav på att registrera all försäljning i ett typgodkänt kassaregister och att tillhandahålla varje kund ett kvitto som skrivits ut av detta register.

I kapitel 9 som gäller alla kontantbranscher redogör utredningen närmare för vilka krav som bör ställas på ett sådant kassaregister, om skyldigheten att lämna kunder kvitton och även förutsättningar för användande av gemensam verifikation. I avsnittet redogörs också för kontantkortens betydelse för den ekonomiska brottsligheten i kontantbranscherna.

Registrering av nya företag

Ett problem vid genomförande av t.ex. PEK-projekt eller andra myndighetsaktioner mot bl.a. frisörföretagare är att veta vilka företag som finns och vem som företräder företaget. Detta har framförts till utredningen från flera håll under utredningens gång. En frisörföretagare är inte, som en företagare i en entreprenadbransch är i dag, beroende av att ha ett F-skattebevis för att undvika skatteavdrag och behöver således inte registrera sig som företagare av det skälet. Eftersom en nyetablerad frisörföretagare sällan har ett beräknat beskattningsunderlag som överstiger en miljon kr föreligger inte heller någon skyldighet att registrera företaget för mervärdesskatt. Detta innebär i normalfallet att en frisörföretagare kan stå utanför alla register fram till dess att den första deklarationen har lämnats in, vilket kan dröja drygt ett år om företaget börjar sin verksamhet i början på ett kalenderår.

Det nuvarande systemet där en företagare kan verka under lång tid utan någon som helst insyn eller redovisningsskyldighet gynnar oseriösa företagare. I sämsta fall upphör verksamheten innan någon deklaration har lämnats in och då är upptäcktsrisken i det närmaste obefintlig.

I den nya skattebetalningslagen (1997:483) föreskrivs att den som avser att bedriva näringsverksamhet och är skyldig att betala arbetsgivaravgifter eller mervärdesskatt måste anmäla sig för registrering hos skattemyndigheten senast två veckor innan verksamheten påbörjas eller övertas. Branschsaneringsutredningen anser att förslaget är bra och bör genomföras snarast möjligt.

Bättre kontroll av anställda m.m.

Myndigheternas befogenheter och möjligheter att göra *kontroller* bör förbättras. För att göra det möjligt att kontrollera om det finns svart arbetskraft på en salong måste myndigheterna veta vilka som är anställda. Det kan de få om företagaren är skyldig att anmäla detta. I kapitel 16 föreslår utredningen att skattemyndigheten skall få förelägga näringsidkare att lämna specificerade uppgifter om vilka anställda som omfattas av inbetalningar av skatter och avgifter.

Skatteflyktskommittén har föreslagit att skattemyndigheten skall få göra *identitetskontroller* vid besök i samband med olika former av kontroll (SOU 1997:86). Branschsaneringsutredningen förordar att förslaget genomförs. Frisörbranschen är enligt de erfarenheter som finns efter olika kontroller en av de branscher där identitetskontroller är viktiga för att bekämpa skatteundandraganden.

6 Restaurangbranschen

Sammanfattning

Restaurangbranschen är särskilt utsatt för ekonomisk brottslighet framför allt i form av skatteundandraganden. Problemen består huvudsakligen i att inte all försäljning redovisas och att svarta löner betalas. Det är särskilt farligt eftersom restauranger ofta är den första arbetsplatsen för många ungdomar och invandrare.

För att komma till rätta med restaurangbranschens problem behövs insatser på flera plan. Det gäller att minska möjligheterna till skattefusk och i motsvarande mån förbättra konkurrensvillkoren för de seriösa företagen. Incitament måste skapas till korrekt redovisning och kontrollmöjligheterna förbättras.

Utredningen föreslår att

– alla restauranger, både de som har och de som inte har serveringstillstånd, skall vara skyldiga att registrera all försäljning i ett typgodkänt kassaregister och att tillhandahålla kunden ett kvitto som registret skrivit ut,

– Alkoholinspektionen får rätt att överklaga kommunernas beslut i frågor om serveringstillstånd,

– restauranger med serveringstillstånd mot redovisning skall återfå alkoholskatten på vin och sprit,

– på sikt en minimiskatt (licensavgift) bör införas för restauranger,

– skattemyndigheten skall kunna begära specifikation över vilka som omfattas av inbetalning av anställdas preliminära skatter och arbetsgivaravgifter,

– informationsutbytet mellan myndigheterna skall effektiviseras genom bättre tillgång till uppgifter som är relevanta för serveringstillstånd.

6.1 Allmänt om restaurangbranschen

6.1.1 Några fakta

Vad är en restaurang?

Restauranger utmärks av att de har en lokal där gäster serveras mat. I normala fall tillagas maten i ett kök i direkt anslutning till serveringslokalen.

Restaurangerna är av många olika slag. I begreppet ingår allt från restauranger som är utmärkta i Guide Michelin till personalmatsalar och snabbmatsrestauranger. Även restauranger som finns i hotell räknas till restaurangbranschen.

Gatukök och ambulerande korvförsäljning ingår inte i begreppet restaurang. I ett gränsskikt finns gatukök som har en lokal där gästerna äter den mat som serveras.

Omsättning, anställda m.m.

Det finns i Sverige drygt 10 000 restauranger (1996). Av dessa är 2 700 lunch- och kvällsrestauranger, 2 000 personal-/företagsrestauranger, 1 200 pizzerior, 1 100 hotellrestauranger, 1 100 caféer, 660 snabbmatsrestauranger, 660 nationalitetsrestauranger, 400 vägrestauranger och 280 dans- och nöjesrestauranger. År 1995 omsatte restaurangbranschen 27 miljarder kr.

Fem procent av hotell-och restaurangföretagen svarar för hälften av branschens omsättning och hos dessa företag finns också 35 procent av de totalt 70 000 anställda. Av dessa 70 000 arbetar 55 000 i restaurangverksamhet och övriga arbetar i hotellverksamhet. Ca 90 procent av företagen har färre än tio anställda.

Det finns två bransch- och arbetsgivarorganisationer för restaurangföretagare. Sveriges Hotell- och Restaurangföretagare (SHR) är den största med 1 846 medlemmar som tillsammans har 3 100 driftsenheter. SHR är den klart dominerande organisationen genom att dess medlemmar svarar för tre fjärdedelar av omsättningen i hotell- och restaurangbranschen. Svenska Restauratörsförbundet (SRF) är arbetsgivarorganisation för små och medelstora företag och har 1 600 medlemmar.

Inom restaurangnäringen arbetar 55 000 årsanställda. Av dessa är 75-80 procent medlemmar i Hotell- och Restauranganställdas Förbund.

Lönsamheten i branschen är låg. Antalet konkurser under 90-talet uppgår till 4 000. Under år 1996 försattes 675 restaurangföretag i

konkurs. Enligt en undersökning som SHR har gjort hade 25 procent av dessa startats under år 1995 eller 1996.

Hotell- och restaurangbranschen har en andel av tre procent av den privata tjänstesektorn i Sverige, vilken i sin tur står för 40 procent av Sveriges BNP.

6.1.2 Regler

Livsmedel och lokal

Det finns ett stort antal regler för hur maten i en restaurang får hanteras och om hur lokalen skall vara beskaffad.

Statens livsmedelsverk utövar enligt 24 § livsmedelslagen (1971:511) den centrala tillsynen över att reglerna om livsmedelshantering efterlevs. Inom ett län har länsstyrelsen den närmare tillsynen och inom en kommun den kommunala nämnd som har miljö- och hälsoskyddsfrågor som sin uppgift, vilket vanligen är miljö- och hälsoskyddsnämnden. Miljö- och hälsoskyddsnämnden har till uppgift att godkänna att en lokal används för restaurangverksamhet och kan vid ändrade förutsättningar återkalla godkännandet.

För att se till att livsmedelslagen följs kan en tillsynsmyndighet meddela föreläggande, förbud eller föreskrift. Det finns också möjlighet att använda vite och, om rättelse inte sker, vidta rättelse på den skyldiges bekostnad. I tillsynsverksamheten har myndighet rätt att få tillträde till lokalen och andra utrymmen där livsmedel hanteras. Vidare har man rätt att få tillgång till de handlingar som behövs för tillsynen. Polismyndighet är skyldig att ge den hjälp som behövs vid tillsynen.

Utöver de regler som finns till skydd för att hanteringen av livsmedel sker på ett hygieniskt och i övrigt godtagbart sätt gäller allmänna regler om arbetar- och brandskydd. Att sådana regler efterlevs tillses av yrkesinspektionen resp. räddningstjänsten.

Tillstånd att servera alkoholdryck

För att få servera spritdrycker, vin och starköl fordras ett särskilt tillstånd (serveringstillstånd). År 1995 fanns det 8 100 restauranger som hade tillstånd att servera allmänheten vin eller sprit. Om öl inkluderas är antalet tillstånd ca 10 000 (1996). Därutöver tillkommer tillstånd som ges för tillfälliga arrangemang. Restaurangerna stod 1995 för sex procent av den totala försäljningen av spritdrycker, drygt sju

procent av vinförsäljningen och 46 procent av starkölsförsäljningen.

Bestämmelserna om serveringstillstånd för alkoholdryck infördes ursprungligen av alkoholpolitiska skäl. Målsättningen för alkoholpolitiken på restaurangområdet är, och har sedan lång tid varit, att där skall råda ordning och nykterhet. En viktig fråga är att inte minderåriga serveras alkohol. De alkoholpolitiskt betingade reglerna har, i likhet med vad som skett på yrkestrafikens område, byggts på med bestämmelser som syftar till att hindra oseriösa företagare från att verka inom restaurangnäringen.

Bestämmelser om servering av alkohol finns nu i alkohollagen (1994:1738) som trädde i kraft den 1 januari 1995 och som ersatte bl.a. lagen (1977:293) om handel med drycker. Kompletterande regler finns i alkoholförordningen (1994:2046). Alkoholinspektionen har meddelat allmänna råd till alkohollagens serveringsbestämmelser (AIFS 1996:5).

Med den nya lagen har beslutanderätten i frågor om serveringstillstånd flyttats från länsstyrelsen till den kommun där serveringslokalen finns (7 kap. 13 §). Enligt p. 5 i övergångsbestämmelserna till alkohollagen låg dock beslutanderätten kvar hos länsstyrelsen under 1995. I p. 6 i övergångsbestämmelserna har föreskrivits att länsstyrelsen under år 1996 och 1997 skall yttra sig över ansökningar om serveringstillstånd och i frågor om återkallelse av tillstånd.

Enligt 7 kap. 14 § skall polismyndigheten yttra sig över ansökan som avser annat än tillstånd till tillfällig alkholservering.

Serveringstillstånd ger rätt att servera vin, sprit och starköl eller någon av dessa alkoholdrycker. Den som har serveringstillstånd skall personligen eller genom särskilt utsedd serveringsansvarig person utöva tillsyn över serveringen (6 kap. 3 §). Tillståndshavaren skall till tillståndsmyndigheten anmäla de personer som är serveringsansvariga.

En förutsättning för att tillstånd skall ges är, med vissa undantag, att serveringsstället har ett kök för allsidig matlagning.

Lämplighetsprövningen

Enligt 7 kap. 7 § alkohollagen får serveringstillstånd endast meddelas den som visar att han med hänsyn till sina *personliga* och *ekonomiska förhållanden* och *omständigheterna i övrigt* är lämplig att utöva verksamheten. Vid tillståndsprövningen skall, enligt samma bestämmelse, särskild hänsyn tas till om sökanden är laglydig och benägen att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna.

Det är den som söker serveringstillstånd som skall visa att han är

lämplig och att lokalen uppfyller de krav som finns. Det betyder enligt vad som anförs i prop. 1994/95:89 s. 102 att det inte är tillräckligt att inga anmärkningar framkommit utan för tillstånd "bör krävas en utredning som gör sannolikt att sökanden kommer att bedriva servering i enlighet med lagens bestämmelser".

När det gäller en juridisk person skall kravet på personlig lämplighet enligt propositionen s. 102 riktas mot den eller de personer "som har ett betydande inflytande i rörelsen i egenskap av t.ex. verkställande direktör, styrelseledamot, bolagsdelägare eller aktieägare med betydande aktieinnehav". När det i fortsättningen talas om sökanden så avses alla de personer som skall lämplighetsprövas.

I propositionen anförs vidare att lämpligheten skall "avse sökandens personliga och ekonomiska förhållanden i vid mening". Branschkunnande skall vid prövningen ha samma tyngd som sökandens förutsättningar att hålla en ordnad bokföring. Enligt Alkoholinspektionens allmänna råd bör det förflyta minst tre år från det att ett brott som har anknytning till rörelsen begicks innan det kan komma i fråga med ett serveringstillstånd

Även *misstanke om ekonomiska oegentligheter eller brottslig verksamhet* bör kunna leda till att tillstånd vägras enligt vad som anförs i propositionen. Som exempel nämns misskötta skatte- och avgiftsinbetalningar och allvarligt åsidosättande av bokförings- och uppgiftsskyldighet. Det krävs inte vad som betecknas ekonomisk brottslighet utan det räcker med annan ekonomisk misskötsamhet. Även bristfällig eller avsaknad av bokföring kan medföra att en sökande anses olämplig att inneha serveringstillstånd.

Register över tillståndshavare

Alkoholinspektionen får enligt 12 kap. 2 § alkohollagen bl.a. för handläggning av ärenden om tillstånd och tillsyn över tillståndshavares verksamhet föra ett register. Registret får innehålla uppgifter om den som har eller har haft tillstånd men även om den som sökt men inte fått tillstånd. De uppgifter som får registreras är bl.a. identifikationsuppgifter som t.ex. person- och organisationsnummer, domar i brottmål om de har betydelse för tillståndet, pågående ärenden hos polis- och åklagarmyndighet och uppgifter om restförda skatter och avgifter.

De *personer* som får registreras är, enligt 6 § alkoholförordningen, den som är serveringsansvarig, delägare i fåmansföretag eller i fåmansägt handelsbolag, styrelseledamot, verkställande direktör och firmatecknare.

De *domar* som får registreras är alla där de registrerade personerna har dömts för brott mot brottsbalken, nu gällande och äldre alkohollagstiftning, olika skattebrott samt brott mot en mängd olika speciallagar. I registret får också tas in uppgift om pågående utredningar hos polis- och åklagarmyndighet avseende samma brottstyper om ärendet rör skälig misstanke (8 § alkoholförordningen).

Alkoholinspektionen skall enligt 9 § alkoholförordningen fyra gånger per år hos Rikspolisstyrelsen begära utdrag ur polisregistret på de personer som är registrerade i alkoholinspektionens register.

Uppgifterna i tillståndsregistret skall, om de inte längre behövs för ett visst ärende, gallras ur femte kalenderåret efter det att uppgiften registrerades.

Alkoholinspektionen är, enligt 12 kap. 9 § alkohollagen, skyldig att *på begäran* lämna kommun och länsstyrelser uppgifter ur registret. Enligt ordalydelsen skall således inte några automatiska underrättelser skickas ut.

Tillsyn och återkallelse av serveringstillstånd

Alkoholinspektionen utövar enligt 8 kap. 1 § alkohollagen central tillsyn och kan meddela allmänna råd till vägledning för tillämpningen av lagen. *Länsstyrelsen* utövar tillsyn inom länet. Den omedelbara tillsynen utövas dock av *kommunen* och av polismyndigheten.

Kommunen kan *återkalla ett serveringstillstånd* om tillståndshavaren inte följer regler om servering eller det uppkommer olägenheter med avseende på ordning och nykterhet men också om de förutsättningar som gäller för att meddela tillstånd inte längre föreligger (7 kap. 19 §). Även en brist som är hänförlig till tillståndhavarens förhållanden och som förelåg redan när tillståndet meddelades men uppmärksammas först senare kan medföra återkallelse (prop. 1994/95:89 s. 102).

I 8 kap. 2 § finns regler om *underrättelseskyldighet mellan olika myndigheter*. Polismyndigheten och kronofogdemyndigheten skall underrätta tillsynsmyndigheter om förhållanden som är av betydelse för tillsynen. Skattemyndigheten är på begäran skyldig att till tillsynsmyndighet lämna uppgifter som behövs för tillsynen.

De personuppgifter som finns i alkoholinspektionens register får enligt 16 b § i polisregisterkungörelsen (1969:38) *sambearbetas* med uppgifter i Rikspolisstyrelsens *polisregister*. Detta har ännu inte skett eftersom det tillståndsregister som har upprättats av Alkoholinspektionen endast innehåller uppgifter om tillståndshavare. För att sambe-

arbetning skall kunna ske fordras att de enskilda personer som företräder dessa finns med i registret. Däremot finns inte, som på yrkestrafikens område, en bestämmelse om sambearbetning mellan uppgifter i utsökningsregistret och tillståndsregistret.

Den som har serveringstillstånd är på begäran av tillsynsmyndighet skyldig att lämna myndigheten *tillträde till driftsstället* och tillhandahålla handlingar som hör till verksamheten och lämna uppgifter om denna (8 kap. 4 §). Skyldighet föreligger också att på begäran visa upp de bokföringshandlingar som hör till den tillståndspliktiga verksamheten (8 kap. 5 §).

Enligt 8 kap. 3 § alkohollagen är den som har tillstånd skyldig att till tillståndsmyndigheten anmäla bl.a. om det sker någon förändring av verksamheten som har betydelse för tillsynen. Även betydande förändringar av ägarförhållanden skall anmälas. Någon uttrycklig skyldighet att också anmäla ändringar i ett bolags ledning finns inte. Detta trots att en sådan ändring kan medföra att ett tillstånd återkallas.

Allmän domstol är enligt 12 § första stycket 5 p. konkursförordningen (1987:916) skyldig att skicka en *kopia av* kungörelsen av ett *konkursbeslut* till en tillståndsmyndighet om det är upplyst att gäldenären har tillstånd att utöva eller förestå en viss näringsverksamhet och tillståndet kan komma att upphöra på grund av konkursen.

6.1.3 Praktisk hantering hos kommunen

Tillståndsansökan

Kommunerna har, som tidigare nämnts, övertagit beslutanderätten i frågor om serveringstillstånd fr.o.m. den 1 januari 1996. Det innebär att det är kommunen som prövar om sökanden är lämplig. Den information som kommunen behöver för prövningen hämtas in manuellt.

Uppgifter om eventuell brottslighet får kommunen i det yttrande som polismyndigheten skall avge enligt 7 kap. 14 § alkohollagen. Även skattemyndigheten får tillfälle att ge synpunkter på en tillståndsansökan. Uppgifter från utsökningsregistret om restförda skatter och avgifter hämtas in från kronofogdemyndigheten. Även kontroll av uppgifter i ett registreringsbevis sker manuellt utom i Stockholm där man har terminalåtkomst till PRV:s bolagsregister.

Även misstanke om brott eller andra ekonomiska oegentligheter skall beaktas i tillståndsärendet. Uppgifter om ärenden i vilka det ännu inte fattats några beslut som offentliggjorts får vissa kommuner vid underhandskontakter med polismyndigheten och skattemyndigheten. I

andra kommuner tillstyrker eller avstyrker polismyndigheten utan att närmare redogöra för brottslighetens art.

Tillsyn i praktiken

Kommunernas erfarenheter av tillsynsarbete är begränsade med hänsyn till den korta tid som dessa har haft hand om frågor om serveringstillstånd. I första hand har i regel prioriterats handläggning av frågor om tillstånd till servering av alkoholdrycker. Den särskilda kontroll som har gjorts under ledning av länsstyrelserna inom ramen för vad som har kommit att kallas Operation Krogsanering har under år 1996 fortsatt i samma omfattning som under år 1995. Utredningen återkommer till denna fråga.

Polismyndigheten och kronofogdemyndigheten är skyldiga att underrätta tillsynsmyndigheter om förhållanden som har betydelse för tillsynen. De förhållanden som det i praktiken kan bli fråga om, i alla fall i större städer, är de där restaurangföretaget direkt är inblandat. Betydligt svårare är det när t.ex. en brottsutredning endast berör en av de ledande personerna i ett restaurangföretag. För att tillsynsmyndigheten då skall kunna uppmärksammas på detta fordras att det på något sätt kommer fram att personen har anknytning till en viss restaurang. Det finns således inga garantier för att tillsynsmyndigheten får all relevant information.

Uppgifter ur utsökningsregistret om t.ex. restförda skatter eller näringsförbud måste tas fram manuellt genom att kommunen tar kontakt med kronofogdemyndigheten. Detsamma gäller uppgifter ur PRV:s bolagsregister om byte t.ex. av en bolagsman eller verkställande direktör.

6.2 Ekobrottsligheten

Ekobrottskommissionen och skatterevisioner

Ekobrottskommissionen ansåg att restaurangbranschen var drabbad av oseriöst företagande (Näringstillstånd – Delbetänkande av Kommissionen mot ekonomisk brottslighet, SOU 1984:8 s. 281 f.) och föreslog att branschen skulle omfattas av ett lagförslag om näringstillstånd. Någon sådan lag infördes aldrig, i stället stramades reglerna i den då gällande lagen om utskänkningstillstånd upp. Skärpningen innebar att sådan brottslighet och misskötsamhet som över huvud taget kunde tänkas påverka lämpligheten att bedriva näringsverksamhet skulle

beaktas vid tillståndsgivningen (prop. 1985/86:126).

RSV har i kartläggningspromemorian Restauranger, utgiven 1995, analyserat revisioner av 101 fåmansföretag i restaurangbranschen som skattemyndigheterna i landet gjort. Huvuddelen av revisionerna har skett under en tio-årsperiod med början i mitten av 1980-talet. Urvalet av restaurangföretag och revisionsperomemorior har inte skett slumpmässigt utan i syfte att beskriva feltyper och former för skatteundandragande. Resultatet av revisionerna är således inte något representativt genomsnitt för hela branschen. RSV anför att "formerna för skatteundandragande följer en ganska vanlig modell. Konceptet är att oredovisade försäljningsintäkter används för utbetalning av svart lön till personalen och förtäckt lön eller utdelning till ägarna" (s. 24). Kartläggningen visar vidare, enligt RSV, att i "de fall oredovisade intäkter förekommer har dessa ofta visat sig uppgå till 10-20 procent av omsättningen". När det gäller pizzerior har i en del fall den oredovisade delen uppgått till mer än 30 procent av omsättningen. Sammanfattningsvis anför RSV att arkiveringen av räkenskapshandlingar var bristfällig i så gott som samtliga reviderade företag och att det i stor utsträckning fanns misstanke om att kassaregistrering inte hade skett på rätt sätt (s. 25).

Operation krogsanering

I *Stockholms län* startades i mars 1993 ett projekt som kom att kallas *Operation Krogsanering*. I ledningsgruppen för projektet ingick företrädare för länsstyrelsen, polismyndigheten och skattemyndigheten. Ledningsgruppens uppgift var att samordna de olika myndigheternas kontroll av restaurangbranschen. Vartefter samverkansprojektet har fortskridit har fler och fler myndigheter och också andra intressenter knutits till arbetet. Samverkan mellan myndigheterna ledde till att tillsynen av restaurangerna blev mycket effektivare. Detta visades bl.a. i att antalet återkallade serveringstillstånd jämfört med tidigare år mer än fördubblades under åren 1993-1994.

Regeringen gav den 3 mars 1994 *samtliga länsstyrelser* i uppdrag att mot bakgrund av vad som framkommit i Stockholms län vid *Operation Krogsanering* vidta åtgärder för att på det regionala planet samordna insatserna mellan berörda myndigheter när det gällde tillsynen av restaurangbranschen. Vidare beslutades att länsstyrelserna till Socialdepartementet senast den 31 december 1995 skulle redovisa åtgärder och erfarenheter från uppdraget.

Länsstyrelsernas rapporter

Rapporter har kommit in från samtliga länsstyrelser. De *varierar* mycket både med avseende på omfång och innehåll. Vissa län hade någon form av samverkansprojekt innan regeringsbeslutet om krogsanering kom. I dessa och i en del andra län har samverkan med andra myndigheter genast kommit i gång. I några få län har arbetet planerats ända fram till hösten 1995 och från dessa finns inte särskilt mycket att rapportera. Något län har funnit att det inte behövs samordnade aktioner och har av det skälet inte gjort annat än att öka informationsutbytet mellan myndigheterna.

I de flesta län har skattemyndigheten, polisen, kronofogden och kommunen i någon form deltagit. Några län har haft med företrädare för tullen och ytterligare myndigheter har deltagit i vissa län.

Vanligen har arbetet letts av en *ledningsgrupp* med företrädare för länsstyrelsen, skattemyndigheten, polismyndigheten, kronofogdemyndigheten och berörd kommun. Krogsaneringen har inletts med att *misstänkta objekt valts ut* med hjälp av den samlade information som myndigheterna har haft om restaurangerna. De utvalda restaurangerna har därefter inspekterats av företrädare för olika tillsynsfunktioner samtidigt. Skattemyndigheten har ofta som ett led i detta arbete gjort revisioner mot en del av de besökta restaurangerna. Kronofogden har deltagit i besöket om restaurangen haft skulder. I tre län har inspektionerna föregåtts av förspaning av polisen.

Resultatet av krogsaneringen har inte rapporterats på något enhetligt sätt men följande kan dock sägas. – Vid en jämförelse med tidigare år har betydligt fler serveringstillstånd återkallats och i den mån besluten prövats av domstol så har de stått sig där. I få rapporter har skälen för att tillstånd har återkallats angetts närmare. Av dem som har angett orsak har de flesta sagt att huvuddelen av tillstånden har återkallats p.g.a. ekonomiska oegentligheter eller problem. – Skatterevisionerna har medfört kraftigt höjda taxeringar. – Restförda restauranger har betalat sina skulder. Från en del län rapporteras att inga restauranger är restförda för något belopp längre.

Av rapporterna framgår också att erfarenheterna av samverkan är mycket goda och att de har en förebyggande effekt. Betalningsviljan har generellt sett ökat bland restaurangidkare. Restaurangföretag kan stoppas innan skulderna blivit alltför stora. Vid inspektioner av restauranger har kontroll skett av anställningsförhållanden. Vid dessa har kommit fram att "obetalt" arbete är mycket vanligt i restaurangbranschen (11 län rapporterar om oklara anställningsförhållanden). I Malmöhus län besöktes 137 restauranger under år 1994. Hos dessa

fanns sammanlagt 460 anställda, varav 71 var tillfälligt ideellt arbetande och 29 praktikanter. Vidare rapporteras från många län att restauranger har kassadifferenser som inte kan förklaras på annat sätt än att inte all försäljning har stämplats in.

"Operation krogsanering" har fortsatt under år 1996. Det framgår av de rapporter som det regionala samverkansorgan som finns i varje län har lämnat till bl.a. Riksåklagaren. Erfarenheterna av kontrollaktioner under 1996 visar enligt vad som anförs i många av rapporterna inte på någon märkbar förbättring i restaurangbranschen. En positiv effekt, som några län rapporterar, är att restföringarna mot restauranger har minskat.

"Öltält"

Det regionala samverkansorganet mot ekonomisk brottslighet i Gävleborgs län prioriterar kontroll av den tillfälliga försäljningen vid större evenemang som marknader och festivaler. I detta ingår kontroll av tillfällig alkoholservering i s.k. öltält eller liknande serveringsställe. Under sommaren 1996 har tre kontrollaktioner genomförts av de samverkande myndigheterna på tre olika platser i länet. Vid dessa har nio företag som haft tillfälliga tillstånd och ett företag med permanent tillstånd att servera öl besökts. Vid besöken noterades att avstämning av kassan var möjlig att göra endast i två av de företag som hade tillfälliga tillstånd. Att detta inte kunde göras i övriga företag berodde antingen på att det inte fanns några kassaregister, att dessa inte användes, att kassaapparaterna tömdes på pengar utan att beloppen noterades, eller på en kombination av dessa faktorer. I sju av företagen visste flera av de anställda inte vilken lön de hade.

En särskild granskning 1996 av öltält vid Arosfestivalen i Västerås och 140 personer som arbetade där resulterade i att fyra personer utreds avseende missbruk av föräldrapenning och kontant arbetsmarknadsstöd. Tolv personer är misstänkta för att samtidigt med arbete i öltält ha uppburit ersättning från arbetslöshetskassa.

Organisationernas uppfattning

SHR anser att många företag inom restaurangbranschen inte redovisar all försäljning och vad som utbetalas i lön. Enligt SHR är orsaken till detta bl.a. att lönsamheten i branschen är dålig och att mindre nogräknade företagare därför använder svarta pengar som konkurrensmedel. Medlemmar i SHR kan uteslutas om de förfar på ett sådant sätt. Det finns en subkultur i branschen inom vilken det är ett godtagbart

beteende att inte redovisa alla intäkter och att betala svarta löner. Den dåliga kulturen sprids bl.a. när anställda blir egna företagare. Det man lärt om t.ex. svarta löner kommer då att tillämpas i den egna verksamheten.

Svenska RestauratörFörbundets uppfattning är att det finns många oseriösa företagare i branschen och att de mest oseriösa återfinns utanför branschorganisationerna. Ett skäl till att det fuskas med skatter och avgifter är överetablering, vilket bidrar till dålig lönsamhet. Företagare upplever också illojal konkurrens från t.ex. kommunalägda företag vilka genom subventioner och bidrag från kommuner får konkurrensfördelar och därmed lägre priser än annan verksamhet. Intresset av att fuska ökar därmed.

Hotell- och Restauranganställdas Förbund anser att det förekommer mycket arbete mot svart betalning inom branschen och det även bland förbundets medlemmar. Förbundet har drivit kampanjer mot ekobrott och uppmanat sina medlemmar att säga nej till svarta löner.

6.3 Överväganden och förslag

6.3.1 Är restaurangbranschen utsatt för ekonomisk brottslighet?

Utredningens bedömning: Restaurangbranschen är utsatt för ekonomisk brottslighet. Den består huvudsakligen i att försäljning inte redovisas till beskattning och att svarta löner betalas.

Skälen för utredningens bedömning

Resultatet av den granskning av restauranger som har skett inom ramen för Operation Krogsanering visar, även om restaurangerna inte har valts ut slumpvis utan vanligen för att det funnits anledning att misstänka oegentligheter i någon form, att branschen är särskilt utsatt för ekonomisk brottslighet. Detta gäller restauranger både med och utan serveringstillstånd. Denna består framför allt i att försäljning sker utan att inkomsterna för denna deklareras och att personalen får hela eller delar av lönen svart. Uppfattningen att restaurangbranschen har särskilda problem stöds av dem som har kännedom och kunskap om branschen såsom företrädare för myndigheter, fackförening och branschorganisationer.

Att det finns stora problem med ekonomisk brottslighet i branschen innebär inte att samtliga eller ens huvuddelen av företagen fuskar med skatter och avgifter. Även om det finns många små företag inom restaurangnäringen så finns det också stora företag. I sammanhanget kan erinras om att hamburgerkedjor ingår i begreppet restaurang liksom även personalrestauranger. De stora företagen, som har en förhållandevis stor andel av marknaden, har kontrollsystem som kraftigt försvårar att underlåta redovisning av intäkter. Det är också vanligare med betalning med kort i olika former på större restauranger än på mindre. Ju större andel betalning med olika kort desto mindre risk för fusk eftersom kontokortsförsäljning till skillnad från kontantförsäljning kan kontrolleras i efterhand. Detta förhållande bör beaktas i alla sammanhang. När avdrag får göras för representation vill företagen ha korrekta kvitton. Begränsningar i avdragsrätten gör kvitton mindre intressanta eftersom utgifterna ändå inte får dras av.

De största problemen med ekonomisk brottslighet finns i de mindre företagen och det är också denna typ av restaurangföretag som framför allt har granskats i Operation Krogsanering. Även om problemen är koncentrerade till de mindre företagen är effekterna av fusket sådant att det har uppstått en snedvridning i konkurrensen som allvarligt försvårar de seriösa näringsidkarnas verksamhet.

Anmärkningsvärt är att "Operation Krogsanering", som påbörjades över hela landet 1995 och den publicitet som omgärdat dessa kontroller, inte synes ha haft någon märkbar effekt på fusket i branschen. Enligt vad som rapporteras beträffande motsvarande granskning under 1996 kvarstår samma problem i samma omfattning. Dock har antalet restförda restauranger minskat. En positiv effekt av aktionerna är också att man kunnat återkallat fler tillstånd än tidigare.

När det gäller servering till allmänheten med stöd av tillfälliga tillstånd, ofta i s.k. öltält, visar bl.a. den uppsökande verksamhet som under sommaren bedrivits i Gävleborgs län att det finns skäl att anta att oegentligheterna i den delen av branschen är mer frekventa än inom andra delar av restaurangbranschen. Ett skäl till detta är att dessa näringsidkare inte på samma sätt som en etablerad restaurang är beroende av att behålla sitt tillstånd.

Fusk i olika former har alltid negativa effekter på moralen i samhället. Det blir lätt så att om en fuskar så legitimerar det även nästa att fuska. Uppgifter förekommer om att personal i restaurangbranschen lurar sin arbetsgivare, bl.a. genom att tillgodogöra sig betalning för oredovisad försäljning men också genom att sälja egen sprit till restauranggäster. En särskild fara med oegentligheterna på restauranger är att dessa ofta är den första kontakt som ungdomar och invandrare har med

arbetsmarknaden. Vad man då lär sig förs lätt vidare till det egna företaget och till nästa arbetsplats.

Snedvridningen av konkurrensen och risken för acceptans och spridning av ett brottsligt beteende gör att det finns anledning att ta problemen med den ekonomiska brottsligheten i restaurangbranschen på särskilt allvar. För detta krävs insatser på flera plan och områden.

6.3.2 Hur skall den ekonomiska brottsligheten i restaurangbranschen stoppas?

Utredningens förslag: Restauranger, både de som har och de som inte har serveringstillstånd, skall vara skyldiga att registrera all försäljning i ett typgodkänt kassaregister och att tillhandahålla kunden ett kvitto som apparaten skrivit ut.

Alkoholinspektionen får rätt att överklaga kommunernas beslut i frågor om serveringstillstånd. Länsstyrelsen får tillfälle att yttra sig i ärenden om serveringstillstånd.

Restauranger med serveringstillstånd skall mot redovisning återfå en del av alkoholskatten på vin och sprit.

På sikt bör ett system med licensavgift införas för restauranger.

Skattemyndigheten skall kunna begära specifikation över vilka personer som omfattas av inbetalning av anställdas preliminära skatter och arbetsgivaravgifter.

För bättre tillgång till uppgifter som är relevanta för serveringstillstånd skall informationsutbytet mellan myndigheterna effektiviseras.

Skälen för utredningens förslag

Vandelsprövning sker redan idag

En förhållandevis ingående prövning skall enligt alkohollagen ske redan i dag av den som vill servera alkohol på sin restaurang. Innan ett tillstånd beviljas skall kontrolleras om sökanden, eller när det är en juridisk person företrädare för denne, har dömts för brott och har skulder. Även de ekonomiska förutsättningarna för företaget granskas. Enligt Alkoholinspektionens allmänna råd till alkohollagens serveringsbestämmelser bör det ha förflutit minst tre år från det sökanden har

begått brott innan tillstånd lämnas till alkoholservering. Även sökandens verksamhet i andra företag, nuvarande och tidigare, skall granskas för bedömning av den ekonomiska skötsamheten. Hur reglerna tillämpas i praktiken varierar eftersom besluten fattas av närmare 300 kommuner eller kommundelsnämnder, som på de allra flesta orter har liten erfarenhet av dessa relativt besvärliga bedömningar av stundom omfattande material.

Det är givetvis också möjligt att återkalla ett tillstånd om de förutsättningar som fanns när tillståndet gavs ändras.

Enligt vad företrädare för branschen har uppgett betyder serveringstillståndet mycket för en restaurang. Den som förlorar sitt tillstånd förlorar i regel hela verksamheten. Trots detta är ekobrottsligheten omfattande i branschen, vilket inte kan tolkas på annat sätt än att upptäcktsrisken bedöms vara mycket liten jämfört med den vinst som kan göras vid utebliven redovisning.

En positiv och inte mätbar effekt av prövningen och kraven för att få ett serveringstillstånd är förstås att många *olämpliga företagare* som annars skulle ha kunnat etablera sig inom restaurangbranschen *utestängs*. I vart fall hindras de från att få tillstånd att servera alkoholdrycker på sin krog.

Kan lämplighetsprövningen bli bättre?

Det är svårt att se vilka ytterligare krav som skulle kunna ställas på den som vill ha serveringstillstånd. Sökandes vandel bedöms liksom förmågan att göra rätt för sig. Redan i dag skall en ekonomisk prövning göras av företaget, varvid förutsätts att finansieringen av och hållbarheten i företagets ekonomi granskas. De nuvarande kraven skulle kunna kompletteras med krav på ekonomiska resurser eller garantier. Ytterligare ett krav som kan ställas är att tillståndshavare skall ha en godkänd eller auktoriserad revisor.

Ekonomiska resurser

Det är möjligt att som en förutsättning för ett serveringstillstånd införa krav på ekonomiska resurser på liknande sätt som gäller för yrkestrafikområdet. Om man skall föreskriva miniminivåer så bör dessa vara betydligt högre än de som har föreslagits för yrkestrafikområdet av

yrkestrafikutredningen[1]. Med beaktande av förhållandena i restaurangbranschen kan antas att krav på ekonomiska resurser knappast hindrar en oseriös företagare att etablera sig i branschen. Därtill kommer att den ekonomiska prövning av företaget som redan enligt nuvarande regler skall göras i praktiken borde medföra att motsvarande krav redan ställs. Det är tveksamt om krav på ekonomiska resurser skulle ha någon effekt på den ekonomiska brottsligheten i branschen.

Om man vill införa krav på ekonomiska resurser för hela branschen måste man för de restauranger som i dag kan drivas utan tillstånd införa krav på detta.

Sammanfattningsvis anser utredningen att effekterna av ett krav på ekonomiska resurser är så begränsade att de inte uppväger det administrativa merarbete som uppkommer hos myndigheterna och de seriösa företagen.

Revisorskrav

För aktiebolag gäller att dessa måste ha en godkänd eller auktoriserad revisor. Ett sådant krav kan införas som förutsättning för att få serveringstillstånd och skulle då gälla alla företag oberoende av i vilken form de drivs. Fördelen är att företagen får god ordning på sina handlingar. Nackdelen för företagen är den merkostnad som uppkommer med en särskilt kvalificerad revisor. Möjligheten att låta bli att ta med en del intäkter och motsvarande lönekostnader finns kvar även om företaget har en kvalificerad revisor. Emellertid torde ett sådant krav ha en preventiv effekt, dels genom att färre riktigt oseriösa företagare etablerar sig, dels genom att det sprids en medvetenhet om att det krävs kunskap för att driva företag.

Ett annat sätt att nå samma syfte är att föreskriva att serveringstillstånd endast får ges till restauranger som drivs som *aktiebolag*. En sådan bestämmelse medför också att det införs krav på ekonomiska resurser eftersom det krävs ett aktiekapital på 100 000 kr för att få starta ett aktiebolag.

Det är dock tveksamt om fördelarna med ett krav på revisor resp. aktiebolag är så stora att de uppväger nackdelarna. Därtill kommer när

[1] I betänkande av 1995 års yrkestrafikutredning Ny yrkestrafiklag (SOU 1996:93) föreslås att av sökande för trafiktillstånd för godstrafik skall krävas ett kapital på 100 000 kr för vart och ett av de två första fordonen och 50 000 kr för tillkommande fordon. För taxitrafiktillstånd föreslås 75 000 kr för vart och ett av de två första fordonen och 35 000 kr för tillkommande fordon.

det gäller aktiebolag, att den företagsformen ofta används just av dem som fuskar med skatter och avgifter. Ett skäl till detta är förstås att det är lätt att gömma sig bakom ett aktiebolag. Ett annat är att det i normalfallet inte är möjligt att kräva betalning av företrädarna när bolaget inte kan betala sina skulder.

Sammanfattningsvis anser utredningen att krav på kvalificerad revisor eller aktiebolagsform inte torde ha sådan effekt på den ekonomiska brottsligheten att något av kraven bör införas i alkohollagen. Bedömningen är densamma när det gäller restauranger som inte har serveringstillstånd.

Bulvaner

Vid sammanträffande med handläggare av tillståndsfrågor har framkommit att det inte är ovanligt, i vart fall inte i storstäderna, att den som söker ett tillstånd egentligen är bulvan för någon annan. Handläggarna har sagt att det är mycket svårt att få fram konkreta bevis på att det verkligen är fråga om bulvanförhållanden.

De omständigheter som kan tyda på detta är att en viss person, som inte är lämplig att få tillstånd, förekommer i ledande ställning på en viss restaurang. Det kan också vara fråga om släktskapförhållanden. Granskning av olika kontrakt som restaurangen har kan också väcka misstankar. Även den ekonomiska granskningen kan ge ledtrådar. En ovanligt låg officiell köpeskilling som väl passar den formelle köparens ekonomiska förutsättningar kan tyda på att köparen egentligen är en annan och köpeskillingen betydligt högre.

Det är enligt 7 kap. 7 § alkohollagen sökandens sak att visa att han är lämplig att få serveringstillstånd. Det innebär att kommuner, när det föreligger misstanke om bulvanförhållande vid tillståndsprövning eller vid senare tillsyn, kan begära kompletterande utredning för att pröva bakomliggande förhållanden. I detta ingår att granska om en uppgiven långivare verkligen har ekonomiska förutsättningar att lämna ett visst lån. Sökanden som inte medverkar till att materialet för denna prövning blir uttömmande kan i regel inte anses ha inte visat sig lämplig att få serveringstillstånd. För att göra denna fördjupade prövning krävs således inte någon lagändring. Det är snarare fråga om att utarbeta metoder för att utveckla denna prövning.

Bör den serveringsansvarige lämplighetsprövas?

Enligt äldre bestämmelser gällde att föreståndare för alkoholservering

och ersättare för denne skulle lämplighetsprövas av tillståndsmyndigheten. Nu gäller, enligt 6 kap. 3 § alkohollagen, att tillståndshavaren, eller person som denne utser, är serveringsansvarig. Ändringen motiverades bl.a. med att om tillståndshavaren anses lämplig så är han också är lämplig att utse en serveringsansvarig.

Lämplighetsprövning av serveringsansvarig torde medföra ett förhållandevis stort arbete. Särskilt som personalomsättningen är stor inom restaurangnäringen. Det är tveksamt om prövningen skulle ha någon effekt på ekobrottsligheten i restaurangbranschen. Den enda verkan en sådan prövning skulle få vore att den hindrade den som hade dömts för ekonomiska brott eller hade gjort sig känd för ekonomisk misskötsamhet att ha ansvar för servering av alkohol. Det kunde i och för sig ha fog för sig eftersom anställning i en för ekonomiska brott så utsatt bransch som restaurangbranschen kan anses utgöra en särskild frestelse. Om det endast är detta som uppnås borde prövningen gälla alla som arbetar inom näringen och inte endast den som är serveringsansvarig. Lämplighetsprövning av alla restauranganställda kan och bör av lätt insedda skäl inte införas. Utredningen anser således inte att serveringsansvariga bör lämplighetsprövas.

Kan den inre tillsynen effektiviseras?

I tillsynsarbetet har kommunen behov av information från samma källor som när ett tillstånd ges, dvs. från polisregistret, utsökningsregistret och bolagsregistren. I dag får kommunerna inte uppgifter automatiskt från något av dessa register och inte heller har man, med undantag för att någon kommun har tillgång till bolagsregistret, direktåtkomst till något av registren. Som nämnts i avsnittet Tillsyn i praktiken är det slumpartat om kommunerna i dag får de uppgifter som är nödvändiga för en effektiv tillsyn direkt från berörda myndigheter. Möjligen kan det fungera i en liten kommun med tjänstemän som har god kännedom om restaurangföretagen och de personer som är knutna till dessa. Heltäckande blir kontrollen inte ens i sådana fall eftersom polisen på orten varken behöver veta att det pågår en utredning på en annan ort rörande en viss person eller att denna person senare kanske döms på annan ort.

En effektiv tillsyn fordrar att myndigheterna automatiskt får erforderlig information. Kort sagt bör regler införas om sambearbetning av Alkoholinspektionens tillståndsregister med utsökningsregistret, polisregistret och bolagsregistren. Resultatet av samkörningarna skall automatiskt skickas till kommunerna, antingen från Alkoholinspektionen

eller den som gjort körningen.

Som nämnts är det Alkoholinspektionens uppgift att upprätta ett register med uppgifter bl.a. om tillståndshavare av serveringstillstånd och de personer som företräder dessa. Detta arbete har inte prioriterats av Alkoholinspektionen. Ännu drygt två år efter det att reglerna infördes saknas ett sådant register över företrädare. Sambearbetning med polisregistret har därför inte kunnat ske. Det är mycket angeläget att Alkoholinspektionen nu skyndsamt upprättar ett register så tillsynen kan effektiviseras.

Sambearbetning av registren innebär också att ett rättvisekrav uppfylls, nämligen att företagen skall behandlas lika. Det blir inte längre slumpartat om tillsynsmyndigheten får kännedom om förhållanden som kan leda till återkallelse av ett tillstånd.

För att sambearbetning skall kunna ske med utsökningsregistret fordras ändringar i utsökningsregisterlagen. Sambearbetning med bolagsregistren kräver tillstånd av Datainspektionen.

Utöver bestämmelser om sambearbetning bör, efter mönster från yrkestrafikområdet, 8 kap. 3 § alkohollagen ändras så att det klart framgår att tillståndshavare skall anmäla alla ändringar avseende personer som omfattas av lämplighetsprövning enligt 7 kap. 7 § alkohollagen och inte endast betydande förändringar av ägarförhållanden.

Kan kontrollen bli effektivare?

Ett problem som tagits upp i många rapporter från Operation Krogsanering är att det vid kontroll på restauranger ofta förekommer uppgifter om att anställda har börjat samma dag, att de är nya praktikanter eller har liknande anställningsförhållanden. Detta är förstås omöjligt att kontrollera. I kapitel 16 föreslår utredningen att skattemyndigheten skall få rätt att kräva att näringsidkare varje månad i samband med redovisning av källskatter och arbetsgivaravgifter anger vilka arbetstagare som omfattas. Sådana uppgifter underlättar uppföljning av uppgifter som kommit fram vid myndighetskontroller. Skyldigheten att lämna sådana uppgifter torde också ha en viss återhållande effekt på intresset för svart arbete i olika former.

Skatteflyktskommitténs förslag om identitetskontroller kan också få betydelse vid kontroll av restaurangbranschen. (SOU 1997:86)

Alkoholinspektionens roll

Utredningarna som ledde fram till alkohollagen

Beslutanderätten när det gäller såväl serveringstillstånd som tillsynsfrågor har fr.o.m. den 1 januari 1996 övergått från länsstyrelserna till landets kommuner.

Ändringarna föregicks av två utredningar på alkoholområdet. *Alkoholpolitiska kommissionen* föreslog i betänkandet Serveringsbestämmelser (SOU 1993:50) att kommunerna skulle ta över beslutanderätten i frågor om serveringstillstånd. Ansvaret för den inre tillsynen, dvs. tillsynen över tillståndshavarens vandel och ekonomiska skötsamhet, och eventuella sanktioner som en följd av detta, skulle ligga kvar på länsstyrelsen. Kommunerna skulle, enligt kommissionens förslag, svara för den yttre tillsynen, dvs. för att ordning och nykterhet rådde på restaurangerna och ha rätt att hos länsstyrelsen föreslå ingripande mot en restaurang.

Alkoholpolitiska kommissionen motiverade sitt ställningstagande, att länsstyrelsen skulle ha rätt att besluta om administrativa ingripanden, på följande sätt (SOU 1993:50 s. 144).

> "Sanktionsbeslut måste ibland kunna verkställas skyndsamt och rättssäkerhetskraven är mycket högt ställda. En återkallelse av ett serveringstillstånd är ett ingripande som får allvarliga följder. Det betyder i de flesta fall att restaurangen inte längre är ekonomiskt bärkraftig. ... Handläggningen av ett s.k. åtgärdsärende (ärenden som är föremål för eventuellt ingripande enligt 64 § LHD) kräver därför stor noggrannhet, opartiskhet och juridiskt kunnande. Det är svårt att tänka sig att ett beslut om återkallelse av ett serveringstillstånd skulle kunna bli föremål för politisk omröstning i kommunal nämnd. Här finns risk att andra faktorer än strikt alkoholpolitiska vägs in i beslutsunderlaget på ett icke önskvärt sätt. En risk för näringspolitiska hänsyn; flera personer kan bli arbetslösa eller att intressekonflikt uppstår inom kommunen i de fall åtgärder övervägs gentemot kommunalt ägda restauranger."

Den andra utredning som tog upp frågan om beslutanderätten i serveringstillståndsfrågor var *LHD/LVM-utredningen* som, i betänkandet Kommunernas roll på alkoholområdet och inom missbrukarvården (SOU 1993:31), föreslog att kommunerna skulle ta över hela hanteringen av frågorna om serveringstillstånd på det sätt som nu har genomförts.

LHD/LVM-utredningen motiverade sitt ställningstagande, att hela beslutsfunktionen skulle flyttas till kommunerna, med att det var principiellt viktigt att, hos en och samma myndighet, hålla samman de

tre funktionerna tillståndsgivning, löpande tillsyn och återkallelse (SOU 1993:31 s. 95 ff.). Med beslutanderätten i alla frågor hos en myndighet behövde den enskilde inte riskera att som i extremfallet först få ett tillståndsbeslut av kommunen för att därefter få det återkallat av länsstyrelsen. Vidare erinrades om föreskriften i Europarådskonventionen om kommunalt självstyre enligt vilken en befogenhet som lagts på en kommun normalt bör vara fullständig och oinskränkt.

LHD/LVM-utredningen tog även upp frågan om länsstyrelsen skulle ha rätt att överklaga kommunens beslut (s. 100). Utredningen anförde om detta.

> "Utredaren har förståelse för de motiv som ligger bakom detta förslag – önskemål om en enhetlig rättstillämpning och om att ta tillvara den sakkunskap som i dag finns hos länsstyrelserna. En sådan ordning inger emellertid principiell tveksamhet, samtidigt som den förefaller onödigt komplicerad med hänsyn till ärendenas antal och beskaffenhet. Det ter sig sålunda varken logiskt eller lämpligt att överflytta en beslutsfunktion, och därmed ansvaret för att ta tillvara allmänna intressen, till kommunerna samtidigt som staten förbehåller sig rätt att uppträda som kommunens motpart för att bevaka allmänna intressen. Enligt utredarens mening bör man, om uppgiften anses kunna anförtros kommunerna, inte begränsa deras ansvar genom att länsstyrelsen ges en självständig rätt att initiera omprövning i enskilda ärenden. En sådan ordning vore otillfredsställande även med hänsyn till den enskilde tillståndshavaren, som hamnar i en process mellan två myndigheter. Till detta kan läggas synpunkten att en sådan ordning knappast ter sig rationell från ekonomiska och praktiska utgångspunkter. Länsstyrelsen skulle, trots att den avlastats själva tillståndsgivningen, behöva följa alla enskilda tillståndsärenden för att kunna bedöma vilka av de beslut som fattats av kommunen som bör överklagas. Utredaren anser därför inte att länsstyrelsen bör ges rätt att överklaga kommunens beslut."

Vid remissbehandlingen av de båda betänkandena delade en majoritet av remissinstanserna uppfattningen att beslutanderätten i tillståndsfrågor skulle överföras till kommunerna. Flera remissinstanser avstyrkte att kommunerna också skulle ha ansvar för tillsynen och rätt att besluta om återkallelse av tillstånd och andra sanktioner. Förslaget om rätt för länsstyrelsen att överklaga en kommuns beslut mottogs i huvudsak positivt av remissinstanserna. Endast ett tiotal remissinstanser avstyrkte det förslaget.

Regeringen delade LHD/LVM-utredningens uppfattning både när det gällde frågan om att tillstånd, tillsyn och sanktioner utgjorde en enhet och om att länsstyrelsen inte borde ha rätt att överklaga en kommuns beslut (prop. 1994/95:89).

Den nya alkohollagen innebär att Alkoholinspektionen, förutom att handlägga tillstånd för partihandel med alkoholdrycker, har den centrala tillsynen över tillämpningen av alkohollagen. Länsstyrelsens nya roll på alkoholområdet är att vara regional tillsynsmyndighet med uppgift att ge kommunerna råd och stöd samt övervaka kommunernas verksamhet. Kommunerna har hand om tillståndsprövningen och har också tillsammans med polisen den direkta tillsynen över serveringen av olika alkoholdrycker. Det är således flera olika myndigheter som har intressen att bevaka enligt alkohollagen.

Länsstyrelsernas erfarenheter av kommunaliseringen

Beslutanderätten i frågor om serveringstillstånd har nu funnits hos kommunerna i ett och ett halvt år. Länsstyrelserna har i rapporter som tillställts Alkoholinspektionen i mars 1997 redogjort för bl.a. erfarenheterna under det första året av kommunaliseringen. Rapporteringen i denna del grundar sig huvudsakligen på enkäter som länsstyrelserna gjort i kommunerna. Det sammanfattande intrycket av rapporterna är att kommunaliseringen efter vissa inkörningssvårigheter fungerar. Från 13 länsstyrelser anges att kommunaliseringen fungerat bra. Åtta länsstyrelser uttalar inte någon klar egen uppfattning men det finns inte något i rapporterna som tyder på att de anser att det inte fungerar. Tre län är tveksamma till kommunaliseringen.

Det vanligaste påpekandet är att ärendena av kommunerna uppfattats som mycket svårare, mer tidskrävande och mer komplicerade än förväntat. En gemensam uppfattning är att handläggarna behöver ytterligare utbildning. Från flera håll anges att kommunerna har svårigheter med den ekonomiska prövningen. Oavsett uppfattning i frågan om hur kommunaliseringen fungerat har sex län rapporterat att beslut har fattats av kommunerna som inte överenstämmer med gällande lag. Från ett norrlandslän uppges att tio beslut i strid med alkohollagen fattats i det länet. Fem länsstyrelser anser att det i kommunerna uppstår krockar mellan näringspolitik och alkoholpolitik.

Alkoholinsepktionen skall nu sammanställa och närmare analysera uppgifterna i rapporterna.

Svåra ärenden, många beslutsfattare och enhetlig regeltillämpning

Kommunerna har nu haft beslutanderätten i serveringstillståndsfrågor i ett och ett halvt år och det kan tyckas att det har förflutit för kort tid för att på nytt ta upp frågan om statliga myndigheters ställning och

inflytande över serveringstillståndsfrågor.

Det är framför allt två skäl som ändå motiverar att detta görs nu. Det ena skälet är *den ekonomiska brottsligheten* och det hot den utgör mot välfärdsstaten. Det har lett till en intensifierad på flera plan. Centralt har regeringens ekobrottsberedning initierat en stor mängd utredningar som berör i stort sett alla tänkbara frågor. Regionalt har lokala myndigheter över hela landet slagit sig samman i gemensamma projekt för att sätta stopp för olika företeelser inom den ekonomiska brottsligheten. Ett exempel på det är vad som kallas Operation Krogsanering.

Som ett led i bekämpningen av den ekonomiska brottsligheten har i varje län inrättats ett regionalt samverkansorgan, vilket är knutet till länsstyrelsen och leds av landshövdingen (förordning (1995:736) om regional myndighetssamverkan för bekämpning av ekonomisk brottslighet). Till samverkansorganets uppgifter hör att skapa en samlad bild av den ekonomiska brottsligheten, tidigt uppmärksamma nya inslag i denna, utarbeta en gemensam strategi för kampen mot ekonomisk brottslighet samt ta initiativ till gemensamma kontrollaktioner och utvärdera gjorda insatser. I samverkansorganet ingår företrädare för åklagarmyndigheten, polisen, skattemyndigheten och kronofogdemyndigheten. Företrädare för andra myndigheter, kommuner, näringsliv och organisationer kan också knytas till det regionala samverkansorganet. Länsstyrelsen är spindeln i nätet vad gäller myndigheternas samverkan. Därigenom får länsstyrelsen unik information och kunskap om den ekonomiska brottsligheten i länet.

Det andra skälet att ta upp frågan efter så kort tid är att det från flera håll, av både kommuner och andra, har framförts att kommunerna har *svårigheter att tillämpa alkohollagen när det gäller de ekonomiska och juridiska bedömningar* som skall göras i samband med en tillståndsprövning. Dessa svårigheter kvarstår enligt länsstyrelsernas rapporter till Alkholinspektionen i mars 1997. Det finns också exempel på att kommunerna inte gör tillräckliga utredningar, vilket t.ex. i ett enskilt fall inneburit att ett restaurangföretag fick ett nytt tillstånd trots att ägarna i annan restaurangverksamhet p.g.a. av oredovisade skatteintäkter hade upptaxerats med 1,4 miljoner kr. När det gäller svårigheten att göra bedömningar i ekonomiska och juridiska frågor kan länsstyrelserna med den erfarenhet och kunskap som finns där bistå kommunerna ytterligare. För att länsstyrelserna skall få kännedom om olika ärenden och de problem som kan finnas bör den yttranderätt som länssstyrelserna har enligt övergångsbestämmelserna permanentas. Utredningen återkommer till denna fråga.

Utöver de två skäl som nämnts kvarstår det kanske viktigaste skälet.

Det är en invändning som framfördes redan under remissbehandlingen av de två betänkandena som ledde till att frågor om serveringstillstånd fördes över på kommunerna, nämligen att man med ett så stort antal beslutsfattare riskerar att *rättstillämpningen inte* blir *enhetlig*. Kommunaliseringen av beslutanderätten har inneburit att antalet myndigheter som beslutar i serveringstillståndsfrågor ökat från 24 till 286. I några kommuner har beslutanderätten spritts ytterligare genom att tillståndsfrågorna lagts på kommundelsnämnder. För samhället i stort och särskilt för de enskilda restaurangägarna är det ett oeftergivligt krav att lika fall behandlas lika.

Vid remissbehandlingen av frågan om att till kommunerna överföra serveringstillståndsfrågor uttalades farhågor om att en kommun vid en avvägning av de olika intressen som kan göra sig gällande i ett sådant ärende kan komma att ta ovidkommande hänsyn. Detta har också enligt vad som kan utläsas av rapporterna till Alkoholinspektionen blivit ett problem. Även om det fordras en närmare analys för att få en uppfattning om hur utbrett problemet är framgår att det finns en konflikt mellan näringspolitik och alkoholpolitik. Från många håll berättas om beslut som inte stämmer med lagstiftningen. Kommunen har i sitt ställningstagande lagt vikt vid andra faktorer än de som i första hand skall beaktas enligt alkohollagen. Ett otvetydigt exempel på detta, som hämtats från länsstyrelsen i Kronobergs län (519-1377-96), är ett uppmärksammat beslut av Älmhults kommun. Länsstyrelsen hade där återkallat ett serveringstillstånd strax före det att beslutanderätten i frågor om serveringstillstånd överfördes på kommunerna. Beslutet fastställdes av länsrätten. Den tidigare tillståndshavaren sökte nytt tillstånd hos kommunen som trots handläggarnas och länsstyrelsens avstyrkande beviljade detta. Skälet till detta uppgavs vara att intresset av att det fanns en pub på orten vägde tyngre än alkohollagens krav på ekonomisk redlighet. Detta beslut står fast eftersom det inte finns någon, med uppgift att på ett övergripande bevaka alkoholfrågor, som samtidigt har rätt att överklaga ett sådant beslut. De enda som kan överklaga ett beslut om bifall till en ansökan om serveringstillstånd är grannar som kan störas och andra liknande intressenter.

Staten inflytande måste stärkas

Alkohollagstiftningen är central för den restriktiva alkoholpolitik som Sveriges Riksdag i stort sett står enad bakom. Ett väsentligt inslag i denna är att den som skall servera alkoholdrycker till allmänheten skall uppfylla bestämda krav på laglydighet, ekonomisk skötsamhet och

även i övrigt vara lämplig.

Innehav av serveringstillstånd är för dem som driver restauranger av väsentlig betydelse för hela verksamheten. För en restaurangägare som ansträngt sig till det yttersta för att betala skatter och avgifter i tid är det stötande när en annan restauranginnehavare kan få tillstånd trots uppenbar misskötsamhet, även om det sker i en annan del av landet. Är det fråga om en konkurrent på samma ort kan möjligen andra restaurangföretag ha rätt att överklaga enligt den allmänna regeln i 22 § förvaltningslagen (1986:223) om att den som ett beslut angår har rätt att få det prövat. Frågan har ännu inte prövats av domstol.

Hur alkohollagen tillämpas är således ett viktigt allmänintresse samtidigt är det av väsentlig betydelse för enskilda näringsidkare i restaurangbranschen.

En enhetlig rättstillämpning är svår att åstadkomma inom ett område om inte tveksamma fall kan prövas av domstol. Beslut om bifall till en ansökan om serveringstillstånd kan, om man bortser från grannars och liknandes begränsade möjligheter, inte överklagas och således inte prövas av domstol. Man skall då komma ihåg att det för tillämpning av reglerna om serveringstillstånd krävs erfarenhet och särskild kompetens, vilket knappast, med hänsyn till antalet ärenden, ens på sikt kommer att kunna finnas i annat än de större kommunerna.

Självklart är det så att de flesta ärendena handläggs helt korrekt av kommunerna och i enlighet med gällande regler. I de fall när felaktiga bedömningar eller överväganden görs får detta dock mycket stor betydelse. Det finns därför skäl att införa en möjlighet att överpröva kommunala beslut om serveringstillstånd.

Med en möjlighet att överklaga kan domstol, i relation till gällande regler och praxis, pröva bärkraften i en kommuns skäl för att bevilja tillstånd. Utredningen föreslår att en statlig myndighet som har att bevaka alkohollagens tillämpning får rätt att överklaga kommunala beslut i frågor om serveringstillstånd.

Vilken statlig myndighet skall få överklaga?

Länsstyrelserna, i rollen som ekobrottsbekämpare och polismyndigheten, som brottsbekämpare rent allmänt, båda med tillsynsansvar enligt alkohollagen, är de myndigheter som i dag har den bästa kunskapen om näringsidkarna i restaurangbranschen inom en viss region. Polismyndighetens tillsynsansvar är begränsat till direkt tillsyn. Länsstyrelsens ansvar rör mer övergripande frågor. Hos länsstyrelsen finns erfarenhet av serveringstillståndsfrågor och den ekonomiska och juri-

diska kompetens som erfordras för hantering av dessa frågor. Det ligger således nära till hands att på länsstyrelserna lägga rätten att överklaga kommunala beslut i serveringstillståndsfrågor.

Alkoholinspektionen är dock den centrala myndigheten på detta område. I Alkoholinspektionens tillsynsansvar ingår att se till att reglerna tillämpas lika av alla beslutsfattare över hela landet. Inspektionen samlar in uppgifter bl.a. om tillståndshavare och restaurangernas försäljning av mat och dryck. Även domar inom alkoholområdet bevakas, samlas och publiceras. Det är Alkoholinspektionen som har den bästa överblicken över hur alkohollagen tillämpas i landet. Redan i dag ingår det i denna centrala myndighets uppgifter att uppmärksamma eventuella svårigheter eller problem vid tillämpning av alkohollagstiftningen. Hos Alkoholinspektionen skall finnas den erfarenhet och teoretiska kunskap som krävs för den centrala bevakningen av alkoholfrågorna. Det är därför naturligt att Alkoholinspektionen som den centrala myndigheten på området ges rätten att begära överprövning av kommunala beslut om serveringstillstånd.

Alkoholinspektionens aktivare roll kräver mer och snabbare stöd och information från andra myndigheter. Framför allt har Alkoholinspektionen behov av den kunskap om regionala förhållanden och enskilda näringsidkare som finns hos länsstyrelserna men också hos de lokala polismyndigheterna.

För att felaktiga beslut skall kunna uppmärksammas i tid fordras särskild bevakning av kommunernas ärenden angående serveringstillstånd. Det är en uppgift som är lämplig för länsstyrelsen i rollen som ansvarig för den regionala tillsynen. Uppgiften låter sig också väl kombineras med länsstyrelsens samordningsansvar för det regionala samverkansorganet för bekämpning av ekonomisk brottslighet. För att länsstyrelsen skall ha möjlighet att hålla sig underrättad om enskilda ärenden och i tid kunna underrätta Alkoholinspektionen om frågor som bör överklagas måste länsstyrelserna informeras om kommunernas olika ärenden. Av detta skäl skall länsstyrelserna av kommunerna beredas tillfälle att avge yttrande i ärenden om serveringstillstånd.

Europarådskonventionen om kommunalt självstyre m.m.

En annan aspekt som bör beaktas i sammanhanget är om det finns formella eller andra hinder mot att ge Alkoholinspektionen rätt att överklaga kommunens beslut i serveringstillståndsärenden.

I den europeiska konventionen om kommunal självstyrelse, som Sverige har tillträtt 1989, stadgas i fjärde artikeln p.4 .

> "De befogenheter som ges kommunerna skall normalt vara fullständiga och oinskränkta. De får inte urholkas eller begränsas av någon annan, central eller regional, myndighet om inte annat föreskrivs i lag."

I kommentaren till denna bestämmelse sägs följande.

> "Denna punkt behandlar problemet med överlappande ansvarsområden. För klarhetens skull och för att undvika varje tendens till urholkning av ansvaret bör befogenheterna normalt vara fullständiga och oinskränkta. På vissa områden krävs emellertid kompletterande åtgärder på skilda myndighetsnivåer, och det är i dessa fall av vikt att de centrala och regionala myndigheternas inblandning sker i enlighet med klara rättsregler."

I artikel åtta i konventionen tas upp frågor om administrativ tillsyn över kommunerna. Förutom att tillsynen skall utövas i enlighet med föreskrifter i lag stadgas i p. 2 och 3 följande.

> 2. Administrativ tillsyn över kommunernas verksamhet skall normalt endast syfta till att säkerställa efterlevnad av lag och konstitutionella principer. Administrativ tillsyn i fråga om lämpligheten får dock utövas av högre myndigheter när det gäller uppgifter som delegerats till kommunerna.
> 3. Administrativ tillsyn skall utövas på sådant sätt att det garanteras att kontrollmyndighetens ingripande står i proportion till betydelsen av de intressen som skall skyddas.

I kommentaren till artikel åtta sägs följande.

> "... Bestämmelsen handlar framför allt om den övervakningsfilosofi som normalt förknippas med "förmyndarkontroll" som sedan länge varit tradition i ett antal stater. Den avser sålunda sedvana av typ krav på förhandsbesked för att vidta åtgärder, krav på bekräftelse av åtgärder för att dessa skall träda i kraft, befogenhet att upphäva ett kommunalt beslut, kontroll av räkenskaper etc.
> – – –
> Andra punkten
> Administrativ tillsyn skall normalt begränsas till frågan om lagligheten av de kommunala åtgärderna och inte om åtgärdernas lämplighet. ..."

Beslutanderätten i serveringstillståndsfrågor på lokal nivå ligger helt på kommunerna enligt vad riksdagen har bestämt. En rätt för Alkoholinspektionen att klaga på kommunernas beslut i dessa frågor medför inte direkt att kommunernas befogenheter inskränks. Däremot innebär det att Alkoholinspektionen, i den centrala tillsynsroll som inspektionen redan har, får rätt att i domstol påkalla prövning av ett kom-

munalt beslut.

Administrativ tillsyn skall enligt artikel åtta normalt begränsas till att säkerställa efterlevnad av lag och konstitutionella principer. Frågan om en sökande skall få ett serveringstillstånd eller ej är i första hand en lämplighetsfråga där dock utrymmet för denna bedömning ytterst bestäms av de allmänna förvaltningsdomstolarna. Det rent kommunala intresset i denna fråga är i första hand den s.k. behovsprövningen, vid vilken skall beaktas behovet av nykterhet och ordning. Till denna fråga kan också knytas frågan om branschkunnande. Övriga aspekter, som att inte brotts- eller skuldbelastade personer skall etablera sig som restaurangföretagare, är närmast ett av staten skyddat intresse. Förekomsten av ekonomiska oegentligheter och skatteundandraganden skall förebyggas och presumtiva ekonomiska brottslingar skall hindras från att etablera sig i branschen. Detta intresse har, som redan sagts, på senare tid fått allt större betydelse.

En lagreglerad rätt för Alkoholinspektionen att i domstol påkalla prövning av ett kommunalt beslut av de skäl som ovan har redogjorts för står inte strid med den europeiska konventionen om kommunalt självstyre. Intresset av att kommunala beslut inte skall kunna angripas av en statlig myndighet får här vika för det överordnade intresset av att hindra ekonomisk brottslighet i branschen.

Omfattningen av Alkoholinspektionens inflytande

Rätten att påkalla domstolsprövning bör gälla inte enbart nya tillståndsärenden utan även kommunala beslut i tillsynsärenden enligt alkohollagen. Kraven på restaurangerna och deras verksamhet består ju under hela den tid som de har tillstånd att servera alkoholdrycker och detsamma gäller förstås då krav på enhetlig rättstillämpning. Av samma skäl som anförts för en rätt att överklaga kommuners beslut bör Alkoholinspektionen ges rätt att hos kommuner initiera tillsynsärenden.

Även här har länsstyrelserna en viktig uppgift. Det är länsstyrelserna som har kunskapen om de regionala förhållandena. Det är därför länsstyrelsen som får underrätta Alkoholinpektionen om frågor som det finns anledning att begära prövning av. Ingenting hindrar dock Alkoholinspektionen att på eget initiativ ingripa i ett enskilt ärende. Uppgifter om missförhållanden kan ju komma från polisen och kan också förekomma i massmedia.

Rätten för Alkoholinspektionen att ingripa i serveringstillståndsfrågor motiveras främst av intresset att hindra ekonomiska oegentligheter i restaurangbranschen. Alkoholinspektionens rätt att överklaga

bör dock inte formellt begränsas till ärenden med komplicerade frågor av ekonomisk eller juridisk karaktär. Det kan ju finnas fall som bör prövas av domstol av andra skäl, t.ex. för en enhetlig rättstillämpning.

Partsställning i domstol

Enligt 9 kap. 2 § alkohollagen får domstol inte ändra kommunens beslut innan kommunen har fått tillfälle att yttra sig. Kommunen har också rätt att överklaga en domstols beslut. Detta stämmer väl överens med vad som sedan den 1 maj 1996 gäller enligt förvaltningsprocesslagen (1971: 291). I 7 a § nämnda lag stadgas att om en enskild överklagar en förvaltningsmyndighets beslut skall den myndighet som först beslutade i saken vara den enskildes motpart i domstolen utom när beslut överklagas till kammarrätt i första instans.

Om Alkoholinspektionen får partställning i mål om serveringstillstånd så bör till att börja med kommunen uteslutas från deltagande i domstol i de mål som Alkoholinspektionen har överklagat. Alkoholinspektionen får där förutsättas helt ta tillvara det allmännas intresse. Det betyder att när både sökanden (t.ex. beträffande villkor för servering) och Alkoholinspektionen överklagar ett beslut om serveringstillstånd det blir Alkoholinspektionen ensam som kommer att företräda det allmännas intresse.

Frågan är då vilken myndighet som skall företräda det allmännas intresse i de fall när ett beslut endast har överklagats av en enskild. För att låta Alkoholinspektionen vara part även i detta fall talar enhetlighetsskäl. Mot detta talar å andra sidan att befogenheter inte skall läggas centralare i en hierarkisk ordning än vad som är erforderligt. Eftersom dessa regler endast skall tillämpas av domstolar och berörda myndigheter väger behovet av att ha enhetliga regler mindre än i de fall när de skall följas av enskilda. Utredningen förordar därför att Alkoholinspektionen är part i alla domstolsinstanser i de mål där Alkoholinspektionen överklagat till länsrätten. I andra mål där endast sökanden överklagat till länsrätten bör kommunen vara part under hela processen.

Praktisk hantering

Det blir i första hand en uppgift för länsstyrelsen att på det regionala planet vara Alkoholinspektionen behjälplig med bevakning av kommunernas tillståndverksamhet. För att möjliggöra denna uppgift skall länsstyrelsen ha rätt att yttra sig över ansökningar om serveringstill-

stånd. Det innebär inte att länsstyrelsen måste bevaka och i detalj studera varje ansökan och enskilt beslut.

Hos länsstyrelserna finns den kunskap och erfarenhet som krävs för att upprätthålla uppgiften som ansvarig för den regionala tillsynen. Denna kompetens måste länsstyrelserna behålla för att även framdeles kunna bistå kommunerna i svårare ärenden när det gäller frågor av juridisk och ekonomisk art. Hos länsstyrelserna finns också unik kunskap om olika aktörer i restaurangnäringen. Med denna kompetens och personkännedom kan länsstyrelserna koncentrera sig på de fåtal ärenden där ett yttrande erfordras och lämna andra åt sidan utan något yttrande. En mycket viktig uppgift är förstås att så snart som möjligt informera Alkoholinspektionen om frågor som kräver ingripande av den centrala myndigheten.

Ekonomiska resurser

För länsstyrelsernas del innebär utredningens förslag en aktivare regional bevakning av alkoholfrågorna. Det är svårt att uppskatta hur många ärenden som kommer att behöva granskas närmare av länsstyrelserna. I vart fall kan sägas att det blir avsevärt färre än i dag eftersom kommunerna får allt större erfarenhet av dessa frågor. Den personal som nu finns hos länsstyrelserna för den regionala tillsynen av alkoholfrågor behöver med denna aktivare bevakning sannolikt i stort sett vara kvar.

Ännu svårare är att beräkna hur många ärenden som kan behöva föras av länsstyrelsen till Alkoholinspektionen och eventuellt därefter till domstol. Innan det sker skall en noggrann prövning göras hos länsstyrelsen. Länsstyrelsen måste här fungera som uppsamlare av information men också som ett filter gentemot Alkoholinspektionen. Ärenden får inte slentrianmässigt överlämnas till Alkoholinspektionen. Alkoholinspektionen kan också självmant eller genom t.ex. polisens försorg ta upp ärenden. Med dessa utgångspunkter ger en försiktig skattning att det kan röra sig om ett tjugotal ärenden per år som för Alkoholinspektionen kan innebära mer märkbart arbete. Det är dock fråga om delvis nya arbetsuppgifter. Omfattningen på detta arbete kan inte – särskilt om Alkoholinspektionen kan biträdas av resp. länsstyrelse – beräknas motsvara ens en halvtidstjänst.

6.3.3 Återbetalning av alkoholskatt

Utredningens förslag: Restauranger med serveringstillstånd skall mot redovisning få tillbaka 50 procent av alkoholskatten på vin och sprit.

Skälen för utredningens förslag

Alkoholskatt

I priset på alla alkoholhaltiga drycker ingår en punktskatt. Hur stor denna är beror på vilken dryck det är och på hur hög halten alkohol är i drycken. Ju högre halt alkohol desto högre är skatten per liter. Skatten betalas av tillverkare och importörer men det innebär att det ingår en stor del skatt i det pris som en konsument eller restaurang betalar för t.ex. starksprit.

År 1996 var statens intäkter av alkoholskatt på försäljning av vin 3 233 miljoner kr och av sprit 4 907 miljoner kr. Av denna alkoholskatt svarade restaurangerna för 400-500 miljoner kr.

Svart försäljning av alkoholdrycker

Restauranger som har serveringstillstånd får endast köpa alkoholhaltiga drycker av den som har partihandelstillstånd. Någon särskild rabatt lämnas inte av partihandlarna vid inköp av vin och sprit. Bryggerierna däremot ger den som har serveringstillstånd ett betydligt lägre pris än det som konsumenterna får betala. Priset till grossister är ca 50 procent lägre än det som konsumenter betalar vid köp på Systembolaget.

Det förekommer att vin och sprit men även starköl köps hos systembolaget vid sidan av partihandeln. Syftet med detta torde i de flesta fall vara att varorna skall säljas utan att försäljningen, eller för den delen inköpet, skall tas upp i bokföringen. Inköpen kan inte kontrolleras vilket underlättar för den som vill fuska med försäljningssiffrorna. Ett annat sätt att få alkoholdrycker utan att gå via partihandeln är att köpa varorna av hembrännare eller smugglare. På senare tid har smugglingen av sprit ökat kraftigt. Dessa smuggelvaror går till stor del till privat förbrukning men även till restauranger.

Återbäring av alkoholskatt

För kontrollen av restaurangerna, både när det gäller ekonomiska frågor och allmänna alkoholpolitiska, är det en fördel om inköpen vin och sprit går via partihandeln eller Systembolagets restaurangförsäljning eftersom dessa inköp kan spåras. Inköp och försäljning kan jämföras. Ett incitament för restaurangerna att göra alla inköp hos partihandlare är att lämna återbäring på partihandelsköp. En substansiell del av den skatt som ingår i priset på alkoholdryckerna kan mot uppvisande av kvitto betalas tillbaka.

Av den totala vin- och spritförsäljningen i landet står restaurangerna för en liten del medan ungefär hälften av starkölen säljs på krogen. Restaurangernas inköp av vin- och sprit motsvarar drygt 500 miljoner kr i alkoholskatt per år. 50 procent av denna alkoholskatt skulle kunna återbetalas till restaurangerna. Restaurangernas kostnader för vin och sprit skulle därmed minska. Det innebär att det inte längre skulle vara lika lönsamt som det är i dag att köpa och sälja sprit vid sidan av partihandelssystemet.

Branschsaneringsutredningen föreslår som en metod att underlätta kontrollen av restaurangerna och förbättra konkurrensvillkoren för de seriösa restaurangerna att vin och sprit som köpts hos en partihandel skall berättiga till återbetalning av en del av den alkoholskatt som finns på varorna.

Rätten till återbetalning bör endast gälla inköp som sker i näringsverksamhet. De som har tillfälliga tillstånd för enstaka festarrangemang skall således inte komma i åtnjutande av skatteåterbäring. Om det vore möjligt skulle en kanal öppnas för försäljning av skattefri vin och sprit.

Återbetalningen måste för att ha effekt avse en betydande del av alkoholskatten. Intresset av att återfå alkoholskatt måste vara större än intresset av oredovisad försäljning. Utredningen föreslår av detta skäl att återbetalningen bestäms till 50 procent.

Återbäring i praktiken

Återbetalning av alkoholskatt bör ske efter särskild ansökan enligt samma modell som skatt återbetalas till t.ex. beskickningar. Restaurangerna kan då kvartalsvis ansöka hos det särskilda skattekontoret i Ludvika om återbetalning av alkoholskatt. Till ansökan skall bifogas fakturor och andra handlingar som visar vilka inköp som har gjorts och vad som har sålts.

Ärendena bedöms inte bli särskilt komplicerade att handlägga. Det blir närmast fråga om att kontrollera att alla handlingar har bifogats

och att sammanräkningarna är korrekta.

Uppgifterna i den redovisning som restauranger skall lämna skall användas för skattekontroll. Uppgifter om inköp och försäljning skall registreras och sambearbetas med andra uppgifter i skatteregistret på samma sätt som är tänkt för annan information i skatteförvaltningens s.k. PUMA-system (prop. 1996/97:116). Ett förslag lämnas därför om tillägg i skatteregisterlagen.

Finansiering m.m.

De direkta kostnaden för skatt som skall återbetalas är drygt 250 miljoner kr (1996). Till detta kommer kostnader för att administrera återbetalningen.

Det finns ca 8 000 restauranger som har serveringstillstånd för vin och sprit. Det innebär, om återbetalning kan sökas varje kvartal, att 32 000 ansökningar kommer att handläggas av det särskilda skattekontoret i Ludvika. Handläggningen av dessa nya ärenden beräknas komma att kräva 7-8 heltidsanställda, vilket motsvarar en årlig lönekostnad på ca två miljoner kr. Därtill kommer smärre kostnader för datorer och annat material. I inledningsskedet uppstår även kostnader för att ta fram rutiner för de nya ärendena.

Den sammanlagda försäljningen på restauranger som har serveringstillstånd är ca 20 miljarder kr per år. En sänkning av alkoholskatten på vin och sprit med 50 procent ger utrymme för en generell prissänkning med fem procent. Detta kan i sin tur leda till en ökning av den totala försäljningen på restauranter. Priskänslighetsanalyser som redovisats av tjänstebeskattningsutredningen pekar på en merförsäljning om ca 7 procent eller 1,5 miljarder kr. Merförsäljningen ger nya arbetstillfällen och ökade intäkter av såväl inkomst- och mervärdesskatt som socialavgifter. Intäktsökningen kan beräknas till drygt en halv miljard kr. Ytterligare faktorer att beakta är att utgifterna minskar för arbetslöshetsunderstöd och att skatteintäkterna generellt från restaurangnäringen ökar som en följd av redovisningskravet vid återbetalning av alkoholskatt. Som en följd av den ökade försäljningen på restauranger minskar intäkterna av mervärdesskatt på livsmedel som förtärs i hemmen. Sammantaget visar detta att statens intäkter ökar vid en sänkning av alkoholskatten.

Om merförsäljningen mot all förmodan helt eller delvis skulle utebli är en direkt finansiering möjlig genom en generell höjning av skatten på vin och sprit med motsvarande drygt 3 procent på den skatt som i dag utgår, varvid varje procentenhet motsvarar 81 miljoner kr. Detta

innebär att kostnaderna för reformen får bäras av den alkoholkonsumtion som sker privat, företrädesvis i hemmen.

6.3.4 Licensavgift

Restaurangbranschen ingår i den grupp som utredningen benämner kontantföretag. Det finns i branschen många småföretagare och en stor del av försäljningen sker kontant till enskilda konsumenter som har ett begränsat intresse av kvitton. Restaurangbranschens struktur är sådan att en licensavgift av den typ som utredningen presenterat för taxi är en verksam metod att komma till rätta med de värsta avarterna av skattefusk inom branschen. Licensavgift för restauranger och andra kontantföretag som drivs i lokaler presenteras i kapitel 10. På sikt bör ett system med licensavgift införas för restauranger.

6.3.5 Typgodkända kassaregister m.m.

Av rapporterna från Operation Krogsanering och RSV:s kartläggningspromemoria framgår att sätten inom restaurangbranschen att låta bli att redovisa försäljning är många. En del stämplar inte in all försäljning, andra har en särskild kassaapparat för "redovisningsfri" försäljning och den mer förslagne har ett s.k. krympningsprogram som körs efter dagens slut. Med hjälp av krympningsprogrammet tillverkas nya verifikationer som visar på en lägre försäljning än den verkliga.

Från många håll har framförts att det skulle försvåra för den som vill fuska om det fanns en skyldighet för restauranger att registrera all försäljning i kassaregister som uppfyller vissa minimikrav, att därefter ta ut ett av registret utskrivet kvitto och tillhandahålla kunden detta.

Branschsaneringsutredningen delar denna uppfattning. Utredningen föreslår därför att det i restaurangbranschen och i andra kontantbranscher skall införas krav på att registrera all försäljning i ett typgodkänt kassaregister och att tillhandahålla varje kund ett kvitto som skrivits ut av detta register.

I kapitel 9 som gäller alla kontantbranscher redogör utredningen närmare för vilka krav som bör ställas på ett sådant kassaregister, om skyldigheten att lämna kunder kvitton och även förutsättningar för användande av gemensam verifikation. I avsnittet redogörs också för kontantkortens betydelse för den ekonomiska brottsligheten i kontantbranscherna.

6.3.6 Egensanering

Egensanering som en metod att komma åt ekonomisk brottslighet innebär att branschorganisationerna ställer krav bl.a. på ekonomisk redlighet hos sina medlemmar och att man också kontrollerar dem.

SHR har sedan lång tid verkat för att medlemsföretagen skall följa lagar och bestämmelser. Företag som tillhör SHR har därför åtagit sig bl.a. att sköta räkenskaperna i enlighet med god redovisningssed, att ge gästerna maskinstämplade kvitton utan anmaning samt att medverka i kampen mot svartjobb. Medlemmar som inte följer SHR:s regler kan uteslutas. SHR följer månatligen upp sina medlemmar via Upplysningscentralen. Kontroll sker av att medlemsföretagen fullgör sina skyldigheter enligt aktiebolagslagen, t.ex. att inge årsredovisning till PRV, ha komplett styrelse m.m. Vid brist i något avseende kan fördjupade kontroller ske.

För att egensanering skall fungera som metod mot ekobrottslighet fordras bl.a. att det är hög organisationsgrad bland företagarna och att medlemskap i branschorganisationen särskilt värderas av dessa. Ytterligare en förutsättning är att en majoritet av företagarna eller de tongivande, p.g.a. av ekonomi eller annat, är ense om att ställa etiska krav på sig själva och sina kollegor. Relativt många restaurangföretag är medlemmar i endera av de två branschorganisationerna. Framför allt är det så att de organiserade företagen har en stor del av marknaden. Det betyder att en stor del av restaurangbranschen är relativt seriös. Branschorganisationernas möjlighet till påverkan är förhållandevis god.

För att egensanering skall vara effektiv som metod fordras också att affärspartners och kunder särskilt värderar medlemskap i organisationer. Därmed uppstår ett tryck på dessa att följa regler och bestämmelser. Restaurangernas kunder väljer restaurang i första hand efter faktorer som kvalitén på maten, priset, miljön och servicen. Medlemskap i branschorganisation är av mindre betydelse. Detta innebär att medlemskapet i sig inte har den stora betydelse för företagen som krävs för att egensaneringen skall vara effektiv som metod mot ekonomisk brottslighet. Branschorganisationerna bör dock uppmanas att öka insatserna i form av information och utbildning för att bekämpa ekobrottsligheten och den osunda konkurrensen. Möjligheten till påverkan genom bl.a. opinionsbildning skall inte förringas särskilt inte när organisationsgraden, som i restaurangbranschen, är relativt god bland såväl företagare som anställda.

6.3.7 Specificerade uppgifter om anställda

Utredningen föreslår i kapitel 16 att skattemyndigheten skall kunna begära att näringsidkare i samband med betalning av anställdas preliminärskatter och arbetsgivaravgifter skall ange vilka personer som omfattas av betalningen. Denna metod är särskilt användbar i restaurangbranschen där det vid kontroller visat sig att personalens anställningsförhållanden ofta är oklara (jfr avsnittet om Operation Krogsanering). Exempelvis är det med denna uppgiftsskyldighet möjligt att kort tid efter ett kontrollbesök undersöka om arbetsgivaravgifter har betalats för en person som uppgetts vara nyanställd. I restaurangbranschen får kontrollmöjligheten preventiv effekt på den ekonomiska brottsligheten med svartjobb.

6.3.8 Myndighetssamverkan

Restaurangbranschen är den första branschen som har blivit föremål för ett organiserat myndighetssamarbete i syfte att komma till rätta med olika former av oegentligheter i branschen. Arbetet med samordnad restaurangtillsyn startade i Stockholms län och har sedan dess spritt sig över hela landet. Erfarenheterna av detta arbete är goda och beskrivs närmare i avsnittet om Operation Krogsanering ovan och i kapitlet om Myndighetssamverkan.

Enligt vår uppfattning är myndighetsamverkan en av flera metoder som behövs för att man skall kunna hindra den ekonomiska brottsligheten i restaurangbranschen.

7 Tillfällig försäljning: tillfällig handel, torghandel, marknader m.m.

Sammanfattning

Tillfällig försäljning är ett särskilt distributionssätt inom kontantbranscherna och har samma strukturella kännetecken som den fasta handeln i sådana branscher, t.ex. att försäljningen regelmässigt avser mindre belopp till konsumenter som inte behöver kvitto osv.

Enligt utredningens bedömning går det inte att konstatera att den del av handeln som den tillfälliga försäljningen utgör, är mer utsatt för ekonomisk brottslighet än motsvarande fasta handel. Å andra sidan finns det några förhållanden inom tillfällig försäljning som ökar riskerna för ekonomisk brottslighet. En stor del av den tillfälliga försäljningen är rörlig. Handeln sker under kort tid på olika platser. Båda dessa omständigheter ökar möjligheterna att vara anonym och stå helt utanför skattesystemet. Detta gäller både för företagaren och eventuella arbetstagare. Rörligheten medför också att det kan vara svårt att få något grepp om verksamhetens omfattning och intensitet. Etableringströskeln är som regel lägre jämfört med att driva en kontinuerlig verksamhet i lokal eftersom kostnader för lager, personal och lokal kan hållas nere.

Kombinationen av kontantbransch och de särskilda faktorerna som kännetecknar tillfällig försäljning leder till att det finns problem med ekonomisk brottslighet inom den tillfälliga försäljningen.

Utredningen har följande förslag och bedömningar.

– Polisens och samverkande myndigheters *PEK-projekt* och *kontroller* har särskild betydelse för att motverka ekonomisk brottslighet inom den tillfälliga försäljningen. Denna verksamhet bör utvecklas och utvidgas.

– I kontantbranscherna införs ett generellt krav på typgodkända *kassaregister och att kvitto lämnas till köparen.* Dessa krav kommer att

gälla både den fasta och tillfälliga handeln.

– Efter särskilt beslut av skattemyndigheten skall näringsidkare månatligen ge in *specificerade uppgifter* om för vilka arbetstagare innehållen preliminär skatt och arbetsgivaravgifter betalas.

– Enligt den nya skattebetalningslagen skall samtliga näringsidkare som bedriver momspliktig verksamhet vara registrerade hos skattemyndigheten. Härigenom minskar möjligheterna att stå utanför skattesystemet.

– Av betydelse är också Skatteflyktskommitténs nyligen lämnade förslag om ökade möjligheter för kontroll av bl.a. tillfällig försäljning (SOU 1997:86). Där har föreslagits att skattemyndigheten skall få befogenhet att företa *identifieringsbesök* i syfte att identifiera en person som kan antas bedriva tillfällig handel samt att den som upplåter plats för tillfällig försäljning skall vara skyldig att kontrollera *F-skattsedel* av den som önskar få plats upplåten till sig. Om F-skattsedel saknas skall upplåtaren föra anteckningar om platshyrarens identitet m.m. samt bevara uppgifterna i sju år.

– Utredningen tillstyrker Konsumentverkets förslag om att låta kommunerna övervaka efterlevnaden av informationsskyldigheten (skylt med näringsidkarens namn m.m.).

7.1 Inledning

Den tillfälliga försäljningen är egentligen inte någon bransch utan ett handelssätt – en distributionsform – som förekommer i många branscher, från dagligvaror till antikviteter. Det kan röra sig om gatuhandel eller försäljning på festivaler och liknande evenemang. Ett annat sätt är försäljning från tillfälligt använda lokaler samt varubussar. Försäljningen kan avse livsmedel, som ofta är avsedda för förtäring på stället. Till tillfällig försäljning räknas också den fasta torghandeln samt handel på marknader och mässor.

Nära den tillfälliga försäljningen ligger den säsongsbetonade handeln från försäljningslokaler på olika turistorter (sommarbutiker). Det gäller även restaurangverksamhet som bedrivs på liknande sätt.

Även om de beskrivna formerna av försäljning inte utgör en bransch har vi ändå valt att inom ramen för utredningens branschperspektiv behandla denna handel. Skälet är att handeln bedrivs på ett någorlunda enhetligt sätt. Det är varorna som skiljer. Den särskilda distributionsformen har alltså en struktur som gör att den går att av-

gränsa på samma sätt som en bransch. De problem som är förknippade med distributionsformen är likartade oavsett vilka varor som säljs. Det innebär att de förslag som aktualiseras inte kan begränsas till en viss typ av tillfällig handel, t.ex. marknadshandel, utan bör gälla hela den tillfälliga försäljningsverksamheten.

En skiljelinje kan emellertid sägas gå mellan den fasta torghandeln och övrig tillfällig försäljning genom att torghandel bedrivs kontinuerligt på samma plats och därför liknar den fasta handeln.

Tillfällig försäljning som distributionssätt har från ekobrottssynpunkt liknande problem som andra kontantbranscher. I själva verket är tillfällig försäljning en distributionsform som ingår i många kontantbranscher. Förekomsten av småföretag där ägaren kontrollerar kassaflödet i verksamheter som kännetecknas av många små kontanttransaktioner till konsumenter och med en begränsad användning av kassaapparater och kvitton är inte enbart utmärkande för den tillfälliga försäljningen utan i varierande grad för kontanthandeln i allmänhet.

Auktionshandeln förknippas ibland med den tillfälliga färsäljningen, särskilt när auktionsföretag säljer varor ur eget lager. Typiskt sett är det emellertid fråga om uppdragsförsäljning av andras varor och försäljningsformen har sådana särskilda kännetecken att den kan anses vara en egen bransch. Vi har därför utelämnat auktionshandeln.

7.2 Kapitlets innehåll

I avsnitt 7.3 diskuteras några definitionsfrågor. Uppgifter om den tillfälliga försäljningens omfattning redovisas i avsnitt 7.4. Företagsstruktur och uppgifter om försäljarna tas upp i avsnitt 7.5. Några utländska system beskrivs i avsnitt 7.6. Den centrala lagstiftning som behandlar den tillfälliga försäljningen – lagen om tillfällig försäljning och ordningslagen – beskrivs i avsnitt 7.7. I det avsnittet redogörs även för annan lagstiftning som berör tillfällig försäljning. Utredningar om förekomsten av ekobrottslighet m.m. inom den tillfälliga försäljningen behandlas i avsnitt 7.8. I avsnitt 7.9 beskrivs vad som tidigare gjorts för att motverka ekonomisk brottslighet inom tillfällig försäljning. Utredningens överväganden, bedömningar och förslag redovisas i avsnitt 7.10.

7.3 Några definitionsfrågor

Lagen (1990:1183) om *tillfällig försäljning* (LTF) gäller när en näringsidkare yrkesmässigt säljer varor till konsumenter och när försäljningen inte stadigvarande sker från ett fast tillverknings- eller försäljningsställe eller i omedelbar anslutning till ett sådant ställe. *Tillfällig försäljning omfattar alla former av tillfällighetshandel inbegripet torg- och marknadshandel.*

Tidigare reglerades den tillfälliga försäljningen genom lagen (1975:985) om *tillfällig handel*. Lagstiftningen tog då sikte på *tillfällig handel i egentlig mening*, dvs. när varor bjuds ut på tillfälliga försäljningsställen eller genom kringföring. Torg- och marknadshandel räknades då inte till tillfällig handel. Inte heller försäljning på mässor och utställningar ansågs vara tillfällig handel i egentlig mening.

I kommunala ordningsföreskrifter används ofta begreppet *ambulerande försäljning*. Då avses sådan gatuförsäljning som tar offentlig plats i anspråk endast tillfälligt och i obetydlig omfattning, och som därför inte kräver tillstånd enligt ordningslagen. Ambulerande försäljning täcker således enbart en mindre del av den tillfälliga försäljningen. I andra sammanhang används emellertid begreppet ambulerande försäljning med en vidare innebörd, närmast synonymt med det äldre begreppet tillfällig handel i egentlig mening. Exempelvis kallar branschorganisationen Torg- och marknadshandlarnas Ekonomiska Riksförening (TOMER) handel på torg, marknader och mässor för ambulerande handel.

Även om beteckningen tillfällig försäljning närmast för tanken till tillfällig handel i egentlig mening har vi ändå valt att använda oss av den samlingsbeteckningen eftersom den bygger på den gällande lagen. I kapitlet behandlar vi också verksamheter som i strikt mening inte är tillfällig försäljning. Vi menar att den tillfälliga försäljningens problematik är aktuell för sommarbutiker eller sommarrestauranger även om dessa inte alltid omfattas av LTF.

7.4 Den tillfälliga försäljningens omfattning

År 1985 förmedlades 85 procent av den totala dagligvaruförsäljningen genom butiker, drygt 7 procent genom kiosker och gatukök och knappt 4 procent genom olika former av tillfällig handel (prop. 1990/91:17, s. 13). Även om den tillfälliga handeln svarar för en mindre del av handeln utgör den i absoluta tal inte någon liten distributionsform.

År 1990 fick Konsumentverket (KOV) i uppdrag av regeringen att

utvärdera lagen om tillfällig försäljning, som trädde i kraft den 1 april 1991. Enligt KOV:s utredning, som utfördes av kriminologen Dan Magnusson, ökade den tillfälliga försäljningen kraftigt under åren 1991–1993.

Slutsatserna av uppföljningen blir att den tillfälliga försäljningen ökade högst väsentligt efter avregleringen. Antalet torg ökade med 30 procent från år 1990 till år 1993, från 365 till 474 torg. Det faktiska utnyttjandet av torgen per vecka ökade från 10 944 torgdagsplatser per vecka 1991 till 13 305 torgdagsplatser per vecka 1993. Marknaderna ökade från 858 år 1991 till 1 144 år 1993. Antalet tillstånd till försäljning på allmän plats minskade från 4 351 år 1991 till 3 401 år 1993. Detta torde enligt utredningen bero på att de tillfälliga försäljarna föredrar torg och marknader samt tillfälliga lokaler där det bland annat råder bättre sanitära förhållanden. Den tillfälliga försäljningen i tillfälliga lokaler och från ambulerande fordon var svår att mäta, men utifrån en enkät till konsumentvägledarna avseende år 1992 blev resultatet 870 varubussar och 1 800 tillfälliga lokaler med totalt 10 240 försäljare och 14 000 försäljningsdagar (s. 40).

Med hänsyn till den höga arbetslösheten kan man anta att intresset för den tillfälliga försäljningen ökar dels genom att stora grupper efterfrågar billiga varor som den tillfälliga försäljningen erbjuder, dels genom att tillfällig försäljning genom låg etableringströskel kan vara ett försörjningsalternativ.

Torghandel

Även torghandeln har ökat i omfattning. Enligt RSV, som hade regeringens uppdrag att se över kontrollfrågor avseende tillfällig försäljning, uppgick antalet salutorg i landet år 1993 till nära 500, med omkring 10 000 torgplatser (Dnr 4886-94/830). Som jämförelse kan nämnas att år 1986 uppgick antalet salutorg och allmänna försäljningsplatser till 399 (SOU 1988:46). Samma år upplät kommunerna fast saluplats till drygt 2 600 näringsidkare. Upplåtelse av tillfälliga saluplatser skedde till 4 000-6 000 personer.

Enligt Stockholms saluhallsförvaltning har antalet salutorg i Stockholm under de senaste femton åren ökat från 18 till knappt 60.

Marknader m.m.

Också marknaderna har ökat. Enligt RSV uppgick antalet marknadsarrangörer år 1993 till drygt 500 och antalet marknadsdagar till om-

kring 1 100. Under samma år gavs omkring 3 400 polistillstånd för tillfällig försäljning på allmänna platser.

Enligt utredningen om tillfällig handel ökade antalet marknader markant under 1980-talet (SOU 1988:46, s. 125).

Enligt KOV:s utredning om den tillfälliga handeln (enkät till kommuner) ökade antalet marknader under åren 1987-1993 med inte mindre än 67 procent.

Sommarbutiker

Utredningen om tillfällig handel gjorde år 1986 en kartläggning över den säsongsmässiga försäljningen på några sommarorter (SOU 1988:41). Under sommarsäsongen mer än fördubblades butiksantalet i Borgholm och Köpingsvik. I Smögen tillkom ett femtiotal försäljningsställen och i Visby ett trettiotal. I Fjällbacka var ökningen betydande. I Borgholm och Köpingsvik svarade sommarbutikerna för 20 procent av den samlade butiksförsäljningen under de tre sommarmånaderna och 12 procent av den totala årsförsäljningen. Vidare framkom att de som drev sommarbutikerna normalt inte var hemmahörande på orten utan oftast var verksamma på annat håll, t.ex. i storstadsområdena.

Sommarbutiker omfattas inte av LTF om "försäljningen kan ske under sedvanlig affärstid och sammanhängande under minst några månaders tid" och inte vid "enstaka tillfällen eller för en kortare tid" (prop. 1990/91:17, s. 33).

7.5 Företagsstruktur

Den tillfälliga försäljningen domineras av småföretag. Verksamheten bedrivs regelmässigt småskaligt.

I Stockholms stad driver de flesta av de 160 fasta torghandlarna sin verksamhet som enskilda näringsidkare, men ett tjugotal bedriver verksamhet i handelsbolag och ett tiotal i aktiebolag.

I Gävleborgs län kontrollerades 329 marknadsplatser under år 1996. Av de kontrollerade företagen drev 15 procent verksamheten i aktiebolag, 15 procent som handelsbolag och 66 procent som enskild näringsverksamhet.

Tidigare var det inte ovanligt att de som som stod på torgen var hantverkare eller drev handelsträdgård. Tendensen är att färre och färre tillverkar eller odlar egna produkter för avsalu på torgen.

Vid början av 1970-talet fanns det få invandrare som var torg-

handlare, men en kraftig ökning har skett av andelen invandrare. På Stockholms salutorg innehar invandrare 60 procent av de fasta platserna. På de tillfälliga platserna är andelen invandrare ännu större. Av en utredning om torghandeln i Stockholm (Torbjörn Bengtsson, Saluhallsförvaltningen, 1995) betraktas invandrarnas inmarsch som en parallell till 1600-talets månglerskor genom att torghandeln varit ett sätt att skaffa sig tillträde till arbetsmarknaden.

> "Det är inte heller många svenskar som är villiga att jobba så långa dagar under så svåra förhållanden som en torghandlare måste göra. Torghandeln är för många av handlarna ett bevis för att man klarar sig själv, utan någon inblandning av myndigheterna och en källa till stolthet. Invandringen har även haft en inverkan på sortimentet som har breddats väsentligt under dessa år" (s. 6).

Enligt utredningen om torghandeln i Stockholm omsätter en torghandlare mellan 600 000 kr och 2,5 miljoner kr om året, beroende på läge.

7.6 Utländsk rätt

Tyskland

Den tyska näringsrätten präglas av näringsfrihet. Endast i undantagsfall finns krav på tillstånd eller andra inskränkningar.

Näringslagen föreskriver endast i vissa fall att tillstånd krävs för att skydda allmänheten mot särskilt farliga verksamheter, som kan utgöra ett hot mot särskilt viktiga allmänna värden som liv, hälsa, frihet, moral, egendom och förmögenhet. Hit hör bl.a. kringresande verksamhet (verksamhet utanför rörelsens lokal). För att få bedriva sådan verksamhet krävs redbarhet hos näringsidkaren.

Österrike

För att driva näringsverksamhet i Österrike krävs näringstillstånd (licens). Några särskilda yrkeskrav ställs emellertid inte på den som driver handel. Enbart om handeln gäller läkemedel, vapen o.d. ställs särskilda krav. Om det är fråga om tillfällig försäljning, t.ex. torghandel, krävs ytterligare en licens utöver den vanliga licensen för handel. Innehavet av licens kontrolleras av myndigheterna. På t.ex. den stora marknaden i Wien sker en kontinuerlig övervakning. När licens utfärdas skickas ett meddelande till skattemyndigheten. Näringsidkaren tilldelas då ett skattenummer. Om näringsidkaren har anställda skall

registrering ske även i socialförsäkringssystemet. Redan efter tre dagars anställning skall registrering ske.

Licenskravet i kombination med registrering hos skattemyndigheten innebär att det är svårt att bedriva näringsverksamhet utan att vara registrerad.

Frankrike

I Frankrike måste en ambulerande handlare med fast bostad avge deklaration till prefekturen och inneha ett tillstånd – carte de marchand ambulant – som erhålls först efter kontroll med handelsregistret. Tillståndet skall förnyas vart annat år. En handlare som inte har någon fast bostad måste dessutom uppge en kommun som han har anknytning till och i vilken han måste ha postadress. All den information som samlas in av prefekturen registreras i en central databas som är tillgänglig för skatteförvaltningen.

7.7 Regleringen av den tillfälliga försäljningen

7.7.1 Lagen om tillfällig försäljning

Lagen (1990:1183) om tillfällig försäljning, LTF, gäller när en näringsidkare säljer varor till konsumenter utan att det sker från ett fast tillverknings- eller försäljningsställe eller i direkt anslutning till ett sådant (1 §). Det kan röra sig om försäljning av mycket skiftande slag, t.ex. olika former av kringföringsförsäljning, försäljning från tillfälligt använda lokaler och från varubussar, försäljning på gator, torg och marknader samt i samband med olika arrangemang. Lagen tillämpas också på tillfällig försäljning av tillagade livsmedel.

LTF trädde i kraft den 1 april 1991 (prop. 1990/91:17, bet. 1990/91:Nu14). Lagens syfte är att främja konsumenternas långsiktiga intresse av tillgång till god kommersiell service med viktiga basvaror. Redan nu bör understrykas att tillfällig försäljning i princip är fri och oreglerad. Enligt LTF krävs tillstånd enbart i särskilda undantagsfall.

Informationsskyldighet

Lagen ställer krav på att information om försäljarens namn, adress och

telefonnummer skall lämnas vid försäljningsstället. Det kan ske genom en väl synlig skylt vid försäljningsstället eller genom att texten är förtryckt på ett fordon från vilken försäljning sker. Informationsskyldighet är det krav som lagen alltid ställer på den som ägnar sig åt tillfällig försäljning. Skyldigheten motiveras av att det är nödvändigt för konsumenten att veta vem han handlar av. I annat fall är det svårt för konsumenten att hävda sina rättigheter när näringsidkaren lämnat orten.

Om priset på de köpta varorna överstiger 300 kr skall dessutom information om näringsidkarens namn, adress och telefonnummer lämnas skriftligen till konsumenten. Enklast sker det genom att ett kvitto på inköpet eller ett förtryckt kort överlämnas som innehåller de nödvändiga uppgifterna.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot bestämmelserna om informationsskyldighet döms – om förseelsen inte är ringa – till penningböter.

Även tidigare lagstiftning innehöll en informationsskyldighet, men eftersom lagstiftningen inte tog sikte på t.ex. torghandel och marknader omfattade informationsskyldigheten enbart en begränsad del av den tillfälliga försäljningen.

Tillstånd

LTF ger kommunerna möjlighet att reglera viss tillfällig försäljning genom tillståndskrav om det behövs med hänsyn till varuförsörjningen i ett område (3 §). Tillstånd skall lämnas om försäljning inte kan väntas medföra någon störning av betydelse för varuförsörjningen i området (7 §). Utgångspunkten är emellertid att tillstånd inte behövs. Bakgrunden till tillståndskravet är att tillfällig försäljning kan utgöra ett hot mot konsumenternas långsiktiga intresse av tillgång till kommersiell service avseende viktiga basvaror som kläder, skor och livsmedel. Detta gäller främst i glesbygd. Om konkurrensen från tillfällig försäljning kan anses vara skadlig för konsumenterna kan tillståndsskyldighet införas. Förordningen (1990:1235) om kommunala föreskrifter om tillfällig försäljning innehåller ett bemyndigande för kommunerna att införa tillståndskrav. Det är få kommuner som infört tillståndskrav.

LTF ersatte lagen om tillfällig handel och innebar en långtgående avreglering av den tillfälliga försäljningen. Den tidigare lagen hade i första hand ett näringspolitiskt perspektiv och bakgrunden till den tidigare lagen var den kritik som hade riktats mot de fria former under

vilka tillfällig handel bedrevs. Syftet var att begränsa den tillfälliga handeln. För tillstånd att driva tillfällig handel krävdes i princip att handeln täckte ett behov hos konsumenterna som inte annars kunde tillgodoses på orten. Som nämnts har den nu gällande lagen i stället ett uttalat konsumentperspektiv. Det främsta motivet bakom avregleringen var att stärka konkurrensen för att därmed ge konsumenterna tillgång till ett större utbud av varor till lägre priser. Ett annat motiv var att förenkla både för myndigheter och näringsidkare genom att undvika dubbla tillståndskrav. I den tidigare lagstiftningen var länsstyrelsen tillsynsmyndighet och fick lämna tillstånd till sådan handel bara om den täckte ett behov hos konsumenterna som inte annars kunde tillgodoses på orten. Enligt allmänna ordningsstadgan krävdes dessutom tillstånd av polismyndigheten för marknadsarrangemang och varumässor på allmän plats. Kommunen svarade för upplåtelse av torgplatser. I de direktiv som låg till grund för den nya lagstiftningen beskrevs förhållandena på följande sätt (återgivet i SOU 1988:46, s. 33).

> "Enligt den gällande ordningen prövas somliga frågor av länsstyrelsen, andra av kommunen eller av polismyndigheten. Situationen kan illustreras med att olika myndigheter är inblandade beroende på om handeln skall bedrivas i en tillfälligt hyrd butikslokal, på torget eller på trottoaren mellan torget och butiken"

7.7.2 Avgifter vid upplåtelser av offentlig plats

Enligt lagen (1957:259) om rätt för kommun att ta ut avgift för vissa upplåtelser av offentlig plats, m.m. (avgiftslagen) får kommunen ta ut ersättning för användning av offentlig plats. Förutsättningen är att platsen står under kommunens förvaltning och polismyndigheten lämnat tillstånd enligt 3 kap. 1 § ordningslagen om att ta i anspråk offentlig plats. Kommunen har också rätt att ta ut ersättning för användning av salutorg eller liknande plats som kommunen har upplåtit till allmän försäljningsplats.

Ersättningen skall anses skälig med hänsyn till ändamålet med upplåtelsen, nyttjarens fördel av denna, kommunens kostnader med anledning av upplåtelsen och övriga omständigheter.

7.7.3 Ordningslagen

I ordningslagen (1993:1617), OL, finns bestämmelser om bl.a. offentliga tillställningar, t.ex. marknader och mässor (2 kap. 3 §). Offentliga

tillställningar får inte anordnas utan tillstånd (2 kap. 4 §). Vidare finns bestämmelser om hur offentliga platser får användas (3 kap.)

En offentlig plats inom detaljplanelagt område får inte utan tillstånd av polismyndigheten användas på ett sätt som inte stämmer överens med det ändamål som platsen har upplåtits för eller som inte är allmänt vedertaget (3 kap. 1 §). Ett ianspråktagande i enlighet med det ändamål för vilket den offentliga platsen har upplåtits genom beslut i detaljplan eller i någon annan ordning kräver alltså aldrig tillstånd. Torghandel som bedrivs på ett salutorg faller således utanför kravet på tillstånd. Platsen används då på ett sätt som stämmer överens med det ändamål som den upplåtits för. Däremot krävs tillstånd för att någon skall få bedriva försäljning mer än omkring en timme på en offentlig plats.

Skälet till tillståndskravet är att om mark används för något annat ändamål än det den i första hand är avsedd för, det skulle kunna orsaka påtagliga störningar i trafiken eller av den allmänna ordningen eller säkerheten.

Tillstånd av polismyndighet behövs emellertid inte om platsen tas i anspråk endast tillfälligt och i obetydlig omfattning och utan att inkräkta på någon annans tillstånd (3 kap. 1 §). Enligt förarbetena kan ett tillfälligt nyttjande som regel inte sträcka sig längre än några timmar (prop. 1992/93:210, s. 274). Inte heller kan ianspråktagandet anses som tillfälligt om nyttjaren använder platsen några timmar och efter ett kortare uppehåll återkommer till platsen och återupptar verksamheten. Detta innebär att så gott som all tillfällig försäljning på offentlig plats (utom torghandel) är tillståndspliktig.

Exempel på markdispositioner som oftast kräver tillstånd – om ianspråktagandet inte är endast tillfälligt och sker i obetydlig omfattning – är fordon som ställs upp för försäljning eller utställningsverksamhet, fordon som är lotterivinster, lastfordon och containrar.

Den kommunala vetorätten

Kommunernas uppgifter inom byggnads-, plan-, miljö- och trafikområdet medför att de har viktiga intressen att bevaka när det gäller att upplåta offentliga platser för andra ändamål än det som området har avsatts för. Innan polismyndigheten prövar frågan om tillstånd att ta i anspråk offentlig plats skall yttrande inhämtas från kommunen (3 kap. 2 §). Om kommunen avstyrker ansökan, får tillstånd inte meddelas (den kommunala vetorätten).

Kommunen skall inte höras i ett tillståndsärende om den aktuella

marken förvaltas av någon annan än kommunen. Inte heller skall kommunen höras om ansökan avser annan kvartersmark än sådan som har upplåtits för hamnverksamhet och ianspråktagandet sker till följd av nyttjanderättsavtal med kommunen. I det sistnämnda fallet är det överflödigt att kommunen yttrar sig eftersom tillståndet söks på grundval av ett nyttjanderättsavtal som ingåtts med kommunen.

I ett yttrande av en kommun i ett tillståndsärende får kommunen ange de villkor som behövs för att tillgodose kommunens intressen som ägare eller förvaltare av den offentliga platsen eller de intressen som kommunen har att bevaka i fråga om markanvändning, stadsbild och trafik. Exempel på sådana villkor är säkerställande av snöröjning och renhållning.

Otillåtna villkor är t.ex. sådana där sökanden åläggs att betala avgift eller att ta på sig ekonomiska förpliktelser utöver vad som följer av allmänna regler. Ett tillstånd skall förenas med sådana villkor som kommunen kan ha ställt upp. "Utanför kommunens befogenheter bör däremot falla villkor om skadestånd eller andra ekonomiska förpliktelser, t.ex. skyldighet för sökanden att betala skatter eller andra allmänna avgifter" (prop. 1992/93:210, s. 110). Kommunen har heller inte möjlighet att som villkor ställa upp skyldighet att betala avgift för nyttjandet av marken eftersom denna skyldighet är reglerad i avgiftslagen.

Lokala föreskrifter

Av 3 kap. 8 § framgår att regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, en kommun får meddela de ytterligare föreskrifter för kommunen eller del av denna som behövs för att upprätthålla den allmänna ordningen på offentlig plats. Regeringen har infört ett sådant bemyndigande genom förordningen (1993:1632) med bemyndigande för kommuner och länsstyrelser att meddela lokala föreskrifter enligt ordningslagen.

Lokala föreskrifter beslutas av kommunfullmäktige och anmäls till länsstyrelsen. Strider en viss föreskrift mot ordningslagen kan länsstyrelsen upphäva föreskriften. Så har länsstyrelsen i Dalarna upphävt föreskrifter i Avesta kommuns torghandelsstadga, bl.a. kravet på att icke momsregistrerade försäljare måste kunna uppvisa F-skattebevis (1994-07-01, 657-6666-94). I beslutet konstaterades att innehav av F-skattebevis inte är något skatterättsligt krav för att bedriva näringsverksamhet. Enligt länsstyrelsen innebar därför kravet en obefogad inskränkning i den enskildes frihet då det inte heller ansågs att det

behövdes för att upprätthålla den allmänna ordningen.

Ordningsföreskrifterna kan innehålla bestämmelser om sådant som fördelning av fasta och tillfälliga platser, fördelning av platser mellan olika sökande, tider för torghandel, renhållning m.m.

Kommunerna har inte möjlighet att meddela andra föreskrifter än sådana som är påkallade av ordnings- eller säkerhetsskäl. Kommunerna har alltså inte rätt att i lokala föreskrifter besluta om begränsningar i varusortiment vid torghandel.

Som nämnts regleras kringföringshandel och annan tillfällig försäljning i vissa avseenden i LTF. Lagen reglerar emellertid den tillfälliga försäljningen från endast näringsrättslig synpunkt. De ordningsintressen som kan göra sig gällande när tillfällig försäljning bedrivs på en offentlig plats beaktas således inte vid tillståndsprövning enligt LTF. Ordningsfrågan måste alltid bedömas utifrån OL:s bestämmelser om användning av offentlig plats. Kommunerna kan meddela lokala föreskrifter om förbud mot eller krav på tillstånd till tillfällig handel på en offentlig plats som går längre än OL:s bestämmelser. Sådana föreskrifter får emellertid inte vara påkallade av något annat skäl än den allmänna ordningen på den offentliga platsen.

Kommunförbundet har utarbetat ett underlag till dels allmänna lokala ordningsförskrifter, dels lokala torghandelsföreskrifter (Cirkulär 1995:41). Syftet är att underlagen skall vara till hjälp för kommunerna att utarbeta egna föreskrifter.

Förverkande

Om en offentlig plats tagits i anspråk för varor eller någon annan egendom i strid med bestämmelserna i 1 §, får egendomen förklaras förverkad, om det behövs för att förebygga fortsatt överträdelse och förverkandet inte är oskäligt (3 kap. 22 §). Den som utan tillstånd tar i anspråk offentlig plats kan alltså få sina varor förverkade. Möjligheterna att förverka varor infördes år 1993 i samband med att OL ersatte den allmänna ordningsstadgan. Syftet med regleringen var att komma till rätta med den otillåtna gatuhandeln i storstäderna.

7.7.4 Livsmedelslagen, hemförsäljningslagen m.m.

Andra författningar som innehåller bestämmelser av betydelse för den tillfälliga försäljningen är livsmedelslagen (1971:511) och livsmedelsförordningen (1971:807). Aktuella bestämmelser är t.ex. att livsmedels-

lokaler skall godkännas och att det krävs tillstånd för att yrkesmässigt hantera livsmedel i annan lokal än livsmedelslokal. Tillstånd kommer alltid i fråga vid servering av livsmedel på olika tillfälliga arrangemang och det förekommer att kommunala miljö- och hälsoskyddsnämnden samverkar med polisen för att kontrollera den tillfälliga försäljningen.

Tillståndsfrågor är också aktuella enligt alkohollagen (1994:1738). Det gäller serveringstillstånd för tillfällig utskänkning på t.ex. festivaler. Att alkohollagens bestämmelser iakttas kontrolleras av kommun, polis och länsstyrelse. På festivaler och liknande arrangemang sker kontrollen ofta i samverkan med polis och skatteförvaltning.

Lagen (1981:2) om handel med skrot och begagnade varor syftar till att förebygga avsättning av stulet eller på annat sätt olovligen åtkommet gods och för att underlätta polisens efterspaning av sådant gods.

Enligt väglagen (1971:948) krävs tillstånd för handel inom vägområde.

Hemförsäljningslagen (1981:1361) innehåller bestämmelser om yrkesmässig överlåtelse eller upplåtelse av bl.a. varor till konsumenter för huvudsakligen enskilt bruk. Förutsättningen är att avtalet ingås vid hembesök, telefonsamtal eller under en av näringsidkaren "organiserad utflykt" till en plats utanför dennes fasta försäljningsställe. Lagen innehåller bestämmelser om konsumentskydd, t.ex. om ångervecka.

7.7.5 EU

Det finns ett direktiv, 75/369, som rör näringsrättslig reglering av tillfällig försäljning. Direktivet innebär inte något hinder mot att en enskild medlemsstat har nationell lagstiftning om tillfällig handel, under förutsättning att den inte medför särbehandling av andra medlemsländers medborgare (prop. 1990/91:17 s. 27).

7.8 Utredningar om ekobrottslighet m.m.

7.8.1 TOMERS uppfattning

Enligt Torg- och Marknadshandlarnas Ekonomiska Riksförening (TOMER) finns det problem med illojal konkurrens genom bl.a. skatteundandraganden inom den tillfälliga försäljningen. Problemen gäller inte enbart försäljare utan även marknadsarrangörer. TOMER framhåller emellertid att dessa problem finns även inom den fasta

handeln och att det är svårt att säga att den tillfälliga försäljningen skulle vara särskilt utsatt för ekonomisk brottslighet. TOMER anser att kritiken mot den tillfälliga försäljningen för oegentligheter är överdriven.

7.8.2 RSV:s branschkartläggning

RSV har genomfört ett stort antal kartläggningar över olika branscher i syfte bl.a. att ge granskare och revisorer en ökad branschkännedom i kontrollarbetet. För närvarande pågår ett omfattande arbete med att kartlägga den tillfälliga försäljningen. Studien beräknas vara klar under senare delen av år 1997. Redan nu finns dock ett omfattande erfarenhetsmaterial inom skatteförvaltningen eftersom kontrollaktioner har skett på många platser. Nedan redovisas erfarenheterna från några platser.

7.8.3 Äldre utredningar

Den stränga reglering av den tillfälliga handeln som infördes år 1968 och som togs bort år 1991 motiverades av en rad olägenheter som ansågs vara förknippade med tillfällig försäljning. Kritiken tog sikte bl.a. på att de begränsade kontrollmöjligheterna skulle främja brottslig verksamhet, bl.a. häleri och brott mot skattelagstiftningen, samt att anställningsförhållanden och arbetsmiljö var sämre än inom den fasta handeln (Ds H 1973:3).

7.8.4 Utredningen om tillfällig handel

I betänkandet Tillfällig handel (SOU 1988:46) diskuterades frågan om tillfällig försäljning kunde medföra illojal konkurrens genom skattefusk.

> "En fråga som uppställer sig är naturligtvis i vad mån den tillfälliga handeln verkligen erbjuder speciella problem. Det bör påpekas att det redan i förarbetena till lagen om tillfällig handel konstaterades att det inte fanns belägg för att missförhållanden i fråga om undandragande av skatt m.m., skulle föreligga oftare vid tillfällig handel än vid annan handel" (prop. 1975:52, s. 18).
>
> Utredningen hade inte heller funnit något belägg för att personer som bedriver tillfällig försäljning skulle vara mer benägna till skattefusk än andra (s. 210)."

När det gäller sommarbutikerna angavs att det fanns farhågor att de som drev dessa inte gjorde rätt för sig, bl.a. när det gällde inbetalning av skatter (s. 115).

I förarbetena till lagen om tillfällig försäljning diskuteras frågan om skatteundandraganden och andra oegentligheter inom den tillfälliga försäljningen (prop. 1990/91:17, s. 16 ff). Ett särskilt problem angavs vara oseriös näringsverksamhet som kunde snedvrida konkurrensen och ytterst vara till nackdel för konsumenterna. I propositionen hänvisades till generella regelsystem som hade införts för att stävja oegentligheter. Det gällde bl.a. skattekontroll, näringförbud och reglering av handel med skrot och begagnade varor.

> "Av det nyss anförda framgår att det i dag finns en rad olika föreskrifter som har till syfte att förhindra olika former av oegentligheter. Skulle ytterligare åtgärder behöva vidtagas anser jag att de generella föreskrifter som finns på respektive område bör skärpas. Däremot bör inte en särskild reglering införas enbart med avseende på den tillfälliga handeln. Detta skulle bl.a. kunna medföra en oönskad dubbelreglering av vissa företeelser på marknaden.
>
> Även om regleringen av den tillfälliga handeln har till syfte att ta tillvara konsumenternas intressen kan dock en reglering få positiva effekter för samhället i andra avseenden. Bl.a. kan kommunernas kostnader för den sociala servicen minskas om inte glesbygdsbutiker slås ut. Vidare kan oseriös näringsverksamhet stävjas, om tillfällighetsförsäljare inte tillåts uppträda anonymt" (prop. 1990/91:17, s. 17).

7.8.5 Visby

I Visby har skattekontroller av tillfällig försäljning skett i samarbete med polisen. Under år 1991 besöktes 112 företag. Av dessa kunde 71 hänföras till det egna länet och 41 till andra län. För det egna länets del medförde aktionen en debitering av skatter och avgifter med omkring 2 miljoner kr. Därutöver kommer debiteringar som avsåg företag i andra län. Kontrollerna har fortsatt varje år.

Enligt skattemyndigheten har de genomförda kontrollaktionerna medfört att regelefterlevnaden har ökat och att skattemyndigheternas ingripanden har minskat. År 1991 medförde besöken att "åtgärder" vidtogs i omkring 80 procent av fallen. År 1992 hade andelen sjunkit till 50 procent för att under 1993 ha gått ned till 37 procent.

Av det regionala samverkansorganets rapport för år 1996 till bl.a. Riksåklagaren framgår att det förebyggande arbetet medfört att den tidigare känslan av att det fanns många lycksökare inom tillfällig

försäljning ändrats till en klar övertygelse om att säsongshandeln i dag är huvudsakligen seriös.

7.8.6 Borgholm

I Borgholm har skatteförvaltningen kontrollerat sommarhandeln. Vid kontrollaktionen år 1992 besöktes 58 företag. Samtliga dessa företag kunde identifieras. Endast omkring hälften av företagen var registrerade för mervärdesskatt och arbetsgivaravgifter. Av de 58 företagen hade 18 säte i Kalmar län medan 40 tillhörde andra län.

Enligt RSV ger kontrollaktionerna på Gotland och Öland inget belägg för att de tillfälliga försäljare som låtit registrera sin verksamhet skulle ägna sig åt skatteundandraganden i större omfattning än försäljare i den fasta handeln. Föreslagna höjningar av skatter och avgifter har huvudsakligen gällt restauranger och gatukök.

7.8.7 Nossebro

En undersökning gjordes av försäljare på Nossebro marknad år 1992 (Magnussons utredning för KOV). Totalt kontrollerades 991 tillfälliga försäljare. Av dessa var 123 stycken (12 procent) restförda för skatter och avgifter till det allmänna. Totalt uppgick de restförda skulderna till 11,2 miljoner kr. Enligt Magnusson talar uppgifterna om restförda skatter och avgifter snarare för att man inte försöker skattefuska än tvärtom (s. 38).

Av de 123 restförda företagarna var 55 skönstaxerade. De skönstaxerade försäljarna utgjorde 6 procent av samtliga försäljare på marknaden.

7.8.8 Uppsala

Under år 1992 kontrollerades torghandlarna på ett av Uppsalas salutorg. Kontrollen utfördes av polis och skatteförvaltning. Av åtta fasta torghandlare var endast en registrerad som näringsidkare hos skatteförvaltningen. Fyra av dessa åtta handlare bedömdes driva så stor verksamhet att skattemyndigheten gjorde revision. Därutöver skedde revision hos två grossister. Två år senare gjordes revision hos ytterligare tre torghandlare.

Samtliga näringsidkare som reviderades hade dålig eller undermålig

bokföring. Vidare hade samtliga redovisat för låg vinst. Föreslagna höjningar av inkomsttaxeringarna varierade från 50 000 kr till flera hundra tusen kr. Felaktigheterna bestod i oredovisade intäkter och felaktiga avdrag.

Det förelåg även misstankar om svart arbetskraft och att arbetstagare uppbar både svart lön och socialbidrag eller ersättning från A-kassa.

7.8.9 Kontrollprojektet i Gävleborgs län

Skatteförvaltningen i Gävleborgs län genomförde under år 1996 ett kontrollprojekt avseende den tillfälliga försäljningen vid marknader och festivaler i Bollnäs, Gävle, Ljusdal, Söderhamn, Hudiksvall och Ockelbo.

Sammanlagt kontrollerades 329 marknadsplatser. Av dessa var 45 procent registrerade för inkomstskatt (F-skatt eller särskild A-skatt), 16 procent registrerade som arbetsgivare och 36 procent registrerade för mervärdesskatt. Kassaapparater förekom hos 2 procent av näringsidkarna och 26 procent innehade kvittoblock.

Enligt skatteförvaltningen finns det misstankar om att en inte ringa del av försäljarna drev näringsverksamhet utan att ge in någon deklaration avseende näringsverksamheten. Det föreligger också misstankar om svarta löner i relativt stor omfattning. Skattemyndigheten anser att 20 procent av de tillfälliga försäljarna undvikit Gävleborgs län när kontrollaktionerna blivit kända.

7.8.10 Kontrollprojektet i Kronoborgs län

Under år 1996 kontrollerades i Kronoborgs län den tillfälliga försäljningen på marknader och salutorg. Av kontrollaktionen framgår att det är ett stort antal personer som driver tillfällig försäljning utan att vara registrerade för F-skatt. Av 271 kontrollerade handlare hade 97 (36 procent) oklara F-skatteregistreringar. En fjärdel av de kontrollerade försäljarna var restförda för skatter och avgifter hos kronofogdemyndigheter till ett belopp om 9 527 000 kr.

7.8.11 Malmöfestivalen

Under Malmöfestivalen år 1996 besöktes 172 försäljningsstånd av polis och skattemyndighet. Information lämnades till mellan 400-500 personer som var verksamma i försäljningsstånden.

I omkring 60 fall fanns det anledning för skattemyndigheten att lämna information om registrering av bl.a. arbetsgivaravgifter och mervärdesskatt. Enligt skattemyndigheten har omkring 25 av dessa därefter registrerats. Återstående försäljare krävde ytterligare utredning för att undersöka om näringsverksamhet eller hobbyverksamhet förelåg. Skattemyndigheten kommer med anledning av kontrollen att utföra revision hos minst fem näringsidkare. Hos försäkringskassan kommer utredning att ske av omkring fyrtio personer när det gäller misstanke om bidragsfusk.

7.8.12 Torghandeln i Malmö

Skattemyndigheten har under senare år kontrollerat 164 personer som driver torghandel i Malmö. Av dessa kunde 78 personer avföras från vidare utredning på grund av att de antingen redovisade höga inkomster eller hade bedrivit verksamhet endast under kortare tid.

Av de 164 torghandlarna redovisade 69 personer (42 procent) så låga inkomster att de inte ansågs räcka till för att betala de privata levnadsomkostnaderna. Skattemyndigheten hade inga registreringsuppgifter för 17 personer (10 procent). Två revisioner har hittills genomförts. Båda visade en kraftigt krympt (omkring 50 procent) verksamhet.

De 69 personerna uppgav efter förfrågan olika förklaringar till att de kunde försörja sig på torghandeln. Ofta förekommande uppgifter var lån från släktingar i det tidigare hemlandet (Libanon, Iran eller Irak) eller släktingar som var flyktingar, bosatta i Tyskland, Polen eller annat centraleuropeiskt land.

För skattemyndigheten är det svårt att kontrollera uppgifter om privata lån med anknytning till andra länder. I två fall kunde uppgiften kontrolleras och det visade sig att oriktiga uppgifter hade lämnats om lånen. Av de 17 personer som inte var registrerade hade 7 personer antingen upphört med verksamheten eller kommunen visat sig ha felaktiga uppgifter. Återstående tio personer (7 procent) lät skattemyndigheten registrera som näringsidkare.

7.8.13 Behandling i riksdagen

Riksdagens revisorer gjorde år 1993 en förstudie över skattekontrollen av torg- och gatuhandeln (1993/94:4). Bakgrunden var en skrivelse från riksdagens skatteutskott där man hänvisade till att utskottet tidigare aktualiserat frågan (bet. 1991/92:SkU29). Utskottet anförde bl.a. att det från flera håll hade gjorts gällande att redovisningen inom delar av torg- och gatuhandeln var bristfällig. Bl.a. hade framhållits att kontrollen på detta område är svår dels därför att många handelsmän ambulerar, dels därför att integritets- och rättssäkerhetsskäl förhindrar en alltför ingående kontroll.

Revisorerna ansåg att kontrollen borde utvidgas och att samarbetet mellan polis och skattemyndighet borde utvecklas och fördjupas. Vidare borde skattemyndigheten få göra egna undersökningar angående identiteten hos den som bedriver skattepliktig verksamhet. Med hänvisning till att RSV hade fått regeringens uppdrag att utreda dessa frågor gjorde revisorerna inte någon fördjupad utredning.

År 1993 efterlystes i en motion en översyn av skatte- och avgiftsredovisningen inom torg- och gatuhandeln. Det föreslogs att en undersökning skulle göras av möjligheterna att förena den kommunala tillståndsgivningen med krav på vissa former av redovisning anpassade till gatuhandelns karaktär. Skatteutskottet utgick vid behandlingen av motionen från att regeringen noga skulle följa utvecklingen på området och vid behov vidta de åtgärder som kunde anses påkallade (bet. 1992/93:SkU22). Frågor kring tillfällig försäljning har nyligen behandlats av justitieutskottet, som hänvisat till Branschsaneringsutredningens och Skatteflyktskommitténs arbete (bet. 1996/97:JuU6).

7.8.14 Konsumentverkets utvärdering av lagen om tillfällig försäljning

Som tidigare nämnts har KOV utvärderat lagen om tillfällig försäljning.

Under åren 1991, 1992 och 1993 genomfördes undersökningar av i vilken utsträckning försäljarna uppfyllde informationsskyldigheten. Det visade sig att i landsortskommunerna saknade 30-40 procent av torghandlarna skylt. I storstäderna saknade så gott som samtliga lagenlig information. På marknader saknade 50-60 procent av försäljarna skylt. Medlemmar i TOMER efterlevde informationsskyldigheten bättre än andra handlare. Utredningen visade också att kontrollen av informationsskyldigheten inte fungerade tillfredsställande.

KOV föreslog att kontrollen av informationsskyldigheten skulle förbättras avsevärt. Detta kunde ske genom att kommuner och andra som upplåter plats för tillfällig försäljning ges bemyndigande att tillsammans med polisen kontrollera att informationsskyldigheten efterlevs.

Syftet med de kommunala föreskrifterna för tillfällig försäljning är att motverka en utarmning av konsumenternas tillgång till service. För att uppnå detta ansåg KOV att det var mer ändamålsenligt att förstärka kontrollen av oseriös verksamhet inom tillfällig och fast detaljhandel samt att insatserna för att stärka konsumenternas tillgång till en varaktig service intensifierades än att ha kvar möjligheten för kommunerna att utfärda lokala föreskrifter.

7.9 Vad har gjorts för att motverka ekonomisk brottslighet inom den tillfälliga försäljningen?

7.9.1 Lagstiftning

Som tidigare framgått finns det inte någon särskild lagstiftning som syftar till att motverka ekonomisk brottslighet inom den tillfälliga försäljningen. Det är således generella bestämmelser som är aktuella för tillfällig försäljning liksom för annan näringsverksamhet. Det finns regler som tar sikte på tillfällig försäljning och som tillkommit av andra skäl än för att bekämpa ekonomisk brottslighet men som indirekt har betydelse för att motverka sådan brottslighet. Det gäller t.ex. OL:s krav på tillstånd vid ianspråktagande av offentlig plats eller för offentliga tillställningar som innebär att polismyndigheten har uppgift om näringsidkarnas identitet som kan utnyttjas för senare kontroll. På liknande sätt har de kommunala upplåtelserna av bl.a. torgplatser betydelse för möjligheten att i efterhand kontrollera identiteten på näringsidkarna. Informationsskyldigheten i LTF har också betydelse för kontrollen av näringsidkarnas identitet.

7.9.2 PEK

I kapitel 18 har beskrivits den förebyggande samverkansformen PEK-projekt (Preventiv Ekonomisk Kontroll). Polis, i samverkan med andra myndigheter, främst skattemyndighet men även försäkringskassa vid

misstanke om bidragsbedrägerier, gör besök hos näringsidkare, som inte är registrerade som arbetsgivare eller när det av andra skäl finns misstanke om att allt inte står rätt till. Under besöket lämnas information till näringsidkaren om vilka regler som gäller och man kan även hjälpa till med att fylla i olika registreringsblanketter. Syftet är att näringsidkaren frivilligt skall rätta till bristerna.

PEK-projekten är inte knutna till någon särskild bransch utan kan givetvis användas generellt. PEK-besök och myndighetsgemensamma kontroller kan antas vara en effektiv metod när det gäller tillfällig försäljning eftersom besökens inriktning är registrering och ett signifikant problem inom den tillfälliga försäljningen är näringsidkare och löntagare som inte är registrerade.

På senare tid har myndighetsgemensamma kontroller ägt rum på många marknader och festivaler. Samverkande myndigheter är polis, skattemyndighet samt, när det gäller serveringstillstånd (alkohollagen) och livsmedelslagstiftning, kommunala myndigheter samt länsstyrelsen.

Under exempelvis Cityfesten i Gävle år 1996 genomfördes en sådan myndighetsgemensam aktion av polis, skattemyndighet, miljö- och hälsoskyddsnämnd, socialförvaltning och länsstyrelse. Samarbete skedde även med kronofogdemyndigheten. Grupper med företrädare för de olika myndigheterna besökte systematiskt samtliga försäljare. Anteckningar gjordes bl.a. om vilka personer som var verksamma på försäljningsplatserna, när de anställdes, löneförhållanden, vilken näringsidkare som drev verksamheten m.m.

7.9.3 Information

I Gävleborgs län har en projektgrupp avseende den tillfälliga försäljningen bildats. I gruppen ingår representanter från bl.a. skatteförvaltning, polis och kommuner. Ett syfte är att utbilda och informera om regelverken och få kommuner att göra erforderliga kontroller vid upplåtelse av försäljningsplatser. Även i andra län pågår informationsverksamhet för att öka kontrollen av tillfällig försäljning.

7.9.4 TOMER

TOMER har 580 medlemmar, företrädesvis verksamma inom torghandel, marknader, mässor och s.k. uppackning. Skälet till att TOMER bildades var bl.a. att näringsidkare som är verksamma med tillfällig försäljning (knallar) sågs över axeln inte minst av den fasta handeln,

och syftet var att höja knallarnas status.

En av TOMERS viktigaste uppgifter är att bedriva egensanering och öka seriositeten inom den tillfälliga försäljningen. För att bli medlem i TOMER ställs krav på inregistrerad firma och innehav av F-skattsedel. Kontinuerligt kontrolleras att medlemmar fortfarande innehar F-skattsedel. I samband med att en näringsidkare blir medlem tillhandhålls en skylt med TOMERS emblem, som vidare innehåller de uppgifter om näringsidkarens namn m.m. som LTF kräver.

TOMER har tagit fram rekommendationer för upplåtelse av torg- och marknadsplats som arrangörer kan använda i sin verksamhet. Bl.a. framgår att upplåtelse enbart bör ske till näringsidkare som är registrerade för mervärdesskatt alternativt innehar F-skattebevis.

På lokalplanet förekommer sedan gammalt torghandelsföreningar. I övrigt kan medlemskap förekomma i olika branschorganisationer, arbetsgivarföreningar och fackföreningar som inte enbart är inriktade på tillfällig försäljning.

7.9.5 RSV:s utredning och Skatteflyktskommittén

På regeringens uppdrag har RSV utrett möjligheterna att förbättra kontrollen av skatte- och avgiftsredovisningen inom företrädesvis torg- och gatuhandeln. I en promemoria har RSV föreslagit att

* skattemyndigheten skall få göra registreringsbesök hos okända handlare,
* den som upplåter plats för tillfällig försäljning skall kräva F-skattsedel alternativt att kontrolluppgift skall lämnas om upplåtelsen till skattemyndigheten,
* en administrativ sanktionsavgift bör införas för den som inte efterlever informationsskyldigheten enligt LTF.

Under år 1995 överlämnade regeringen RSV:s förslag till skatteflyktskommittén för att utreda dessa närmare. I betänkandet Punktskattekontroll av alkohol, tobak och mineralolja, m.m. (SOU 1997:86) har skatteflyktskommittén nyligen föreslagit förbättrade regler för att öka kontrollen av tillfällig försäljning.

Platsupplåtarens kontrollskyldigheter

Den som upplåter en plats för tillfällig försäljning föreslås bli skyldig

att före det upplåtelse sker kontrollera om den som önskar få plats upplåten till sig är innehavare av F-skattsedel. Upplåtaren är vidare skyldig att infordra en kopia av F-skattsedeln. I de fall F-skattsedel inte finns skall upplåtaren föra anteckningar om platshyrarens namn och andra identitetsuppgifter. Sådana anteckningar skall bevaras i sju år. Skattemyndigheten har rätt att ta del av anteckningarna. Skattemyndigheten får besluta om revision hos den som har eller kan antas ha upplåtit plats för tillfällig försäljning för att kontrollera att han fullgjort sina skyldigheter att föra anteckningar.

Befogenhet att begära att personer legitimerar sig

Skattemyndigheten skall få befogenhet att vid revision, taxeringsbesök eller annan skattekontroll begära att den person som befinner sig på platsen skall identifiera sig. Förutsättningen är att personen i fråga kan antas ha ett sådant samband med den kontrollerade verksamheten att kännedom om hans identitet är av betydelse för kontrollen. Förslaget är generellt och gäller inte enbart tillfällig försäljning.

Identifieringsbesök

Skattemyndigheten föreslås få rätt att besluta om identifieringsbesök i syfte att identifiera en person som antas bedriva tillfällig försäljning. Vid ett sådant besök får skattemyndigheten kontrollera innehav av F-skattsedel och ställa frågor om verksamheten.

Vid skattemyndighetens identifieringsbesök är en person som befinner sig på platsen skyldig att på begäran legitimera sig och i förekommande fall förete F-skattsedel.

7.10 Överväganden och förslag

7.10.1 Inledning

Den tillfälliga försäljningen utgör en ganska obetydlig del av den totala varudistributionen även om den i absoluta tal svarar för betydande belopp. Tillfällighetsförsäljning av olika slag har ökat på senare tid, till och med ökat kraftigt inom vissa sektorer. Det är angeläget att den tillfälliga försäljningen, likaväl som den fasta, drivs seriöst och att olika former av illojal konkurrens, t.ex. i form av skatteundandraganden, motverkas.

Den tillfälliga försäljningen företer en splittrad bild. Distributionsformen omfattar en mångfald av varor som försäljs på olika sätt. Ett karaktäristiskt drag är att den tillfälliga försäljningen ofta inte har med den egentliga varuförsörjningen att göra utan fyller andra funktioner, t.ex. försäljning i samband med olika arrangemang. Den splittrade bilden av tillfällig försäljning beskrevs på följande sätt av Utredningen om tillfällig handel (SOU 1988:46, s. 183 ff.).

> "Förekomsten av olika typer av sådan handel varierar mycket, främst mellan olika orter men också vid skilda tidpunkter på samma ort. Många tillfällighetsförsäljningar är utpräglat säsongsbetonade. De personer eller företag som yrkesmässigt driver skilda former av tillfällig handel utgör inte heller någon enhetlig grupp. Några arbetar över stora delar av landet medan andra endast verkar regionalt eller lokalt. En stor del av dem är verksamma året runt. Andra uppträder däremot bara periodvis. Många betjänar regelbundet en fast kundkrets medan vissa driver sin verksamhet mera tillfälligt på skiftande platser. Den tillfälliga handeln är emellertid inte knuten enbart till de personer eller företag som har sådan handel som sin huvudsakliga sysselsättning. Många företagare använder sig av flera försäljningskanaler i sin verksamhet. Det är därför inte ovanligt att även handlare som har fasta butiker eller tillverkare och odlare i skilda sammanhang driver någon form av tillfällig handel."

7.10.2 Är den tillfälliga försäljningen utsatt för ekonomisk brottslighet?

Utredningens bedömning: I likhet med många andra kontantbranscher befinner sig den tillfälliga försäljningen i riskzonen för att vara utsatt för ekonomisk brottslighet. Den tillfälliga försäljningens rörlighet ökar möjligheten att vara anonym och stå utanför skattesystemet. Det är angeläget att på ekobrottsområdet följa utvecklingen i branschen.

Skälen för utredningens bedömning

Kontantbransch

Den tillfälliga försäljningen kännetecknas från ekobrottssynpunkt av två strukturella problem. Det första är att försäljningen sker till enskilda konsumenter. Antalet kontanttransaktioner är stort. Varken säljare eller köpare är i regel intresserade av kvitto. Näringsidkaren kan

själv övervaka kassaflödet och saknar behov av internkontroll genom att använda kassaregister o.d. I brist på verifikationer kan säljaren strunta i att redovisa intäkter och därigenom slippa att betala inkomstskatt, socialavgifter och mervärdesskatt. Svarta inkomster kan också användas till svarta löner. Köparen saknar intresse av kvitto eftersom det sällan rör sig om stora belopp och det finns därför inget behov av att kunna reklamera eller styrka äganderätten. Inte heller kan kostnaden dras av i den enskilde konsumentens inkomstdeklaration. Mindre företag i kontantbranscherna är svåra att kontrollera eftersom intäktsredovisningen är osäker. Kostnadsredovisningen kan också vara osäker eftersom svarta varuinköp kan ha skett. De nu beskrivna problemen är identiska för kontantbranscherna och kännetecknar inte enbart den tillfälliga försäljningen utan en inte obetydlig del av den totala handeln.

Av de undersökningar som skatteförvaltningen gjort på Öland, Gotland och i Gävleborgs län framgår att det finns problem med skatteundandragande inom den tillfälliga försäljningen. Däremot är det svårt att sätta skatteundandragandet inom den tillfälliga försäljningen i relation till hur stort skatteundandragandet är i den motsvarande fasta handeln. Det finns inte några uppgifter som gör det möjligt att konstatera om skatteundandragandet är mer vanligt inom t.ex. torghandeln jämfört med den fasta frukt- och grönsakshandeln (handelsträdgårdar, saluhallar, butiker). Detsamma gäller tillfälliga försäljare av t.ex. livsmedel för förtäring på stället jämfört med stationära gatukök, restauranger m.m. Enligt utredningens samlade bedömning finns det inget som talar emot att den form av skatteundandragande som förekommer inom den tillfälliga försäljningen också förekommer inom den fasta handeln i kontantbranscherna. Det är således inte i den tillfälliga försäljningen som det strukturella problemet finns utan i kontantbranscherna.

Rörligheten

Däremot torde det finnas andra förutsättningar till skatteundandragande inom delar av den tillfälliga försäljningen än för handlare i allmänhet. Vi kommer här in på det andra problemet som finns inom tillfällig försäljning och som ger särskilda förutsättningar till skatteundandragande.

Det andra problemet gäller de stora kontrollsvårigheterna av delar av den tillfälliga försäljningen som beror på att verksamheten är rörlig. Det finns i regel inga försäljningslokaler att hålla sig till utan verksam-

heten bedrivs från salustånd som upprättas under en kort period. Näringsidkarna är ofta inte kända på försäljningsorten och är enbart verksamma under kort tid, i extremfallet någon dag. Möjligheten är därför stor att över huvud taget inte redovisa verksamheten, dvs. att stå helt utanför skattesystemet (non filers). Därtill kommer svårigheterna att få något grepp om verksamhetens omfattning. Det finns ett inte obetydligt inslag av försäljare som är verksamma enbart under sommarsäsongen och som har en annan verksamhet eller anställning som huvudsyssla. Kontrollproblemet är emellertid inte enbart kännetecknande för den tillfälliga försäljningen utan kan gälla även mer eller mindre permanenta rörelser som etableras utan att någon registrering sker till skattemyndigheten eller att deklaration ges in. Det kan gälla t.ex. hantverkare av olika slag.

Vissa delar av den tillfälliga försäljningen kännetecknas å andra sidan inte av distributionsformens rörlighet. Det gäller den fasta torghandeln där verksamheten är minst lika stationär som inom den fasta handeln och där en fast kundkrets byggs upp. Inslag av detta förekommer även inom marknadshandeln där vissa näringsidkare varje år besöker traditionella lokala marknader och därigenom kan anses bli fast etablerade på den årliga marknaden och få en stabil kundkrets. Många marknadshandlare har också en fast lagerförsäljning på hemorten och driver dessutom postorderförsäljning. Det rörliga inslaget är därför enbart en, låt vara betydelsfull, del av verksamheten.

Ett annat problem som har att göra med den tillfälliga strukturen är den säsongsbetonade arbetskraften, bl.a. av ungdomar. Fackförbunden har fått in många klagomål från ungdomar som inte fått avtalsenliga löner m.m. Om det är fråga om svarta löner har naturligtvis de anställda svårt att göra gällande sina rättigheter mot arbetsgivaren.

Kombinationen av kontantbransch och kontrollproblemen som är förknippade med verksamhetens rörlighet innebär att den tillfälliga försäljningen befinner sig i riskzonen för att vara utsatt för ekonomisk brottslighet. Av betydelse är att den tillfälliga försäljningen ökar. Den kan också förväntas öka. Olika former av evenemang, där den tillfälliga försäljningen ofta är ett viktigt inslag, tenderar att bli fler. Samtidigt möjliggör den tillfälliga försäljningen en utkomst för stora grupper i skuggan av den höga arbetslösheten. Etableringströskeln är relativt låg och affärsrisken liten. Ofta är den huvudsakliga kostnaden ett mindre lager som skall köpas in, inga hyreskontrakt eller andra fasta kostnader som skall betalas.

Sammanfattningsvis får den tillfälliga försäljningen anses vara i riskzonen för ekonomisk brottslighet. Det är därför angeläget från ekobrottssynpunkt att följa utvecklingen. Av stort intresse är RSV:s

kartläggning över den tillfälliga försäljningen som beräknas vara färdig under hösten 1997. Lämpligen kan den nya Ekobrottsmyndigheten följa utvecklingen inom tillfällig försäljning liksom inom kritiska branscher.

7.10.3 Hur skall den tillfälliga försäljningen saneras från ekonomisk brottslighet?

Utredningens förslag och bedömning:

1. Utredningens generella förslag om krav på typgodkänt kassaregister, skyldigheten att tillhandahålla kunden kvitto och möjligheten till löpande specifikation över skatteavdrag och arbetsgivaravgifter ökar förusättningarna att minska skatteundandragandet i den tillfälliga försäljningen liksom i annan näringsverksamhet.

2. På motsvarande sätt som inom den fasta handeln bör licensavgift införas inom vissa branscher. Det gäller på lite sikt restauranger, matserveringar o.d. som inom den tillfälliga försäljningen motsvaras av försäljning av livsmedel för förtäring på stället och utskänkning.

3. Det är angeläget att PEK-projekt och myndighetsgemensamma kontroller sker av den tillfälliga försäljningen.

4. Informationsskyldigheten enligt LTF måste upprätthållas genom ökad kontroll.

5. Skatteflyktskommitténs förslag om rätt för skattemyndigheten att utföra identifieringsbesök och skyldighet för upplåtare att kontrollera F-skattsedel och föra anteckningar ökar förutsättningarna att kontrollera näringsidkare och arbetstagare.

Skälen för utredningens förslag

Näringstillstånd

Utredningen om tillfällig handel diskuterade frågan om att införa vandelsprövning av företagare som driver tillfällig försäljning, bl.a. som en följd av ett förslag från Sveriges Köpmannaförbund (SOU 1988:46, s. 212). Utredningen ansåg att ett sådant system skulle vara resurskrävande, bl.a. beroende på att fortlöpande kontroller måste göras. En omfattande administrativ apparat skulle behöva byggas upp.

Systemet bedömdes inte heller som särskilt effektivt eftersom det skulle vara beroende av skattemyndigheternas kontrollinsatser mot en typ av småföretagare som av resursskäl aldrig skulle komma att ha någon hög prioritet. Vidare hänvisades till att vandelsprövning hittills bara införts "på försök" i restaurang- och transportbranscherna. Som skäl angavs att dessa branscher hade påtagliga problem med ekonomisk brottslighet samt att de redan var föremål för etableringskontroll och att det därför redan fanns ett administrativt system för tillståndsärendena. Utredningen ansåg inte att det förelåg någon motsvarande situation när det gäller den tillfälliga försäljningen.

Utöver vad utredningen om tillfällig handel framförde i frågan om näringstillstånd kan nämnas svårigheten att göra relevanta avgränsningar. Det går inte att motivera varför en näringsidkare som driver en fast rörelse och som drygar ut verksamheten med tillfällig försäljning på marknaden skall behöva näringstillstånd för en viss del av verksamheten men inte för en annan. Det är också svårt att motivera varför näringstillstånd skulle införas för fasta torghandlare men inte för butiker som säljer frukt, grönsaker eller blommor.

Egensanering

Som angetts ovan ger tillfällig försäljning som försäljningssätt en splittrad bild genom att den dels täcker många olika kontantbranscher, dels omfattar ett stort antal näringsidkare som inte har tillfällig försäljning som huvudsysselsättning. Dessa förutsättningar medför att det inte finns en eller ett fåtal dominerande branschorganisationer som genom egensanering kan motverka den ekonomiska brottsligheten inom den tillfälliga försäljningen.

En organisation som ändå bedöms ha betydelse i detta sammanhang är TOMER. Egensaneringen har betydelse på två plan. För det första ställs vissa krav på näringsidkarna för medlemskap i TOMER. För det andra verkar TOMER för att arrangörer tar ett större ansvar vid platsupplåtelser.

Kontantbranschproblemet

Eftersom den tillfälliga försäljningen är en distributionsform inom kontantbranscherna måste de problem som finns inom den tillfälliga försäljningen angripas från ett kontantbranschperspektiv. Här har utredningen föreslagit att ett system med licensavgift skall tas fram och till en början tillämpas i taxi- och frisörbranscherna. Varken taxi- eller

frisörbranscherna förekommer inom den tillfälliga försäljningen. Däremot förekommer försäljning av livsmedel för förtäring på stället och servering av alkohol, bl.a. i öltält. En framtida licensavgift för olika typer av restaurangverksamhet kommer därför att omfatta även motsvarande verksamhet inom tillfällig försäljning.

Utredningen har också föreslagit krav på typgodkända kassaregister och skyldighet att tillhandahålla kunden kvitto i kontantbranscherna. Övergången till typgodkända kassaregister måste ske flexibelt vilket innebär att införandet kommer att ske under en övergångsperiod. För utomhushandeln aktualiseras frågan om att ta fram kassaregister som är stryktåliga och som klarar klimatförändringar. Målsättningen är att typgodkända kassaregister skall användas i samtliga kontantbranscher (se kapitel 9).

Hur motverkas de problem som är förknippade med den tillfälliga försäljningens rörlighet?

Tidigare har beskrivits de PEK-projekt och myndighetsgemensamma aktioner som polisen genomför i samverkan med bl.a. skattemyndighet och försäkringskassa. PEK-projekt och myndighetsgemensamma kontroller är av särskilt värde när det gäller tillfällig försäljning eftersom ett av problemen är förekomsten av oregistrerade näringsidkare och arbetstagare. PEK-besöken och kontrollerna torde också ha stor allmänpreventiv effekt genom blotta vetskapen om att besök förekommer.

Enligt utredningens bedömning är PEK-projekt och myndighetsgemensamma kontroller ett effektivt sätt att förebygga ekonomisk brottslighet i verksamheter som är rörliga och tillfälliga till sin karaktär. Det finns därför anledning att bygga vidare på det förebyggande arbetet.

En fråga som har anknytning till PEK-projekten är skattemyndighetens befogenhet att avkräva *identitet*. De kontrollformer som står till buds för skattemyndigheten bygger normalt på överenskommelse och samverkan med den som skall kontrolleras och skattemyndigheten måste ha konkret kunskap om vem som ansvarar för den verksamhet som skall kontrolleras. Om en innehavare inte självmant lämnar relevanta uppgifter måste skattemyndigheten göra tidsödande efterforskningar för att fastställa de rätta förhållandena. Någon rätt att kräva att personer skall legitimera sig föreligger inte. Vid kontroller på gator, torg och marknader har skattemyndigheten därför varit hänvisad till att begära hjälp av polisen. Skatteflyktskommittén har nyligen föreslagit att skattemyndigheten får befogenhet att göra identifieringsbesök.

Därtill har kommittén föreslagit att skattemyndigheten skall få rätt att vid besök i samband med skattekontroll begära att en person som befinner sig på platsen legitimerar sig.

Skatteflyktskommittén har vidare föreslagit att den som upplåter en plats till torghandel eller annan tillfällig försäljning skall åläggas skyldighet att infordra en kopia av näringsidkarens *F-skattsedel* och i de fall sådan inte finns föra anteckningar om den person upplåtelsen sker till. Utredningen tillstyrker Skatteflyktskommitténs förslag.

En fråga som har en viss anknytning till både PEK-projekt och identifieringsbesök är skyldigheten för näringsidkare att registrera sig hos skattemyndigheten när en verksamhet påbörjas. I den nya skattebetalningslagen har införts en skyldighet att registrera sig om näringsidkaren bedriver mervärdesskattepliktig verksamhet. Denna regel ökar möjligheterna att bedriva effektiva PEK-besök och fältkontroller eftersom så gott som alla näringsidkare måste vara *registrerade*. Även den föreslagna identifieringskontrollen kan göras effektivare genom att man kan undersöka om registrering skett.

Utredningen föreslår att skattemyndigheten skall ha rätt att begära att arbetsgivare skall lämna en *specifikation* över vilka arbetstagare innehållen preliminär skatt och arbetsgivaravgifter avser i samband med den månatliga betalningen av sådana skatter och avgifter. Genom denna möjlighet kan skattemyndigheten effektivare kontrollera den personal som är verksam t.ex. inom den tillfälliga försäljningen och löpande under året kontrollera om arbetsgivaravgifter och preliminär skatt betalas in för just de personer som arbetat på de kontrollerade arbetsplatserna.

Sammanfattningsvis bör de förslag som skatteflyktskommittén tagit fram och de förslag som vi nu presenterar öka möjligheterna att reducera antalet näringsidkare som står utanför skattesystemet och likaså begränsa den svarta arbetskraften.

En fråga som också har betydelse för att minska de problem som rörligheten medför gäller den konsumenträttsliga informationsskyldigheten i LTF.

Från konsumentsynpunkt anses det vara av stor betydelse att tillfällighetsförsäljare inte uppträder anonymt och drar sig undan ansvaret för sålda varor. Det är därför lagen om tillfällig försäljning ställer krav på synlig skylt e.d. med namn- och adressuppgifter. Informationsskyldigheten är också av stort värde från ekobrottssynpunkt. Den innebär att myndigheter lättare kan kontrollera vilka näringsidkare som deltar på marknader, mässor m.m. Informationsskyldigheten har också en preventiv effekt genom att upptäcksrisken ökar för non filers.

Av KOV:s studie och genom utredningens kontakter med polis,

skatteförvaltning och TOMER framgår emellertid att informationsskyldigheten efterlevs dåligt. Det är polismyndigheten som skall kontrollera regelefterlevnaden; en uppgift som sällan har någon högre prioritet. En sådan kontroll bör emellertid kunna göras i samband med PEK och myndighetsgemensamma aktioner. Dessutom borde sådana kontroller ingå som en rutin för närpoliserna.

Som tidigare nämnts är LTF under översyn och bereds för närvarande inom Inrikesdepartementet. En fråga gäller bl.a. hur informationsskyldigheten kan bli effektivare. Här kan nämnas att Kommunförbundet i sitt normalförslag till lokala föreskrifter hänvisar till informationsskyldigheten i LTF i syfte att göra bestämmelsen mer känd. KOV har föreslagit att regeringen närmare bör överväga möjligheten att ersätta straffsanktionen i LTF med ett system med administrativa avgifter vid överträdelser av informationsskyldigheten. KOV anser också att kommuner och andra upplåtare av platser för tillfällig försäljning skulle kunna bemyndigas att tillsammans med polisen kontrollera att informationsskyldigheten efterlevs.

Av skäl som redan framförts anser utredningen att det är positivt om informationsskyldigheten väsentligt kan förbättras. KOV:s förslag om att låta kommunerna övervaka efterlevnaden av informationsskyldigheten synes vara en lämplig metod att gå vidare på. Enligt utredningens bedömning pekar här liksom på många andra områden intresset för ekobrottsbekämpning och konsumenträttsliga intressen i samma riktning. Utredningen tillstyrker därför KOV:s förslag.

7.11 Konsekvensanalys

Utredningen har inte tagit fram något specifikt förslag för den tillfälliga försäljningen. I stället kommer den tillfälliga försäljningen att omfattas av förslag av generell karaktär eller som är generella i den meningen att de tar sikte på samtliga näringsidkare i en viss bransch. Det gäller typgodkända kassaregister, kvitto, möjligheten till specificerade uppgifter om skatteavdrag, PEK och myndighetsgemensamma kontrollaktioner. Konsekvensbeskrivningar finns i flera av de avsnitt som behandlar dessa förslag.

Utredningen hänvisar till skatteflyktskommitténs betänkande när det gäller förslagen om identifieringsbesök och F-skattkontroll vid tillfällig försäljning.

Sammantaget innebär dessa förslag att möjligheterna att bedriva näringsverksamhet utanför skattesystemet kraftigt minskar. Man skulle kunna säga att den tillfälliga försäljningen i detta hänseende höjs upp

till samma nivå som den fasta handeln. Följden blir att fler näringsidkare kommer att redovisa inkomstskatt, mervärdesskatt och socialavgifter. Den illojala konkurrensen kommer att minska.

8 Övriga kontantbranscher

Utredningens bedömning: Problemen med ekonomisk brottslighet i kontantbranscherna beror huvudsakligen på strukturella faktorer. Kunderna är ofta konsumenter som inte är intresserade av att få kvitto, där förekommer många oftast till beloppen små transaktioner med kontanter och det finns många små företag utan intern kontroll. Utredningen har pekat ut några kontantbranscher, bl.a. taxi och frisörer, som särskilt utsatta för ekonomisk brottslighet. Det finns anledning anta att även andra kontantbranscher än de som pekats ut har motsvarande problem. En undersökning bör ske av andra kontantbranscher. Där det finns problem bör dessa mötas med samma metoder som utredningen föreslår för andra kontantbranscher, dvs. i första hand licensavgift. Flera av de förslag som utredningen för fram omfattar dock alla kontantbranscher och inte endast dem som särskilt har pekats ut.

Bakgrunden till utredningens bedömning

Tvätterier

Tvättmarknaden i Sverige kan delas in i två delmarknader. Det är dels marknaden för tvätt åt privata hushåll, t.ex. kemtvätt (hushållssektorn), dels marknaden för tvätt åt kommersiella och offentliga företag och inrättningar (industritvätt).

Industritvättsektorn domineras av ett stort företag samt ett femtiotal medelstora tvättföretag samt offentligt ägda tvätterier främst inom landstingen. Industritvättsektorn omsätter omkring 2,5 miljarder kr om året.

Konsumentsektorn består så gott som uteslutande av småföretag. Man räknar med att det finns omkring 500 kemtvättar. En typisk kemtvätt sköts av ägaren och någon anhörig. Eventuellt har företaget någon enstaka person anställd. Konsumentsektorn sysselsätter mellan 1 200-1 500 personer. Den genomsnittliga omsättningen ligger på

mellan 700 000-800 000 kr. Den totala omsättningen uppgår till omkring 0,5 miljarder kr. Verksamheten bedrivs i en lokal som fungerar såväl som tvätteri som butik. Kunderna är enskilda konsumenter och det är huvudsakligen fråga om kontanthandel.

Branschorgansiationen Sveriges Tvätteriförbund har kontaktat utredningen och påtalat att de företag som vill bedriva sin verksamhet seriöst har svårt att klara sig på grund av den illojala konkurrens som uppstått under senare år. Det är främst medlemsföretag i storstäderna, framför allt i storsstockholmsområdet som har problem med illojal konkurrens.

Enligt branschorganisationen använder oseriösa företag ofta metoden att utnyttja systemet med s.k. kommissionstvätt. Man kommer överens med ett antal företag, t.ex. nyckelbarer, skomakerier och liknande om att dessa tar emot och lämnar ut kemtvätt. De inlämnade plaggen hämtas, tvättas och återlevereras till kommissionären av tvätteriet. För kommissionären ligger förmedlingen av tvätt vid sidan av den huvudsakliga rörelseverksamheten och tvätteriet tvättar ofta åt såväl direktkunder i en egen butik som åt en rad ombud. Branschorganisationen gör gällande att dessa tvättjänster ofta säljs till priser som ligger långt under de marknadsmässiga priser som måste tas ut av företag som drivs seriöst och som fullgör sina skyldigheter gentemot samhället och de anställda. Orsaken skulle vara att den delen av verksamheten ofta ligger vid sidan av den som redovisas officiellt, såväl av tvätteriet som av mottagningsstället.

Branschorganisationen har också gjort gällande att det i Stockholm förekommer kemtvättar som inte är registrerade och därför bedriver näringsverksamhet helt utanför skattesystemet och annan lagstiftning.

Den illojala konkurrensen har medfört att de etablerade företagen tvingas säga upp personal. Det finns också en risk för att även seriösa näringsidkare tummar på reglerna för att rädda sin företag.

Sveriges Tvätteriförbund verkar för egensanering i branschen och har på senare år skärpt kontrollen. Bl.a. kräver man att medlemsföretagen innehar F-skattebevis. Vidare kontrolleras årsomsättning, förekomsten av filialer och externa tvättleverantörer. Även teknisk utrustning, arbetsmiljö och yrkeskunnande kontrolleras fortlöpande. Nyligen har två företag uteslutits ur förbundet till följd av den skärpta kontrollen.

Blomsterhandeln

Försäljning av blommor sker ofta i butikslokaler men det är också

vanligt med försäljning på torg och liknande försäljningsställen. I stor utsträckning sker försäljningen mot kontant betalning även om företagskunder vill ha kvitto på betalningen.

Det finns inte några utredningar som tar sikte på eventuella problem i handeln med blommor.

En stor blomsterkedja har vänts sig till utredningen och påtalat att det finns problem med oseriös verksamhet i branschen. Blommor köps och säljs utan att redovisning sker, vilket leder till att inte skatter betalas i den utsträckning som omfattningen av verksamheten motiverar. Därigenom får de oärliga företagen konkurrensfördelar i förhållande till dem som betalar skatter och avgifter.

Godisbutiker, tobakister och liknande verksamhet

Sveriges Köpmannaförbund har framfört till utredningen att det finns anledning misstänka att delar av detaljhandeln har stora problem med skatteundandraganden. Som i andra kontantbranscher består problemet i att all försäljning inte redovisas. Särskilt har pekats på godisbutiker som det, i förhållande till efterfrågan, uppgetts finnas många av. Särskilt påtaglig är överetableringen i delar av Stockholms innerstad där det kan finnas flera godisbutiker i varje kvarter.

Även tobakister och andra liknande verksamheter har Köpmannaförbundet angett att det finns anledning att av samma skäl granska närmare.

Skälen för utredningens bedömning

Branschorganisationerna pekar på problem som är typiska för kontantbranscherna. Situationen i tvätteribranschen påminner exempelvis om den hos t.ex. frisörerna. De problem som finns med godisbutiker och tobakister återfinns i alla branscher med överetablering och många relativt små kontanttransaktioner med enskilda, vanligen anonyma, konsumenter.

Det finns enligt utredningen skäl att närmare *granska* förhållandena i de *branscher* som nu nämnts. Detta har dock inte kunnat ske inom den tid som stått till denna utrednings förfogande. Inte endast dessa branscher bör emellertid studeras även andra branscher med liknande struktur bör bli föremål för kontroller och liknande granskning.

Branschvisa kontroller har under senare tid i stor utsträckning utförts som myndighetsgemensamma projekt som en del av de regionala samverkansorganens verksamhet. En god bild av förhållandena i

en bransch kan fås genom sådana aktioner men för att säkra slutsatser skall kunna dras fordras i regel också den typ av kartläggning som RSV gör. Dessa kartläggningar skulle bättre kunna anpassas till det behov som finns av uppgifter om ekonomisk brottslighet. Det kan vara en uppgift för den nya Ekobrottsmyndigheten att tillsammans med RSV bestämma hur det kan ske.

Några av utredningens *generella förslag* har bäring på kontantbranscherna. Det gäller förslaget om att alla transaktioner skall registreras i ett typgodkänt kassaregister och att kvitton skall erbjudas varje kund. Förslaget i skattebetalningslagen (1997:483) om att näringsidkare skall vara skyldiga att anmäla sin verksamhet hos skattemyndigheten innan den påbörjas har särskild betydelse för möjligheten att kontrollera nya näringsidkare i kontanthandeln. Med en anmälningsskyldighet ökar effektiviteten i t.ex. PEK-besök och fältkontroller, verksamheter som utredningen föreslår kunna utvecklas. Även utredningens förslag om att skattemyndigheten skall kunna kräva specificerade månatliga uppgifter om vilka anställda som avses med en betalning av preliminär skatt har betydelse för möjligheterna att kontrollera kontantbranscher. *Licensavgift* är en annan metod som kan aktualiseras för olika kontantbranscher om problemen är stora.

9 Typgodkända kassaregister och kvittokrav m.m.

Utredningens förslag: I kontanthandeln införs krav på registrering av all försäljning i typgodkända kassaregister samt en skyldighet att lämna kunderna kvitton som har framställts av kassaregistret.

Ändrade regler för användning av gemensam verifikation föreslås också.

Utredningen rekommenderar att myndigheter och andra verkar för att kontantkort införs snarast möjligt.

Skälen för utredningens förslag

Behövs kassaapparater och kvitton?

Det finns ingen skyldighet för affärsinnehavare eller restauranger att stämpla in försäljning på kassaapparater. Detta är ändå ett utbrett förfarande, bl.a. för att det är ett praktiskt sätt att kontrollera försäljning och ta fram verifikationer. Användningen av kassaregister underlättar också i regel myndigheternas kontroll av en verksamhet.

Vid den granskning som skett vid Operation Krogsanering har inte sällan noterats att *restauranger* underlåtit att registrera all försäljning i kassaregister. Ett annat sätt är att all försäljning visserligen registrerats men att i bokföringen endast tagits med en del av denna. Det har kunnat ske genom att kassauppgifter från en eller flera apparater inte tagits med eller genom att det i den verifikation som legat till grund för bokföringen inte noterats all försäljning.

I *frisörbranschen* är det vanligt att man inte använder kassaregister. Där är det tvärtom så att betalning ofta lämnas direkt till en frisör som har verksamhetens kassa i plånboken. Samma förfarande är vanligt i den *tillfälliga försäljningen*, t.ex. torg- och marknadshandeln.

Uppgifter om att inte all försäljning redovisas förekommer inte bara när det gäller de branscher som utredningen har funnit ha särskilda

problem med ekonomisk brottslighet. Det uppges vara ett generellt problem för kontantbranscherna. Så har företrädare för Köpmannaförbundet pekat på att förhållandena i godisbutiker borde undersökas. En stor blomsterhandel har anfört detsamma om blomsterhandlare. Sveriges Tvätteriförbund har påpekat att det finns problem med bristande redovisning bland kemtvättar. Listan skulle kunna göras längre.

Utredningens uppfattning är att problemen har sin grund i att det är mycket svårt att i dag kontrollera den handel som sker med kontanter huvudsakligen till konsumenter.

Konsumenternas intresse av att få ett kvitto är i regel mycket begränsat. Endast vid köp av kapitalvaror där man vill förbehålla sig rätten att återkomma vid eventuella fel på varan fyller kvittot någon funktion. Ingen behöver kvitto från ett frisörbesök. Näringsidkare däremot behöver kvitton för att användas som verifikationer i den egna bokföringen. Det betyder att när ett restaurangbesök sker för att representera är notan viktig för gästen. Detsamma gäller förstås andra kvitton när inköpen sker för en näringsverksamhet.

Under utredningens arbete har det från många håll framförts krav om att det skall införas en skyldighet att registrera försäljning på kassaapparater och att lämna kunderna kvitto. Ett viktigt skäl är att registrering i kassaregister försvårar möjligheten till skattebrott i form av att inte alla intäkter tas upp i redovisningen. Registrering underlättar kontroll av en verksamhet. Det blir svårare att undanhålla försäljning och använda de oredovisade intäkterna till svarta löner. Branschsaneringsutredningen delar denna uppfattning. I bokföringslagen bör införas krav på att kontantförsäljning skall registreras i en kassaregister.

Vilka krav bör ställas på kassaregistret?

För att en skyldighet att registrera försäljning i kassaregister skall försvåra möjligheten till fusk och underlätta kontroll fordras att kassaregistret är svårt att manipulera. Det bör t.ex. inte vara möjligt att minska den registerade försäljningen genom ett minusinslag. Minusinslag måste registreras på ett sådant sätt att de kan spåras. Detsamma gäller inslag som sker under övning. Utredningen har efter kontakter med företrädare för skattemyndigheten, enskilda restaurangföretag och tillverkare av kassaregister kommit fram till att följande krav bör ställas på ett kassaregister. De är att kassaregister skall

– innehålla ett ackumulerat minne (grand total) för intäkter och minusinslag,

– ha en klocka med datum och tid som inte skall gå att ändra utan att detta noteras på kontrollremsan,

– producera maskinskrivna kvitton med datum och klockslag, belopp med moms specificerad, löpnummer, identitet på kassaregistret och momsregistreringsnummer.

Om kassaregistret har funktion med övningsinslag så skall denna funktion inte kunna användas utan att detta registreras på kontrollremsan om det är så att övningskvitton samtidigt kan framställas av registret. Det är annars möjligt att lämna kunder "övningskvitton" utan att det behöver uppmärksammas. Det skall inte vara möjligt att ur kassaregistret ta kopior av inslagna belopp utan att detta registreras i minnet.

Av kassaregistrets tömningsrapport (Z) och saldorapport (X) skall framgå

– samma uppgifter som på kundkvittona,

– grand total med plus och minusinslag,

– identitet och specificerat saldo för varje sammankopplad kassa,

– för tömningsrapport, Z-löpnummer.

Utredningen har undersökt kostnaden för ett kassaregister som uppfyller de krav som bör ställas. Kostnaden uppgår till mellan 5 000 och 6 000 kr. Det bör ankomma på Bokföringsnämnden att efter samråd med teknisk expertis närmare bestämma och formulera de krav som bör ställas på ett kassaregister.

Skyldighet att lämna kvitto

Kravet på typgodkända kassaregister bör kombineras med en skyldighet att tillhandahålla kvitto. Ett krav på att lämna kunden kvitto gör det svårare att underlåta registrering i kassaregister. Kunder som vet att de skall få ett kvitto kommer att uppmärksamma när de inte får det. På detta sätt kommer konsumenterna att fungera som draghjälp i strävandena att all försäljning skall stämplas in.

Krav på att försäljning skall registreras i kassaregister finns bl.a. i Italien och Österrike. I Italien är en restauranggäst t.o.m. skyldig att se till att han får ett kvitto och att ta med sig detta från restaurangen. För svenska förhållanden för en sådan skyldighet för långt. Det kan inte hävdas att konsumenterna har något ansvar för den ekonomiska brotts-

ligheten i kontantbranscherna.

Kunden måste således inte ta emot ett kvitto. Däremot skall näringsidkaren vara skyldig att ta fram ett maskinskrivet kvitto ur det godkända kassaregistret och erbjuda kunden detta. Skyldigheten ligger helt och hållet på näringsidkaren. Det innebär också att en näringsidkare inte kan underlåta att ta fram ett kvitto bara för att en kund säger att han inte vill ha kvitto.

Annorlunda kan det möjligen te sig i en framtid med kundernas skyldighet att ta emot kvitto. En utveckling kan bli att kunder och handlare, i likhet med vad som nu sker när tjänster utförs åt hushåll, kommer överens om ett lägre pris för en vara eller tjänst om kunden avstår från kvitto. Risken bedöms som relativt liten när det gäller varor eftersom påslaget för skatter här är mer begränsat, kunderna ofta inte har någon personlig relation till handlaren och beloppen ofta är relativt små. När det däremot gäller t.ex. frisörtjänster kan nog kvittolösa tjänster bli ett problem. Totalt sett bedöms dock de oredovisade inkomsterna även inom frisörbranschen minska med en skyldighet att lämna kunderna kvitton som framställts av ett godkänt kassaregister.

Vilka näringsverksamheter skall omfattas av kraven?

Det särskilda kravet på typgodkänt kassaregister och kvitto bör gälla all försäljning av varor och tjänster till konsumenter som sker mot kontant betalning eftersom det är det området där intresset för kvitton är mest begränsat. Det bör således gälla hela detaljhandeln med allt från matvaror till kapitalvaror av olika slag.

Kraven bör också gälla olika typer av tjänster som tillhandahålls konsumenter i eller i anslutning till näringsidkarens lokaler, under förutsättning att det vanligen sker mot kontant betalning. Det gäller t.ex. kemtvätt, fotoframkallning, cykel- och skoreparationer.

Gränsdragningsproblem kan uppstå när en näringsidkare i sin verksamhet vänder sig både till enskilda konsumenter och näringsidkare. Det kan t.ex. vara fallet med tapetserarverkstad där kunderna kommer från olika håll, dvs. att en del av försäljningen sker mot faktura och en annan mot kontant betalning. Om en stor del av omsättningen avser fakturerade tjänster faller verksamheten utanför tillämpningsområdet. Är det däremot så att de flesta kunderna är privatpersoner som betalar kontant skall kassaregister användas.

En förutsättning för att kravet på kassaregister skall gälla är att det normalt sett är fråga om försäljning mot kontant betalning. Tjänster som utförs på en enskild persons fastighet, t.ex. hantversarbeten och

s.k. hushållstjänster faller därmed utanför tillämpningområdet eftersom sådana tjänster normalt inte betalas kontant utan mot faktura.

I gränsskiktet finns också tjänster på hushållsapparater. Där förekommer både kontant och annan betalning. Regelmässigt torde det dock vara så att en faktura och en följesedel utfärdas. Konsumenternas intresse av handlingar som visar att tjänsten har utförts är redan i dag ganska stort eftersom tjänsterna är relativt dyra och det kan finnas anledning till reklamation. Denna typ av tjänster bör således kunna hållas utanför tillämpningsområdet.

Kravet på kassaregister och kvitto gäller endast näringsidkare. Det innebär att det inte är aktuellt med ett sådant krav när någon tillfälligt säljer varor för att finansiera t.ex. en skolresa. Det bör således endast gälla näringsverksamhet i den betydelse som detta har enligt skattelagstiftningen.

Övergångsregler

De särskilda kraven på kassaregister bör i princip gälla alla näringsidkare som driver näringsverksamhet i kontantbranscher. Det kan dock finnas branscher och enskilda företag som under en kortare eller längre tid kan behöva undantas från kraven. Detta bör i första hand vara en fråga för Regeringen och Bokföringsnämnden att meddela närmare föreskrifter om undantag, både permanenta och sådana som bör gälla övergångsvis. Flexibilitet gentemot enskilda företag fordras för ett smidigt genomförande av denna reform.

Undantag bör kunna medges för företag som har ett begränsat antal transaktioner. Det blir då automatiskt fråga om relativt stora genomsnittliga belopp för varje transaktion eftersom det annars knappast är fråga om en näringsverksamhet som någon kan försörja sig på. I stället för registrering i kassaregister kommer det då ändå att utfärdas en särskild verifikation eftersom konsumenter vill ha kvitton när det är fråga om större kostnader.

Det kan övervägas om torg- och marknadshandlare övergångsvis bör undantas från kassaregisterkravet eftersom de kassaregister som finns på marknaden i dag ofta är känsliga för väder och vind. Utvecklingen inom detta område går dock snabbt. Man behöver bara se till hur registrering sker med kontantkort (mer om detta längre fram i detta avsnitt). Där fordras endast en liten dosa och det finns redan nu sådana för torghandlare. Det kan också antas att ett krav på kassaregister ökar intresset att skynda på utvecklingen inom detta område.

Många företag har redan i dag väl fungerande kassaregister och

kontrollsystem. Dessa motsvarar dock inte alla gånger samtliga detaljkrav som bör ställas på ett kassaregister. Med hänsyn bl.a. till de kostnader som är förknippade med att byta ut stora kassaregistersystem bör undantag övergångsvis kunna medges från vissa av minimikraven vad gäller befintliga sådana system. Undantag bör kunna medges för en tid om upp till tio år för att företag som nyligen gjort en investering i kassaregister inte skall åsamkas onödiga kostnader. En förutsättning för detta bör vara att företaget har en fungerande intern kontroll. Därmed utesluts från undantagsregeln i praktiken samtliga småföretagare. Det kan dock finnas fall när även en småföretagare bör kunna undantas. Ett sådant är småföretagare som nyligen har investerat i ett kassaregister som uppfyller många men inte alla de krav som fordras för typgodkännande.

När det gäller från vilken tidpunkt som kravet skall införas kan behövas en övergångsperiod på minst ett år. Det motsvarar den tid som har beräknats för utbyte av taxametrar med anledning av nya regler på det området. Ytterligare en faktor att beakta i detta sammanhang är behovet av nya kassaregister för användning av kontantkort. Kontantkort förväntas bli nyttjade i större omfattning om två till tre år. Tidpunkten bör bestämmas så att det är möjligt för näringsidkarna att skaffa utrustning för kontantkort och nya kassaregister samtidigt.

Gemensam verifikation

Enligt 5 § bokföringslagen (1976:125) skall det för varje affärshändelse finnas en verifikation. I vissa fall får man dock, enligt tredje stycket samma paragraf, använda gemensam verifikation för flera affärshändelser. Det gäller inbetalningar under en dag vid kontant försäljning av varor och tjänster om enskild verifikation inte utan svårighet kan upprättas. Den gemensamma verifikationen får antingen vara en kontrollremsa (finns i kassaapparaten och upptar alla registreringar), kassarapport eller annan handling som anger summan av erhållna betalningar. Restauranger och andra företag med många kontanttransaktioner får använda gemensam verifikation.

Bokföringsnämnden har utgivit en rekommendation för gemensam verfikation, BFN R 2. Vid kontantförsäljning föreskrivs följande.

> "20. I mindre företag, som använder endast en eller ett fåtal kassaapparater, skall den gemensamma verifikationen bestå av kontrollremsor jämte tömningskvitton från kassaapparaterna.
>
> 21. I företag som använder ett flertal kassaapparater får den gemensamma verifikationen bestå av kassarapport till vilken fogas ett tömningskvitto för

varje kassaregister. ... I dessa fall utgör kontrollremsa från kassaapparat inte räkenskapsmaterial. En förutsättning för att kontrollremsa skall kunna ersättas av kassarapport är att företaget har ett väl fungerande system för intern kontroll av att kassarapporten överensstämmer med kontrollremsorna."

Kontrollremsan är den enda handling som visar vad som registrerats. Av denna kan man se om det är ovanligt många nollslag, krediteringar osv. Den möjlighet till efterhandskontroll som en sparad kontrollremsa ger kan inte erhållas på annat sätt.

RSV har i kartläggningspromemorian Restauranger, 1995, anfört att arkiveringsbestämmelserna inte följs och att rekommendationerna bör ändras så att det klart framgår att kontrollremsorna, oavsett antalet kassaregister, alltid skall sparas i fåmansföretag, eventuellt förenat med en möjlighet till dispens.

Enligt vad som har inhämtats från Bokföringsnämnden är fåmansföretag i princip alltid skyldiga att spara kontrollremsor. Fåmansföretag uppfyller nämligen inte kravet på "väl fungerande system för intern kontroll" som är en förutsättning för att kontrollremsan inte skall behöva sparas. Från fler håll än RSV har emellertid framförts synpunkter på Bokföringsnämndens rekommendationer och tolkningen av dessa. Såväl skattemyndigheten som enskilda företagare är osäkra på vad som avses med "väl fungerande system för intern kontroll". Fåmansföretagarna själva anser förstås att deras egen kontroll av verksamheten är väl fungerande bl.a. eftersom de själva dagligen arbetar i den. Osäkerheten om tolkningen av rekommendationerna medför att skattemyndigheterna godtar att kontrollremsor inte har sparats trots att det rätteligen skulle ha skett.

För att förbättra möjligheterna att kontrollera kontanthandeln bör klargöras att huvudregeln är att kontrollremsan utgör räkenskapsmaterial och skall sparas. Detta kan i och för sig ske genom att Bokföringsnämnden förtydligar sin rekommendation. Men för att markera frågans betydelse och för att saken skall uppmärksammas bör en uttryckligt förtydligande införas i 5 § bokföringslagen.

Ansvar

Kravet på att all försäljning skall registreras i ett typgodkänt kassaregister måste för att det skall ha effekt vara straffsanktionerat. Detsamma gäller kravet på att kvitto skall tillhandahållas kunden.

Det är själva underlåtenheten att registerera som medför ett straffansvar. Det innebär att det inte krävs någon effekt för att ansvar skall

kunna utkrävas. I princip räcker det med att en enda transaktion inte stämplas in. För att ansvar skall utkrävas fordras dock i vart fall att underlåtenheten beror på oaktsamhet. Ansvar inträder även i det fallet att registrering sker om kassaregistret inte är typgodkänt.

Den personkrets som skall omfattas av straffbestämmelsen är densamma som vid bokföringsbrott, dvs. att det är personer som genom sin formella eller reella ställning har ett ansvar för att näringsidkaren följer lagar och bestämmelser på detta område. Enligt allmänna bestämmelser kan även den som är medhjälpare dömas till ansvar. Det innebär att en butiksföreståndare eller barmästare som medverkar till att försäljning inte registreras skall dömas för medhjälp till "kassaregisterbrott".

Straffet för detta brott bör i normalfallet vara dagsböter men den som under längre tid underlåter att registrera affärshändelser bör ådömas fängelse. Det innebär att dagsböter bör ådömas för enstaka fall av underlåtenhet att registrera eller lämna kvitto men att fängelse bör bli följden så snart det framgår att underlåtenheten satts i system. Därmed avses att registrering underlåtits vid flera tillfällen under någon tid. Straffskalan bör sättas till böter eller fängelse i högst sex månader. Eftersom det finns fängelse i straffskalan är det också möjligt att vid behov förordna om husrannsakan vid misstanke om brott.

I likhet med brott mot bokföringslagen bör straffbestämmelsen införas i 11 kap. brottsbalken. Kassaregisterbrott är ett särskilt brott och någon konkurrens finns inte med bokföringsbrottet.

Kontantkort (Smart-Card)

Sparbanken och Nordbanken har ett gemensamt projekt som gäller ett "kontantkort" benämnt smart-card. Även postgirot arbetar med ett system med kontankort, vilket sannolikt kommer att samordnas med bankernas.

Syftet med projektet är att minska kontanthanteringen i framför allt i konsumentsektorn. Pilotprojekt har bedrivits i Lund och pågår nu i Uppsala och Halmstad. Därefter beräknar man att senare i år lansera kontantkortet inom större områden och att hela landet skall ha möjlighet att använda kontantkort år 2000.

Kontantkort fungerar på följande sätt. Kortet köps av en bankkund för 100 kr. Kortet kan sedan, med användande av en särskild kod (i framtiden samma för bankomat, bankkort m.m.), tankas med maximalt 1 500 kr. Tankning sker i tankningsautomater som kan finnas på alla ställen i en stad. Ett tankat kort kan därefter användas på samma sätt

som en plånbok med kontanter med den skillnaden att kortet kan redogöra för de tio senaste "kontantköpen" som har gjorts. Kontantkortet har likheter med telefonkort. Den stora skillnaden är att telefonkortet endast kan användas i telefonautomater.

När man handlar och skall betala med kontantkortet stoppar man bara in detta i en liten dosa. Dosan kan kopplas till ett vanligt kassaregister. Det finns också bärbara kontantkortdosor som drivs med batteri. Dosorna är relativt billiga ca 1 000 kr per styck. Den summa som kunden har handlat för noteras i dosan av försäljaren och när detta är gjort trycker kunden på en knapp för registrering av köpet. Det krävs ingen kod och samtidigt kan registrering ske i det vanliga kassaregistret. Därefter kan kunden på dosan avläsa hur mycket pengar som finns kvar på kortet.

Fördelen med detta system ur ekobrottssynpunkt är att det enda sättet för företagaren att få tillgång till de medel som han erhållit genom försäljnng som betalats med kontantkort är att tömma dosan på en bank. Det kan han göra via telefon utan att uppsöka banken men pengarna måste alltid sättas in på företagets bankkonto.

Alla företagare i kontantbranscherna kommer att behöva komplettera sina kassaregister eller köpa nya. Redan i dag finns dosor som passar t.ex. frisersalonger med många egna företagare. Dosorna kan också användas av torghandlare eftersom det inte krävs elanslutning.

En utbredd användning av kontantkort kan förväntas minska skatteundandragandet inom kontanthandelssektorn på ett påtagligt sätt eftersom det blir mycket lättare att kontrollera företagen. Kontanter som i dag läggs i en kassalåda kommer att sättas in på ett bankkonto, vilket gör det möjligt för skattemyndigheter och andra att föra i bevis hur stora ett företags intäkter är. Det ligger således i allas intresse att underlätta och stödja ett system med kontantkort.

Systemet är mycket enkelt och bra för konsumenterna. Det går fortare att betala med ett kontantkort än med kontanter. Det vinner även företagarna på. För företagen innebär kontantkortet att kontanthanteringen minskar vilket kommer att innebära en minskning av butiksrånen och de skador som de för med sig.

Användningen av kontantkort är ett incitament att redovisa den försäljning som betalas med detta. Kontantkort är en verksam metod mot ekonomisk brottslighet i kontantbranscherna. Utredningen rekommenderar därför myndigheter, organisationer och enskilda att gemensamt arbeta för att kontantkort införs snarast möjligt.

Konsekvensbeskrivning

Kravet på kassaregister medför att många företag och då särskilt mindre måste investera i kassaregister. Om investeringen samordnas med inköp av kontantkortutrustning blir marginaleffekten begränsad. Enbart ett kassaregister kostar 5 000–6 000 kr.

Typgodkännandet av kassaregister fordrar kunskaper i teknik och bokföring. Bokföringsnämnden får anlita teknisk expertis för arbetet med typgodkännanden. Frågan om kassaregister medför dock ett merarbete för nämnden. Hur stort detta blir är svårt att beräkna. En utgångspunkt kan vara att motsvarande bestämmelser och ansvar för taxameterföreskrifter handläggs hos Vägverket av en person som även har andra arbetsuppgifter.

10 Licensavgift

"Vi delar utredningens syn att licenavgiftsmodellen är den lämpligaste modellen för att radikalt förbättra möjligheten att hindra oseriösa personer att undanhålla skatter och avgifter. Vi menar dock att utredningens förslag är så "osvenskt" att risken är uppenbar att det svenska regelverket och etablissemanget i övrigt inte är moget för den här typen av innovativt förslag."

- Svenska Taxiförbundets remissyttrande över SOU 1996:172

Sammanfattning

Utredningens delbetänkande Licensavgift – en pricipskiss har remissbehandlats och omkring hälften av remissinstanserna är positiva till förslaget om en licensavgift i taxibranschen. Utredningen föreslår därför att ett detaljförslag utarbetas om licensavgift, som till en början skall införas i taxi- och frisörbranscherna. På lite sikt bör licensavgift även införas i restaurangbranschen. Efter fördjupade branschkartläggningar bör licensavgift kunna införas i ett flertal kontantbranscher. På lång sikt bör ett system med licensavgifter kunna ersätta det konventionella skattesystemet.

10.1 Inledning

I delbetänkandet Licensavgift en principskiss (SOU 1996:172) har utredningen redovisat en detaljerad skiss på hur en framtida minimibeskattning genom licensavgift skulle kunna se ut. Primärt tog principskissen sikte på taxibranschen, men licensavgiften kan, efter branschspecifika justeringar, överföras till andra kontantbranscher som t.ex. frisörer.

Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna och en sammanställning över remissyttrandena finns tillgängliga i Finansdepartementet (Fi 96/5065).

I det följande beskrivs i korta drag principskissens licensavgifts-

system. Vidare redovisas delar av remissutfallet och på några punkter kommenteras remissyttrandena.

Slutligen redovisas utredningens ställningstagande till det fortsatta arbetet med ett licensavgiftssystem.

10.2 Bakgrunden till licensavgiften

I kontantabranscherna ges av strukturella skäl vissa möjligheter till skatteundandragande.

Kontantbranscherna domineras i regel av små företag som saknar behov av intern kontroll för att i detalj kunna följa verksamhetens resultat och kontrollera kassahanteringen. Företagaren och dennes familj driver och kontrollerar verksamheten. Antalet anställda är begränsat, om det alls förekommer anställd personal. Företagets och familjens intressen sammanfaller. Det finns således inte ett tvåpartsförhållande mellan företag och ägare. Kunderna är enskilda konsumenter som inte efterfrågar kvitton eftersom beloppen är för små för att köparen skall anse sig ha nytta av dem t.ex. i samband med en eventuell reklamation, för att kunna styrka sin äganderätt vid försäkringsskada e.d. Vidare saknar kvitton värde som verifikation för enskilda konsumenter eftersom kostnaderna inte får dras av vid inkomsttaxeringen.

Det finns inga garantier för att räkenskaperna är tillförlitliga. Är tjänsteinnehållet stort, t.ex. som i fråga om frisörtjänster, är det också svårt att få något grepp om verksamhetens omfattning och intensitet eftersom insatsvarorna är få. Sammantaget innebär dessa faktorer stora möjligheter till skatteundandragande. Om företaget befinner sig i en bransch med överetablering och hård konkurrens har den moraliska ribban lättare att sänkas för att klara företaget och försörjningen. Det höga skattetrycket är naturligtvis ett motiv till varför inte alla intäkter redovisas.

De beskrivna problemen finns väl dokumenterade i taxi-, frisör och restaurangbranscherna. Problemen finns även inom tillfällig försäljning, men sannolikt är förekomsten av skatteundandragandet väl så stort inom delar av den fasta detaljhandeln. På senare tid har de seriösa tvätterierna känt av en hårdnande konkurrens från företag som etablerat sig på marknaden och som struntar i att betala skatter och avgifter. Problem finns också inom exempelvis blomster- och godishandeln.

En självklarhet bör understrykas; de flesta företag i kontantbranscherna är seriösa och det är dessa företag som i första hand drabbas av de oseriösa företagens illojala konkurrens.

Inom kontantbranscherna finns det hundratusentals företag, många

mycket små. Skatteförvaltningens revisionsresurser förslår inte långt. Inte annat än i begränsad omfattning finns möjlighet att revidera företagen i kontantbranscherna. Det har inte enbart att göra med att antalet företag är för stort i förhållande till antalet revisorer utan också med att skatteförvaltningen ofta prioriterar de större företagen. Därtill kommer svårigheten att genom revisioner få fram någorlunda säkra uppgifter om företag i kontantbranscherna.

Andra kontrollinstrument är också begränsade. Kontrolluppgifter kan inte införas i branscher där kunderna är konsumenter och där antalet transaktioner är oändliga. Redovisning kan krympas eller utsättas för andra manipulationer. Kontantberäkningar och bruttovinstberäkningar som kan leda till skönstaxeringar är resurskrävande och knappast en framkomlig väg att komma till rätta med ett utbrett skatteundandragande.

Genom kontakter med bl.a. branschorganisationer och fackföreningar framgår att många företag i utsatta branscher har stora problem med illojal konkurrens och att de anställdas trygghet undermineras. Även i en så pass genomreglerad bransch som taxi är problemen stora.

Med beaktande av de problemen som har beskrivits och mot bakgrund av vilka alternativ som står till buds bedömde utredningen att en framgångsrik metod att komma till rätta med problemen inom bl.a. taxibranschen var att införa någon form av schablonbeskattning, dvs. att beskattningen helt eller delvis skulle grundas på andra faktorer än den skattskyldiges egna uppgifter i deklaration och underliggande bokföring. Härigenom skulle skatteutfallet bli mer realistiskt jämfört med dagens beskattning.

I detta arbete tog utredningen intryck av olika schablonbeskattningssystem som finns i andra länder. Till sådana utländska beskattningsformer kan näringsidkare frivilligt ansluta sig till, vilket har fördelen att man kan bestämma förutsättningarna för schablonbeskattningen (typ av verksamhet, företagsform, omfattning, anställda osv.). De som inte uppfyller de stipulerade kraven får även fortsättningsvis beskattas enligt konventionella regler, som är uppbyggda på ungefär samma sätt som i Sverige. Utredningen stod emellertid inför det självklara faktum att taxirörelse liksom andra företag i kontantbranscherna drivs i olika företagsformer och där skatter och avgifter kanaliseras på olika händer som ett resultat av företagsform och förekomst av anställd personal.

Någon frivillig form av schablonbeskattning kunde inte komma i fråga eftersom syftet med beskattningen var att minska skatteundandragandet. Till en frivillig schablonbeskattning skulle anmälas enbart

de näringsidkare som kunde dra nytta av det nya systemet medan de som ansåg att det konventionella skattesystemet var fördelaktigare skulle kvarstå i detta.

Utredningen arbetade därefter med att ta fram två metoder för schablonbeskattning för en minimibeskattning av verksamheten. Meningen var inte att minimibeskattningen skulle ersätta det konventionella skattesystemet utan snarare att det skulle stötta den befintliga beskattningen.

Den ena modellen gick under benämningen intäktsmodellen. Det konventionella skattesystemet skulle fortfarande tillämpas med den skillnaden att om intäkterna var för låga i förhållande till ett branschindex skulle intäkterna höjas till denna nivå. Följden blev högre beskattning. Om intäkterna översteg index aktualiserades inte schablonbeskattning. Index skulle bestämmas efter antalet taxibilar och hur dessa användes. Denna modell innehöll en regel om omvänd bevisbörda. Kunde den skattskyldige visa varför intäkterna inte uppfyllde indexkravet kunde schablonbeskattning underlåtas eller sättas ned.

Den andra modellen (licensavgift) såg inte till intäkterna utan snarare till det skattemässiga resultatet av verksamheten. Beroende på antalet taxibilar och hur dessa används bestämdes en lägsta nivå (licensavgift) för skatterna och avgifterna. Understeg skatter och avgifter licensavgiften skulle mellanskillnaden betalas in som en faktisk licensavgift. Licensavgiften skulle betalas varje månad och en jämförelse skall göras mellan licensavgiften och de skatter och avgifter som skall redovisas i den månatliga uppbördsdeklarationen (skattedeklarationen) i det nya skattekontosystemet.

Fördelen med licensavgiften är att den är neutral mot olika företagsformer. De skatter och avgifter som licensavgiften avräknas mot/jämförs med är bl.a. företagets skatt (F-skatt eller A-skatt), mervärdesskatt, socialavgifter och innehållen preliminärskatt för arbetstagare (skatteavdrag). Vid årets slut görs en slutlig avräkning mellan årets totala skatter och avgifter och de samlade licensavgifterna. Licensavgiften innebär att skatterna och avgifterna lägst måste uppgå till licensavgiftens storlek.

Vid en jämförelse mellan de båda modellerna ansåg utredningen att ett system med licensavgift var att föredra. En uppfattning som delas av de remissinstanser som tagit ställning till modellerna.

10.3 Systemet med licensavgift

Licensavgiften bygger på att en verksamhet bör generera en viss

mängd skatter och avgifter. Licensavgiftens storlek är beroende av bl.a. verksamhetens omfattning. Licensavgiften måste grundas på omständigheter som dels kan anses relevanta för att beräkna skatte- och avgiftsutfallet, dels är svåra att manipulera. Skatterna och avgifterna kan bestämmas efter parametrar som affärslokalens yta och läge, vad verksamheten består i, hur många som är verksamma i rörelsen m.m. Flera parametrar kan användas samtidigt och ju fler parametrar desto mer nyanserat blir systemet.

Meningen med licensavgiften är inte att den skall ersätta det konventionella skattesystemet utan den skattskyldige skall föra räkenskaper och deklarera i vanlig ordning. Licensavgiften innebär emellertid att de skatter och avgifter som redovisas som ett resultat av inkomstberäkningen jämförs med den licensavgift som är bestämd för verksamheten. Understiger de redovisade skatterna och avgifterna licensavgiften måste mellanskillnaden betalas in som en faktisk licensavgift. Beskattningen blir högre än den skulle ha varit vid tillämpning av reglerna enbart i det konventionella skattesystemet. Överstiger skatter och avgifter licensavgiften behöver något ytterligare belopp inte betalas in. Licensavgiften har således karaktären av en minimibeskattning. Den beskrivna jämförelsen mellan de redovisade skatterna och avgifterna resp. licensavgiften skall ske varje månad när skattedeklarationen (uppbördsdeklarationen) upprättas och ges in till skattemyndigheten. Uppgår inte de redovisade skatterna (t.ex. preliminär F-skatt, innehållen preliminär A-skatt för anställda och överskjutande utgående mervärdesskatt) och avgifterna (egenavgifter och arbetsgivaravgifter) licensavgiften skall mellanskillnaden betalas som en faktisk licensavgift. Vid årets slut skall en årlig avräkning göras och en jämförelse ske mellan de samlade licensavgifterna och de redovisade skatterna och avgifterna. Understiger skatter och avgifter de betalda licensavgifterna sker inte någon återbetalning av skillnaden.

10.4 Licensavgift i taxibranschen

Principskissen var närmast inriktad på taxibranschen och för att konkretisera ett system med licensavgifter i den branschen togs parametrar och avgiftsnivåer fram. I principskissen bestämdes licensavgiften efter det antal fordon som ett taxiföretag har i trafik och hur fordonen används. En indelning gjordes i enförarlicens, flerförarlicens och dispensnivå. Enförarlicens tog sikte på en taxibil som används av endast en förare. Licensavgiften beräknades till ett belopp som motsvarade 80 procent av normalinkomsten för en verksamhet med ett

fordon och en förare. Beräkningen skedde på grundval av uppgifter från branschorganisationer och RSV:s skatteregister. Det totala skatte- och avgiftsuttaget uppgick till 110 000 kr om året, vilket motsvarade en månadslön på drygt 14 000 kr före skatt. Eftersom licensavgiften skulle motsvara 80 procent av av en normal verksamhet beräknades licensavgiften till 6 000 kr i månaden.

För flerförarlicensen, dvs. fordon som får föras av ett obegränsat antal förare, hade utredningen svårt att göra en närmare beräkning av hur mycket skatt dessa fordon genererade. Skälet var bl.a. att dessa fordon används med mycket stor variation. Vissa fordon, särskilt i storstäderna, där det finns kundunderlag dygnet runt under en stor del av veckan, körs i skiftgång av många förare. Andra bilar används i begränsad utsträckning som flerförarbilar, t.ex. under trafiktoppar. Flerförarlicensen beräknades därför försiktigtvis till 1,2 gånger enförarlicensen (6 000 kr). Med hänsyn till att intäkterna resp. de rörliga kostnaderna ökar med 20 procent medan de fasta kostnaderna är konstanta låg flerförarlicensen på i storleksordningen 8 500 kr.

En dispensmöjlighet infördes för taxiföretag i glesbygd när taxiverksamheten inte bedrivs på heltid. Licensavgiften beräknades i dispensfallen till 4 000 kr i månaden.

För att visa att licensavgiften var betald skulle licensmärken skickas till företagen. Dessa märken skulle sättas på vindrutan. Av märket skulle framgå inte enbart för vilken månad licensavgiften var betald utan också vilken kategori av licensavgift som hade betalats. Härigenom kunde systemet kontrolleras av myndigheter, konkurrenter och kunder. Tanken var att märket också skulle kunna användas i andra branscher med licensavgift i syfte att utåt visa att ett företag hade gjort rätt för sig. En koppling finns också mellan trafiktillstånd och licensavgift. Betalas inte licensavgiften återkallas trafiktillståndet.

10.5 Remissinstanserna

Ett femtiotal yttranden över delbetänkandet har kommit in och sammanfattningsvis är det lika många remissinstanser som är positiva som negativa till principskissens förslag. Det bör tilläggas att flera remissinstanser påpekat att det är svårt att ta någon definitiv ställning till ett principförslag och därför lämnat sina yttranden med det förbehållet.

Flertalet av de myndigheter och organisationer som närmast har ansvar för eller intresse av taxibranschen är positiva till förslaget om licensavgift och menar att ett konkret lagförslag bör tas fram. *Vägverket* ställer sig bakom intentionerna med förslaget. *Länsstyrelserna i*

Skåne och Östergötlands län är positiva till licensavgiften. Länsstyrelsen i Skåne menar "Att som villkor för att driva taxirörelse ställa ett lägsta krav på betalning av skatter och avgifter är det kanske hittills viktigaste förslag som presenterats för att återställa skattemoralen i en havererad bransch". *Länsstyrelsen i Västerbottens län* anser att den ekonomiska brottsligheten i taxibranschen främst är ett storstadsproblem och avstyrker därför förslaget. *Taxiägarnas Riksförbund Fria Taxi* ställer sig i stort positiva till förslaget. *Svenska Taxiförbundet* välkomnar utredningens förslag men påpekar att det är angeläget att myndigheternas kontroll inte minskar till följd av licensavgiften. Svenska Taxiförbundet anser att systemet måste bygga på endast en avgiftskategori och att licensavgiften skall kunna sättas ned efter särskild prövning. *Svenska Transportarbetarförbundet* tillstyrker förslaget och anser att licensavgift bör införas även i åkeribranschen.

RSV anser att idén med licensavgifter inom svårkontrollerade branscher, som dessutom är utsatta för ekonomisk brottslighet, är intressant. RSV pekar emellertid på omfattande praktiska och tekniska problem. RSV menar att systemet passar relativt väl i taxibranschen och att det bör beskrivas utförligt även för andra branscher. Om det då visar sig att licensavgifter kan införas endast för taxibranschen bör enligt RSV:s uppfattning systemet inte införas.

Hovrätten för Västra Sverige anser att ett system med schablonbeskattning i någon form kan vara en i viss utsträckning framkomlig väg för att bekämpa ekonomisk brottslighet.

Kammarrätten i Stockholm har stora betänkligheter mot förslaget och menar att förslaget inrymmer en rad både principiella och praktiska problem som inte är lösta eller tillräckligt belysta i betänkandet.

Bokföringsnämnden avstyrker förslaget med hänvisning till att en schablonbeskattning riskerar att medföra en allmänt sänkt bokföringsstandard i berörda branscher.

Rikspolisstyrelsen delar i huvudsak utredningens uppfattning att licensavgift kan vara en lämplig metod för att motverka ekonomisk brottslighet.

Riksåklagaren anser att licensavgiften är väl värd att utreda vidare.

RRV bedömer att ett genomförande av förslaget leder till väsentliga positiva effekter och tillstyrker förslagets principiella utformning.

Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet anser att metoden med licensavgifter förefaller väl värd att pröva och anser att man skall arbeta vidare och ta fram konkreta förslag till regler.

Konkurrensverket anser att det finns starka skäl att införa licensavgifter.

Företagens Uppgiftslämnardelegation avstyrker förslaget och menar

att förbättrad kontroll kan vara effektivare.

Glesbygdsverket anser att licensavgifter kan minska problemen i storstäderna men föreslår att ett generellt undantag från licensavgift införs för gles- och landsbygdsområden.

Konsumentverket tillstyrker att man på prov inför licensavgift i taxinäringen.

Näringslivets organisationer, med undantag av de som företräder taxibranschen, är i allmänhet negativa till förslaget. *Företagarnas Riksorganisation* avstyrker förslaget och anser att ett schablonbeskattningssystem i första hand bör syfta till att uppnå förenklingar i nuvarande reglering. *Grossistförbundet Svensk Handel* avstyrker förslaget men anser att det finns moment som efter omarbetning kan prövas under en tidsbegränsad period. Förbundet framhåller att det starkt kan ifrågasättas om befarade eller konstaterade missförhållanden inom vissa branscher är tillräckliga skäl för att frångå den fundamentala principen att skatter och avgifter baseras på de faktiska intäkter som en verksamhet genererar. I stället föreslår förbundet att licensavgiften skall ses som en preliminär skatt som vid den slutliga avräkningen skall jämföras med det faktiska resultatet. Understiger de faktiska skatterna licensavgiften bör den skattskyldige beredas möjlighet att inkomma med en redogörelse för varför hans verksamhet inte är så lönsam som i normalfallet i branschen. Kan en rimlig förklaring inte ges fastställs skatten till licensavgiftens belopp. Framstår däremot orsaken som rimlig bör licensavgiften kunna jämkas till "korrekt" nivå. *SAF, Stockholms Handelskammare och Sveriges Industriförbund* hänvisar till ett yttrande från Näringslivets skattedelegation som avstyrker förslaget och anser det vara oacceptabelt att det inte skall vara möjligt att ändra licensavgiften. Man hänvisar till företagsbeskattningens grunder och till att nettovinsten skall ligga till grund för beskattningen, inte en licensavgift. Skattedelegationen motsätter sig emellertid inte att ett preliminärt licensavgiftssystem införs i syfte att motverka för låga inbetalningar av skatter och avgifter. *Sveriges Fastighetsägareförbund* avstyrker förslaget och menar att utredningen inte kunnat anföra tillräckliga skäl för ett åsodsättande av grundläggande principer för en rättsstat och för det svenska skattesystemet. *Sveriges Köpmannaförbund* är tveksamt till schablonbeskattning men kan tänka sig att licensavgifter införs i taxinäringen under en begränsad tid för att anlysera för- och nackdelar med systemet. *Lantbrukarnas Riksförbund* avstyrker och anser att det är principiellt felaktigt med schablonbeskattning av näringsverksamhet.

Konkursförvaltarkollegiernas Förening avstyrker förslaget och förordar i stället skärpt kontroll.

LO ställer sig positiv till licensavgiften.

Svenska Kommunförbundet ser positivt på införandet av en licensavgift.

Svenska Revisorssamfundet SRS avstyrker förslaget med hänvisning till att grunderna för företagsbeskattningen bör ligga fast. Förbundet förordar i stället ett konsekvent uppbyggt, principfast och robust skattesystem i kombination med väl avvägda kontrollmöjligheter. Även *Föreningen Auktoriserade Revisorer FAR* avstyrker och hänvisar bl.a. till att kriminella beteenden i en bransch har skadeeffekter som sträcker sig långt utöver bortfallet av skatter. Brottsligheten drabbar också kreditgivare, anställda och laglydiga konkurrenter. Licensavgiften bedöms vara en form av symptombehandling som skulle riskera att minska intresset för att förhindra de andra negativa effekterna av de osunda dragen i en bransch.

Sveriges Ackordscentral tillstyrker fortsatt utredningsarbete men föreslår att arbetet i första hand inriktas på att konstruera licensavgiften som en tillståndsavgift som får dras av vid den årliga taxeringen.

Sveriges advokatsamfund avstyrker förslaget med hänvisning till rättssäkerhetsaspekter.

Sveriges Redovisningskonsulters Förbund SRF avstyrker förslaget.

Utöver remissinstanserna har ett antal yttranden kommit in över betänkandet. Bl.a. har *Sveriges Frisörföretagare* ställt sig bakom förslaget och angett att ett sådant system bör införas även för frisörbranschen.

Många remissinstanser delar utredningens uppfattning att problemen är stora med skatteundandraganden i kontantbranscherna och att det är svårt att hitta andra metoder än licensavgiften för att komma till rätta med problemen. Flera remissinstanser anser emellertid att utredningen inte tillräckligt väl övervägt alternativa metoder för att komma till rätta med den ekonomiska brottsligheten. Många remissinstanser påtalar också tekniska och praktiska komplikationer med en licensavgift. Det gäller särskilt hur avräkning mot licensavgiften skall ske av skatter och avgifter. Det är frågor som främst får lösas i det av utredningen föreslagna arbetet med att ta fram ett detaljerat förslag till licensavgift.

En fråga som många berör är risken för att licensavgiften kan bli ett tak för hur mycket skatt som en företagare i en viss bransch normalt behöver redovisa. Den s.k. flerförarlicensen, som motsvarar 1,2 gånger enförarlicensen, anser flera remissinstanser vara för låg i storstadsområdena där många taxibilar används dygnet runt. Några remissinstanser efterlyser fler och mer nyanserade parametrar än antalet fordon och hur dessa används.

Bland remissinstanserna råder delade meningar om taxibranschen är

utsatt för ekonomisk brottslighet eller inte. Några anser att utredningen kunnat visa att problemen är stora medan andra har motsatt uppfattning. Från flera håll påpekas att problemen främst är ett storstadsfenomen. Här berörs också glesbygdsfrågorna och flera remissinstanser påpekar att reglerna måste utformas på ett sätt att det är möjligt att driva verksamhet i glesbygd trots att lönsamheten kan vara låg. Även frågor kring nyföretagandet tas upp. Flera remissinstanser varnar för att en licensavgift kan vara etableringshämmande eftersom lönsamheten som regel är dålig under en verksamhets första år eftersom investeringarna är stora samtidigt som näringsidkaren lär sig branschen och försöker få en plats på marknaden.

Flera remissinstanser anger att ett effektivt medel mot ekonomisk brottslighet är en hög bokföringsstandard kombinerad med incitament att använda och spara verifikationer. Licensavgiften kan enligt dessa leda till att bokföringsstandarden sjunker samtidigt som det blir mindre intressant att redovisa kostnader för t.ex. anställd personal eftersom en licensavgift ändå skall betalas. Samtidigt påtalas att licensavgiften inte löser problemet med skatteundandraganden på marginalen, dvs. när skatter och avgifter redan överstiger licensavgiften. Ett flertal remissinstanser påtalar att ett system med licensavgifter är resurskrävande och kräver mycket administration och kontroll.

10.6 Nystartade företag

Kännetecknande för taxibranschen, särskilt i storstäderna, är att någon egentlig relation inte uppstår mellan företag och kund. Varje gång en kund tar en taxi är sannolikheten stor att det är ett annat företag än som anlitades vid det senaste tillfället. En nyetablerad taxiägare får intäkter redan under första arbetsdagen. Det betyder att denne konkurrerar om kunderna i det närmaste på lika villkor som de redan etablerade företagen. En nyetablerad taxiägare kan härigenom omedelbart få lönsamhet i verksamheten. Ett system med licensavgift behöver därför inte särskilt beakta problematiken med nystartade företags bristande lönsamhet i uppbyggnadsskedet. Däremot torde nystartade företag generellt sett ha en högre skuldsättning än etablerade företag. Vid beräkningen av licensavgift för taxi beaktades förhållandevis höga fasta kostnader vilket medförde att nyetablerade företag knappast skulle missgynnas. Det finns därför inte skäl att införa några särskilda regler för nystartade företag i taxibranschen.

I flertalet andra kontantbranscher än taxi måste ett företag först få en kundkrets innan någon lönsamhet kan uppnås. Verksamheten är

beroende av en större eller mindre kärna av stamkunder som bär upp verksamheten. Det kan därför ta en viss tid innan lönsamhet uppnås. Emellertid är det inte ovanligt att redan etablerade rörelser med en fast kundkrets övertas av nystartade näringsidkare och verksamheten behöver därför inte från grunden bygga upp en ny kundkrets. Köpare av en sådan verksamhet får å andra sidan betala för detta goodwillvärde vilket typiskt sett ökar kostnaderna och minskar lönsamheten.

Generellt kan nog konstateras att nyetablerade företagare har större kostnader än etablerade. Inte minst av konsument- och allmänpolitiska skäl bör nyetablering självfallet inte motverkas utan snarare underlättas.

Syftet med licensavgiften är inte att införa en etableringströskel i vissa branscher utan att minska skatteundandragandet. Snarare kan licensavgiften på sikt sänka en etableringströskel genom att skatte- och avgiftsnivån höjs i branschen vilket medför att en seriös nyföretagare har lättare att etablera sig i branschen än om ingen licensavgift förekom.

Enligt utredningens bedömning måste i ett licensavgiftssystem, för andra branscher än taxi, beaktas att lönsamheten regelmässigt är lägre för nystartade företag än för etablerade företag. Licensavgiften får inte innebära ett hinder för seriösa nyföretagare att etablera sig. Därför bör licensavgiften vara differentierad och för nystartade företag något lägre. Förslagsvis kan licensavgiften under första räkenskapsåret vara 30 procent av ett normalt skatte- och avgiftsutfall för verksamheten i fråga. Under andra året kan licensavgiften vara 60 procent. Tredje året kan licensavgiften uppgå till 80 procent, dvs. full licensavgift.

En lägre licensavgift för nystartade företag måste kringgärdas med olika regler för att systemet inte skall missbrukas genom att verksamheten med jämna mellanrum överlåts t.ex. inom familjen i syfte att permanent betala nedsatt avgift. Samma person kan också med jämna mellanrum starta formellt sett nya företag – med det gamla företagets inkråm – och fortsätta driften med reducerad avgift. För att förhindra reducerad licensavgift vid överlåtelse inom en krets av närstående kan, efter mönster från reglerna om kvittning av underskott av nystartad näringsverksamhet i 46 § 1 mom. KL, licensavgiften aldrig få vara lägre än den skulle ha varit om den närstående (överlåtaren) fortsatt att driva verksamheten. Det betyder att reducerad avgift inom närståendekretsen sammantaget kan komma i fråga under två års tid (punkt 14 av anvisningarna till 32 § KL). I syfte att förhindra att en fysisk person direkt eller via en juridisk person återkommande etablerar nya rörelser för vilka reducerad licensavgift aktualiseras, kan föreskrivas att reduktion enbart får ske vid ett tillfälle när samma fysiska person driver,

äger eller företräder en näringsverksamhet. Med en sådan regel uppkommer ett behov av registeruppgifter.

Ett kringgående av regeln om full licensavgift kan emellertid ske genom bulvaner, en problematik som i alla sammanhang är svår att motverka.

10.7 Deltid

Inom olika branscher förekommer i varierande omfattning att verksamheten bedrivs på deltid. Näringsverksamheten genererar därför inte skatter och avgifter i nivå med en tänkt licensavgift. Frågan togs upp i principskissen om taxi där särskilt glesbygdsföretag kunde sakna en marknad för att driva taxirörelse på heltid. Ett särskilt dispensförfarande föreslogs därför för taxi, vilket byggde på att länsstyrelsen som har hand om trafiktillstånden för taxi skulle bevilja dispens. För deltidsrörelse var licensavgiften reducerad.

Utvidgas ett licensavgiftssystem till andra branscher uppkommer frågan hur licensavgiften skall konstrueras i deltidsrörelser, som inte är tillståndspliktiga. En möjlig lösning är en skattemässig bevisbörderegel om att den part som har lättast att visa att verksamheten bedrivs på deltid har bevisbördan för detta. Med andra ord är det den skattskyldige som bör kunna visa att verksamheten bedrivs på deltid.

10.8 Ökad nyansering

En grundläggande fråga för alla former av schablonbeskattning är hur förfinad beskattningen, i detta fall licensavgiften, bör vara. Meningen är att licensavgiften skall vara ett golv, en lägsta nivå på skatter och avgifter. Om licensavgiften kan differentieras kan golvet bli mer exakt. Risken är annars stor att för många redovisar skatter och avgifter som överstiger licensavgiftsnivån och trots det gör sig skyldiga till omfattande skatteundandraganden. Detta kan t.ex. bli följden om licensavgiften är för låg för fordon som får framföras av flera förare och där en viss taxibil går dygnet runt i ett storstadsområde. Nackdelen med ett för nyanserat system är att kontrollproblemen ökar. Ett licensavgiftssystem kan inte bygga på att stora kontrollresurser används för att undersöka parametrar o.d.

Taxiförbundet har å andra sidan invänt att olika nivåer på licensavgiften hämmar branschens marknadsfunktion genom att ett fordon kan behöva användas som flerförarbil under enbart några dagar och med

kort varsel. Då kan det vara svårt att ändra licensavgiftsnivå eftersom det enligt förslaget måste ske före ett månadsskifte.

Enligt utredningens bedömning är det önsvärt att få en så nyanserad licensavgift som möjligt med beaktande av att systemet inte får bli krångligt och resurskrävande. En nyanserad licensavgift ökar systemets träffsäkerhet; golvet blir exaktare. För taxibranschens del bör det därför finnas flera nivåer på licensavgiften.

För att åstadkomma ännu fler nivåer kunde licensavgiften vara något högre för fordon som inte genom företaget är anslutet till en beställningscentral. De fasta kostnaderna till en beställningscentral är höga vilket påverkar licensavgiftens storlek. För att få en mer nyanserad licensavgift föreslås därför att olika nivåer på licensavgifter skall gälla beroende av om företagaren är ansluten till en beställningscentral eller inte. Om företagaren inte har kostnader för medlemskap i en beställningscentral kan licensavgifter höjas med i storleksordningen 2 000 kr i månaden.

10.9 Licensavgift i frisörbranschen

Utredningen har undersökt hur en licensavgift kan konstrueras för frisörbranschen. Undersökningarna har skett med hjälp av branschorganisationen Sveriges Frisörföretagare. Utredningen har fått del av bl.a. branschstatistik. Tillsammans med Sveriges Frisörföretagare har vi genomfört en enkät riktad till ett tjugotal slumpmässigt utvalda frisörföretag för att få underlag till en licensavgift.

Vi har också utgått från uppgifter ur det centrala skatteregistret.

I frisörbranschen, som i många andra branscher, är variationen vad gäller företagsstorlek mycket stor, från små enmansföretag utan anställda till företag som har över 30 årsarbetskrafter. Eftersom det finns en praktisk övre gräns för hur stor en frisersalong kan bli med hänsyn till lokal och läge är det ovanligt med alltför stora företag. Även om flera salonger ibland ingår i samma företag så är normalföretaget ändå ett relativt litet företag.

Kostnadsbilden i ett företag i branschen kan schablonmässigt sägas bestå av följande poster:

Löner och övriga personalkostnader, inklusive sociala avgifter varierar naturligtvis mycket eftersom enskilda firmor med få eller inga anställda drar ner snittvärdet men för aktiebolag kan man säga att snittet ligger på mellan 50 och 70 procent.

Varukostnaderna utgör cirka 10 – 15 procent.

Övriga kostnader ligger runt 10 procent.

Hyra och övriga lokalkostnader uppgår till 20 – 35 procent.

För att få fram en utgångspunkt för en licensavgift i frisörbranschen har en jämförelse gjorts med rekommenderade självkostnadskalkyler för branschen, statistik från skatteförvaltningen samt löneläget i branschen.

Genomsnittslönen för en anställd i frisörbranschen är knappt 13 000 kr brutto (1995 års uppgifter). Detta motsvarar en timlön på 75 kr i timmen och ger en inkomst efter skatt på 8 900 kr. För en nyanställd med viss branschvana ligger lönen på nästan samma nivå.

En egenföretagare som före skatt och efter avsättning för egenavgifter har en inkomst på 13 000 kr behöver lågt räknat ha en omsättning på ca 30 000 kr per månad.

Denna omsättning ger följande normalkalkyl.

Bruttointäkt	30 000
Moms	-6 000
Nettointäkt	24 000
Omkostnader	-7 200
Överskott	16 800
Egenavgifter	-4 200
"Bruttolön"	12 600
Skatt	-3 900
"Nettolön"	8 700

Ovanstående normalkalkyl ger ett skatteuttag på

Inkomstskatt	3 900
Egenavgifter	4 200
Moms*	4 500
Summa	12 600

* Utgående moms 6 000 – ingående moms 20 procent av 7 200 kr (full moms har beräknats på samtliga omkostnader även lokalhyran).

Vid beräkningen av en licensavgift för taxi diskuterades att skatteuttaget skulle baseras på en inkomstnivå som motsvarade 80 procent av normalinkomsten. I ovanstående fall innebär det följande.

Bruttointäkt	24 000
Moms	-4 800
Nettointäkt	19 200
Omkostn*	-6 500
Överskott	12 700
Egenavgifter	-3 200
"Bruttolön"	9 500
Skatt	-2 950
"Nettolön"	6 550

* Omkostnaderna utgörs i kalkylen huvudsakligen av fasta kostnader varför de endast minskar med den rörliga delen (beräknat till 10 procent av omsättningsminskningen)

Ovanstående normalkalkyl ger ett skatteuttag på

Inkomstskatt	2 950
Egenavgifter	3 200
Moms*	3 500
Summa	9 650

* Utgående moms 4 800 – ingående moms 20 procent av 6 500 kr

Licensavgiften för en enskild näringsidkare utan anställda bör därför uppgå till 9 650 kr.

För taxis del uppgick licensavgiften för en enförarbil till 6 000 kr. Då hade mervärdesskatten helt räknats bort beroende på att ingående mervärdesskatt är 25 procent (fordonsinköp, drivmedel m.m.) medan utgående moms är reducerad till 12 procent för transporter. Om vi beräkningsmässigt bortser från mervärdesskatten för frisörverksamheten (3 500 kr) återstår 6 150 kr, dvs. nästan exakt samma belopp som för taxi. Det betyder att licensavgiften för taxi- resp. frisörverksamhet ligger på samma nivå, när hänsyn tagits till att skilda momssatser påverkar skatteutfallet för taxi.

Eftersom det är mycket vanligt med anställda inom branschen måste ovanstående grundlicens kompletteras med ytterligare någon parameter som tar hänsyn även till omfattningen på verksamheten. Till skillnad mot i taxibranschen, där själva bilen utgör licensgrunden, finns det ingen övre gräns för hur stor verksamheten i ett frisörföretag kan bli teoretiskt sätt.

I frisörbranschen måste man därför försöka hitta någon annan objektivt fastställbar parameter som kan användas för att komplettera grundlicensen. En sådan parameter kan vara lokalyta. Fördelen med

den parametern är att den kan tillämpas i samtliga kontantbranscher och då även tillfällig försäljning där torgstånd och liknande kan anses utgöra en lägsta grundyta för verksamheten.

Vi har med ledning av tillgängliga statistiska uppgifter och den enkät som ett tjugotal företag besvarat inte kunnat hitta några samband mellan lokalyta och omsättning som är så pass säkra att man kan bygga en kompletteringslicens på dem. Ytan kan vara "slumpmässig" eller betingad av andra faktorer än just kundmaximering. För att lokalytan skall kunna användas som parameter krävs ytterligare utredning.

Det som är lättast att koppla omsättningen till är antalet stolar. I den statistik vi har varierar antalet stolar per årsarbetskraft mellan 1,2 och 1,8. Med det som utgångspunkt skulle man som ett generellt antagande kunna utgå ifrån att om det finns två stolar finns det en årsarbetskraft. Om man kompletterar det med en grundlicens som "konsumerar" två stolar har man fått en byggbar licens.

10.10 Licensavgift i restaurangbranschen

Utredningen har undersökt hur en licensavgift kan konstrueras för restaurangbranschen. Undersökningarna har skett med hjälp av branschorganisationen Sveriges Hotell- och Restaurangföretagare. Utredningen har fått del av bl.a. branschstatistik. Vi har också utgått från uppgifter ur det centrala skatteregistret.

De förutsättningar för licensavgift som gäller för taxi- och frisörbranscherna kan inte utan vidare översättas till restaurangbranschen. På samma sätt som i frisörbranschen finns en stor variation vad gäller företagsform och storlek; variationerna är emellertid ännu större i restaurangbranschen.

Det finns flera skäl till varför variationerna i restaurangbranschen är stora. För det första är restaurangbranschen annorlunda organiserad än taxi- och frisörbranscherna. Många näringsställen ingår i samma restaurangföretag, vilket bl.a. innebär att de 600 största företagen, av totalt omkring 10 000 företag, svarar för 50 procent av branschens totala omsättning. Vidare är variationerna större när det gäller vilken kategori företaget tillhör. Branschen kan grovt indelas i följande kategorier: lunch- och kvällsrestauranger, hotellrestauranger, personal-/företagsrestauranger, dans-/nöjesrestauranger, snabbmatsrestauranger, caféer, pizzerior, nationalitetsrestauranger samt vägrestauranger. Inom flera av dessa kategorier förekommer en stor variation beroende på affärskoncept, såsom målgrupp, prissättning m.m.

Av tillgänglig branschstatistik framgår vidare att grunddelarna i

företagens intäkter och kostnadsbilder varierar beroende på storlek på företaget.

Intäktssidan ser grovt ut på följande sätt:

Intäktsfördelning i procent av omsättningen

Omsättning i miljoner

	Alla	**< 5**	**5-10**	**>10**
Mat	70	83	71	48
Dryck	25	15	27	40
Övrigt	5	2	2	12

Kostnadssidan har följande uppdelning:

Kostnadsfördelning i procent av omsättningen

Omsättning i miljoner

	Alla	**< 5**	**5-10**	**>10**
Varukostnad	35	38	35	30
Arbetskraftskostnad	38	37	38	37
Rörelsekostnader	14	13	13	18
Hyra	8	8	8	9
Kapitalkostnader	4	4	3	3
Nettoresultat	1	0	3	3
	100	100	100	100

Som framgår ovan är de största kostnadsposterna varuinköp och utgifter för arbetskraft. Även om medelvärdena är relativt lika mellan olika omsättningsgrupper så förekommer en stor variation.

Spridningen på varukostnaden är sådan att nedre resp. övre kvartil ligger på 29 resp. 40 procent. Spridningen på arbetskraftskostnaden är på motsvarande sätt 32 resp. 43 procent.

	Medelvärde	Kvartiler
Varukostnad	35 %	29 % / 40 %
Arbetskraftskostnad	38 %	32 % / 43 %

Ett annat sätt att visa på skillnaderna i branschen framgår av följande tabell:

Genomsnittsrestaurang

Omsättning i miljoner

	Alla	< 5	5-10	>10
Oms, milj 9,3	3,0	7,5	21,8	
Gästnota, kr	149	73	201	215
Yta, m2	739	428	551	1306
Antal sittplatser	221	142	177	392
Antal årsanställda	16	6	14	34
Energi/kvm	325	199	394	424
Oms/m2	12 600	7 000	13 600	16 700
Oms/årsanställd tusental	581,2	500,0	535,7	641,2
Oms/sittplats tusental	42,1	21,1	42,4	55,6

Som framgår av ovanstående är variationen mycket stor mellan såväl omsättning per yta som omsättning per sittplats när det gäller företag inom olika omsättningsklasser. Troligtvis förekommer även en mycket stor variation inom de olika omsättningsklasserna.

Den faktor som är mest stabil, oavsett omsättning, är omsättning per årsarbetskraft, men även det varierar en del runt 600 000 kr per anställd.

Med hänsyn till de stora variationerna i branschen är det svårt att på grundval av en övergripande studie hitta säkra parametrar som kan

utgöra grunden för en licensavgift.

I den ovan redovisade skissen till licensavgift för frisörbranschen byggde beräkningen på hypotesen att en egenföretagare bör ha samma avkastning på sitt arbete som om han varit anställd. Detta var själva grunden för licensavgiften och det framräknade beloppet utgjorde också grundavgift. Grundavgiften fick sedan byggas på med hänsyn till antalet frisörstolar i lokalen. Genom att även beakta antalet stolar kommer licensavgiften att avspegla verksamhetens storlek.

Grundförutsättningen att en egenföretagare skall ha samma avkastning som om han varit anställd, går även att tillämpa på en licensavgift i restaurangbranschen. Eftersom enmansföretag utan anställda är så gott som obefintliga i restaurangbranschen (om "korvgubbar" undantas) är det nödvändigt att ha även påbyggnadsdelar i ett licensavgiftssystem.

Eftersom licensavgiften helst bör grundas på en parameter som går att objektivt fastställa är omsättning per årsarbetskraft inte lämplig eftersom just svart arbetskraft är ett av de vanligare problemen hos de företag i branschen som inte har en korrekt redovisning av skatter och avgifter.

Av övriga tänkbara parametrar i ovanstående tabell har parametern omsättning per sittplats den uppenbara nackdelen att antalet sittplatser i en restaurang är mycket lätt att förändra och därför inte är lämpligt som objektivt instrument. Antalet sittplatser kan dessutom variera av många olika skäl; extra platser sommartid (vid bra väderlek), olika dukningar vardagar/helger, dagtid/kvällstid osv.

Den återstående parametern, omsättning per yta, utgör en objektiv grund som inte går att påverka alltför mycket (även om problemet med uteserveringar delar av året naturligtvis måste beaktas). Om inte hela verksamhetens lokalinnehav skall räknas måste det även göras en gränsdragning mellan vad som är restaurangyta (där måltider intas) och vad som är övriga lokaler.

Problemet med att bestämma licensavgiften efter ytan är att variationen är mycket stor mellan olika typer av restauranger. Dessutom kan den yta en restaurang disponerar bero på tillfälligheter och inte vara anpassad till verksamhetens omfattning. Det krävs ytterligare undersökningar för att se vilka samband som finns mellan yta och skatteutfall. En metod kan vara att dela in restauranger i olika kategorier. En annan variant är att också utgå från det geografiska läget. Den senare frågan berörs något i det följande.

10.11 Lägesfaktorn

Behovet av nyanserade och differentierade licensavgiftsnivåer gör sig bl.a. gällande beträffande verksamhetens geografiska läge. Presumtionen är att likartade verksamheter har olika skatteutfall, och därmed borde ha olika licensavgiftsnivåer, beroende på var verksamheten bedrivs. Verksamheter som bedrivs i glesbygd antas ha ett lägre skatteutfall än verksamheter i tätort och inom tätorter finns variationer där de centrala delarna i storstäder är de områden där verksamheter förväntas ha det största skatteutfallet.

En möjlig parameter som skulle kunna användas vid framtagandet av differentierade licensavgifter skulle kunna skapas med ledning av de underlag som ingår i processen att fastställa taxeringsvärden för hyresfastigheter. I samband med fastighetstaxering avseende hyreshus tas så kallade riktvärden fram för olika geografiska värdeområden. Nivåerna på dessa riktvärden varierar mellan de olika värdeområdena och kan sägas utgöra en belägenhetsfaktor.

Genom att göra en tillämpning av dessa värden skulle en parameter kunna införas som innebär att licensavgiften till viss del baseras på verksamhetens geografiska belägenhet.

Det finns dock flera nackdelar med att i nuläget föreslå att enbart värden hämtade från fastighetstaxeringssystemet används som parameter för en licensavgift.

Beträffande *frisörbranschen* har den föreslagna licensavgiftsnivån sitt ursprung i en beräkning av en verksamhet som ger ett skatteutfall, bortsett från mervärdesskatt, som motsvarar en snittlön i branschen. Licensavgiften ökas sedan på med hänsyn till antalet arbetsplatser i lokalen. Eftersom grunden för licensavgiften till stor del är snittlönen i branschen finns det ingen logisk koppling till att verksamheter som bedrivs inom fastighetsekonomiskt attraktiva områden skulle generera högre skattemässiga utfall. Det är troligt att verksamheter som bedrivs inom dessa områden har högre hyror och därmed högre omsättning, men vi saknar underlag att det skattemässiga utfallet är högre. Inte heller finns det uppgifter som visar om snittlönerna varierar i enlighet med fastighetstaxeringens värdeområden.

Beträffande *restaurangbranschen* är det lättare att kombinera en licensavgift som på ett eller annat sätt utgår från ytan med en belägenhetsfaktor än med en licensavgift som baseras på genomsnittslönen. Samma invändningar finns emellertid för restaurangbranschen som för frisörer. Någon statistik finns inte framtagen som visar att det genomsnittliga skatteutfallet per kvadratmeter varierar i enlighet med värdeområden.

Ytterligare skäl som talar mot användandet av en parameter baserad på fastighetstaxeringen är det faktum att indelningen i värdeområden baseras på försäljningsvärden. Försäljningsvärden är beroende av både avkastningsmöjligheter och värdeökningsbedömningar. Det faktum att ett område är högt värderat behöver inte nödvändigtvis innebära att området i sig är ekonomisk intressant för de ovan nämnda branscherna. Det skattemässiga utfallet av en verksamhet behöver visserligen inte vara högre bara för att verksamheten har lokaler i fastighetsekonomiskt attraktiva områden även om det är troligt att det finns ett samband.

Andra praktiska invändningar mot en värdeområdesparameter är att båda de ovan nämnda branscherna kan finnas i byggnader som inte utgör skattepliktiga värderingsenheter i fastighetstaxeringen (kommunikationsbyggnad, vårdbyggnad, idrottsanläggning, skolbyggnad m.m.). Dessa byggnader ligger i och för sig alltid inom något värdeområde men eftersom dessa byggnader inte har påverkat värdeområdets bedömning skulle dessa verksamheter bli bedömda utifrån förhållanden som inte är direkt tillämpliga på den byggnad där verksamheten bedrivs.

För att för restaurangbranschen åstadkomma en belägenhetsparameter som kompletterar grundlicensavgiften (grundavgiften) bör man kunna utgå från de värdeområden som fastighetstaxeringen ger och kombinera dessa uppgifter med en mer förfinad branschstatistik där även den geografiska placeringen vägs i som en del i statistikuppgifterna. På så sätt skulle en mer tillförlitlig belägenhetsanpassning kunna skapas.

10.12 Överväganden och förslag

10.12.1 Bör licensavgift införas?

Utredningens förslag: Ett lagförslag bör utarbetas för ett system med licensavgift som sedan kan införas i kontantbranscher som är utsatta för ekonomisk brottslighet.

Skälen för utredningens förslag

Tidigare har redovisats remissinstansernas inställning till utredningens förslag om licensavgift. Eftersom så många som hälften av remissinstanserna är positiva till att frågan utreds vidare bör ett konkret

förslag tas fram.

Av särskild betydelse är att företrädarna för branschen anser att licensavgift är ett verkningsfullt medel mot ekonomisk brottslighet. Det gäller både branschorganisationer och företrädare för den fackliga sidan. Det gäller också Vägverket och två länsstyrelser.

Utredningen ser licensavgiften som en metod att komma till rätta med skatteundandragandet i de svårkontrollerade kontantbranscherna. Det finns därför skäl att ta fasta på att både Grossistförbundet Svensk Handel och Sveriges Köpmannaförbund, visserligen är kritiska till förslaget men är öppna för en licensavgift med vissa förändringar eller att licensavgift införs på försök. På arbetstagarsidan har bl.a. LO ställt sig bakom ett system med licensavgift.

Remissutfallet får således ge stöd för att arbeta vidare med frågan. Eftersom förslaget är helt nytt medför det emellertid ett antal och inte helt lättöverskådliga konsekvenser. Det finns inga förutsättningar att inom ramen för denna utredning, som skall vara klar under sommaren, att av rena tidsmässiga skäl fullfölja hela detta omfattande detaljarbete. Detta kan endast utföras i regeringskansliet eller via särskild kompetens.

Som framgått av redovisningen över remissutfallet saknas det inte invändningar över principskissens förslag. Många remissinstanser har lagt ned ett stort arbete med att analysera principskissen och har kommit med värdefulla förslag på hur olika problem skall lösas. Självfallet bör ett kommande lagstiftningsarbete inte vara låst vid den utformning av systemet som redovisats i principskissen utan bör vara fri att ta fram ett eget förslaget till schablonbeskattning. Det är också i ett sådant arbete som de invändningar och förslag som kommit fram genom remissen får behandlas.

Däremot har utredningen ovan något skisserat hur en licensavgift kan utformas i en annan bransch än taxi. Det gäller frisörbranschen. När det gäller restaurangbranschen krävs ytterligare undersökningar för att få fram en lämplig indelning på olika verksamhetsinriktningar och parametrar. Utredningen har tidigare berört några frågor som tagits upp av remissinstanserna. Utredningen finner skäl att här kommentera remisskritiken på ytterligare tre punkter.

Den ena frågan gäller om taxibranschen är utsatt för ekonomisk brottslighet eller inte. Några remissinstanser har gjort gällande att utredningen inte övertygande kunnat redovisa att taxibranschen har stora problem med ekonomisk brottslighet.

När det gäller förekomsten av ekonomisk brottslighet i olika branscher är det utredningens erfarenhet att det är stora svårigheter att få fram branschkartläggningar och annat material som visar graden av

brottslighet. Det hänger samman med att sådana systematiska undersökningar inte förekommer. Visserligen genomför RSV branschkartläggningar men dessa syftar inte till att undersöka graden av ekonomisk brottslighet i olika branscher utan skall i stället tjäna som redskap – en erfarenhetsbank – för granskning och revision av företag i aktuella branscher. Forskningen om ekonomisk brottslighet är också synnerligen begränsad. Sammanfattningsvis vet vi för lite om den ekonomiska brottslighetens förekomst i specifika branscher och det finns ett mycket stort behov av att öka kunnandet och att hålla det vid liv genom kontinuerliga undersökningar. Förhoppningsvis kan fördjupade och fortlöpande kartläggningar bli ett av resultaten av utredningens arbete, ett ansvarsområde som passar den nya Ekobrottsmyndigheten.

Bristen på kunskap om ekonomisk brottslighet och svårigheten att jämföra branscher med andra hindrar inte att det enligt utredningens uppfattning knappast finns någon bransch som är så väl kartlagd som taxibranschen. Uppfattningen att problemen är stora delas också av branschorganisationer och fackförbund samt av övervakande och rättsvårdande myndigheter. Utredningen har inte något att erinra mot uppfattningen att problemen är större i storstäderna än i övriga landet, ett förhållande som är relevant även för andra branscher än taxi.

Den andra frågan gäller om licensavgiften skall ligga fast eller om det skall finnas någon möjlighet att jämka avgiften. Som tidigare angetts skall en faktisk licensavgift betalas om skatter och avgifter inte uppgår till licensavgiftens storlek. I ett sådant fall blir beskattningen högre än om den hade skett enbart med stöd av de konventionella reglerna. Någon möjlighet till nedsättning av licensavgiften skulle inte finnas. Det är denna del i förslaget som kan anses som kontroversiell och utredningen har därför i principskissen försökt belysa problemet ur olika rättssäkerhetsaspekter och avvägt rättssäkerhet mot problemen i branschen. Dessutom beaktades rättsäkerhetsaspekter redan vid bestämmande av licensavgiftens konstruktion (olika nivåer). När det gäller nivåerna beaktades förhållandevis höga fasta kostnader samtidigt som en nedsättning skedde till 80 procent av ett normalutfall.

Flera remissinstanser har riktat kritik mot förslaget i denna del och hävdat att det måste finnas en möjlighet att bli taxerad efter nettovinsten och inte enligt licensavgiften. Som angetts i avsnittet om remissutfallet har Grossistförbundet Svensk Handel föreslagit att licensavgiften skall ses som en preliminär skatt som vid den slutliga avräkningen skall jämföra med det faktiska resultatet. Understiger de faktiska skatterna licensavgiften bör den skattskyldige beredas möjlighet att inkomma med redogörelse till varför hans verksamhet inte är så lönsam som i normalfallet i branschen. Kan en rimlig förklaring inte

ges fastställs skatten till licensavgiftens belopp. Framstår däremot orsaken som rimlig bör licensavgiften kunna jämkas till "korrekt" nivå. Utredningen kan dela uppfattningen att det bör finnas en möjlighet att sätta ned licensavgiften. Kraven måste emellertid vara höga för att få licensavgiften nedsatt. Det bör krävas att den skattskyldige kan visa varför licensavgiften är för hög. En nedsättning kan ske endast om det föreligger särskilda skäl. En nedsättning bör vidare föregås av taxeringsrevision för att utreda om uppgifterna är riktiga. Revisionen bör även omfatta tidigare beskattningsår.

Den tredje frågan gäller risken för att licensavgiften inte enbart blir ett golv, som är syftet med systemet, utan också ett tak. Många remissinstanser har varnat för denna effekt.

I delbetänkandet framfördes faran med att en minimibeskattning, som licensavgiften är ett exempel på, kan leda till anpassning så att skatteutfallet successivt sjunker till en nivå som ligger nära licensavgiften. Utredningen inskärpte därför nödvändigheten av att kontrollen fortsätter. Som utredningen ser det är fördelen med licensavgiften att den höjer golvet, beskattningen hamnar på en rimlig nivå. Däremot löser licensavgiften inte skatteundandragandet för skatteutfall över licensavgiften (på marginalen). Där måste den den traditionella kontrollen fortsätta och förfinas. Licensavgiften frigör emellertid resurser att öka denna kontroll.

Utredningen har också tagit fram andra förslag och rekommendationer som skall förbättra läget även för skatteutfallet överstigande licensavgiften. Särskilt inom offentliga upphandling av färdtjänst finns det stora förutsättningar att motverka ekonomisk brottslighet. Nya krav på taxametrar samt tömningscentraler är ytterligare metoder för att öka kontrollen.

10.12.2 I vilka branscher bör licensavgift införas?

Utredningens förslag: Ett licensavgiftssystem bör till en början införas i taxi- och frisörbranscherna. På lite sikt bör licensavgift även införas i restaurangbranschen. Efter fördjupade branschkartläggningar bör licensavgiftssystemet införas i ett flertal branscher.

Skälen för utredningens förslag

Faktureringsbranscher

Det stora problemet med ekonomisk brottslighet i faktureringsbranscherna är skatteundandragande via underentreprenörer (entreprenadbranscher). Detta problem kan man inte komma åt genom en licensavgift eftersom det inte är möjligt att på ett säkert sätt mäta verksamhetens omfattning och därmed skattutfall, dvs. licensavgiftens storlek. Delar av byggbranschen, städ- och flyttbranschen är arbetsintensiva och det är svårt att "utifrån" få något grepp om hur många som är verksamma i ett företag eller en serie av företag. Om licensavgiften skulle grundas på det antal personer som företagen redovisar skulle dessutom licensavgiftssystemet enbart vara en spegling av det konventionella skattesystemet som redan förutsätter sådana uppgifter för bl.a. arbetsgivaravgifter och innehållen preliminär inkomstskatt för arbetstagare. Licensavgiftssystemet skulle därför inte tjäna något syfte. Dessutom kännetecknas bygg- och flyttbranschen av kraftiga svängningar, vilket gör det svårt att klarlägga verksamhetens omfattning.

Ett annat skäl till varför en licensavgift inte passar i entreprenadbranscherna är att stora delar av verksamheten på fullt legitima skäl förutsätter att underentreprenörer anlitas. Det gäller främst inom byggbranschen. Det är därför svårt att bestämma skatteutfallet av ett företags verksamhet eftersom det till stor del är beroende av om underentreprenörer anlitas, vilket ger upphov till främst utgående mervärdesskatt, eller om arbetet utförs av egen arbetskraft, vilket leder till arbetsgivaravgifter och innehållen preliminärskatt. Skatteutfallet i företaget blir regelmässigt högre om arbetet utförs av egen arbetskraft än om underentreprenörer anlitas. Vid anlitande av underentreprenörer flyttas stora delar av skattutfallet till underentreprenören som betalar arbetsgivaravgifter och innehållen preliminär skatt för sina anställda.

Däremot skulle en licensavgift kunna införas även i faktureringsbranscherna om man nöjde sig med en lägsta nivå på beskattningen. Utgångsläget för en sådan licensavgift är att näringsidkaren (en person) skall kunna leva på sitt företag och licensavgiften bestäms efter ett rimligt skatteutfall utifrån denna premiss (jfr grundavgiften för frisörbranschen). I de flesta faktureringsbranscher skulle det således enbart vara en nivå på licensavgiften, oavsett företagets storlek. Som redan nämnts är skälet till att införa endast en nivå svårigheten att hitta parametrar för att bestämma olika nivåer. Fördelen med en sådan minimibeskattning är att man kommer till rätta med skatteundandragandet åtminstone i de minsta företagen. En licensavgift av detta slag skulle kunna införas för all näringsverksamhet i samtliga branscher.

En sådan licensavgiften skulle emellertid inte motverka det strukturella entreprenadbranschproblemet med underentreprenörer eftersom licensavgiften kommer att ligga alldeles för lågt. Nackdelen med en licensavgift som baseras på att en person skall kunna försörja sig på verksamheten är att det skapar en obalans mellan de minsta företagen och övriga företag. Man minskar skatteundandragandet i ett segment men åstadkommer ingen förbättring i övrigt. Trycket ökar på de minsta företagen men lämnar övriga företag i fred. För att ett licensavgiftssystem skall bli rättvist krävs att licensavgiftens storlek är anpassad till företaget storlek. För taxibranschen var licensavgiften avhängig antalet fordon och avspeglade därigenom företagets storlek. Enligt utredningens bedömning kan en licensavgift enbart införas i branscher där avgiften någorlunda hyggligt är anpassad till företagets storlek.

I vissa faktureringsbranscher bör det i och för sig finnas tekniska förutsättningar att införa licensavgift. Det gäller åkerier där fordonen, på liknande sätt som för taxi, kan tjäna som underlag för licenavgiften.

Kontantbranscher

Ett licensavgiftssystem med olika avgifter passar bättre i kontantbranscherna eftersom verksamheten i regel drivs från fasta lokaler. Lokalen, och vad som finns i den, kan därför tjäna som underlag för bestämmande av parametrar och därmed licensavgiftens storlek. Viktiga undantag är tillfällig försäljning samt taxi. För taxis del kan emellertid fordonet sägas vara en ersättning för lokalen. När det gäller merparten av den tillfälliga försäljningen bedrivs verksamheten från fasta (torghandel) eller tillfälliga (marknader m.m.) salustånd som kan anses motsvara lokaler.

Sammanfattningsvis passar ett licensavgiftssystem bättre i kontantbranscherna än i faktureringsbranscherna.

Som framgått av avsnittet om licensavgift i restaurangbranschen krävs det en omfattande utredning för att ta fram parametrar som licensavgiften kan baseras på.

Generell licensavgift eller enbart i utsatta branscher?

Vid första påseende ligger det nära till hands att införa licensavgift i branscher med klart dokumenterade problem, t.ex. taxi, restaurang och frisör. Skälet är att licensavgiftens syfte är att komma till rätta med skatteundandragandet i utsatta branscher.

Orsaken till att dessa branscher är utpekade har inte enbart att göra

med att problemen där är stora utan också att samhällets resurser till viss del koncentrerats till dessa branscher. När väl en bransch blivit uppmärksammad ökar benägenheten att kontrollera och granska företag i den branschen och de oegentligheter som upptäcks förstärker bilden av problembransch. Små branscher som är betydelselösa för de totala skatteinkomsterna får inte samma uppmärksamhet.

Att enbart ta fasta på dokumenterade problembranscher är inte rättvist om man skall försöka fånga in förekomsten av ekonomisk brottslighet i olika branscher. Vår kunskap om omfattningen av ekonomisk brottslighet inom de hundratals delbranscher som finns inom kontantbranscherna är mycket begränsad. Med undantag av ett fåtal branscher är det inte möjligt att med någon större säkerhet kunna peka ut vissa delar av kontantbranscherna som mer utsatta än andra. Några exempel kan illustrera problematiken. Om det är klart konstaterat att det är vanligt med skatteundandraganden i frisörbranschen, hur förhåller det sig det då i närliggande branscher som solarier och skönhetsvård? Är licensavgift motiverad enbart i frisörbranschen och inte i andra närliggande branscher bara för att det saknas underlag om de senare? Det finns problem inom tillfällig försäljning, men finns det grund för att påstå att problemen är större hos torghandlare än hos den som driver grönsaks- eller blomsterbutik?

Enligt utredningens bedömning är det mycket som talar för att problemen i kontantbranscherna inte inskränker sig till ett fåtal branscher utan är mer omfattande. Det har att göra med kontantbranschernas struktur och att konkurrensen ofta är hård vilket ökar risken för oegentligheter. Problemet är att vi inte närmare kan ange vilka branscher det är. Detta talar för att licensavgiftssystemet bör gälla generellt eller i vart fall införas med någorlunda bredd. Samtidigt har den största delen av kontanthandeln inte problem med skatteundandraganden. Detta är argument för att införa licensavgift enbart i utsatta branscher.

Ytterligare en aspekt är företagens storlek. Många kontantbranscher domineras av affärskedjor med stora krav på internkontroll och där kontantbranschproblemen inte alls gör sig gällande. Inom samma branscher finns också mindre företag som strukturellt faller in under kontantbranschproblematiken. Det är knappast möjligt att införa regler som enbart gäller för enbart en kategori av företag. Mot detta talar att regler skall vara konkurrensneutrala och svårigheten att hitta kriterier för att objektivt skilja på företag i samma bransch. Enligt utredningens bedömning bör därför en licensavgift gälla samtliga företag i en bransch om inte objektiva faktorer kan skilja ut vissa kategorier.

Som nyss nämnts är större delen av kontanthandeln seriös och det

skulle därför saknas skäl för att införa licensavgift i samtliga kontantbranscher. Däremot är det otillfredsställande att införa ett sådant system enbart i ett fåtal problembranscher när det finns skäl att anta att den ekonomiska brottsligheten har en större utbredning.

Enligt utredningens bedömning bör licensavgift införas i branscher där man efter fördjupade kartläggningar funnit att problemen är relativt stora när det gäller skatteundandraganden. Vidare bör licensavgift införas endast i branscher av någorlunda storlek och betydenhet.

Utredningen föreslår därför att ett licensavgiftssystem utarbetas och till en början införs i några utsatta branscher. Det gäller taxi- och frisörbranscherna. Både taxi- och frisörbranscherna ställer sig positiva till att licensavgift införs i resp. branscher. På lite sikt bör licensavgift införas även i restaurangbranschen. Samtidigt som systemet utvärderas bör fördjupade branschkartläggningar göras i syfte att införa systemet i fler branscher. Enligt utredningen är det mycket som talar för att licensavgift bör införas i ett flertal kontantbranscher.

10.12.3 Licensavgift i framtiden

Utredningens bedömning: På lång sikt bör ett system med licensavgifter kunna ersätta det konventionella skattesystemet.

Skälen till utredningens bedömning: Som framgått av redogörelsen syftar licensavgiften till att stötta det konventionella skattesystemet, inte att ersätta det. Licensavgiften är ett uttryck för en lägsta nivå på beskattningen, ett golv. Dessa förhållanden hindrar inte att licensavgiften i ett framtidsperspektiv kan användas på annat sätt.

Om införande av licensavgift i kritiska branscher tillsammans med andra metoder medför att problemen med skatteundandraganden minskar betydligt bör man överväga om inte beskattningen skulle kunna stanna vid licensavgiften. Härigenom skulle väsentliga förenklingar ske för företagarna.

11 Yrkestrafik

Sammanfattning

Genom länsstyrelsens tillståndsprövning är sedan lång tid tillbaks företag som bedriver yrkesmässig trafik föremål för en förhållandevis grundlig lämplighetsprövning och de facto också ett näringsförbud för den som missköter sig. Trots detta kan vi konstatera att flyttföretag och taxi är några av av de branscher som är mest utsatta för ekonomisk brottslighet. De ordinära åkeriföretagen har dock inte större problem med ekonomisk brottslighet än företag inom andra branscher.

För att minska den ekonomiska brottsligheten inom yrkestrafiken krävs insatser på olika områden. Som en metod har utredningen redan tidigare föreslagit en licensavgift (SOU 1996:172) för taxi.

Utredningen föreslår nu för *taxi,* utöver licensavgift, att

- taxametrar regelbundet skall tömmas i en tömningscentral,
- den som har begått ekonomiska brott inte skall få köra taxi.

Utredningen föreslår för *flyttbranschen* att

- skärpta krav skall ställas för att näringsidkare skall få F-skatt,
- huvudentreprenör skall göra skatteavdrag för underentreprenörer.

Utredningen föreslår för *yrkestrafiken*

- ett effektivare informationsutbyte mellan myndigheterna för bättre tillgång till uppgifter som är relevanta för trafiktillstånd.

Andra förslag som får betydelse för *yrkestrafiken* är att

- kontrollen vid offentlig upphandling förbättras
- skattemyndigheten skall kunna begära specifikation över vilka som omfattas av inbetalning av anställdas preliminär skatt och arbetsgivaravgifter.

11.1 Allmänt

11.1.1 Inledning

Den yrkesmässiga trafiken har av huvudsakligen trafikpolitiska skäl sedan lång tid tillbaka varit omgärdad av regler. De bestämmelser som gäller nu finns i yrkestrafiklagen (1988:263), YTL, och yrkestrafikförordningen (1988:1503), YTF.

I betänkandet Ny yrkestrafiklagstiftning (SOU 1996:93) har 1995 års yrkestrafikutredning lämnat förslag till bl.a. en ny yrkestrafiklag. Betänkandet har remissbehandlats och en proposition till riksdagen förväntas under hösten 1997.

Taxibranschen har behandlats av denna utredning i Delbetänkandet Licensavgift – en principskiss (SOU 1996:172). Där har föreslagits att en licensavgift skall införas som en metod att komma åt den ekonomiska brottsligheten i taxinäringen. Frågan om licensavgift tas upp i kapitel 10. I detta avsnitt tar utredningen upp åkeribranschen men också andra förslag för taxi än licensavgift.

Vad är yrkesmässig trafik?

Med yrkesmässig trafik avses när fordon med förare mot betalning ställs till allmänhetens förfogande för transport av personer eller gods (1 § YTL). Yrkesmässig trafik kan enligt 2 § YTL drivas antingen som linjetrafik, taxitrafik, beställningstrafik med buss eller som godstrafik. För att bedriva sådan trafik fordras särskilt tillstånd (trafiktillstånd). Länsstyrelsen prövar ansökningar om trafiktillstånd utom när det gäller linjetrafik över länsgränserna då prövningen görs av Vägverket. Endast den som bedöms vara lämplig får ges sådant tillstånd. Länsstyrelsen har tillsyn över den yrkesmässiga trafiken och kan återkalla ett tillstånd när innehavaren inte längre anses lämplig.

Vissa bestämmelser i fordonskungörelsen (1972:595) och bilregisterkungörelsen (1972:599) är också av betydelse i sammanhanget. Av 13 a § fordonskungörelsen framgår att en taxibil skall ha en taxameter. Vägverket har utfärdat föreskrifter om taxametrar, bl.a. om hur en sådan skall vara beskaffad (VVFS 1997:190). I förordningen (1979:785) om yrkestrafikregister finns regler bl.a. om att den som har trafiktillstånd skall registreras i yrkestrafikregister.

Historik

Yrkesmässig trafik

Krav på *personlig lämplighet* hos den som skulle driva yrkesmässig trafik infördes redan genom förordningen (1940:910) angående yrkesmässig automobiltrafik m.m. Detta uttrycktes på så sätt att "trafiktillstånd må meddelas allenast den, som med hänsyn till erfarenhet och vederhäftighet samt andra på frågan inverkande omständigheter befinnes lämplig såsom utövare av yrkesmässig trafik".

År 1972 utvidgades lämplighetsprövningen vid ansökan om trafiktillstånd till att också avse *ekonomiska förhållanden*. Motivet till denna ändring var att det ansågs viktigt med realistiska bedömningar av de ekonomiska förutsättningarna för ett trafikföretag eftersom ekonomiska påfrestningar kunde medföra frestelser att överträda olika bestämmelser. Detaljerade bestämmelser om hur den ekonomiska prövningen skulle göras för godstrafiken infördes i en särskild förordning. Några motsvarande bestämmelser för andra yrkestrafikområden infördes aldrig.

Ett uttryckligt krav på att det vid lämlighetsprövningen särskilt skulle beaktas hur trafiksäkerhetsbestämmelser följts infördes genom lagstiftning år 1978. Samtidigt ersattes begreppet vederhäftighet med *vandel*. Departementschefen anförde att den praxis som utbildats i fråga om tillämpningen av vederhäftighetskravet framför allt beaktat förmögenhetsbrott, gäldenärsbrott och förseelser mot olika bestämmelser i vägtrafik- och yrkestrafiklagstiftningen (prop. 1977/78:137 s. 77 f.). I stället förordades att tyngdpunkten i vandelsprövningen skulle inriktas på om man följt trafiksäkerhetsbestämmelser.

Förordningen (1940:910) angående yrkesmässig automobiltrafik m.m. ersattes 1980 av lagen (1979:559) om yrkestrafik. Den nya lagen innebar inte några sakliga ändringar beträffande kraven på trafiktillstånd.

Den ekonomiska prövning som tog sikte på godstrafik och som hade införts 1972 visade sig vara ineffektiv. Den ersattes därför av en "uppföljning av tillståndshavarnas ekonomiska skötsamhet" (prop. 1981/82:78 s. 9). Genom *samarbete* med andra myndigheter skulle länsstyrelserna få kännedom om tillståndshavares *ekonomiska missköt-samhet*. Därmed skulle de i ett tidigare skede kunna sätta stopp för illojal konkurrens och hindra uppkomsten av stora ekonomiska förluster för stat och kommun.

Reglerna för när trafiktillstånd kunde återkallas ändrades efter förslag i prop. 1983/84:65 (s. 13 ff.). Ändringen innebar att det i lagtexten kom till klarare uttryck att *återkallelse* kunde ske på grund

av missförhållanden som rörde sådana *skyldigheter som ålåg företagare i allmänhet* och inte endast sådana som ålåg yrkestrafikutövare. De missförhållanden som åsyftades var restföringar av skatter och avgifter, vilka kunde antas bero på bristande vilja eller förmåga att rätt sköta rörelsens förpliktelser gentemot det allmänna. Även ett systematiskt åsidosättande av bokförings- och redovisningsregler skulle kunna medföra att trafiktillståndet återkallades. Det sades uttryckligen att det inte krävdes att misskötsamheten var brottslig för att återkallelse skulle få ske (prop. 1983/84:65 s. 15).

I denna proposition tog departementschefen även upp frågan om *omedelbar verkställighet* av återkallelsebeslutet, vilket då gällde. Departementschefen ansåg emellertid att det normala borde vara att tillståndshavaren fick fortsätta med sin verksamhet till dess beslutet vunnit laga kraft. Undantag skulle dock kunna göras vid klara fall av ekonomisk brottslighet och upprepade överträdelser av "yrkes-trafikregler" (s. 15 f.). Yrkestrafikutredningen har i sitt betänkande föreslagit att omedelbar verkställighet blir huvudregel.

Ekobrottskommissionen föreslog i delbetänkandet Näringstillstånd (SOU 1984:8) att det, som en metod för att stävja den ekonomiska brottsligheten, skulle införas en lag om näringstillstånd, vilken skulle tillämpas bl.a. på åkerinäringen.

Förslaget om en särskild lag om näringstillstånd genomfördes aldrig. I stället *utökades vandelsprövningen* vid ansökan om trafiktillstånd till att avse sökandens lämplighet att driva näringsverksamhet över huvud taget. Prövningen skulle avse laglydnad och benägenhet att fullgöra skyldigheter mot det allmänna. Kontrollen av hur skyldigheter gentemot det allmänna fullgjordes skulle ske genom ett utökat samarbete med kronofogdemyndigheterna.

Den utökade vandelsprövningen manifesterades genom att "laglydnad och benägenhet att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna" lades till i 2 kap. 3 § YTL.

Den 1 januari 1989 trädde den nu gällande yrkestrafiklagen i kraft. Myndigheternas rätt att i detalj bestämma bl.a. omfattningen av den yrkesmässiga trafiken avvecklades i flera steg och med den nya lagen avreglerades taxinäringen. Länsstyrelsen kunde inte längre bestämma hur många taxifordon som skulle finnas i ett visst område och när och hur dessa fick vara i trafik.

Särskilt om taxi

Regler om yrkeskunnande för den som skulle bedriva taxitrafik be-

handlades i en proposition om vissa taxifrågor (prop. 1979/80: 142, bet. 1979/80:TU 27). Som en följd av detta fastställde Transportrådet vissa regler som började tillämpas den 1 januari 1983. Enligt dessa skulle den som sökte trafiktillstånd för taxi ha genomgått *särskild utbildning* eller på annat sätt ha förvärvat motsvarande yrkeskunnande. I utbildningen ingick bokföring, beskattning och andra frågor om ekonomi, lagstiftning om transporter samt försäkringsfrågor.

Fr. o. m. den 1 januari 1995 är det krav på att förare av taxifordon skall ha särskild förarlegitimation.

11.2 Några fakta

Godstrafik

Antalet åkerier har mellan 1990 och 1996 minskat med ca 400 per år. Vid årsskiftet 1996/97 fanns det enligt SCB ca 12 500 åkerier och dessa ägde 33 970 bilar för yrkesmässig trafik. Många åkerier är förhållandevis små.

Ca en tredjedel av fordonen återfinns i åkeriföretag som är anslutna till en lastbilscentral. En annan tredjel finns i åkeriföretag som har fler än elva fordon (och vilka med något undantag inte är med i lastbilscentralerna). Uppskattningsvis är 3 000 företag "friåkare". De är varken med i en lastbilscentral eller i någon annan organisation eller de hör inte heller till ett större företag. Ett mindre antal fordon finns i företag som huvudsakligen ägnar sig åt olika former av flyttverksamhet.

Åkeriernas verksamhet består huvudsakligen i att transportera gods åt olika uppdragsgivare. Det finns åkerier som är specialiserade på flyttuppdrag. Dessa företag benämner utredningen *flyttföretag*. Deras verksamhet består i att transportera flyttgods med lastbil mellan olika geografiska punkter men företagen åtar sig också att packa gods och omflyttningar inom lokaler. Åkerier som huvudsakligen ägnar sig åt annan verksamhet än flyttningar benämner utredningen *ordinära åkerier*.

De flesta åkeriföretagen är medlemmar i Svenska Åkeriförbundet, som är en intresseorganisation för åkeribranschen. För flyttföretag finns därutöver en särskild intresseorganisation, Sveriges Möbeltransportörers Förbund (SMF). Svenska Förbundet för Internationella Möbeltransportörer (SFIM) organiserar företag som ägnar sig åt internationella flyttuppdrag.

Vid årsskiftet 1996/97 fanns det drygt 17 900 innehavare av trafik-

tillstånd för godstrafik som samtidigt innehade en lastbil över 3,5 ton. En del av dessa har annan verksamhet som huvudsaklig sysselsättning, t.ex. handel, byggverksamhet eller jordbruk.

En tredjedel av trafiktillstånden finns i de tre storstadslänen.

Under 1996 försattes 254 åkeriföretag i konkurs. I var fjärde konkurs fanns företaget i Stockholms län.

Åkeribranschen omsatte 35 miljarder kr år 1993. Antalet anställda uppgick 1996 till 45 750. Om ägarna till enmansåkerierna räknas med sysselsätter branschen åtminstone 50 000 personer.

Lastbilscentraler

Vid årsskiftet 1996/97 fanns det 184 lastbilscentraler. Av dessa var 116 ekonomiska föreningar, 67 aktiebolag och ett handelsbolag. Medellastbilscentralen bestod av 41 åkerier och 64 lastbilar.

Totalt var det knappt 7 700 åkerier som var anslutna till en lastbilscentral 1996. Inom lastbilscentralerna fanns det totalt 11 784 lastbilar vid årsskiftet 1996/97. Det är ungefär en tredjedel av det antal fordon som finns inom åkerinäringen. Lastbilscentralerna förmedlar ofta uppdrag från den offentliga sektorn, t.ex kommunerna och Vägverket.

Lastbilscentralernas verksamhet omfattar bl.a. lastbilstransporter och maskinverksamhet. Lastbilscentralerna ägs och styrs av åkare. De enskilda åkeriföretagen, huvudsakligen små företag, träffar avtal med en lastbilscentral om att denna skall administrera åkeriföretagets transportuppdrag. Det innebär att lastbilscentralen tar upp beställningar, fördelar uppdrag, fakturerar uppdragsgivarna och betalar åkeriföretaget. Ofta finns det i avtalen en bestämmelse om att åkaren inte får utföra uppdrag som inte har förmedlats av lastbilscentralen.

År 1996 omsatte lastbilscentralerna drygt 15 miljarder kr.

Taxi

I oktober 1996 var antalet trafiktillstånd för taxi drygt 9 800, dock hade en tiondel av tillståndshavarna inte något fordon anmält för taxitrafik. Antalet företag som är verksamma i branschen torde således vara ungefär 9 000. Av tillståndshavarna är ca 7 200 enskilda näringsidkare, 2 100 aktiebolag och 500 handelsbolag. Några få rörelser drivs av föreningar, dödsbon och konkursbon.

Svenska Taxiförbundet är den största intresseorganisationen för taxiföretagarna och 5 500 taxiföretag är medlemmar direkt eller via en beställningscentral. Fria Taxi Riksförbund är en annan intresse-

organisation och har ca 200 företag som medlemmar.

Beställningscentraler ägs av taxiföretagen och deras uppgift är att administrera taxitjänster. Färdtjänstservice köps t.ex. ofta upp genom en beställningscentral. Ett taxiföretag som är anslutet till en beställningscentral får beställningar som görs per telefon genom centralens växel. Beställningscentralen registrerar vilka uppdrag som har förmedlats.

Under åren 1990–1991, direkt efter avregleringen, ökade antalet taxibilar från 11 000 fordon till 14 500. Därefter har inte någon nämnvärd ändring skett. En dryg tredjedel av taxibilarna finns i Stockholms län. År 1996 gick 194 taxiföretag i konkurs.

En stor del av taxiföretagens inkomster kommer från offentliga organ. Enligt Vägverkets rapport 1995 till regeringen avseende den yrkesmässiga trafiken (YT-rapporten) får taxinäringen ca en tredjedel av sina intäkter från landsting och kommuner för bl.a. färdtjänstresor.

11.3 Mer om gällande regler

Trafiktillstånd

Trafiktillstånd meddelas av länsstyrelsen i det län där sökanden är folkbokförd eller, om det är fråga om en juridisk person, där företagets ledning finns.

Juridiska personer som har trafiktillstånd skall ha en eller flera personer som har särskilt ansvar för trafikutövningen (*trafikansvariga*). I ett aktiebolag eller i en ekonomisk förening har den verkställande direktören, om det finns en sådan, detta ansvar. I annat fall är det en särskilt utsedd styrelseledamot. I handelsbolag åvilar detta ansvar varje bolagsman och i ideella föreningar en särskilt utsedd styrelseledamot.

Enligt 6 § YTL får trafiktillstånd endast ges till den som med hänsyn till yrkeskunnande, ekonomiska förhållanden, vilja och förmåga att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt samt andra omständigheter av betydelse *bedöms vara lämplig* att driva verksamheten. När det gäller juridiska personer skall prövningen avse den eller de som är trafikansvariga. Lämplighetsprövning skall också – utom vad gäller yrkeskunnande – ske beträffande andra ledande personer i trafikföretaget. I YTF finns mer detaljerade bestämmelser om lämplighetsprövningen.

Vid prövningen av ett trafikföretags *ekonomiska resurser* gäller som minimikrav att den som skall driva verksamhet med godstrafik skall ha ekonomiska resurser motsvarande 30 000 kr per fordon och den som

skall köra passagerare 1 500 kr per sittplats (5 b § YTF). Yrkestrafikutredningen har föreslagit att dessa miniminivåer höjs. För godstrafik har föreslagits 100 000 kr för vart och ett av de första två fordonen och 50 000 kr för varje tillkommande fordon därutöver. För passagerartrafik med taxi har föreslagits 75 000 kr för vart och ett av de första två fordonen och 35 000 kr för varje tillkommande fordon därutöver.

Det nu gällande ekonomiska kravet för godstrafik motsvarar den miniminivå på 3 000 ECU som har föreskrivits i ett EG-direktiv på området. Inom EG-kommissionen arbetar man nu på ett nytt direktiv med bl.a. högre miniminivåer för ekonomiska resurser. För godstrafik föreslås 9 000 ECU.

Trafiktillstånd gäller om inte annat särskilt föreskrivits tills vidare. Uppgifter om trafiktillståndshavare och trafikansvariga och övriga personer som prövats enligt 6 § YTL förs in i *yrkestrafikregistret* (3 § förordningen (1979:785) om yrkestrafikregister).

Återkallelse av tillstånd

Länsstyrelsen utövar tillsyn över den verksamhet som en tillståndshavare bedriver och kan återkalla tillståndet. I 15-17 §§ YTL regleras när trafiktillstånd kan återkallas. Tillståndet skall återkallas om förutsättningarna för tillstånd inte föreligger eller om det i den yrkesmässiga trafiken eller i övrigt vid driften av trafikrörelsen eller i annan näringsverksamhet som tillståndshavaren driver har förekommit allvarliga missförhållanden. Om missförhållandena inte är av allvarlig art, kan varning i stället meddelas.

Tillstånd som en juridisk person innehar kan återkallas om länsstyrelsen när den prövar om en *ny trafikansvarig* eller en *ny ledande person* är lämplig inte anser att denne uppfyller de krav som finns.

I 11 a § YTF finns närmare regler om när ett tillstånd skall återkallas. Det skall ske bl.a. när en tillståndshavare eller en person som tillhör den kategori som vandelsprövats har *dömts* för *grova brott*, inräknat ekonomiska sådana, eller när någon av dessa personer på ett väsentligt sätt underlåtit att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna vad avser *betalning av skatter och avgifter*. När ett tillstånd återkallas skall det bestämmas en minsta tid, mellan tre och fem år, under vilken den prövade skall anses vara olämplig att driva yrkesmässig trafik (11 a § YTF). Yrkestrafikutredningen har föreslagit att bestämmelsen om en minsta tid tas bort i syfte bl.a. att få en friare tillämpning.

Den som driver yrkesmässig trafik utan tillstånd kan dömas till

böter eller fängelse i högst sex månader. Yrkestrafikutredningen har föreslagit att straffmaximum höjs till fängelse ett år.

Förarlegitimation för taxi

Utöver de allmänna krav som finns för den yrkesmässiga trafiken gäller för taxitrafiken att taxibil endast får föras av den som har *särskild förarlegitimation* (14 a §YTL). Länsstyrelsen beslutar om vem som skall få förarlegitimation. För att få legitimation fordras, förutom föreskriven körkortsbehörighet, att sökanden bedöms lämplig för yrket med avseende på *yrkeskunskaper* och *laglydnad*.

När det gäller förarlegitimation skall kravet på yrkeskunnande anses uppfyllt av den som har blivit godkänd vid ett av Vägverket anordnat skriftligt prov (12 d § YTF).

Syftet med de särskilda kraven på taxichaufförer och taxibilar är i första hand att i förhållande till den taxiåkande allmänheten upprätthålla krav på kvalitet i själva taxitjänsten men också att i *skyddssyfte* hålla borta dem som på grund av tidigare brottslighet är mindre lämpade för yrket. Ett annat syfte – krav på taxameter, insikter i ekonomi – är att se till att taxichaufförer blir ansvarsfulla företagare som fullgör sina skyldigheter inte bara gentemot kunden utan också mot staten och anställda.

Återkallelse av förarlegitimation

Länsstyrelsen utövar tillsyn över att de som innehar förarlegitimation uppfyller kraven för detta. Om en taxiförare genom brottslig gärning visat sig olämplig att tjänstgöra som förare i taxitrafik eller förutsättningarna för taxilegitimation inte längre föreligger så skall länsstyrelsen återkalla legitimationen. De brott som kan föranleda att legitimationen återkallas är framför allt sådana som kan ha betydelse för passagerarnas säkerhet och trygghet. Ekonomisk brottslighet är inte grund för återkallelse (se Regeringsrättens avgörande, RÅ 1995 ref. 44).

Taxameter

Som tidigare har nämnts skall varje taxibil vara försedd med en taxameter. Både taxametern och fastsättningen av den skall vara plomberad.

Enligt Vägverkets föreskrifter om taxametrar får endast typgod-

kända taxametrar användas och plombering endast utföras av den som har tillstånd av Svensk Bilprovning. Nya taxameterföreskrifter har trätt i kraft den 1 augusti 1997. I dessa stramas reglerna om vem som får plombera taxametrar upp och kraven har skärpts på vilka uppgifter som skall lagras i en taxameter. Standardiserade taxametrar skall göra det enklare för polisen att utföra kontroller. Vid kontroll skall polisen spara en kopia av avstämningsrapporten.

11.4 Praktisk hantering hos länsstyrelsen

Trafiktillstånd

Länsstyrelsen prövar ansökningar om trafiktillstånd. Vid denna prövning har några länsstyrelser via egen terminal tillgång till aktuella uppgifter i PRV:s *bolagsregister*. Uppgifter om vilka tidigare bolag en sökande eller dess företrädare varit verksam i kan endast fås efter särskild beställning hos PRV. Uppgifter ur bolagsregistren är av stor betydelse vid bedömningen av om en sökande eller dess företrädare, som skall prövas enligt 6 § YTL, har vilja och förmåga att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna. Man kan där se om en person varit verksam i andra bolag som t.ex. kan ha avslutats med konkurs. En sådan uppgift kan utgöra skäl att göra ytterligare undersökningar om sökandens vilja och förmåga att göra rätt för sig. Från PRV:s register får man också uppgift om någon är försatt i konkurs.

Uppgifter om sökandens eventuella skulder finns i *utsökningsregistret*. Enligt 7 och 7 a §§ i utsökningsregisterlagen (1986:617) har kronofogdemyndigheten och riksskatteverket terminalåtkomst till utsökningsregistret. I tillståndsärendet måste således uppgifterna särskilt rekvireras av länsstyrelsen (om inte sökanden själv bifogat ett utdrag ur registret). Förutom personuppgifter kan länsstyrelsen enligt 2 c § utsökningsregisterförordningen (1986:678) bl.a. få uppgift om skulder i allmänna mål (där staten är borgenär), eventuell avbetalningsplan, näringsförbud och konkurs.

När det gäller kontroll av sökandens laglydighet har länsstyrelsen enligt 16 a § i polisregisterkungörelsen (1969:38) via egen terminal tillgång till *polisregistret*. Åtkomsten är dock begränsad till uppgift om den som ansöker om tillstånd förekommer i registret eller inte. Om det är så kan länsstyrelsen beställa ett utdrag ur polisregistret med stöd av 3 § lagen (1965:94) om polisregister. Av utdraget framgår vilka brott som den som har efterfrågats har dömts för. Även misstanke om brott finns antecknat i utdraget.

Tillsyn

Den länsstyrelse som har utfärdat ett tillstånd har också tillsynen över tillståndshavaren. Yrkestrafikutredningen har föreslagit att tillsynsansvaret skall ligga på länsstyrelsen i det län där tillståndshavaren är folkbokförd eller, om det är en juridisk person, där företagets ledning finns.

Länsstyrelsen skall t.ex. när det finns anledning ta upp frågan om återkallelse av ett tillstånd (jfr när återkallelse kan ske). För att länsstyrelsen skall kunna fullgöra tillsynen har man behov av uppgifter från andra myndigheter.

Om en person som har lämplighetsprövats enligt 6 § YTL byts ut skall länsstyrelsen enligt 7 § samma lag pröva om den nye är lämplig. För att länsstyrelsen skall få kännedom om sådana ändringar föreskrivs i 8 § YTF att tillståndshavare är skyldig att till länsstyrelsen anmäla utbyte av trafikansvarig eller annan som lämplighetsprövningen avser. Kontroll av att denna bestämmelse följs kan göras genom att uppgifter i PRV:s *bolagsregister* jämförs med de uppgifter som lämnats till länsstyrelsen. Yrkestrafikutredningen förordar att bolagsregistren sambearbetas med yrkestrafikregistret.

Enligt 2 c § andra stycket utsökningsregisterförordningen får uppgifter i *utsökningsregistret* sambearbetas med uppgifter om innehavare av trafiktillstånd och trafikansvariga i yrkestrafikregistret. Detta sker tre gånger per år. Syftet är att länsstyrelsen i sitt tillsynsarbete skall få kännedom om trafikföretag och trafikansvariga som släpar efter med skatter eller avgifter eller som är försatta i konkurs (prop. 1993/94:168 s. 20 ff.). Samkörning av uppgifter sker enbart beträffande den som har trafiktillstånd eller är trafikansvarig och således inte beträffande andra personer i ett trafikföretag som kan ha lämplighetsprövats, t.ex. styrelseledamöter. Dessa får liksom när ett nytt tillstånd söks kontrolleras manuellt. Yrkestrafikutredningen har föreslagit att personkretsen utvidgas till att avse alla personer som har lämplighetsprövats enligt 6 § YTL.

Allmän domstol är enligt 12 § första stycket 5 p. konkursförordningen (1987:916) skyldig att skicka en *kopia av* kungörelsen av ett *konkursbeslut* till en tillståndsmyndighet om det är upplyst att gäldenären har tillstånd att utöva eller förestå en viss näringsverksamhet och tillståndet kan komma att upphöra på grund av konkursen. Det innebär att länsstyrelsen får uppgift om när trafikföretag har försatts i konkurs.

En domstol som har dömt någon som har trafiktillstånd för brott mot YTL eller YTF är enligt 15 § YTF skyldig att underrätta den länsstyrelse som har lämnat trafiktillståndet om detta. Underrättelse-

skyldigheten är, i förhållande till den personkrets som omfattas av vandelsprövningen enligt 6 § YTL och de brott som kan föranleda återkallelse av ett tillstånd, begränsad. Yrkestrafikutredningen förordar att domstolarnas underrättelseskyldighet utvidgas.

Tillsyn av taxiförare

Om någon som har körkort döms för vissa brott som särskilt räknats upp i 83 § körkortsförordningen (1977:722) är domstolen enligt 85 § samma förordning, med vissa begränsningar, skyldig att underrätta länsstyrelsen om detta. Förutom brott mot trafiklagstiftningen omfattar underrättelseskyldigheten ett flertal brott enligt brottsbalken under förutsättning att påföljden är en annan än böter. Den omfattar inte bedrägerier eller ekonomiska brott.

Eftersom den som har taxiförarlegitimation också har körkort får länsstyrelsen uppgifter om domar som har meddelats mot taxiförare. Dessa uppgifter kan utgöra grund för att påbörja ett ärende om återkallelse av förarlegitimationen.

11.5 Ekonomisk brottslighet

Åkerier inklusive flyttföretag

Åkeribranschen pekades av *Ekobrottskommissionen* ut som en näringsgren som var särskilt belastad av ekonomisk brottslighet.

I BRÅ-PM 1992:2 "*Skatterevision i sju branscher* – En studie i ekonomisk brottslighet" av Dan Magnusson och Pia Wikström redovisas utfallet av skatterevisioner avseende taxeringsåren 1988-1989 som gjorts hos 102 åkeriföretag av varierande storlek. 33 av företagen kunde misstänkas för sådana brott som räknas till kategorien ekonomiska brott. Det var huvudsakligen fråga om bokföringsbrott och försvårande av skattekontroll. Några fall av oredovisade intäkter (sex fall) och svarta löner (tre fall) kom också fram men det påpekas särskilt i rapporten att båda dessa företeelser är svåra att påvisa utan spaningsinsatser. Av de granskade företagen fick 20 skattetillägg.

RSV redovisar i *Kartläggningspromemorian Åkerier*, 1993, resultatet av skattemyndigheternas revisioner i åkeriföretag under åren 1992 och 1993. Vid kartläggningen har 111 revisionspromemorior från olika delar av landet granskats. I 18 fall konstateras att intäkter av körningar inte redovisats, i fem fall förekommer falska fakturor och i fyra har oredovisade löner påvisats. Sammanfattningsvis anförs i promemorian

att det, med hänsyn till vad som framkommit vid revisionerna och andra branschundersökningar (vari synes ingå uppgifterna i BRÅ:s PM), kan antas att ett väsentligt skatteundandragande förekommer.

Skattemyndigheten i Stockholms län har under åren 1995-1996 bedrivit vad man kallat ett Åkeriprojekt. I detta har företagits 108 utredningar om transportföretag och 27 om flytt- och expressföretag. Resultatet av granskningen finns redovisat i en slutrapport av den 5 maj 1997. Kontrollprojektet har resulterat i höjda skatter på 109 miljoner kr. Av detta avser 85 miljoner kr flytt- och expressföretagen.

De *ordinära åkeriföretag* som valdes ut var huvudsakligen enmansföretag. Även om många av företagen fått höjd taxering och anses ha fuskat uppsåtligen anser skatteförvaltningens granskare inte att man av granskningen kan dra slutsatsen att det i branschen som sådan förekommer mer ekonomisk brottslighet än inom andra områden. Svartarbete av någon omfattning har inte påvisats. Åkeriföretagen har enligt skatteförvaltningen relativt stora kostnader för sina fordon. För att kunna utnyttja kostnadsavdragen för fordonen förutsätts att intäkter redovisas i betydande omfattning. De höga kostnaderna kan därför vara en förklaring till varför intäktsredovisningen synes stämma. Att lastbilscentraler medverkat till oriktig redovisning har inte påvisats i något fall.

Skatteförvaltningens slutsats när det gäller *flyttföretagen* är däremot att problemen är stora med ekonomisk brottslighet. Fusket består i att en seriös flyttfirma åtar sig uppdrag som sedan utförs med hjälp av mer eller mindre oseriösa underentreprenörer. De oseriösa underentreprenörerna använder sig av svart arbetskraft. Ibland har fakturor från underentreprenörer varit rena luftfakturor. "Betalningen" för fakturorna har använts för att betala egna transportarbetare eller ägaren svart lön. Kännetecknande för dessa företag är att de som faktiskt har arbetat med ett uppdrag är okända, att betalning för utfört uppdrag helt eller delvis har deklarerats men att det samtidigt har funnits stora kostnader för underentreprenörer och att betalning huvudsakligen skett kontant eller med check. I många fall finns misstanke om att den som arbetat svart samtidigt fått ersättning från arbetslöshetskassa eller sjukpenning. Normal verksamhetstid för dessa företag har varit ett till två år. Därefter har de under ny "ledning" försatts i konkurs.

Det är många konkurser i flyttbranschen och de höjningar av taxeringarna som revisionerna resulterar i ger i praktiken inte en enda skattekrona eftersom det inte finns några pengar att hämta. Det är vanligt att företrädare för flyttföretag före eller efter konkurs i sitt företag startar ett nytt företag i branschen.

Skattemyndigheten i tidigare Malmöhus län har just avslutat en

granskning av åkerinäringen. I länet finns 1 300 åkeriföretag. Av dessa valdes 120 ut för särskild granskning och det resulterade i 110-115 revisionspromemorior. Man tog inte med de mindre företagen utan huvudsakligen var det fråga om något större företag. De kriterier som var avgörande för om ett företag skulle väljas ut för granskning har varit om företaget haft 1) utländsk personal anställd, 2) differenser mellan kontrolluppgifter från lastbilscentraler och deklarationer, 3) låga eller höga lönekostnader i förhållande till omsättning eller 4) låg bruttovinst. Företaget kan också ha valts ut efter "tips" från t.ex. andra myndigheter eller organisationer. Endast ett par flyttföretag ingick i granskningen. Skattemyndighetens granskare anser inte att resultatet av granskningen visar att åkeribranschen är mer belastad av ekonomisk brottslighet än andra branscher. De brister och fel som man har funnit är sådana som man hittar i alla branscher, t.ex. att privata kostnader har bokförts i och belastat företaget. När projektet startade var målet att granskningen skulle resultera i skattehöjningar på 54 miljoner men resultatet blev 14 miljoner.

Organisationernas uppfattning

Svenska Åkeriförbundet har inte några egna uppgifter eller statistik om oegentligheter i branschen. Åkeriförbundets intryck är att åkeribranschen inte är mer utsatt för ekonomiska oegentligheter än andra branscher. För 10-15 år sedan var det vanligare med ekonomisk brottslighet i branschen, vilket berodde på då rådande överetablering. Enligt Åkeriförbundet är det flera faktorer som talar mot att ekonomisk brottslighet är vanligt förekommande i de vanliga åkeriföretagen i dag. En viktig faktor är att de flesta av de mindre åkarnas uppdrag går via lastbilscentralerna och att det därför egentligen inte finns några helt odokumenterade transaktioner, vilket gör upptäcktsrisken stor för den som inte redovisar sina intäkter. Få åkeriföretag vänder sig till privatpersoner. Det normala är att transporter är ett led i en affärsverksamhet där kostnader faktureras och följer affärsmässiga rutiner.

Sveriges Möbeltransportörers Förbund anser att det finns stora problem i flyttbranschen med illojal konkurrens genom användning av svart arbetskraft.

Förbundet bildade våren 1996 tillsammans med företrädare för Svenska Förbundet för Internationella Möbeltransportörer, Biltrafikens Arbetsgivareförbund, Transportarbetareförbundet, Skattemyndigheten i Stockholms län och ekoroteln vid polismyndigheten i Stockholms län en arbetsgrupp för sanering av flyttbranschen.

Arbetsgruppen har gjort en probleminventering. Enligt arbetsgruppen är det allvarligaste problemet den grå och svarta arbetskraft som finns över hela landet men som har uppmärksammats framför allt i storstadsregionerna. Flyttbranschen är personalintensiv. Efterfrågan på flyttjänster varierar mycket under året. Störst är den under perioden maj-augusti eftersom företag vill flytta när det stör verksamheten så lite som möjligt. Av samma skäl är efterfrågan dubbelt så stor fredag-måndag jämfört med övriga veckodagar. Svängningarna i efterfrågan gör att flyttföretagen måste använda extrapersonal för att kunna utföra sina uppdrag. Det är svårt att rekrytera extrapersonal på seriös basis. Det kan misstänkas att personer som resterar med stora skulder hos kronofogdemyndigheten och av detta skäl inte vill ha för stor officiell inkomst söker sig till flyttbranschen eftersom det är en välspridd uppfattning att där finns svart arbete. Många av de duktigaste yrkesarbetarna kan därför befaras få ersättning från arbetslöshetskassa, sjuklön eller andra bidrag som inte låter sig kombineras med inkomst av tjänst. För extraarbete erbjuder de oseriösa företagen dessa en svart timersättning på 80-90 kr, vilket kan jämföras med den beskattningsbara inkomst på 75-85 kr som den fast anställde transportarbetaren har.

Svenska Transportarbetarförbundet anser att den ekonomiska brottsligheten är omfattande i hela åkeribranschen. Enligt Transportarbetarförbundet finns det många små åkare som med hjälp av "svartjobb" dumpar priserna till nackdel för de seriösa åkarna.

Taxi

I *RRV:s rapport FUSK* – systembrister och fusk i välfärdssystemet 1995:32 redovisas ett projekt (POLY) som Stockholmspolisen bedrivit i syfte att beivra skattefusk m.m. inom taxibranschen (s. 141). Under tiden 1 november 1992 till den 30 oktober 1994 identifierades 450 personer som arbetstagare och av dessa var 300 helt svart arbetskraft. Övriga 150 arbetstagare hade fått kontrolluppgift från taxiföretaget men sådan hade inte i tid lämnats av arbetsgivaren till skattemyndigheten. Vid kontroll av 90 förare i ett taxiföretag framkom att 90 procent var bidragstagare, dvs. att de hade någon form av bidrag som inte kan kombineras med arbetsinkomst. Urvalet var inte slumpmässigt utan de granskades efter spaning och tips.

RSV har i en *kartläggningspromemoria* avseende taxibranschen utgiven 1995 tagit upp ett flertal olika metoder och sätt som tillämpas inom taxinäringen för att undgå skatt. Bl.a. tas där upp olika möjligheter att manipulera taxametrar för att "krympa" intäkterna i rörel-

sen.

Skattemyndigheten i Stockholms län driver för närvarande ett projekt i vilket taxiföretag i Stockholms län granskas, huvudsakligen med inriktning på intäktssidan. I en första del av projektet har ca 400 företag, som är anslutna till en beställningscentral med 1 200 företag, granskats avseende taxeringsåret 1994. Urvalet av företag har inte skett slumpmässigt. Företagen valdes ut genom att en jämförelse gjordes mellan den omsättning som fanns i företagens mervärdesskattedeklarationer och den omsättning myndigheten räknat fram ur material som inhämtats från beställningscentralen. Föremål för granskning blev de 400 företag som hade en redovisad omsättning som understeg 65 procent av den omsättning som skattemyndigheten hade räknat fram. Totalt har 522 utredningar gjorts, varav 267 avseende enskilda näringsidkare, 101 avseende aktiebolag och 154 avseende delägare. Den taxerade inkomsten för företagen och delägare till aktiebolag har höjts med ett sammanlagt belopp om 130 miljoner kr, inklusive skattetillägg. Samtidigt har enskilda chaufförers inkomster höjts med drygt 25 miljoner kr, inklusive skattetillägg. Siffrorna avser skattemyndighetens beslut. Många beslut, men långt ifrån alla, har överklagats. Uppskattningsvis har företagen i genomsnitt undanhållit 30–40 procent av intäkterna. Det finns inga uppgifter på hur mycket av den nu debiterade skatten som har betalats eller kan förväntas bli det. Sammanlagt 234 fall har anmälts till åklagare för misstänkta brott.

Skattemyndigheten i Västmanlands län har tillsammans med andra berörda myndigheter gjort en gemensam aktion mot länets taxiföretag. Särskild revision gjordes hos 45 taxiföretag avseende inkomståret 1993. En följd av detta arbete är att 12 fall har överlämnats till åklagare för prövning. Intäkterna till följd av aktionen uppgår till 2,8 miljoner kr. Resultatet har redovisats i den ovan nämnda kartläggningspromemorian som givits ut av RSV.

Länsskattekontoret i Malmöhus län började hösten 1992 närmare analysera Malmös taxiföretag och under 1993 startade de första revisionerna. Sammanlagt 27 revisioner har sedan dess slutförts. Bland de reviderade företagen finns en beställningscentral och stadens dominerande minitaxiföretag. På samma sätt som i Stockholm har uppgifter som funnits i en beställningscentral jämförts med de enskilda företagens redovisningar och deklarationer. I vissa fall har, som ett resultat av samarbete mellan berörda myndigheter, taxameterrapporter erhållits från polisen som omhändertagit dem i samband med flygande inspektioner av taxifordon. Dessa rapporter har sedan jämförts med företagens bokföring. Revisionerna har lett till att beslut fattats om en ökning av debiterade skatter och avgifter med drygt 19 miljoner kr. De

flesta revisionerna har lett till åtalsanmälan för skattebrott och bokföringsbrott, alternativt försvårande av skattekontroll.

Organisationernas uppfattning

Svenska Taxiförbundet anser att det finns stora problem med ekonomisk brottslighet. Enligt förbundet försämrades lönsamheten, som tidigare hade varit god, i branschen drastiskt ungefär samtidigt som taxi avreglerades. Det blev i stort sett omöjligt att leva på taxiverksamhet om alla intäkter redovisades. Kontrollen från myndigheternas sida var i det närmaste obefintlig direkt efter avregleringen. Fusket inom branschen ökade markant. Det består i att intäkter inte redovisas och sedan betalas ut som svart ersättning. Därtill kommer att många av dem som jobbar svart har någon form av bidrag, vanligen ersättning från A-kassa.

Svenska Transportarbetareförbundet anser att taxi har stora problem med ekonomisk brottslighet.

11.6 Överväganden och förslag

11.6.1 Är den yrkesmässiga trafiken särskilt utsatt för ekonomisk brottslighet?

Utredningens bedömning: Taxibranschen och den del av åkeribranschen som flyttföretagen utgör är särskilt utsatta för ekonomisk brottslighet. Däremot finns det inget som visar att de ordinära åkeriföretagen har större problem med ekonomisk brottslighet än företag inom andra branscher. I taxibranschen består problemen i att alla intäkter inte redovisas och att de används för betalning av svarta löner. Flyttbranschens är desamma men där uppkommer problemen i regel när underentreprenörer används.

Skälen för utredningens bedömning

Taxi

Myndighetsföreträdare och branschfolk vittnar alla om att situationen i taxinäringen är sådan att det är näst intill omöjligt för en företagare,

som vill göra rätt för sig, att leva på sin verksamhet. Många företag som är verksamma i näringen överlever enbart därför att de inte betalar alla skatter och avgifter. Trots överetablering finns inte någon egentlig priskonkurrens. De förhållanden som råder i näringen leder till att även seriösa företagare, för att klara sig och företaget, ibland kan tvingas rucka på sina principer. Skatteundandraganden har förekommit i branschen under många år men förhållandena har avsevärt förvärrats efter avregleringen av taxinäringen 1990. Avregleringen har inte varit oproblematisk men det finns även positiva effekter som att det är lättare för kunderna att få tag i en taxi. Det delresultat som föreligger för den pågående granskningen av Stockholmsföretag visar, även om den taxering som slutligt fastställs av domstol blir något lägre än den som skattemyndigheten har bestämt, att skatteundandragandet är mycket stort i branschen. I detta sammanhang bör man hålla i minnet att den omständigheten att endast 400 av 1 200 företag vid den ifrågavarande växeln har granskats enbart beror på att resurserna är begränsade. Även om det troligen är de företag som har undanhållit de största intäkterna som har valts ut för granskning kan det förväntas att det också bland de ogranskade företagen finns en stor andel företag som har låtit bli att redovisa intäkter, om än i mindre omfattning än de som har granskats. Det finns fler beställningscentraler i Stockholms län och även många taxiföretag som inte är med i någon beställningscentral. Det finns ingen anledning tro att dessa företag skull fuska mindre än vad som visats vid granskningen av den nu ifrågavarande beställningscentralen.

Många företag som av skattemyndigheten i Stockholm har fått sina taxeringar höjda har fått det efter s.k. skrivbordsgranskning. Det är således i första hand intäkter som har varit möjliga att kontrollera mot beställningscentralens noteringar som har lett till höjningar. Någon närmare undersökning av hur intäkter undanhållits har inte gjorts. Det har emellertid visat sig vid dessa kontroller och vid andra kontrollaktioner mot taxiföretag, som ofta slutat med brottmålsdomar, att metoderna för att minska de redovisade intäkterna är avancerade. Det finns t.ex. särskilda dataprogram som på av företagaren begärt sätt krymper de intäkter som rätteligen borde framgå av taxametems registreringar. Förekomsten av krympningsprogram visar inte endast att det finns en icke föraktlig efterfrågan på sådana utan också att problemen i branschen är mycket allvarliga. Särskilt allvarligt är det dubbla fusk som påvisades i POLY-projektet där personer som erhållit sjukpension, arbetslöshetsersättning eller sjuklön kört taxi mot svart ersättning. För det första har trygghetssystem, som bekostas av skattebetalare, utnyttjats under falska förutsättningar. För det andra har statskassan gått

miste om skatte- och avgiftsintäkter, som alla skattebetalare får lida för genom att betala högre skatter och avgifter. Det dubbla fusket kan också betraktas som ett tredubbelt fusk om man tar med den illojala konkurrensen. De ohederliga företagen bedriver, genom att betala svarta löner och därmed begränsa utgifterna för skatter och avgifter, illojal konkurrens mot de företagare som fullgör sina skyldigheter. Det leder i sämsta fall till att den som arbetar svart medverkar till att den lojale arbetstagaren hos en seriös konkurrent får sluta sin anställning p.g.a. arbetsbrist.

Även om problemen kan antas vara störst i de tre storstäderna så innebär inte det att behovet av sanering är en ren storstadsfråga. Överetablering finns i alla stora och medelstora städer. Att problemen är stora utanför storstadsregionerna bekräftas av resultatet av den samordnade aktion som gjorts i Västmanlands län och som har nämnts ovan. När det t.ex. gäller svart-taxi, dvs. taxitrafik utan trafiktillstånd, så resulterade en kartläggning som polisen i Sundsvall gjorde i början av 1995 i att ett femtontal personer rapporterades för olaga yrkesmässig trafik. Det kan noteras att det för att rapportering skall kunna ske i regel fordras att samma person vid spaning iakttages med passagerare vid flera tillfällen.

Taxibranschen är en bransch där skatteundandraganden inte bara är vanliga utan ofta satta i system. De negativa effekterna av detta är påtagliga, inte enbart i form av förlorade skatteintäkter utan framför allt genom den illojala konkurrens som seriösa företagare drabbas och i värsta fall slås ut av.

Flyttbranschen

Såväl företrädare för branschen som Transportarbetarförbundet och myndighetsföreträdare med insyn i den del av åkeribranschen som utgörs av flyttföretagen anser att där finns stora problem med ekonomisk brottslighet. Den granskning som skattemyndigheten i Stockholms län har gjort visar också att skatteundandragandet är ansenligt.

Företrädare för branschen anser att ett särskilt problem är de stora förtjänster som arbetstagare kan göra genom att samtidigt lyfta t.ex. arbetslöshetsersättning och arbeta svart. Vid den granskning som skattemyndigheten i Stockholm har gjort av flyttbranschen finns misstankar mot flera personer om denna form av dubbelfusk. Dubbelfusk är, som anförts i föregående avsnitt om taxi, särskilt allvarligt.

I vissa fall är skatteundandragandet och svartjobben satta i system. Det finns personer som startar det ena oseriösa flyttföretaget efter det

andra. När ett bolag går i konkurs fortsätter man i ett annat. Enligt skatteförvaltningens uppfattning finns det inte några pengar att hämta när myndigheterna väl kommer en oseriös verksamhet på spåren. Betalningssäkring som metod att i ett tidigt skede säkra betalning för företagens skulder är meningslös i branschen.

Problemen är de typiska för entreprenadbranscherna, nämligen att underentreprenörer som inte betalar skatter och avgifter anlitas av huvudentreprenörer som ofta är seriösa. Genom att underentreprenörerna inte betalar skatter och avgifter kan de erbjuda sina tjänster till ett relativt lågt pris. På detta tjänar såväl huvudentreprenören, som därigenom själv kan hålla ett lägre pris, som underentreprenören och beställaren.

Flyttbranschen utmärks av stor variation på efterfrågan av tjänster. Sett under året sker de flesta flyttningar för företag under sommartid när produktionsstörningarna i regel är som minst. Stor är efterfrågan också vid månadsskiften och i samband med veckoslut. För att klara av variationerna i efterfrågan krävs god tillgång på extrapersonal i en eller annan form. Att underentreprenörer används i stor omfattning av ett företag är därför inte misstänkt i sig. Därmed skiljer sig denna entrepenadbransch från städbranschen.

Andra åkeriföretag

Enligt Ekobrottskommissionen var åkeribranschen en av flera branscher som var mer utsatt för ekonomisk brottslighet än andra branscher. Enligt Åkeriförbundet kan det också ha varit så tidigare, bl.a. beroende på överetablering inom godstrafiken. De skatterevisioner som nyligen har gjorts i Stockholm och Malmö ger inget stöd för att åkerinäringen, om flyttföretagen undantas, har större problem med skattefusk än andra branscher.

Det finns egentligen inte heller några strukturella orsaker som gör att denna slutsats bör ifrågasättas. De ordinära åkeriföretagen tillhör inte entreprenadbranscherna och inte heller kontantbranscherna. Många transportuppdrag förmedlas genom lastbilscentraler eller stora speditörer. Uppdragen faktureras eftersom uppdragsgivarna är företag eller myndigheter som bokför sina kostnader. Möjligheterna att kontrollera företagens intäkter är relativt goda, särskilt när uppdragen förmedlas genom en lastbilscentral. Även ett litet åkeriföretag har relativt stora investeringskostnader. Dessa får dras av och det finns därför ett incitament att bokföra intäkter. De olika faktorerna gör sammantaget att det finns skäl att utgå från att åkeribranschen, flyttföretagen undantagna, inte är mer belastad av ekonomisk brottslighet än andra branscher.

11.6.2 Hur skall taxibranschen saneras från ekonomisk brottslighet?

Utredningens förslag: Ett system med licensavgift bör utarbetas och införas i taxibranschen.

Taxifordonens taxametrar skall tömmas i en särskild tömningscentral.

Den som har begått ekonomiska brott skall inte få köra taxi.

Utredningen föreslår också att informationsutbytet mellan myndigheter skall underlättas för att effektivisera tillsynen av bl.a. taxi.

Utredningens förslag vad gäller offentlig upphandling har särskild betydelse för möjligheterna att hindra oseriösa taxiföretag från att få uppdrag av den offentliga sektorn.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Allmänt

Taxibranschen domineras av småföretagare. Kundkretsen är anonym och kontanttransaktioner förekommer i stor utsträckning. Det vanligaste fusket består i oredovisade intäkter, som används för att betala svarta löner och ersättning till företagaren. Möjligheterna att fuska på detta sätt är stora. På många orter finns det betydligt fler taxifordon än vad som svarar mot efterfrågan. Detta medför att det är svårt att försörja sig för en del taxiföretagare. Alltför många har valt att lösa problemet genom att inte betala skatter och avgifter. När taxeringen efter något eller några år höjts efter en skattekontroll och det är dags att betala skatterna och avgifterna finns inga medel kvar i företaget. Betydande resurser i form av spaning och skattekontroll fordras för att komma åt fusket. Upptäcktsrisken är liten.

För att sätta stopp för skatteundandragandet i taxibranschen måste de möjligheter som nu finns att fuska minska på ett eller annat sätt. En metod som minskar intresset för att fuska är att införa en skyldighet att betala skatter och avgifter upp till en viss nivå oavsett vilka intäkter som redovisas (licensavgiften). Detta har utredningen tidigare föreslagit i ett delbetänkande.

Med en licensavgift höjs ribban för skattebetalningar. Licensavgiften måste kompletteras med bättre kontrollmöjligheter. Kontrollen måste särskilt inriktas på företag som har större omfattning än vad som

svarar mot licensavgiften.

För en effektiv kontroll av taxibranschen fordras att myndigheterna har ett tillförlitligt kontrollmaterial. Det får man endast om taxiföretagarna tvingas att hos någon utomstående löpande lämna uppgifter om körningar och intäkter m.m. Antingen kan det ske genom en obligatorisk anslutning till en beställningscentral, som har till uppgift att samla och behålla taxiföretagens "kontrolluppgifter" eller också genom att fordonens taxametrar kontinuerligt kontrolleras och töms på uppgifter som sedan lagras hos tredje man.

Licensavgift för taxi

Utredningen har i ett delbetänkande redovisat en principskiss för en minimiskatt (licensavgift) för taxiföretag. Förslaget är i korthet följande.

Ett villkor för att få driva ett taxiföretag är att företaget betalar en licensavgift. Hur stor licensavgiften är beror på hur många fordon som finns i verksamheten och på hur dessa används. Fordonen delas in i olika kategorier. Ett fordon som används av endast en förare under obegränsad tid får en avgift. Om fordonet förs av två eller flera förare blir avgiften högre. Som bevis på betald licensavgift skall företaget få ett märke att fästa på fordonets framruta. Av märket skall framgå att avgift betalats samt vilken kategori som fordonet tillhör. En dispensmöjlighet skall finnas för glesbygdsföretag.

Licensavgiften har beräknats utifrån vad man normalt sett kör in med ett taxifordon under en månad och vad dessa intäkter, med hänsyn till att en eller flera personer får sin försörjning från taxirörelsen, genererar i skatter och socialavgifter. Hänsyn har tagits framför allt till de inbetalningar som skall göras för anställdas källskatter och arbetsgivaravgifter.

Kravet på en licensavgift har uttryckts så att taxiföretaget varje månad skall betala skatter och avgifter som minst uppgår till vad som svarar mot licensavgiften. Det betyder att det varje månad skall ske en avräkning. För ett seriöst företag med normala inkomster och utgifter medför förslaget om en licensavgift egentligen ingen ändring när det gäller storleken på löpande skatteinbetalningar eller för den delen på den slutliga betalningen. Ett seriöst företag betalar i dag redan skatter och avgifter som överstiger licensavgiften. För ett företag som underlåter att redovisa stora delar av intäkterna medför licensavgiften att såväl de löpande skattebetalningarna som den slutliga betalningen av skatter och avgifter blir större än i dag.

Systemet med licensavgift minskar möjligheterna till skatteundandragande. Alla måste betala en lägsta skatt som är baserad på verksamhetens omfattning. Det går inte längre att deklarera intäkter för tre fordon och i verkligheten ha sex fordon i trafik. Konkurrensvillkoren förbättras för de seriösa företagen. Genom att fordonen förses med märken kommer taxibranschen att lättare kunna kontrolleras av t.ex. polisen. I praktiken blir det omöjligt att driva taxirörelse utan att betala avgift eftersom licensmärkena kommer att uppmärksammas av såväl allmänheten som konkurrerande företagare.

Förslaget om en licensavgift har remissbehandlats. Enligt utredningens uppfattning bör ett lagförslag utarbetas i huvudsaklig överensstämmelse med principskissen (jfr kapitel 10).

Beställningscentraler

Före avregleringen av taxinäringen den 1 juli 1990 fanns en skyldighet för taxiföretag att vara anslutna till en beställningscentral. Dessa drevs i regel av en taxiförening. Det medförde i praktiken att taxiföretagen var tvingade att vara medlemmar i föreningen. Beställningscentralernas uppgift var bl.a. att samordna trafiken och svara för beställnings- och trafikledningsfunktioner.

Beställningscentraler finns även i dag men det är många åkare som inte är med i en central. En viktig uppgift för beställningscentralerna är att förmedla taxiuppdrag, vilket man gör bl.a. genom att ha en gemensam växel. Avtal om färdtjänst och andra offentliga uppdrag träffas ofta med en beställningscentral medan tjänsterna utförs av enskilda taxiföretag. Många gånger har beställningscentralerna krav på de anslutna företagen att utåt uppträda under centralens namn m.m.

Vissa beställningscentraler registrerar samtliga körningar som de anslutna företagen gör med taxametern påslagen. Dessa uppgifter kan användas av myndigheterna för kontroll av enskilda taxiföretag. En beställningscentrals registreringar har nyligen använts när skattemyndigheten granskade 400 företag i Stockholms län (se avsnittet om Ekonomisk brottslighet ovan).

Genom att föreskriva att taxiföretag skall tillhöra en beställningscentral, som skall ha vissa registrerings- och arkiveringsfunktioner, kan kontrollen av taxi bli effektivare än den är i dag. Med en möjlighet att jämföra registrerade och deklarerade intäkter ökar risken för att fusk upptäcks. Ännu effektivare kan kontrollen bli om centralerna lämnar kontrolluppgifter till skattemyndigheten avseende de anslutna företagen.

En föreskrift om obligatorisk tillhörighet till en beställningscentral fordrar en omfattande reglering. Den känsligaste frågan är att utforma reglerna så att konkurrensen inte hämmas och bäddar för kartellbildningar. I princip måste varje beställningscentral vara öppen för alla taxiföretag. Enligt utredningens uppfattning bör en återgång till obligatoriska beställningscentraler övervägas först om de andra metoder som utredningen har föreslagit inte har tillräcklig effekt på ekobrottsligheten i taxibranschen.

Tömningscentraler

Vid den granskning av taxibranschen som under senare år har skett på olika håll i landet har det visat sig att många taxiföretag har använt sig av relativt avancerade system för att dölja att intäkter inte redovisas. Man har t.ex. funnit att originalrapporter från taxametrar har slängts och ersatts av särskilt framställda rapporter. I de nya rapporterna har intäkterna krympts. Rapporterna har framställts genom ett särskilt krympningsprogram och till det yttre har de sett ut som en originalrapport.

Om uppgifter i taxametrar regelmässigt töms hos ett utomstående organ och lagras där ökar risken för upptäckt vid denna typ av manipulationer men också när mindre avancerade metoder används. Skattemyndigheten i Stockholm har som en del av taxiprojektet som nämnts granskat 400 företag som var anslutna till en stor beställningscentral. I en annan del av detta projekt har revisioner genomförts hos företag som är anslutna till en annan beställningcentral. Skattemyndigheten har vid dessa revisioner använt material från fordonens taxametrar som fanns lagrade hos ett taxameterföretag. De uppgifter som fanns där har jämförts med företagens deklarerade intäkter. Det finns ännu inte något resultat att redovisa från dessa revisioner.

Enligt 74 a § fordonskungörelsen (1972:595) skall taxameterutrustning besiktigas av en godkänd verkstad en gång per år. Vid besiktningen skall en kontrollrapport upprättas. I Vägverkets nya föreskrifter anges att en kontrollrapport skall innehålla bl.a. identifikationsuppgifter om taxiföretaget och innehållet i ackumulerande register.

Enligt utredningens uppfattning bör en skyldighet införas för taxiföretag att regelmässigt ur varje taxameter ta fram uppgifter och överföra dessa för arkivering hos ett utomstående organ. Bestämmelser om detta bör införas i fordonskungörelsen.

Vilka uppgifter skall tas med?

Enligt Vägverkets nya föreskrifter (VVFS 1997:190) skall taxametrar när det gäller köruppdrag bl.a. registrera identifikationsuppgifter för taxiföretaget och föraren, tidpunkt när uppdrag börjat och slutat, körsträckans längd och inkörd summa. Ett kvitto med löpnummer skall framställas. En körpassrapport med uppgifter i närmare 30 specificerade avseenden skall upprättas av taxametern när passet är slut. Den skall innehålla bl.a. identifikationsuppgifter för taxiföretaget och föraren, tidpunkt när passet började och slutade, tillryggalagd vägsträcka, antal köruppdrag med uppgifter om inkörd summa med mervärdesskatt särredovisad för varje uppdrag. Uppgifter om köruppdrag och körpass skall kunna överföras från taxametern till ett annat administrativt system. Det är därför möjligt att vid tömning av taxametrar inhämta en mycket stor mängd uppgifter.

Enligt vår uppfattning bör till tömningscentralen överföras de uppgifter som skall finnas i körpassrapporten och som avser identifikation av fordonet, företaget och föraren, körpass, körsträcka och enskilda köruppdrag. Därmed kommer tömningscentralen att ha uppgifter som motsvaras av de krav som ställs på en gemensam verifikation enligt bokföringslagen (jfr kapitel 9).

Närmare om tömning av taxametrar

Med den moderna teknik som finns i dag är det möjligt att tömma en taxameter per telefon, direkt från bilen eller från annan plats. Det innebär att det inte för företagen behöver vara särskilt besvärligt att göra detta. En förutsättning för att tömning via telefon skall kunna godtas är att de uppgifter som finns i taxametern inte utan mycket stora svårigheter kan förvanskas i samband med eller före överföringen. Det måste klart framgå att uppgifterna kommer oredigerade från en viss taxameter. Ändring av uppgifterna skulle annars kunna ske genom en mellanliggande överföring till ett krympningsprogram i en persondator.

Tömning kan också ske vid direkta besök hos tömningscentraler. Den som inte har en taxameter som godkänts för överföring via telefonledning bör vara hänvisad till denna metod.

Det bör också vara tillåtet att tömma taxametern hos en beställningscentral. Fordon som är anslutna till en beställningscentral skickar ofta via radiolänk uppgifter från taxametern kontinuerligt till centralen. Centralens uppgift är bl.a. att administrera kreditbetalningar. Överföringen av uppgifter sker ofta utan att taxiföraren kan påverka detta.

Om det hos en beställningscentral finns ett säkert system för att hantera uppgifter från taxametrar bör tömning till dessa godtas.

Överföring bör för att minnet inte skall bli fullt ske ungefär en gång per vecka. När tömning sker till en beställningscentral kan det ske löpande.

Det är närmast en uppgift för Vägverket att godkänna tömningscentraler. I denna uppgift ingår att fatta beslut om en viss beställningcentral, ofta en ekonomisk förening, kan godtas som tömningscentral. I Vägverkets uppgifter ingår också att lämna närmare föreskrifter om vilka uppgifter som skall överföras, hur arkivering skall ske m.m.

Egensanering

Egensanering som en metod att komma åt ekonomisk brottslighet innebär att branschorganisationerna ställer krav bl.a. på ekonomisk redlighet hos sina medlemmar och att man också kontrollerar dem.

Taxiförbundet har som krav för medlemskap att företaget innehar ett trafiktillstånd. Detta innebär att endast de som har bedömts lämpliga av länsstyrelsen kan bli medlemmar i branschorganisationen. Det är svårt att se vilka ytterligare krav utöver de som gäller enligt 6 § YTL som Taxiförbundet, som ett led i egensanering, skulle kunna ställa på sina medlemmar. Även om man tänker sig att strängare regler skulle gälla medlemskap uppkommer problem med hur man skall kunna kontrollera efterlevnaden.

För att egensanering skall fungera som metod mot ekobrottslighet fordras att det är hög organisationsgrad bland företagarna och att medlemskap i branschorganisationen särskilt värderas av dessa. Ytterligare en förutsättning är att en majoritet av företagarna eller de tongivande, p.g.a. av ekonomi eller annat, är ense om att ställa etiska krav på sig själva och sina kollegor. Det är tveksamt om detta gäller för en bransch som taxi. Det har delvis att göra med att kunderna knappast kan skilja på ett medlemsföretag och ett annat taxiföretag. Även om det vore möjligt är ofta det främsta intresset hos enskilda kunder att få en transport. I taxi är man inte heller som i entreprenadbranscherna beroende av varandra som beställare eller utförare av tjänster, vilket är omständigheter som har stor betydelse för möjligheterna att ställa krav.

Sammanfattningsvis anser utredningen att egensanering endast kan få begränsad betydelse för att komma till rätta med den ekonomiska brottsligheten inom taxinäringen. Detta hindrar inte i och för sig att branschorganisationerna bör uppmanas att öka insatserna i form av information och utbildning för att bekämpa ekobrottsligheten och den osunda konkurrensen.

Taxiförare och ekobrott

Att en taxiförare har gjort sig skyldig till ekonomiska brott är inte ett hinder för att få förarlegitimation. Skälet är att syftet med vandelsprövningen av presumtiva taxiförare är att stärka passagerarnas trygghet och säkerhet och ekonomisk brottslighet anses därför inte diskvalificerande.

En förutsättning för den ekonomiska brottsligheten i många av de branscher som är särskilt utsatta för detta är att det finns anställda som är villiga att helt eller delvis arbeta för en svart lön. Detta förhållande bör således beaktas och motarbetas.

Eftersom det kan antas att de som tidigare gjort sig skyldiga till ekonomiska brott utgör en särskild riskgrupp i en så utsatt bransch som taxi, bör de inte få förarlegitimation. De tidsgränser på mellan tre och fem år som tillämpas beträffande annan brottslighet bör gälla även denna typ av brottslighet.

På motsvarande sätt bör ekonomiska brott kunna utgöra grund för återkallelse av förarlegitimation.

De brott som bör beaktas är samma som har betydelse för ett trafiktillstånd.

Det är en fråga för Vägverket att ta upp detta i sina föreskrifter och allmänna råd. För att Vägverket skall få kännedom om domar avseende ekonomiska brott krävs ett tillägg i 83 § körkortsförordningen (1977:722) som reglerar i vilka fall Vägverket skall underrättas om domar.

Offentlig upphandling m.m.

Av taxibranschens intäkter 1984 stod de samhällsbetalda resorna för drygt hälften (prop. 1987/88:78 s. 37). Motsvarande andel var år 1994 som nämnts tidigare en tredjedel. Genom att en stor del av taxibranschens intäkter betalas av skattemedel kan den offentliga sektorn ställa särskilda krav när avtal träffas.

Hur de skattefinansierade köpen av taxitjänster kan bli bättre genom utökad kontroll vid upphandling och effektivare avtalsbestämmelser beskrivs i avsnittet om Offentlig Upphandling.

Även utredningens förslag om specificerade uppgifter om anställda vid betalning av preliminära skatter och arbetsgivaravgifter får betydelse för möjligheterna att kontrollera förekomsten av svart arbetskraft i taxi. Framför allt har uppgiftsskyldigheten preventiv effekt.

11.6.3 Hur skall flyttbranschen saneras från ekonomisk brottslighet?

Utredningens förslag: Flyttföretag skall i likhet med företag i andra entreprenadsbranscher prövas särskilt innan F-skatt beviljas.

Huvudentreprenör som anlitar en underentreprenör för flyttarbete skall göra skatteavdrag även om underentreprenören har F-skatt.

Utredningen föreslår också ändringar i yrkestrafiklagstiftningen som berör bl.a. flyttföretagen.

Även andra förslag som rör flera branscher får betydelse för flyttbranschen. Detta gäller särskilt förslagen om offentlig upphandling och specificerade uppgifter om anställda vid inbetalning av preliminära skatter och arbetsgivaravgifter.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Särskild F-skatteprövning och skatteavdrag för underentreprenörer

De problem med ekonomisk brottslighet som finns i flyttbranschen är de som är vanliga för entreprenadbranscherna. Seriösa företag åtar sig uppdrag som sedan i praktiken helt eller delvis utförs av underentreprenörer. Underentreprenörerna har i förhållande till de kostnader som är förknippade med uppdragen relativt låga priser på sina tjänster. Orsaken till detta är att arbetskraften får svarta löner vilka betalas med intäkter som inte redovisas.

För att minska möjligheterna till denna form av skattefusk föreslår utredningen att företagen i entreprenadsbranscherna, bygg, städ och flytt, skall få F-skatt först efter fördjupad prövning. Alla personer med inflytande skall prövas och tidigare brottslighet skall vägas in. I flytt- och städbranscherna krävs ytterligare insatser. Utredningen föreslår därför att huvudentreprenör, även om underentreprenören har F-skatt, från det belopp som utbetalas till denne för flytt- och städarbete skall göra skatteavdrag. Förslagen om skärpt F-skatteprövning och skatteavdrag presenteras i kapitel 14 "Metoder för entreprenadbranscherna".

Egensanering

Sveriges Möbeltransportörers Förbund som organiserar flyttföretag har ett 50-tal medlemmar, som nästan alla också är med i Åkeriförbundet.

SMF och Svenska Förbundet för Internationella Möbeltransportörer (SFIM) som organiserar företag som ägnar sig åt internationella flyttuppdrag har i en arbetsgrupp tillsammans med bl.a. företrädare för skattemyndigheten och polisen gjort en probleminventering (se ovan avsnittet om Ekonomisk brottslighet).

Branschorganisationerna SMF och SFIM avser att starta en utåtriktad kampanj och arbeta för egensanering i syfte att komma till rätta med problemen med oseriösa konkurrenter.

Utöver de krav som organisationerna i dag ställer på sina medlemmar om innehav av trafiktillstånd och F-skattesedel, vilket som tidigare angetts indirekt innefattar en lämplighetsprövning, skall medlemmarna förbinda sig att varken direkt ellet indirekt anlita svart arbetskraft eller ta emot svart betalning. Om det upptäcks att en medlem har gjort detta skall han betala ett vite till förbundet. För varje tillfälle som en överträdelse har skett skall erläggas ett belopp som motsvarar ett basbelopp, dvs. ca 35 000 kr i dag.

Samtliga anställda skall bära särskilt legitimationskort och namnlistor över personal som utför visst arbete skall finnas. SMF och SFIM skall utse auktoriserade revisorer som skall ha rätt att göra kontroller i medlemmarnas bokföring för att se till att verksamheten bedrivs lagenligt. Medlem skall som huvudentreprenör ställa samma krav på sina underentreprenörer som branschorganisationen ställer på honom som medlem. Även underentreprenörers anställda skall kontrolleras på arbetsställena i syfte bl.a. att upptäcka bidragstagare. Medlem som inte följer reglerna kan uteslutas.

De insatser som planeras av branschorganisationerna kan få stor betydelse för att öka seriositeten bland företagarna i branschen. Denna insats behövs vid sidan av de insatser som utredningen föreslår bl.a. om effektivare offentlig upphandling och skatteavdrag för underentreprenörer.

Offentlig upphandling m.m.

Den offentliga sektorn är en stor köpare av tjänster från bl.a. entreprenadbranscherna. Det gäller även flyttjänster. I avsnittet om *offentlig upphandling* lämnar utredningen flera förslag om hur den offentliga upphandlingen kan effektiviseras i syfte att hindra oseriösa företag från att få uppdrag som betalas av offentliga medel. Det är fråga om både lagändringar och förslag om avtalsreglering som får betydelse för flyttbranschen.

Även utredningens förslag om att näringsidkare skall kunna åläggas

att varje månad lämna *specificerade uppgifter om anställda* i samband med betalning av preliminär skatt och arbetsgivaravgifter får betydelse i flyttbranschen. Uppgifterna kan användas av myndigheterna vid kontroll av förekomsten av svartjobb i företagen.

11.6.4 Förbättringar i nuvarande regelsystem för yrkestrafik m.m.

Utredningens förslag: Länsstyrelserna skall bl.a. genom samarbetning av register få bättre tillgång till uppgifter som behövs för tillstånd och tillsyn.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Allmänt

Oavsett vilken metod man väljer för att sätta stopp för fusket i taxibranschen och flyttbranschen bör vissa ändringar göras i det nuvarande regelsystemet. Ändringar som framför allt syftar till att effektivisera myndigheternas arbete med tillsynen av yrkestrafiken i dess helhet. Förslag om ändringar i yrkestrafiklagstiftningen presenteras nedan.

Trimning av nuvarande regler

Vandelsprövning sker redan i dag

En förhållandevis ingående prövning sker redan i dag av den som vill etablera sig inom yrkestrafiken och det är möjligt att återta ett tillstånd om de förutsättningar som fanns när tillståndet gavs ändras. Innan ett tillstånd beviljas sker kontroll av om den sökande har dömts för brott, om denne har skulder och också i viss mån av de ekonomiska förutsättningarna för företaget. Domar som ligger mellan tre och fem år tillbaka i tiden beaktas.

Regleringen och den förhållandevis ingående prövningen har *inte hindrat ett omfattande skattefusk* inom taxi- och flyttbranschen. Av detta kan man sluta sig till att det, med den information som står till buds, inte i förväg går att avgöra vem som är en presumtiv fuskare. Inte heller synes risken för att ett tillstånd återkallas, och att därmed oftast möjligheten till försörjning försvinner, väga särskilt tungt vid en

jämförelse med de möjligheter till förtjänst som oredovisade intäkter innebär.

En positiv och inte mätbar effekt av prövningen och kravet på tillstånd är förstås att många *olämpliga företagare,* som annars skulle ha kunnat etablera sig inom yrkestrafiksektorn, *utestängs.*

Kan lämplighetsprövningen bli bättre?

Det har inte från något håll framförts någon allvarligare kritik mot den nuvarande lämplighetsprövningen. Inte heller har det på annat sätt framkommit några omständigheter som tyder på att där finns några grundläggande brister eller större problem. Det är således endast skärpningar av gällande krav och andra mindre ändringar i själva prövningen som kan vara aktuella.

Krav på större ekonomiska resurser hos trafikföretagen har framförts från några håll som en metod att öka seriositeten bland företagarna. Ett förslag om en höjning av de ekonomiska miniminivåerna har lämnats av Yrkestrafikutredningen och behandlas nu inom Kommunikationsdepartementet.

Vad som *ytterligare* skulle kunna göras när det gäller de *krav* som skall ställas på den som *söker tillstånd* och *prövningen* av ansökan är att beakta pågående brottsutredningar och granskning hos skattemyndigheten. En annan möjlighet är att fordra att tillståndshavaren skall ha en godkänd eller auktoriserad revisor. För att inte tveksamma fall skall passera lämplighetsprövningen kan, i likhet med vad som nu gäller för serveringstillstånd, föreskrivas att det är sökanden som skall visa att han är lämplig.

Med en skyldighet för sökanden att visa sin lämplighet kan större krav ställas på olika utredningar om finansiering m.m. vid misstänkt bulvanskap (jfr om bulvaner i avsnittet om Restaurangbranschen).

Skattebeslut, pågående ärenden om skatt och utredning om brott

Länsstyrelsen får i normala fall kännedom om *skattebeslut* först när RSV, sedan indrivning påbörjats, har registrerat skattefordran som obetald i utsökningsregistret.

Enligt 4 § indrivningsförordningen (1993:1229) skall indrivning begäras senast två månader efter att fordran skulle ha betalats. För vissa fordringar är tidsfristen senast fem månader efter förfallodagen. Det kan således dröja innan ett skattebeslut "tillkännages" i utsökningsregistret. I tillståndsärendet bör i vissa fall ett skattebeslut ha betydelse.

Det kan t.ex. senare visa sig att sökanden senare blir restförd och inte kan betala inom rimlig tid. Då skall trafiktillståndet enligt praxis återkallas. Eftersom de omständigheter som beslutet om återkallelse grundas på i princip fanns redan när tillståndet lämnades kan hävdas att ett tillstånd aldrig borde ha givits. Länsstyrelen bör således beakta skattebeslut när tillstånd söks.

En skyldighet att vid tillståndsprövning beakta skattebeslut fordrar att länsstyrelsen får kännedom om dem. Eftersom skattebeslut är offentliga föreligger inga sekretesshinder. Praktiskt skulle länsstyrelsen kunna få dessa uppgifter genom att till skattemyndigheten skicka en lista på nya ansökningar. Skattemyndigheten skulle därefter kontrollera vilka beslut som fattats under senare tid och underrätta länsstyrelsen om dessa.

Pågående brottsutredning och granskning hos skattemyndigheterna beaktas redan i dag om länsstyrelsen får kännedom om ärendena. När det gäller pågående brottsutredningar kan i utdrag ur polisregister tas in uppgift om misstanke om brott. Kännedom om pågående skatteärenden kan länsstyrelsen t.ex. få om en person som skall prövas enligt 6 § YTL är eller har en ledande ställning i ett annat trafikföretag än sökandebolaget. Emellertid är det en mycket grannlaga uppgift för länsstyrelsen att under pågående handläggning av ärenden hos polisen och skattemyndigheten göra egna bedömningar och lägga dessa till grund för t.ex. ett avslagsbeslut. Å andra sidan är det stötande om tillstånd beviljas när sökanden är föremål för brottsutredning och åtalsbeslut kan väntas inom en kortare tid. Detsamma gäller i princip skatteutredningar om de kan förväntas leda till beslut om en väsentlig höjning av taxeringen.

Enligt utredningens uppfattning bör länsstyrelsen i tillståndsärenden beakta pågående utredningar om brott. Detsamma gäller skatteutredningar. Givetvis måste en samlad bedömning göras av om sökanden är lämplig eller inte. I denna får vägas in vad man känner till om pågående undersökningar.

Ett krav på att sökanden skall visa sin lämplighet medför inte en allmän skärpning av kraven på sökanden. Däremot medför det att det blir möjligt att neka tillstånd i tveksamma fall. Dit kan vid en samlad bedömning höra fall där företrädare för ett sökandebolag står under utredning för bokföringsbrott i en verksamhet som han tidigare drivit. Tveksam till att ge ett nytt tillstånd bör man också vara om det i skattepromemorior föreslås stora höjningar av ett sökandeföretags taxering. Företaget bör då kunna visa att det inom rimlig tid kan betala en eventuell skatteskuld. Med ett krav på att sökanden skall visa sin lämplighet blir det i praktiken för några få svårare än i dag att få

tillstånd, vilket också är avsikten.

Länsstyrelsen får redan enligt gällande regler kännedom om en person som skall lämplighetsprövas är misstänkt för brottslighet. Uppgifter om skatteskulder får man inte innan de registrerats i utsökningsregistret. För att pågående skatteutredningar och skatteskulder i ett tidigare skede skall kunna beaktas i tillståndsärenden så måste skattemyndigheten underrätta länsstyrelsen.

Enligt 9 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) är huvudregeln att sekretess gäller för uppgifter hos skattemyndigheten om enskilds ekonomiska förhållanden. Ett viktigt undantag härifrån är skattemyndighetens beslut. För att skattemyndigheten till länsstyrelsen skall kunna lämna uppgifter som finns i t.ex. en revisionspromemoria krävs dels en föreskrift om uppgiftsskyldighet, dels att uppgifterna hos länsstyrelsen skyddas av sekretess. En bestämmelse om uppgiftsskyldighet kan införas i YTF och en regel om sekretess kan införas genom ett tillägg i 9 kap. 24 § sekretesslagen (1980:100).

Revisorskrav

Aktiebolag måste ha en godkänd eller auktoriserad revisor. Samma krav skulle kunna införas även för yrkestrafikföretag som drivs av enskilda näringsidkare eller handelsbolag. Kravet skulle kunna vara obligatoriskt för nyetablerade företagare med möjlighet för länsstyrelsen att efter ett år bevilja dispens från kravet.

Ett annat sätt att nå samma syfte är att föreskriva att åkerier och taxiföretag skall drivas i *aktiebolagsform*. En sådan ordning ökar kravet på *eget kapital* även om också ett sådant krav förstås kan kringgås.

Fördelen med en kvalificerad revisor är att företagen får god ordning på sina papper. Nackdelen för företagen är att det uppstår en merkostnad för en kvalificerad revisor. Möjligheten att låta bli att ta med en del intäkter och motsvarande lönekostnader finns kvar även om man har en kvalificerad revisor. Emellertid torde ett sådant krav ha en preventiv effekt, dels genom att färre oseriösa företagare etablerar sig, dels genom att det sprids en medvetenhet om att det krävs kunskap för att vara företagare.

Effekterna på den ekonomiska brottsligheten av att företagen har en kvalificerad revisor torde vara begränsad. När det gäller aktiebolagsformen så används denna inte sällan just vid olika former av ekonomisk brottslighet. En fördel ur ekobrottslingens synpunkt är att det inte finns något personligt ansvar för ett aktiebolags skulder.

Med hänsyn till den begränsade betydelse ett krav på kvalificerad revisor kan förväntas ha på skattefusket inom den yrkesmässiga trafiken och till att kostnaderna för detta är relativt höga och skulle drabba alla företag i branschen anser utredningen inte att detta krav bör införas.

Tillsynsfrågor

Kan tillsynen förbättras?

Vid tillsynen har länsstyrelsen behov av uppgifter från samma källor som när ett tillstånd ges, dvs. från bolagsregistren, utsökningsregistret och polisregistret. Uppgifterna i dessa register skall jämföras med dem som finns i yrkestrafikregistret om tillståndshavare, trafikansvarig och andra ledande personer i företaget. En jämförelse av uppgifterna i yrkestrafiksregistret med dem i de andra register som är betydelsefulla vid tillsynen kan göras på olika sätt. Det kan t.ex. ske genom att den myndighet som ansvarar för ett register underrättar länsstyrelsen om ändringar beträffande den som är registrerad i yrkestrafikregistret. En annan möjlighet är att samköra yrkestrafikregistret med ett eller flera av de andra registren.

I dag får länsstyrelserna uppgifter om förändringar beträffande tillståndshavares och trafikansvarigas skatteskulder genom att yrkestrafikregistret sambearbetas med utsökningsregistret. Yrkestrafikutredningen har föreslagit att den personkrets beträffande vilken det inhämtas uppgifter om utvidgas till att avse alla som lämplighetsprövats enligt 6 § YTL. Branschsaneringsutredningen förordar att förslaget genomförs. För att ytterligare underlätta länsstyrelsernas arbete med tillstånd och tillsyn bör de få direktåtkomst till utsökningsregistret. När ärenden om återkallelse p.g.a. skatteskulder skall avgöras kan kontroll av skuldernas storlek ske via egen terminal. I dag sker kontrollen genom tidsödande efterfrågningar per telefon till kronofogdemyndigheterna.

Enligt Branschsaneringsutredningens uppfattning är den bästa lösningen även när det gäller få in uppgifter om andra förändringar att *samkörning* sker mellan *yrkestrafikregistret* och *ifrågavarande register* på samma sätt som i dag sker beträffande utsökningsregistret och yrkestrafikregistret. På sätt som föreslagits av Yrkestrafikutredningen bör den personkrets beträffande vilken samkörning skall ske omfatta alla personer som har lämplighetsprövats. Genom en sambearbetning mellan yrkestrafikregistret och bolagsregistren får länsstyrelsen automatiskt kännedom om personförändringar i företagens ledningar och

kan vid behov agera. En sambearbetning mellan bolagsregistren och yrkestrafikregistret fordrar tillstånd av Datainspektionen.

Vid en kontroll som gjordes 1996 gemensamt av länsstyrelsen i Västernorrlands län och PRV visade det sig att 85 bolag med trafiktillstånd hos PRV hade registrerat ändringar i den personkrets som omfattades av lämplighetsprövningen men inte anmält ändringarna till länsstyrelsen (länsstyrelsens i Västernorrlands län rapport till Riksåklagaren av den 27 januari 1997, bilaga 4). Det finns således ett behov att kontrollera detta även om det endast i ett litet antal fall kan antas att personförändringarna har någon inverkan på trafiktillståndet.

Samkörning bör också ske mellan uppgifterna i polisregistret och de i yrkestrafikregistret. Sökningen bör gälla hela den personkrets som omfattas av prövningen enligt 6 § YTL. Yrkestrafikutredningen har föreslagit att länsstyrelsens nuvarande terminalåtkomst till uppgifter i polisregistret, som endast gäller när tillstånd söks och den som ansöker, utvidgas till att avse alla som prövas enligt 6 § YTL och till det löpande tillsynsarbetet. Ändringarna skulle medföra att länsstyrelsen löpande får uppgifter om laglydigheten hos de ledande personerna i ett trafikföretag och därtill kan göra egna kontroller av om det finns några nya uppgifter. Förslaget bör genomföras snarast.

Kan återkallelse ske tidigare?

Enligt nuvarande regler och praxis återkallar länsstyrelsen trafiktillstånd när en företrädare eller trafikansvarig har dömts för t.ex. ekonomiska brott och domen har vunnit laga kraft. Ett annat vanligt skäl är att företaget eller en ledande person i detta har skatteskulder registrerade i utsökningsregistret som inte betalas och det inte heller finns en avbetalningsplan. Frågan är om återkallelse av ett tillstånd skulle kunna tas upp till prövning redan vid en viss grad av brottsmisstanke eller t.ex. när skattemyndigheten har upprättat en revisionspromemoria.

Yrkestrafikutredningen har när det gäller brott tagit avstånd från att återkallelse skulle kunna ske innan det finns en lagakraftvunnen dom. Detta bör också vara huvudregeln men från denna bör i vissa fall kunna göras undantag.

Återkallelse i detta tidiga skede torde vara motiverad i de fall där det vid granskningen framkommit omständigheter som visar att företrädarna för trafikföretaget inte uppfyller lämplighetskravet. Ett viktigt sådant är när det finns en fällande brottmålsdom i två instanser. Då bör det föreligga särskilda förhållanden för att inte ta upp frågan om

återkallelse eller varning.

Undantagsvis kan det även finnas fall när det kan vara befogat att ta upp frågan om att återkalla ett tillstånd redan när åtal väcks, t.ex. när gärningen är erkänd. Det kan ju också förekomma att det finns flera olika samverkande faktorer varav en av dem är att åtal har väckts för ett brott. Inte heller skall en dom eller restföring hos kronofogdemyndigheten behöva inväntas när det av en skattepromemoria framgår att bokföringen saknas helt eller är mycket bristfällig och företaget t.ex. har skönstaxerats.

När en fråga om återkallelse av ett tillstånd tas upp får tillståndshavaren möjlighet att i det ärendet bemöta de anklagelser som riktas mot honom. Eventuella invändningar måste givetvis beaktas och kan förstås medföra att ett tillstånd inte kan återkallas förrän i ett senare skede.

Det är viktigt att ett ingripande sker så tidigt som möjligt eftersom den som vet med sig att processen kommer att sluta med att tillståndet återkallas ofta inte har någon anledning att under väntetiden följa lagar och bestämmelser. Man ska också komma ihåg att möjligheterna att förhala en dom eller ett beslut i domstol är goda för den som vill det. Med en möjlighet att återkalla ett tillstånd innan en dom har vunnit laga kraft kan länsstyrelsen hindra direkt stötande fall från att uppkomma.

Möjligheten att beakta brott och skatter tidigare än vad som sker i dag fordrar en ändring av 11 a § YTF.

Samverkan mellan myndigheter

Ytterligare en möjlighet att förbättra tillsynen är att utveckla samarbetet mellan de myndigheter som på ett eller annat sätt kommer i kontakt med yrkestrafiken. Under senare år har i de allra flesta länen startats olika projekt – i samverkan mellan myndigheter och ibland även organisationer – i syfte att sätta stopp för den ekonomiska brottsligheten. Flera av dessa aktioner har riktats mot den yrkesmässiga trafiken. Särskild granskning av den yrkesmässiga trafiken, ofta med inriktning på skatteundandragande, har genomförts eller pågår i hälften av landets län. Granskningen ingår som en del av arbetet inom det regionala samverkansorgan för bekämpning av ekonomisk brottslighet som finns i varje län. Myndighetssamverkan beskrivs närmare i kapitel 18.

När det gäller yrkestrafiken kan här nämnas att kontrollen av denna varit mycket framgångsrik när man ser till bl.a. taxeringshöjningar.

Myndighetssamverkan är en bra metod för att motarbeta och hindra ekonomisk brottslighet inom yrkestrafiken. I likhet med andra områden bör här ske ett utvidgat informationsutbyte, mellan olika län och mellan olika myndighetstyper, för att ytterligare effektivisera denna metod.

I detta samverkansorgan kan de närmare formerna för samarbetet bestämmas.

Faktureringsbranscher

Inledning

Med faktureringsbranscher avser utredningen branscher där företagen till skillnad mot i kontantbranscherna som regel fakturerar kunder för utförda arbeten eller levererade varor. Kunderna är ofta andra företag eller den offentliga sektorn. Köparna har behov av verifikationer för att styrka kostnader i redovisning och deklaration. Beloppen är sällan obetydliga. Faktureringsbranscherna skiljer sig härigenom i väsentliga avseende från kontantbranscherna som i huvudsak vänder sig till konsumenter som saknar intresse av kvitto.

Bland faktureringsbranscherna behandlar vi *åkerier*, där vi gjort en uppdelning mellan *lastbilsåkerier* och *flyttbranschen*. *Taxi* är en typisk kontantbransch men brukar hänföras till åkeribranschen, om man ser till verksamhetes form och inte till de strukturella faktorer som är av intresse från ekobrottssynpunkt. Mot bakgrund av att dessa branscher regleras genom yrkestrafiklagen redovisas de samlat i kapitel 11 om yrkestrafik.

Inom faktureringsbranscherna kan gruppen entreprenadbranscher särskiljas. Det är företag som utför entreprenadarbeten. Ofta är andra näringsidkare med i bilden och företaget är verksamt som huvud- eller totalentreprenör eller som underentreprenör åt andra entreprenadföretag. I kapitel 12 och 13 behandlar utredningen *bygg- och städbranschen*. Även *flyttbranschen* som beskrivs i kapitel 11 räknas till entreprenadbranscherna. Vidare redovisas utredningens förslag om det specifika entreprenadproblemet i kapitel 14 (bygg, flytt och städ).

12 Byggbranschen

Sammanfattning

Utredningen anser att delar av byggbranschen är utsatt för ekonomisk brottslighet. Problemen är koncentrerade till skatteundandraganden som allvarligt försämrar de seriösa företagens konkurrenssituation. Branschspecifikt är det fråga om skatteundandraganden dels genom underentreprenörer, dels genom att svarta arbeten utförs till konsumenter. Skatteundandragandet genom underentreprenörer kan ske på olika sätt men gemensamt är att inkomster inte redovisas hos underentreprenörer. De svarta inkomsterna används till svarta löner till arbetstagare och som svart ersättning till ägare och företagsledare.

Eftersom delar av branschen består av en stor andel småföretag tillkommer former av skatteundandraganden som är vanliga för småföretag i allmänhet, t.ex. att privata kostnader belastar rörelsens resultat.

För att komma till rätta med skatteundandragandet föreslår utredningen att skärpta regler skall införas för att få F-skattsedel. Utfärdas inte F-skattsedel eller återkallas F-skattsedeln tilldelas näringsidkaren A-skatt vilket får till följd att en uppdragsgivare, t.ex. en beställare eller en huvudentreprenör, skall göra skatteavdrag.

En betydelsfull köpare av bygg- och anläggningsarbeten är den offentliga sektorn och utredningen föreslår att upphandlingen skall skärpas i syfte att få bort oseriösa näringsidkare. Utredningen föreslår ändringar i lagen om offentlig upphandling som ökar bl.a. kontrollen av låga anbud genom att orimligt låga anbud skall förkastas om inte anbudsgivaren kan ge någon rimlig förklaring.

På upphandlingsområdet rekommenderar utredningen olika metoder att avtalsvägen motverka ekonomisk brottslighet. Avtal med huvudentreprenör bör regelsmässigt innehålla krav på att underentreprenörer skall godkännas av beställaren innan de anlitas. Vidare bör avtalen innehålla krav på att personalen skall bära namnbrickor och att listor skall ges in till den upphandlande enheten på vilka personer som har tillträde till byggarbetsplatsen.

Nära upphandlingen ligger en ökad samverkan mellan myndigheter och branschen. Skatteförvaltningens service- och kontrollprojekt för Höga kusten-bron och Öresundsbron är exempel på hur man kan

minska skatteundandragandet vid stora entreprenadarbeten där även internationella aspekter kommer in i bilden.

För att komma till rätta med skatteundandragandet i konsumentsektorn behövs stimulanser för att minska skattekilarna. Utredningen föreslår därför att en permanent skattereduktion införs för utgifter för reparationer, ombyggnader och tillbyggnader av småhus och bostadsrätter.

Utredningen föreslår att statliga subventioner som införs på byggsidan skall utformas på ett sådant sätt att svarta arbeten motverkas. Det kan – i likhet med vad som redan gäller för vissa stöd – ske genom krav på att kostnaderna skall styrkas genom fakturor och att de företag som anlitas har F-skattsedel.

Utredningen bedömer att den egensanering som sker i branschen är ett viktigt medel för att sanera branschen från oseriösa företag. På egensaneringens område har mycket hänt sedan ekobrottskommissionen för mer än tio år sedan utredde bl.a. byggbranschen. Som exempel kan nämnas att branschorganisationer ställer etiska krav för medlemskap. Det är angeläget att egensaneringen fortsätter.

Utredningen bedömer också att de auktorisations- och garantisystem som införts i byggbranschen för att säkerställa att arbeten håller hög kvalitet inte enbart är ett incitament för de anslutna företagen att driva en seriös verksamhet utan också för köparna att efterfråga arbeten från en sådan verksamhet. Auktorisationssystemen torde ha betydelse både för den privata och offentliga upphandlingen samt konsumentsektorn.

12.1 Beskrivning av branschen

Enligt SCB uppgår antalet företag inom näringsgrenen byggverksamhet till omkring 46 000.

Byggbranschen är en betydelsefull industrigren som direkt och indirekt sysselsätter många personer. Man räknar med att 10–12 procent av de yrkesverksamma i landet är beroende av byggandet för sin försörjning.

Byggbranschen omfattar många olika yrkesområden och delas därför upp i olika delbranscher. Delbranscherna är sinsemellan olika genom att vissa arbeten kräver hög kompetens, t.ex. installationer inom el och vvs, medan andra arbeten, som regel kan utföras utan formell utbildning. Delbranscherna är också olika när det gäller företagsstruktur.

Den del av branschen som är inriktad på att uppföra anläggningar och byggnader domineras av ett fåtal stora företag. De femton största

byggföretagen beräknas ha knappt 50 procent av den tillgängliga byggmarknaden.

Maskinentreprenad, byggnadsplåtslageri, glasmästeri, golvläggning och måleri domineras av små företag och inslaget av enmansföretag är betydande.

Rörinstallatörer domineras antalsmässigt av enmansföretag och företag med få anställda. Omsättningsmässigt utgör deras andel av marknaden en mindre del. Marknaden domineras av ett fåtal stora rikstäckande företag.

12.2 Uppfattningen i branschen om den ekonomiska brottsligheten

Det är svårt att besvara frågan om en bransch är särskilt utsatt för ekonomisk brottslighet eller inte eftersom det kräver stora undersökningar, där också branscherna jämförs med varandra. En viktig informationskälla är branschorganisationer, fackföreningar och andra organ som företräder branschen. Nedan följer en sammanställning över olika organisationers uppfattning om förekomsten av ekonomisk brottslighet i den egna branschen. Organisationerna och deras arbete för att motverka ekonomisk brottslighet beskrivs längre fram.

– Branschorganisationen *Byggentreprenörerna* anser att branschen har ett oförtjänt dåligt rykte och menar att det förekommer oegentligheter, men i delar av byggbranschen. Särskilt konsumentsektorn anses ha problem.

– *Stockholms Byggmästareförening* anser att problemen med svarta arbeten och illojal konkurrens är påtagliga, särskilt i storstadsområdena, även om den exakta omfattningen av naturliga skäl är svår att fastställa.

– Branschorganisationen *Installatörerna* anser att problemen inte är så stora inom el-, kyl-, vvs- och plåtbranschen.

– Branschorganisationen *Maskinentreprenörerna* menar att problemen vara stora inom maskinentreprenadbranschen under 1970-talet, men att förhållandena har blivit bättre sedan dess.

– Branschorganisationen *Målaremästarnas Riksförening* anser att problemen med svarta arbeten är stora inom måleribranschen.

– Fackförbundet *Svenska Byggnadsarbetareförbundet* och lokalavdelningen *Byggettan* anser att problemen med svart arbetskraft är stora i byggbranschen, särskilt i storstadsområdena.

– *Svenska Målareförbundet* anser att problemen med ekonomisk

brottslighet i måleribranschen är stora och att de ökar, mycket beroende på överetablering av enmansföretag.

– Fackförbundet *Svenska Elektrikerförbundet* anser att problemen med ekonomisk brottslighet inte är särskilt stora inom elinstallationsbranschen.

– Fackförbundet *Svenska Bleck- och Plåtslagareförbundet* anser att problemen med ekonomisk brottslighet inom plåtslageribranschen är små.

12.3 Undersökningar av branschen

I detta avsnitt redovisas olika undersökningar som gjorts för att kartlägga byggbranschen när det gäller ekonomisk brottslighet, skatteundandraganden m.m.

Flertalet undersökningar baseras på skatterevisioner, där det främsta syftet naturligtvis varit att kontrollera underlaget för beskattningen och inte att upptäcka oegentligheter som saknar betydelse för taxeringen.

Inledningsvis beskrivs några äldre studier av hela byggbranschen. Sedan redovisas undersökningar inom delbranscher som glasmästeri, golvläggning osv.

12.3.1 Tidigare undersökningar av byggbranschen

Enligt en undersökning från 1970-talet var skattebortfallet störst bland bl.a. byggnadsarbetare och målare (Dolmén. Branschundersökningar – en litteraturstudie, s. 16).

Genom en intervjuundersökning år 1980 riktad till 900 företagare ställdes frågan om det förekom svartarbete i resp. företagares bransch. Inom byggbranschen svarade 55 procent av de tillfrågade ja på frågan vilket kan jämföras med enbart 23 procent inom industrin (Dolmén, s. 13).

Enligt en landsomfattande kontrollaktion år 1976 ("entr-76") specialstuderades 152 entreprenadföretag i branscher där problem fanns med grå arbetskraft. De företag som hade det största skatteundandragandet var bl.a. inom byggbranschen (Dolmén, s. 17). Sammanfattningsvis fann man att systemet med tillhandahållande av arbetskraft genom entreprenörer utnyttjades i skatte- och avgiftsundandragande syfte i stor omfattning.

En undersökning gällde konkurser inom byggnadsindustrin under åren 1971-1974 i Stockholm, Malmö, Halmstad, Borås, Växjö, Örebro,

Västerås och Umeå. Nära en fjärdedel av skuldbeloppen avsåg skatter och avgifter. Slutsatsen var att de undersökta konkursföretagen i inte ringa grad finansierade rörelsen med skatter och avgifter (Dolmén, s. 21).

I en undersökning från 1970-talet uppskattades omfattningen av den svarta arbetsmarknaden inom olika grenar av bygg- och anläggningsindustrien (Karl Myrsten. Den illegala bygghanteringen, BRÅ 1980:3). Sådana undersökningar är förknippade med en mängd osäkerhetsmoment och felkällor. De oredovisade årsarbetena uppskattades till sammanlagt 27 000, vilket då motsvarade ett värde på omkring 4 miljarder kr. Enligt Myrsten utgjorde det svarta arbetet 30 procent av den redovisade arbetstiden inom måleribranschen, 25 procent för el, 16 procent för rör och 10 procent för trä och betong. I en äldre undersökning, som Myrsten refererar till, beräknades det svarta arbetet till 10 procent av den redovisade arbetstiden inom byggindustrin.

Kriminologen Dan Magnusson har undersökt konkurser som beslutades under åren 1982 och 1983. Studien omfattar företag inom alla branscher. Av undersökningen framgår att när konkursförvaltare och myndigheter arbetade efter ett särskilt samarbetsförfarande och med större resurser än vanligt upptäcktes misstänkta brott i 75 procent av konkurserna.

12.3.2 LOK-92

Under år 1992 genomfördes inom skatteförvaltningen LOK-92, som omfattade omkring 2 000 skatterevisioner i bygg-, hantverks- och anläggningsbranschen. I 61 procent av fallen föreslogs höjningar av taxeringarna.

I 14,7 procent av de reviderade företagen påträffades felaktigheter när det gällde redovisning av intäkter. Motsvarande fel avseende driftkostnader uppgick till 33,1 procent. Felaktigheter i kostnadsredovisningen var också den vanligaste feltypen.

Av undersökningen framkom att kvalitén på redovisningen i företagen var låg och att endast hälften av företagen hade en fullgod bokföring.

I 6,6 procent av revisionerna gjordes anmälningar till åklagaren.

Det beloppsmässiga skatteutfallet uppgick till 439 miljoner kr.

12.3.3 Byggentreprenad

Inom byggsektorn är det vanligt att företagen förutom ren byggentreprenadverksamhet även bedriver andra näringsgrenar, t.ex. fastighetsförvaltning, byggnadshantverk, anläggningsverksamhet och konsultverksamhet.

RSV:s kartläggningspromemoria över byggentreprenadbranschen från år 1995 baseras på drygt 1 000 utförda revisioner fr.o.m. år 1983. Denna undersökning omfattar inte de revisioner som utfördes i projektet LOK-92 (se ovan). I 4 procent av fallen föreslog revisorerna höjningar som översteg 500 000 kr. I 20 procent av fallen uppgick höjningsförslagen till mellan 50 000 och 500 000 kr. Över hälften av materialet var s.k. noll-promemorior, där alltså ingen höjning föreslogs eller där höjningarna var obetydliga.

De vanligaste feltyperna var att näringsverksamheten hade belastats med icke avdragsgilla kostnader/privata kostnader (120 fall). En annan vanlig feltyp var att samtliga intäkter inte hade redovisats (66 fall). Skönstaxering föreslogs i 48 fall på grund av bristfällig bokföring. Skönstaxering gällde genomgående företag med liten eller mycket liten omsättning.

En vanlig feltyp var felaktig momsredovisning vid egen-regi-byggnation (40 fall). Här rörde det sig om relativt stora belopp.

Av promemorian framgår att konkurrenssnedvridning förekommer genom anbud, som pressas med hänsyn till att svart arbetskraft anlitas. "En viktig kontrollaspekt är att utreda efterlevnaden av F-skattebevis och huruvida underentreprenörer som anlitats sköter sin skatteredovisning" (s. 2).

Vidare framgår att man erfarenhetsmässigt vet att det ständigt förekommer en svart sektor vad avser reparations- och underhållsarbeten på privata bostäder. I denna del kan branschen sägas vara delvis "förslummad". "Inom byggbranschen och i synnerhet bygghantverksbranschen finns ett mycket svårkontrollerbart område (tjänster åt privatpersoner) som endast kan kontrolleras genom att uppgifter kan inhämtas från privatpersoner på lämpligt sätt. Så länge den nuvarande lagstiftningen gäller kan indirekt en svart sektor legaliseras och detta kan innebära att lojaliteten mot skattesystemet minskar" (s. 10 f.).

12.3.4 Glasmästeri

År 1989 gjorde RSV en kartläggning över glasmästerierna (RSV:s kartläggningspromemoria 649). Som grund för undersökningen förelåg

151 revisioner. Merparten av revisionerna hade utförts under 1980-talet och i hela landet. Ett trettiotal av revisionerna gjordes år 1989 i Kalmar län i direkt anslutning till kartläggningen. Av dessa revisioner gällde 114 inkomstskatt och föranledde förslag om höjning av taxeringarna i 66 procent av fallen (75 st.). Bland denna grupp föreslogs skönstaxeringar i 47 procent av fallen (35 st.).

I en branschrapport från år 1980, som kartläggningspromemorian refererar till, berörs en förmodad, icke obetydlig förekomst av svart verksamhet inom branschen (s. 6). I rapporten konstateras att lättheten till svart verksamhet gör att "överlevnadsgraden blir hög. Man erhåller inte den för utvecklingen nödvändiga utslagningen av icke effektiva företag".

12.3.5 Elinstallation

Totalt har under åren 1980–1986 omkring 1 200 skatte- eller avgiftsrevisioner skett inom elinstallationsbranschen (RSV:s kartläggningspromemoria 650). I kartläggningspromemorian dras slutsatsen att "Utförda revisioner visar att det är vanligt att "svarta" inkomster förekommer vid sidan av faktiskt redovisade inkomster" (s. 36). I 69 fall fann man oredovisade intäkter. Det totala antalet inkomstskatterevisioner som resulterat i ändringsförslag uppgick till 311. Förslag om skönsmässig uppskattning av rörelseinkomsten förekom i 20 procent av de revisioner som ledde till ändrad inkomsttaxering. I 64 fall föreslog alltså revisorerna att intäkterna skulle beräknas skönsmässigt.

Skattemyndigheten gjorde i tio fall anmälan till åklagare om misstanke om brott.

Av undersökningen framgår att revisorernas helhetsintryck var att skatteundandragandet i stort inte skilde sig från vad som förekommer inom andra branscher med privatpersoner i kundkretsen.

12.3.6 Byggkonsultverksamhet

Till byggkonsulter räknas arkitekter, byggnadskonstruktörer, VVS-konsulter, elkonsulter, byggledare och markkonsulter.

Under åren 1980–1987 utfördes 717 revisioner i byggkonsultbranschen (RSV:s kartläggningspromemoria 654). Höjningsförslag skedde i 60 procent av fallen. Vid 38 revisioner konstaterades oredovisade intäkter. Vid 21 fall beräknades intäkterna skönsmässigt på grund av framför allt bristande bokföring.

Branschkartläggningen visade att byggkonsultbranschen generellt sett fungerat väl i skatte- och redovisningshänseende.

12.3.7 Rörinstallation

RSV:s kartläggningspromemoria Rörinstallatörer baseras på ett fyrtiotal revisioner i vvs-branschen som utfördes år 1987 (RSV 651). Dessa revisioner utfördes särskilt för kartläggningspromemorian. Val av revisionsobjekt skedde från olika utgångspunkter som företagsform, företagsstorlek samt verksamhetsinriktning. Geografisk spridning av revisionsobjekten erhölls genom att revisionerna utfördes inom olika län (Blekinge, Malmöhus, Jönköpings samt Göteborg- och Bohus län).

Vidare rekvirerades 680 tidigare upprättade revisionspromemorior från länen. Revisionerna hade utförts under åren 1984–1987. Erfarenhetsmaterialet bestod alltså av mer än 700 promemorior.

Av de 680 revisionspromemoriorna uppgick antalet noll-promemorior till 280 st. eller 42 procent, dvs. promemorior där ingen eller en obetydlig höjning av taxeringen föreslogs. Formella fel i bokföringen påtalades i 87 promemorior. I 36 fall bedömdes bokföringen vara icke tillförlitlig eller saknas helt. I elva fall ansågs bokföringen vara i så dåligt skick att åtalsanmälan kunde komma i fråga.

De vanligaste felen när det gäller inkomstbeskattningen var att företaget hade dragit av privata kostnader som inte var avdragsgilla (66 fel) och att det förekom oredovisade intäkter (57 fel). I 35 fall föreslog revisorerna att inkomsten skulle bestämmas skönsmässigt.

De konstaterade felaktigheterna i redovisning och deklarationer bedömdes inte vara branschtypiska. Bokföringen ansågs vara varken bättre eller sämre än i andra branscher.

12.3.8 Byggnadsplåtslageri

Ekobrottskommissionen konstaterade att plåtslageribranschen svarade för en hög andel restförda skatter och avgifter (SOU 1984:8).

RSV:s kartläggningspromemoria från år 1990 baseras på drygt 200 revisioner (RSV 653). Ett trettiotal mindre företag (omsättning under 1 miljon kr) valdes slumpmässigt ut i Malmöhus län. Denna granskning omfattade taxeringsåren 1985–1988. Utredningarna resulterade i att sju företags taxeringar ändrades.

Vidare reviderades i samband med kartläggningsarbetet 27 företag i Malmöhus och Göteborgs- och Bohus län. Kriteriet var att företaget

inte tidigare hade reviderats. En spridning av revisionerna eftersträvades men med en viss tyngdpunkt på de större företagen.

För dokumentation av erfarenheter av branschen analyserades 164 revisionspromemorior. Revisionerna hade utförts i Skåne, Blekinge och Småland. Flertalet hade utförts under åren 1985–1989.

Erfarenheterna av de 191 revisionerna (27+164) var följande. I 61 procent av fallen resulterade revisionerna i beskattningsförslag. Återstående revisioner (39 procent) var s.k. noll-promemorior. De vanligaste felen var oredovisade intäkter samt att privata kostnader hade belastat rörelsen (69 fall). I fem fall ledde revisionerna till skönstaxeringar.

I 30 procent av fallen (57 företag) riktades anmärkningar mot räkenskaperna. I fem fall saknades bokföring helt och i fem fall var bokföringen mycket bristfällig.

Storleken på de reviderade företagen motsvarade inte företagsstrukturen i branschen utan revisionerna avsåg i högre grad de större företagen. Enmansföretag, som utgör en stor del av branschen, ingick i förhållandevis liten omfattning bland de företag som ingick i det material som låg till grund för RSV:s promoria.

Byggnadsplåtslageri är en bransch som från skattesynpunkt inte bedömdes utvisa några påtagliga skillnader jämfört med andra delbranscher inom byggnadssektorn. Likartade problem fanns vad avser företagens redovisning, vid kontroll av intäktsredovisningen och vid granskning av pågående arbeten.

12.3.9 Måleribranschen

Ekobrottskommissionen konstaterade att måleribranschen ofta drabbades av oseriöst företagande (SOU 1988:8). Någon utredning hade då inte utförts, men företrädare för såväl måleriföretagen som facket hade gjort gällande att det fanns betydande problem. Svenska Målareförbundets avdelning 1 hade uppgett att det enbart i Stockholm fanns 1 000 svarta måleriföretag. I betänkandet hänvisas till 200 taxeringsrevisioner som gjordes i måleribranschen år 1982. Dessa ledde till en genomsnittlig höjning av taxeringarna med 77 500 kr, vilket bedömdes vara en betydande höjning särskilt med tanke på att det huvudsakligen rörde sig om enmansföretag.

RSV:s kartläggningspromemoria över måleribranschen baseras på 1 134 genomgångna revisionspromemorior upprättade under åren 1981–1987 (RSV 652). I 893 fall (79 procent) har revisorerna föreslagit höjningar av taxeringarna. De genomsnittliga höjningsförslagen

uppgick till 47 000 kr per revision. Brister i bokföringen påtalades i 662 fall.

Av 887 revisioner, som avsåg inkomstskatt, framkom följande. Oredovisade intäkter påträffades i 207 fall och skönsmässiga höjningar av taxeringarna skedde i 121 fall. På kostnadssidan avsåg felen bl.a. falska fakturor (5 fall) och kostnader som inte var avdragsgilla (78 fall). När det gäller taxeringspåverkan som riktade sig mot företagets ägare påträffades oredovisade löner (37 fall), privata varuuttag (16 fel) och privata kostnader som hade belastat rörelsen (144 fel).

I samband med branschkartläggningen gjordes inte någon analys av de reviderade företagens eventuella brottslighet med undantag för anmärkningar mot företagens sätt att fullgöra sin bokföringsskyldighet.

I kartläggningspromemorian görs följande bedömning av den svarta sektorn (s. 10).

> "Inom måleribranschen liksom inom de flesta jämförbara hantverksbranscher förekommer problem med illojal "svart" konkurrens. Storleken på den "svarta" sektorn är svårbedömd men problemen torde vara störst för de mindre företagen i branschen då det till största delen är deras marknad som påverkas. De större företagen i branschen är oftast inte intresserade av den typ av småarbeten vilka är mest konkurrensutsatta från den "svarta" sektorn. Vid de företagskontakter som skett i samband med denna kartläggning har den samstämmiga bedömningen hos företagen varit den att de mindre uppdragen åt privatpersoner helt "försvunnit"."

I "Skatterevision i sju branscher – En studie i ekonomisk brottslighet" refererar Dan Magnusson och Pia Wikström till skatterevisioner av måleriföretag som utförts i Göteborgs- och Bohus län under senare delen av 1980-talet (BRÅ PM 1992:2). Skattemyndigheten fann i samband med BRÅ:s analys att det fanns anledning att misstänka brott i nästan hälften av de undersökta företagen med minst fem anställda och i 40 procent av företagen med noll till två personer anställda. Det var fråga om bokföringsbrott, skattebedrägeri, oredlig uppbördsredovisning och försvårande av skattekontroll. Ingen av skattemyndighetens brottsmisstankar anmäldes till åklagaren. Detta förklarades med att skattemyndigheterna inte gärna anmälde misstänkt brottslighet utan nöjde sig med att höja taxeringen och påföra skattetillägg.

Av antalet företag med minst fem anställda hade 58 procent formella brister i bokföringen. För företag med noll till två anställda var motsvarande siffra 36 procent. Antalet företag med materiella brister i bokföringen (oredovisade intäkter, svarta löner o.d.) uppgick till 40 procent när det gällde företag med minst fem anställda och till 44 procent i företag med noll till två anställda.

På uppdrag av Svenska Målareförbundet har Dan Magnusson och Claes Florin genomfört en utredning av måleribranschen (Undersökning om företag i måleribranschen, 1995), som vi refererar till i det följande.

Som ett led i den kriminologiska undersökningen sände Svenska Målareförbundet år 1995 ut en enkät till varje lokalavdelning med frågor kring ekonomiska oegentligheter i branschen. Enkäten besvarades av 18 avdelningar. Misstankar om oegentligheter antogs föreligga i 512 företag eller i 23 procent av samtliga företag.

Av 2 237 företag som behandlades i enkätsvaren framgår att misstankarna mot de 512 företagen gällde följande.

241 företag kan misstänkas använda *svart arbetskraft,*
26 företag använder svart arbetskraft,
2 företag har anmälts för detta,
265 företag kan misstänkas för att utföra *svarta jobb,*
8 företag utför svarta jobb,
0 företag har anmälts för detta,
412 företag kan misstänkas utföra *delar av jobben svart,*
10 företag utför delar av jobben svart,
0 företag har anmälts för detta,
155 företag kan misstänkas *missbruka statliga bidrag,*
5 företag missbrukar statliga bidrag,
0 företag har anmälts för detta,
160 företag kan misstänkas anlita *"underentreprenörer" som borde betraktas som anställda,*
77 företag anlitar "underentreprenörer" som borde betraktas som anställda,
1 företag har anmälts för detta.

Som nämnts uppgick antalet misstänkta företag till 23 procent, vilket enligt Magnusson och Florin torde vara i underkant beroende på att avdelningarna gick olika djupt i sina undersökningar.

I Västerbotten och Halland undersöktes förekomsten av restförda skatter och avgifter bland måleriföretagen. I Västerbotten behandlades 128 företag i enkäten och 38 av dessa var registrerade i kronofogdemyndighetens register (REX), varav 11 företag var försatta i konkurs. I Halland behandlades 160 företag av enkäten till avdelningarna. Av dessa företag återfanns 51 i REX, varav 21 var försatta i konkurs.

Magnusson och Florin undersökte också konkurserna i måleribranschen under andra halvåret 1993 och första halvåret 1994. Sam-

manlagt var det fråga om 166 konkurser varav 131 avsåg juridiska personer. I 50 procent av konkurserna fanns misstanke om brott. Enligt utredarna synes brottsligheten ha stått i klar relation till vad som fanns kvar i konkursboet i förhållande till boets skulder. Ju mindre som fanns kvar av tillgångarna i förhållande till skulderna desto större är sannolikheten att brott har begåtts. Med ledning av konkursförvaltarnas förvaltarberättelser kunde tre kategorier av konkurser i måleribranschen urskiljas

– stora företag med många anställda som inte hade klarat konjunkturnedgången och kollapsen på fastighetsmarknaden trots krympning av verksamheten och uppsägning av anställda,

– små måleriföretag med en eller ett fåtal kunder som hade tvingats upphöra med verksamheten eftersom kunderna inskränkte eller flyttade fram arbeten och

– måleriföretag med uppstackade vinstmedel från 1980-talet och början av 1990-talet som hade sålts som skalbolag och plundrats.

12.3.10 Golvläggning

RSV:s kartläggningspromemoria bygger på 185 revisioner under åren 1981–1987 i golvläggningsbranschen (RSV 655). Dessutom har i samband med kartläggningsarbetet under åren 1987–1988 43 taxeringsrevisioner utförts i Kristianstads, Kronobergs och Malmöhus län.

Vid en fjärdel av de 185 revisionerna konstaterades brister i inkomstredovisningen. En tredjedel av revisionerna ledde till beloppsmässiga ändringsförslag. Till följd av revisionerna skönstaxerades 5 procent av näringsidkarna.

12.3.11 Maskinentreprenad

Maskinentreprenörer gick tidigare under benämningen schaktentreprenörer och branschen uppmärksammades av ekobrottskommissionen som dock inte hade tillgång till någon egentlig kartläggning av branschen (SOU 1984:8). Enligt ekobrottskommissionen hade de beskrivna problemen sin upprinnelse i 1960-talets stora satsningar på byggande då branschen expanderade. Under 1970-talet minskade byggandet och många företag gjorde sig av med delar av maskinparken. Många anställda maskinförare köpte sådana maskiner och blev företagare med alltför optimistiska kalkyler. Resultatet blev att skatte- och avgiftsbetalningar sattes på undantag. Enligt de uppgifter som

kommissionen hade inhämtat var en fjärdedel av maskinentreprenörerna restförda för skatter och avgifter. Mot bakgrund av att branschen domineras av enmansföretag hade de revisioner som utförts under år 1982 lett till förhållandevis höga genomsnittliga taxeringshöjningar (37 700 kr).

RSV har inte gjort någon kartläggning över maskinentreprenadbranschen. Vi har heller inte haft tillgång till någon annan utredning.

Maskinentreprenörer är inte enbart verksamma vid schaktnings- och anläggningsverksamhet utan också vid rivning. Både företrädare för branschorganisationerna och fackföreningarna är ense om att problemen i byggbranschen är särskilt stora när det gäller rivningsföretag. Någon tillgänglig utredning finns emellertid inte på den del av byggbranschen eller maskinentreprenadbranschen som är inriktad på rivning.

12.3.12 Fastighetsförvaltning – ROT-sektorn

I "Skatterevision i sju branscher – En studie i ekonomisk brottslighet" beskriver Dan Magnusson och Pia Wikström den s.k. ROT-sektorn (ombyggnadslån). I rapporten redovisas en undersökning som Bostadsstyrelsen genomförde i mitten av 1980-talet. Av 1983 års slutliga lånebeslut, 1 312 objekt, togs ett slumpmässigt urval på 315 objekt. Det framkom av Bostadsstyrelsens undersökning att i 42 procent av fallen hade låntagaren uppgett för höga kostnader vilket medförde att lånen blev för höga till låntagarens fördel. Emellertid förekom den motsatta situationen i 48 procent av fallen. Slutsatsen blev att det var svårt både för byggföretag och myndigheternas kontrollanter att bestämma den skäliga kostnaden för ett enskilt projekt. Detta var särskilt svårt vid egenregibyggen där någon upphandling inte skedde av byggentreprenaden. Bilden var dock inte så ljus när man undersökte beloppens storlek. Det fanns en tydlig tendens till att de differenser som varit till låntagarens fördel avsåg större belopp än vad som generellt gällde i den motsatta situationen. Bedömningen var att 7–8 procent av de undersökta fallen och likaså av populationen kunde misstänkas för uppsåtliga överdrifter.

Skattemyndigheterna i de tre storstadslänen utförde sammanlagt 123 revisioner av fastighetsförvaltande företag som under år 1985 hade beviljats ROT-lån. Företagen hade valts ut slumpmässigt och resultatet blev bl.a. att misstanke om brott förelåg för 22 företag (bokföringsbrott, skattebedrägeri, skatteförseelse, försvårande av skattekontroll). Det bör då tilläggas att revisionerna avsåg tre taxeringsår. Felaktig-

heterna var bl.a. följande: De verkliga kostnaderna för ombyggnaden var avsevärt lägre än de som uppgivits i låneansökan. Olika varianter att inte redovisa kostnader korrekt förekom, t.ex. falska fakturor, fakturor avseende annan fastighet än den lånet avsåg, prisjusteringar/rabatter hade inte redovisats och löpande driftkostnader hade angetts som ombyggnadsåtgärder. Vidare förekom direktavdrag för kostnader som rätteligen borde ha aktiverats. Revisorerna föreslog att inkomsttaxeringarna skulle höjas för 39 företag med sammanlagt omkring 110 miljoner kr.

Av de 123 företagen hade 31 procent av företagen (38 företag) materiella brister i bokföringen. De vanligaste felen var oredovisade intäkter och att avdrag hade gjorts för rörelsefrämmande kostnader.

12.3.13 RSV:s studie över konsumentsektorn

Under 1996 gjorde RSV en kartläggning över omfattningen av svarta tjänster i konsumentsektorn. RSV uppksattade det svarta byggnadshantverket i hemmen till omkring 5 miljarder kr om året.

12.3.14 Ett konkret fall

Följande fall har redovisats av skattemyndigheten i Stockholm och gäller ett företag som vi kan kalla för Byggbolaget. Beskrivningen är ett illustrativt exempel på hur skatteundandragandet kan gå till i entreprenadbranscherna.

Byggbolaget registerades som arbetsgivare och som redovisningsskyldig till mervärdesskatt. Byggbolaget hade tecknat hängavtal med Byggnads och var enligt avtalet skyldigt att anmäla eventuella underentreprenörer till facket. De anmälda underentreprenörerna skulle också godkännas av Byggnads innan Byggbolaget skulle få anlita dem. Någon anmälan om eventuella underentreprenörer lämnades inte in till facket.

Under år 1989 genomförde skattemyndigheten revision och inhämtade räkenskaperna. Revisionen omfattade granskning av arbetsgivaravgifter och innehållen preliminär skatt.

Vid granskningen konstaterades att Byggbolagets omsättning under det första räkenskapsåret uppgick till 24,4 miljoner kr. Utbetalda och redovisade löner uppgick till 6,7 miljoner kr. Arbetsgivaravgift och innehållen skatt hade också redovisats och betalats till staten.

Under samma period hade Byggbolaget enligt bokföringen anlitat

nio företag som underentreprenörer. Till dessa företag hade Byggbolaget sammanlagt betalat 11,1 miljoner kr. Enligt fakturorna avsåg betalningarna endast arbete.

Av de nio underentreprenörerna var fyra inte registerade som arbetsgivare eller som redovisningsskyldiga för mervärdesskatt. En var registrerad som arbetsgivare men inte för mervärdesskatt. Fyra av företagen var registrerade som arbetsgivare och för mervärdesskatt.

Inte någon av de nio underentreprenörerna hade för den aktuella perioden redovisat arbetsgivaravgifter, innehållen preliminär skatt eller mervärdesskatt. Inte heller hade något av företagen avtal med Byggnads. Avtal med Byggnads var en förutsättning för att Byggbolaget skulle få anlita underentreprenörerna.

Vid utredning hos underentreprenörerna kunde skattemyndigheten inte i något fall konstatera att någon egen verksamhet skulle ha bedrivits. Konkursförvaltaren för en av underentreprenörerna angav i förvaltarberättelsen att "bolaget aldrig drivit någon egentlig verksamhet, utan endast fungerat som ett bokföringstekniskt hjälpmedel i omfattande ekonomisk brottslighet inom byggbranschen". Konkursförvaltaren för en annan av underentreprenörerna angav att bolaget registrerats enbart för att förse Byggbolaget med svart arbetskraft och för att Byggbolaget skulle undgå arbetsgivaransvar för den arbetskraft som underentreprenören fakturerat Byggbolaget.

Vid utredningen av Byggbolaget framkom att ägaren och företrädaren personligen betalat löner till personer som inte redovisats som anställda i bolaget. Dessa personer reklamerade för preliminär skatt, som underentreprenörer skulle ha innehållit från deras löner. Personer som reklamerade preliminär skatt och kunde styrka skatten gottskrevs också för skatten.

Den person som skötte Byggbolagets entreprenader och som var den ende som var behörig att fungera som byggansvarig inför byggnadsnämnden, uppgav att inga underentreprenörer hade anlitats. Han gjorde gällande att om det hade anlitats underentreprenörer skulle han ha känt till det eftersom det var han som svarade för arbetsledningen. Enligt honom hade Byggbolaget annonserat efter byggnadsarbetare i bl.a. Helsingfors och på det sättet fått arbetskraft. Löneutbetalningarna sköttes av Byggbolagets ägare och företrädare.

Sammanlagt ansåg skattemyndigheten att de 11,1 miljoner kr, som fakturerats av "underentreprenörerna", rätteligen var löneutbetalningar. Byggbolaget skulle därför betala 5,4 miljoner kr i arbetsgivaravgifter och 3,6 miljoner kr i inte inbetald preliminär skatt. Därutöver hade Byggbolaget felaktigt redovisat 1,3 miljoner kr i ingående mervärdesskatt. Det sammanlagda skatte- och avgiftsutfallet uppgick således till

10,3 miljoner kr. Inte till någon del har dessa skatter och avgifter kunnat drivas in. Bolagets ägare och företrädare satte in en "målvakt" i styrelsen direkt efter det att räkenskaperna hade hämtats från bolaget. Ägaren flyttade först tillbaka till Finland och snart därefter till Estland.

Enligt skattemyndigheten skulle man kunna tänka sig att arbetstagarna, i de fall inkomstuppgifter saknas, blir föremål för skönstaxering. Den svarta arbetskraften anges emellertid ha andra inkomster i form av lönegaranti, sjukpenning eller inkomst från en annan arbetsgivare. Arbetstagarna kan undgå skönstaxering eftersom de med kända inkomster från t.ex. sjukkassa anses kunna stå för sina levnadsomkostnader. För de personer som saknar inkomst uppges också en lösning för att inte bli skönstaxerade. Antag att ett bolag har gått i konkurs. Bolaget företräds av en målvakt. Räkenskaperna har försvunnit. Någon upprättar lönespecifikationer från bolaget för tiden före konkursen och arbetstagaren deklarerar inkomst från bolaget. Arbetstagaren taxeras i enlighet med deklarationen. Eftersom bolaget inte lämnat kontrolluppgift för inkomsten får den skattskyldige kvarskatt. Någon preliminär skatt har naturligtvis inte betalats in. Då gör den skattskyldige en s.k. skattereklamation hos skattekontoret och bifogar lönekvittenserna. Den skattskyldige gottskrivs för preliminärskatten som redovisats i lönespecifikationerna. Överstiger den gottskrivna skatten kvarskatten får den skattskyldige tillbaka överskjutande skatt.

En annan möjlighet att undgå skönstaxering, som skattemyndigheten redovisat, gäller svart arbetskraft som anställs "på riktigt" några månader innan bolaget går i konkurs. Löneutbetalningar med skatteavdrag för de tidigare svart anställda bokförs hos bolaget. När bolaget går i konkurs gör de anställda anspråk på uteblivna löner. Följden kan bli att arbetstagarna uppbär lönegaranti under sex månader och sedan A-kassa. Genom dessa ersättningar kan de skattskyldiga visa hur de bestritt sina levnadsomkostnader.

12.4 Åtgärder mot ekonomisk brottslighet

12.4.1 SINDS: utredning

På regeringens uppdrag utredde dåvarande Statens industriverk (SIND, ingår numera i NUTEK) vissa frågor om etableringar och nedläggningar av företag inom byggsektorn (SIND 1976:2). Frågan om auktorisation togs upp och enligt SIND var det för tidigt att ta ställning till behovet av auktorisation i byggbranschen. Enligt SIND var tillgängliga uppgifter om etablerings- och konkurrensförhållanden otillräckliga för ett sådant ställningstagande.

12.4.2 Etableringskontroll

Riksdagen har flera gånger gånger behandlat frågan om etableringskontroll. Vid dessa tillfällen har riksdagen inte funnit anledning att tillmötesgå motionsförslag om olika former av etableringskontroll (bl.a. bet. 1980/81:NU2 och 39).

12.4.3 Skatteavdrag m.m.

För att komma till rätta med användningen av grå eller svart arbetskraft i entreprenadkedjor har olika metoder diskuterats. Ett förslag gällde en skyldighet att lämna kontrolluppgift avseende den personal som var verksam på arbetsplatsen samt att beställaren under vissa situationer skulle ansvara för skatter och avgifter för anställda hos underentreprenörer (Ds Fi 1976:4). Ett annat förslag gällde skyldigheten att göra skatteavdrag vid utbetalningar till uppdragstagare som inte var registrerade till mervärdesskatt (Ds B 1980:10).

12.4.4 Uppgiftsskyldigheten

År 1982 infördes särskilda skatterättsliga regler om bl.a. uppgiftsskyldighet beträffande vissa uppdragsersättningar genom lagen (1982:1006) om avdrags- och uppgiftsskyldighet. Uppgiftsskyldigheten innebar att den som hade en privatbostadsfastighet och som anlitade någon för vissa uppdrag, vanligen byggnadsarbeten, i självdeklarationen skulle lämna uppgift om uppdragstagarens identitet. Syftet med lagstiftningen var att minska användningen av "grå arbetskraft". För näringsidkare som anlitade uppdragstagare innehöll lagen bestämmelser om bl.a. skatteavdrag på den utbetalda ersättningen för arbetet.

Lagen togs bort år 1992 i samband med att reformen med F-skattebevis infördes (SFS 1992:680). Syftet med F-skattebevis är att göra det möjligt för den som betalar ut en ersättning att på ett enkelt sätt få uppgift om huruvida han är skyldig att göra skatteavdrag och betala arbetsgivaravgifter eller inte. Det hade också visat sig att den särskilda uppgiftsskyldigheten enligt 1982 års lag fungerade mindre bra. Det kan nämnas att det i RSV:s kartläggningspromemoria över byggnadsplåtslageri (RSV 653) framkommer att skattemyndigheterna inte i organiserad form använde de uppgifter som lämnats i deklarationerna (s. 31).

I de fall uppdragsgivaren (t.ex. en villaägare) gör skatteavdrag och betalar arbetsgivaravgifter skall en vanlig kontrolluppgift lämnas.

12.4.5 Ekobrottskommissionens förslag om näringstillstånd

Kommissionen mot ekonomisk brottslighet konstaterade att byggbranschen brukade nämnas som en riskbransch när det gällde skatteundandragande (SOU 1984:8, s. 297).

I betänkandet hänvisades till uppgifter från skattemyndigheten i Stockholms län om att anläggningsbranschen tillsammans med åkerierna svarade för 40 procent av alla restförda B-skatter. Även måleriföretagen ansågs vara en utsatt grupp. Närmare 22 procent av måleriföretagen var restförda för skatter och avgifter. Plåtslagarna hade också en hög andel restförda skatter och avgifter (22 procent av företagen), men det fanns inte några andra signaler om missförhållanden när det gällde den yrkeskategorin.

Kommissionen föreslog att det för schakt- och måleribranschen skulle införas krav på näringstillstånd eftersom problemen ansågs störst i dessa delbranscher.

Kommissionen ansåg inte att det fanns tillräckliga skäl att införa näringstillstånd för hela byggbranschen. Vid detta ställningstagande hänvisade kommissionen till den tidigare nämnda lagen från år 1982 om avdrags- och uppgiftsskyldighet beträffande vissa uppdragsersättningar. Vidare hänvisades till möjligheten att skattemyndigheterna skulle vara mer restriktiva med att tilldela B-skattsedel och att upphandlingsförordningen förde med sig att den offentliga sektorn kunde förhindra att företag som inte betalade skatter och avgifter fick uppdrag. Kommissionen uttalade dock att det fanns anledning att följa utvecklingen i branschen (s. 395).

Ekobrottskommissionens förslag om näringstillstånd i schakt- och måleribranschen ledde inte till lagstiftning. Åtskilliga remissinstanser var kritiska till förslaget om näringstillstånd eftersom ett sådant system uppfattades som etableringshämmande på ett skadligt sätt, var ineffektivt och dessutom mycket resurskrävande. Särskilt tanken på utbildningskrav och ekonomiska garantier väckte ett stort motstånd. Regeringen valde i stället att bygga ut näringsförbudssystemet (prop. 1985/86:126). Regeringen ansåg att en ordning med näringstillstånd var resurskrävande och om man gjorde tillståndsprövningen summarisk låg man ändå nära modellen med näringsförbud. Även kritikernas uppfattning om att näringstillstånd var etableringshämmande beaktades. Regeringen ansåg vidare att kravet på ekonomiska garantier inte skulle ha någon större effekt i förhållande till sitt ändamål samtidigt som det var etableringshämmande för mindre företag.

Här kan nämnas att de regelsystem som kommissionen hänvisade

till finns kvar även om den betydelsefulla reformen med F-skatttebevis har införts. Det gäller en uppdragsgivares skyldighet att betala arbetsgivaravgift och göra skatteavdrag samt ge in kontrolluppgift för en uppdragstagare som inte har F-skattebevis. Det är också regleringen av den offentliga sektorns upphandling.

12.4.6 Ekobrottskommissionens förslag om kontroll av leverantörer

År 1983 skärptes upphandlingsförordningen när det gällde kontrollförfarandet i samband med anbudsprövningen vid offentlig upphandling. Innan ett anbud antogs skulle myndigheten, om det inte framstod som onödigt, kontrollera att anbudsgivaren var registrerad för vissa skatter och avgifter samt huruvida det fanns restförda skatter och avgifter.

Kommissionen mot ekonomisk brottslighet konstaterade att motsvarigheter till den offentliga upphandlingen förekom inom den privata sektorn. Större företag brukade tillämpa de offentliga upphandlingsnormerna i sin verksamhet. Lagen om avdrags- och uppgiftsskyldighet beträffande vissa uppdragsersättningar innebar vidare en kontrollskyldighet för näringsidkare som anlitar uppdragstagare. Mot bakgrund av denna skyldighet och med hänsyn till skärpningen i upphandlingsförordningen ansåg kommissionen att det var värdefullt om de seriösa företagen hade möjlighet att skaffa sig samma information om sina kontrahenter som inhämtas vid det offentliga upphandlingsförfarandet. I promemorian Kontroll av leverantörer (Ds Ju 1983:14) föreslogs därför att vissa sekretesshinder skulle tas bort för att företagen på frivillig väg skulle kunna kontrollera att uppdragstagare var registrerade för skatter och avgifter. Lättnader i sekretesslagstiftningen bedömdes också vara av intresse för fackföreningarna. Förslagen genomfördes och skatteregisterlagen ändrades (prop. 1984/85:108, bet. 1984/85:SkU40). Dessa ändringar tog inte enbart sikte på byggbranschen utan gällde generellt.

12.4.7 Den tidigare skattereduktionen

Frågan om att införa en avdragsrätt e.d. för kostnader som läggs ned på reparationer och underhåll av villafastigheter har diskuterats vid flera tillfällen, t.ex. i Den grå arbetskraften och skattekontrollen (Ds B 1980:10) och i skatteutskottet (bet. 1983/84:SkU5). Kommissionen mot ekonomisk brottslighet ansåg att frågan borde utredas av en särskild

kommitté med hänvisning till en avdragsrätts positiva effekter (SOU 1984:15, s. 180 ff).

År 1993 infördes genom lagen (1993:672) om skattereduktion för utgifter för byggnadsarbete på bostadshus en tidsbegränsad skattereduktion för byggnadsarbeten som utfördes under tiden den 15 februari 1993–den 31 december 1994 (prop. 1992/93:150, bet. 1992/93: SkU36). Syftet med dessa regler var att stimulera byggmarknaden. En förutsättning för skattereduktion var emellertid att arbetet hade utförts av någon som innehade F-skattebevis, vilket motiverades med att svart arbete skulle motverkas. Genom skattereduktionen infördes alltså ett incitament för att köpa vita tjänster.

Någon utvärdering har inte gjorts av skattereduktionens effekt för att minska svartjobben. Målaremästarnas Riksförening har emellertid gjort några beräkningar. Dessa bygger på RSV:s statistik och omfattar samtliga typer av byggnadsarbeten som gav rätt till skattereduktion och således inte enbart måleriarbete. Enligt beräkningarna gavs under åren 1993 och 1994 drygt 300 000 ansökningar om skattereduktion in till skattemyndigheterna. Närmare 80 procent av ansökningarna avsåg småhus. Skattereduktion medgavs med drygt 3,6 miljarder kr. Enligt Målaremästarnas Riksförening skapade skattereduktionen omkring 8 400 nya årsarbeten under år 1993 och 19 000 nya årsarbeten under år 1994. Genom dessa arbeten ökade skatte- och avgiftsintäkterna för det allmänna. Enligt beräkningarna innebar de nyskapade arbetstillfällena att statens ökade intäkter av skatter och avgifter översteg utgiften för skattereduktionen.

Regeringen har varit försiktigare i sin analys av de indirekta effekterna av skattereduktionen. Av prop. 1995/96:229 framgår bl.a. följande (s. 21). Storleken av de indirekta effekterna blir bl.a. beroende av i vilken utsträckning aktiviteten i byggsektorn kommer att öka utöver den planerade nivån på grund av den temporära skattelättnaden. En ökad aktivitet bidrar till ökade skatte- och avgiftsintäkter (mervärdesskatt, socialavgifter och inkomstskatter) och till minskade utgifter i form av arbetslöshetsunderstöd till den del den ökade sysselsättningen reducerar arbetslösheten. De indirekta effekterna på sysselsättning och arbetslöshet är svåra att kvantifiera och av försiktighetsskäl valde regeringen att inte beakta dessa vid budgetbedömningen av den år 1996 återinförda skattereduktionen.

12.4.8 ROT-bidraget och andra stöd

Det har funnits olika statliga subventioner för boendet där en förutsätt-

ning för stödet varit att kvitton e.d. på byggnadsarbetena ges in till myndigheterna. Genom sådana krav försvåras att statliga medel hamnar hos oseriösa företag.

Under 1980-talet fanns ett flertal stödsystem där det gemensamma var bl.a. att arbetena skulle ha anvisats eller godkänts av arbetsförmedlingen. Härigenom fick samhället kontroll över vilka som utförde de arbeten som subventionerades. De då aktuella stöden reglerades i förordningen (1981:473) om lån för byggnadstekniska åtgärder i bostadshus, förordningen (1981:474) om statsbidrag i vissa fall till ombyggnad av bostadshus, förordningen (1982:642) om statsbidrag i vissa fall för ombyggnad av bostadshus, förordningen (1982:644) om lån för byggnadstekniska åtgärder i bostadshus och förordningen (1982:1273) om statsbidrag till energibesparande åtgärder i bostadshus m.m.

Genom förordningen (1994:1994) om extra statligt stöd för förbättring av bostäder utgick bidrag (ROT-bidrag) för vissa ombyggnads-, underhålls- och reparationsarbeten med 15 procent på arbetskostnaden för egnahem. För hyres- och bostadsrättshus utgick motsvarande bidrag beräknat på ett bidragsunderlag där både material och arbete ingick. Bidraget betalades ut efter det att projektet var färdigt. Egnahemsägaren skulle då styrka utgifterna med kopia av faktura.

Ett annat stöd gavs ut enligt förordningen (1995:801) om statligt investeringsbidrag för nybyggnad av bostäder. Kopia av F-skattebevis skulle bifogas vid utbetalning av investeringsbidraget.

Bostadspolitiska utredningen har föreslagit att staten även i fortsättningen skall ge stöd till bostadsproduktion (Bostadspolitik 2000 – från produktions- till boendepolitik, SOU 1996:156). I korthet innebär förslaget att prioriterade ombyggnadsarbeten i främst hyresbostäder skall få investeringsbidrag. Nyproducerade hyreshus skall få ett basbidrag på 10 procent av ett schablonberäknat bidragsunderlag.

12.4.9 Medbestämmandelagen

Den fackliga vetorätten i 38–40 §§ MBL återinfördes den 1 januari 1995. Syftet var att bekämpa en osund konkurrens från oseriösa företag. Av förarbetena framgår att om konkurrensen mellan företag skall kunna ske på lika villkor är det viktigt att slå vakt om de seriösa företagen (prop. 1994/95:76). Ett sätt att göra detta på är att se till att det finns ett fackligt inflytande vid anlitande av entreprenörer och inhyrning av arbetskraft.

Bakgrunden till reglerna i 38–40 §§ MBL om facklig vetorätt var den debatt som fördes i samband med den nya arbetsrättsliga lagstift-

ningen under mitten av 1970-talet om vad som brukade kallas för kringgående av arbetstagarbegreppet (återgivet i SOU 1993:32). Efterhand som det hade blivit ett större socialt och ekonomiskt ansvar att ha arbetstagare anställda hade det blivit allt vanligare att använda andra former än anställningavtal för att få arbete utfört. Man försökte kringgå arbetsrättslig lagstiftning, kollektivavtal och förpliktelser enligt skattelagstiftningen och socialförsäkringslagstiftningen genom att inte låta arbete utföras av egna anställda utan anlita andra juridiska lösningar.

Vad man vände sig emot var inte att företag och myndigheter lade ut arbete på entreprenad. Det man ville komma åt var det växande missbruket av den principiella avtalsfriheten i syfte att kringgå lagar och avtal. Man använde olika formella avtalskonstruktioner för att ge sken av att den som utförde arbete var en självständig företagare trots att dennes ställning och villkor i realiteten var en arbetstagares. I vissa branscher (varvs-, byggnads- och anläggningsbranscherna) hade det blivit vanligt med olika slag av mellanmanskonstruktioner, dvs. att någon enbart formellt och med beteckningen entreprenör intog ställning som arbetsgivare i stället för det företag hos vilket arbetet utfördes. Mellanmannen fullgjorde inte några arbetsgivarfunktioner och saknade både vilja och förmåga att fylla en arbetsgivares förpliktelser. På vissa arbetsplatser förekom kedjor av mellanmän eller entreprenörer, ibland med inslag av utländska företag.

Syftet med regleringen i MBL var att åstadkomma ett fackligt inflytande redan när frågan om anlitande av ej anställd arbetskraft uppkom. Denna lösning uppfattades som smidigare än att försöka att med detaljlagstiftning definiera arbetstagarbegreppet.

Av 38 § MBL framgår att innan en arbetsgivare beslutar att låta någon utföra ett visst arbete för hans räkning eller i hans verksamhet utan att denne därvid skall vara arbetstagare hos honom, skall arbetsgivaren på eget initiativ förhandla med den arbetstagarorganisation i förhållande till vilken han är bunden av kollektivavtal för sådant arbete. Vissa undantag finns från huvudregeln. Arbetstagarorganisationen har möjlighet att inlägga sitt veto om arbetsgivarens beslut att t.ex. låta en entreprenör utföra ett arbete kan antas medföra att lag eller kollektivavtal för arbetet åsidosätts eller att arbetsgivarens beslut annars strider mot vad som är allmänt godtaget inom avtalsområdet. Genom ett kollektivavtal får dock avvikelser från detta göras.

Bestämmelserna i MBL belyses ytterligare i avsnittet om Stockholms Byggmästareförening och Byggettan.

12.4.10 Skattereduktion

Under år 1996 återinfördes skattereduktionen för utgifter för byggnadsarbeten. Skattereduktionen gäller för byggnadsarbeten som utförs under tiden den 15 april 1996–31 december 1997. Bestämmelserna finns i lagen (1996:725) om skattereduktion för utgifter för byggnadsarbete på bostadshus.

Skattereduktionen uppgår till 30 procent av underlaget och får inte överstiga

- 10 500 kr för småhus,
- för hyreshus det högsta av beloppen 20 000 kr eller det belopp som motsvarar tre gånger fastighetsskatten för bostadsdelen och
- 5 000 kr för bostadsrätt.

En nyhet jämfört med den tidigare ordningen med skattereduktion är att även bostadsrättsinnehavare omfattas.

Underlaget för skattereduktionen är utgifter för reparation och underhåll samt utgifter för om- och tillbyggnad av bostadshus. Som byggnadsarbete räknas inte åtgärder som enbart avser service på maskiner och andra inventarier eller installationer eller rengöring. I underlaget för skattereduktion räknas inte in utgifter för material och utrustning och inte heller värdet av eget arbete.

I likhet med den tidigare regleringen är förutsättningen för skattereduktion att arbetena är utförda av någon som innehar F-skattebevis.

Regeringen har beräknat de primära budgeteffekterna till 1,6 miljarder kr vid 1997 års taxering och till 2 miljarder kr vid 1998 års taxering. Dessa kostnader kommer dock att minska eller motverkas genom indirekta budgeteffekter (ökade skatteintäkter, minskat arbetslöshetsunderstöd).

12.4.11 Avdragsrätt

Tjänsteutredningen presenterade år 1994 ett antal förslag till ändrade skatteregler för att stimulera köp av hushållstjänster (SOU 1994:43). Utgångspunkten var bl.a. skattekilarnas snedvridande effekter. Utredningens huvudförslag var att alla hushåll skulle få skattelättnader vid köp av vissa hushållstjänster. Skattelättnaderna skulle bestå i dels befrielse från mervärdesskatt, dels ett kostnadavdrag vid hushållsmedlemmarnas inkomstberäkning om högst 40 000 kr om året. Skattelindringarna skulle omfatta utöver hushållstjänster arbetskostnaden för

reparation och underhåll av bostaden. Förslaget har inte lett till lagstiftning. Det kan nämnas att ett slopande av mervärdesskatt för byggnadsarbeten inte är i överensstämmelse med EU-direktiv på området.

12.4.12 Tjänstebeskattningsutredningen

Tjänstebeskattningsutredningen har nyligen föreslagit att en permanent skattereduktion införs för fysiska personer för utgifter för reparationer, ombyggnader och tillbyggnader av småhus och bostadsrätter (SOU 1997:17). Skattereduktionen föreslås maximalt uppgå till 30 procent av belopp upp till 50 000 kr, dvs. högst 15 000 kr. För bostadsrätter föreslås att skattereduktionen högst får uppgå till 10 000 kr.

Den svarta hantverksmarknaden uppskattas av Tjänstebeskattningsutredningen till 10-15 miljarder kr om året. Utredningen gör antagandet att om det genomsnittliga köpet från hantverkare uppgår till 20 000-45 000 kr det är 110 000-250 000 hushåll som köper svarta hantverkstjänster.

Tjänstebeskattningsutredningen har beräknat att skattereduktionen kostar 1 miljard kr om året och föreslår som finansiering att reavinstskatten på privatbostäder höjs från 15 till 25 procent.

12.4.13 Tillstånd kring byggande

De bestämmelser som reglerar byggande kan indirekt minska möjligheterna till ekonomisk brottslighet och andra oegentligheter genom att samhället utövar en kontroll av verksamheten. Förutom bygglov, marklov och rivningslov krävs vid vissa arbeten bygganmälan för att den kommunala byggnadsnämnden skall kunna utöva tillsyn över verksamheten. Efter bygganmälan upprättas normalt en kontrollplan för hur besiktning, tillsyn och kontroll ska ske. För anmälningspliktiga åtgärder måste byggherren utse en kvalitetsansvarig, som är godkänd av byggnadsnämnden eller som har riksbehörighet.

Från och med den 1 januari 1996 gäller att rivningsanmälan måste, med vissa undantag, göras till byggnadsnämnden inför rivning. Till anmälan skall bifogas en plan över hur rivningsmaterialet kommer att hanteras (rivningsplan). Även vid rivning skall en kvalitetsansvarig utses. Syftet med rivningsplanen är att främja ett miljömässigt och ekonomiskt rimligt omhändertagande av rivningsmaterial och därmed hushålla med naturresurserna. På arbetsmiljöområdet finns bestämmelser om att arbetsmiljöplan skall upprättas. Planen skall innehålla

uppgifter bl.a. om vilka företag som är engagerade i byggnadsarbetet. För vissa byggnads- och anläggningsarbeten skall en anmälan ges in till yrkesinspektionen om att ett arbete har påbörjats. Bestämmelserna om arbetsmiljöplan och anmälan gäller från den 1 maj 1995.

I kretsloppspropositionen (prop. 1992/93:180) om riktlinjer för en kretsloppsanpassad samhällsutveckling är utgångspunkten att det som utvinns ur naturen på ett uthålligt sätt skall kunna användas, återanvändas, återvinnas eller slutligt omhändertas med minsta möjliga resursförbrukning och utan att naturen skadas. Härefter har bl.a. producentansvar införts för olika produkter och varor.

Mot bakgrund av att byggvaror bör omfattas av någon form av producentansvar har kretsloppsdelegationen i samverkan med bl.a. branschorganet Byggsektorns Kretsloppsråd tagit fram förslag (Rapport 1996:11). Byggsektorn har åtagit sig bl.a. att miljöanpassa byggprocesser, identifiera och omhänderta miljöfarligt avfall på ett miljöriktigt sätt och lämna avfall endast till särskilda godkända avfallslämnare. Enligt kretsloppsdelegationen ligger åtagandena i linje med såväl kretsloppspropositionens intentioner som med PBL:s utveckling mot minskad detaljstyrning och ökat ansvar för byggherren att nå önskade resultat.

Miljöanpassning förutsätter en identifiering av material, leverantörer och uppdragstagare. Kontroll av byggande och rivning har därigenom en betydelse som inte enbart avser miljöanpassning utan även annan reglering.

Det finns anledning att återge Kretsloppsdelegationens bedömning av utvecklingen på byggsidan (s. 91).

> "De ökade kraven på kretsloppsanpassning bör leda till en ökad marknad för företag som kan tillhandahålla transport-, källsorterings- och behandlingstjänster. Den ökande marknaden bör ge gott utrymme för de idag etablerade seriösa och kompetenta aktörerna, såväl de större som de mindre.
>
> De ökade kraven som kommer att ställas på aktörer som hanterar material från bygg- och rivningsarbeten, kan dock på kort och medellång sikt leda till viss utslagning. Auktorisationen/godkännandet och de ökade kraven från marknaden kan förväntas öka kraven på seriositet och miljökompetens. Redovisningsplikten i kombination med offentliggörandet av statistik över materialflödena bör kunna leda till att illegal deponering försvåras. De aktörer som inte kan leva upp till de krav som ställs av myndigheterna och marknaden kan alltså förväntas bli utkonkurrerade trots att marknaden växer".

12.5 Egensanering och andra metoder för att motverka ekonomisk brottslighet

12.5.1 Stockholms Stadshus AB

I kapitel 20 (offentlig upphandling) finns en beskrivning över Stockholms Stadshus AB:s utvecklingsprojekt för bekämpning av ekonomisk brottslighet inom byggbranschen. Genom vitesklausuler i entreprenadkontrakt skall byggföretag förbinda sig vid ett visst vite att inte anlita svart arbetskraft. Förbindelsen gäller även om byggföretaget anlitar underentreprenör och när den svarta arbetskraften finns hos underentreprenören.

I projektet ingår också ett system för egenkontroll och ett system för hur staden som upphandlare skall kunna kontrollera företagen.

För närvarande bereds utvecklingsprojektet inom Stockholms stad.

12.5.2 Byggentreprenörerna

I Byggentreprenörerna ingår omkring 2 100 företag varav merparten är mindre företag med 1–10 personer anställda (1 410 företag). Företagen delas grovt in i bygg- och anläggningsföretag (1 500) resp. specialföretag (600). Det finns omkring 550 medlemsföretag med 11–50 personer anställda.

Tolv företag är riktigt stora med mer än 1 000 personer anställda. De största företagen är Skanska inklusive JM (15 179 anställda), NCC (9 673), Siab (6 295) och PEAB (6 178).

Sammantaget finns över 60 000 personer anställda i medlemsföretagen; de flesta i de tolv största företagen (omkring 30 000 personer).

Medlemsföretagen är också medlemmar i någon av landets byggmästareföreningar, t.ex. i Stockholms Byggmästareförening.

Byggentreprenörerna menar att det finns problem med ekonomisk brottslighet i delar byggbranschen, men att branschen har ett oförtjänt dåligt rykte. Under år 1996 antog Byggentreprenörerna *etiska regler* för medlemmarna. Syftet är att medlemmarna skall uppträda och handla på ett sådant sätt att byggbranschen utgör en respekterad del av näringslivet. De etiska reglerna skall leda till ökad kostnadseffektivitet, ökat kvalitetstänkande, sund konkurrens, ett gott branschrykte och en ökad samhällsnytta. Ledningen i varje enskilt medlemsföretag skall se till att företagets samtliga anställda får kännedom om de etiska reglerna och att de skall följa dem.

De etiska reglerna behandlar frågor som uppträdande till kunder,

anställda, leverantörer, entreprenörer, medlemmar och organisationer. Av reglerna framgår bl.a. att medlem inte skall anlita eller i någon form samarbeta med oseriös underentreprenör, leverantör eller kund. Medlem skall vidare aktivt motverka svartjobb.

För att följa efterlevnaden av de etiska reglerna finns ett *etiskt råd*. Rådet skall underrätta Byggentreprenörernas styrelse om det finner att medlem har brutit mot de etiska reglerna.

Av instruktion för det etiska rådet framgår att anmälan till rådet skall vara skriftlig och behandlas skyndsamt. Förhållande som är föremål för lagföring skall inte prövas av det etiska rådet. Rådet skall dock underrätta styrelsen om medlem blivit föremål för fällande dom. Rådet skall därvid ange om lagöverträdelsen också är att anse som brott mot de etiska reglerna. Om det etiska rådet finner att medlem har brutit mot de etiska reglerna skall styrelsen underrättas om detta. Styrelsen har därefter att besluta om åtgärd. Åtgärd är underrättelse, erinran eller varning.

12.5.3 Stockholms Byggmästareförening

Stockholms Byggmästareförening har 450 företag som medlemmar. I stockholmsområdet finns omkring 2 000 byggföretag. De företag som står utanför föreningen är i regel enmansföretag.

Enligt föreningen finns ett stort intresse bland företagen att bli medlemmar eftersom ett medlemskap är en form av kvalitetsstämpel och kan vara en förutsättning för att få ett visst uppdrag. En annan fördel är att en beställare inte är förhandlingsskyldig enligt 38-40 §§ MBL om den underentreprenör han vill skall utföra visst arbete är medlem i Stockholms Byggmästareförening. Underentreprenören tillhör då den s.k. frikretsen.

Föreningen anser att det finns påtagliga problem med svartjobb i byggbranschen. Problemen är mest koncentrerade till storstäderna. Den illojala konkurrensen är mycket kännbar för seriösa företag, framför allt för specialföretag och underentreprenörer. Lågkonjunkturen har förvärrat läget eftersom byggarbetslösheten är en grogrund för svartjobb. En annan orsak till svartjobben är att möjligheten till objektsanställning togs bort år 1987. Effekten av denna förändring märktes först i början av 1990-talet när lågkonjunkturen medförde en kraftig minskning av byggverksamheten. Sedan objektanställningsformen togs bort är tendensen att byggföretagen inte anställer byggnadsarbetare utan i stället anlitar underentreprenörer. Tidigare objektanställda byggnadsarbetare har registrerat sig som näringsidkare. I stället för att ett

byggföretag (generalentreprenör) objektanställer byggnadsarbetare anlitas alltså underentreprenörer. Dessa underentreprenörer anlitar i sin tur underentreprenörer, dvs. tidigare objektanställda byggnadsarbetare som blivit företagare. Den ökande användningen av underentreprenörer innebär problem med svart arbetskraft.

Egensanering, krav för medlemskap m.m.

Stockholms Byggmästareförening ställer höga krav för medlemskap i syfte att hålla ute de oseriösa företagen.

För att bli medlem i föreningen underkastas det sökande företaget en kontroll. Den gäller om företaget är registrerat för skatter och avgifter samt om det finns beslut om restförda skatter och avgifter. Föreningen kan också gå igenom räkenskaperna. Företrädare för sökandeföretag inbjuds dessutom till föreningen för ett möte för bl.a. genomgång av kollektivavtal. För medlemskap krävs också referenser från två medlemsföretag. Finns det anledning till en fördjupad kontroll gör man även en förfrågan hos polisen.

Föreningen anser att 1995 års kollektivavtal är ett steg i rätt riktning när det gäller att motverka svartjobb m.m. Genom avtalet har parterna kommit överens om att främja ett seriöst företagande, bl.a. vid anlitandet av underentreprenörer.

En annan sak som en hel del företag infört i stockholmsområdet är ID-kort, som bärs synligt av alla som finns på byggarbetsplatsen. På platskontoret på byggarbetsplatsen finns också en lista med namn och personnummer på samtliga verksamma på bygget. Ibland kan det behövas en tillfällig förstärkning av en underentreprenör. Denne bär då ett eget ID-kort tillsammans med ett kort med beteckningen ue. Härigenom kan man kontrollera vilka som är behöriga att vistas på byggarbetsplatsen. Systemet är självreglerande eftersom den svarta arbetskraften inte vill visa sin identitet. Det är naturligtvis möjligt att förfalska id-kort, men det krävs då att man skall passera ytterligare en tröskel på den brottsliga banan. Denna ordning underlättar också arbetsgivarens eller skattemyndighetens kontroll av en arbetsplats.

Under våren 1997 har systemet med ID-brickor, legitimation och namnlistor införts. Det är ett frivilligt system för medlemsföretagen. Systemet kallas för Byggmästarinformation (BM 97). Systemet redovisas närmare i kapitel 20 (offentlig upphandling).

Det är också vanligt att ett byggföretag som är generalentreprenör i avtal med underentreprenörer har överenskommit om att underentreprenören skall utföra arbetet med egen arbetskraft. Om en under-

entreprenör i sin tur behöver anlita en entreprenör krävs enligt avtalet medgivande av generalentreprenören. Det främsta syftet att ha kontroll över underentreprenörer är att säkerställa kvalitén på arbetena. ID-korten och namnlistorna gör det möjligt att kontrollera att villkoren uppfylls av underentreprenörerna.

12.5.4 Takentreprenörerna

Takentreprenörerna ingår i Byggentreprenörerna, därav förkortningen TIB. I TIB ingår 100 medlemsföretag. TIB har infört Tätskiktsgarantin, som lämnas till beställare i samband med slutbetalning av ett utfört takarbete. Tätskiksgarantin är en ansvarutfästelse. Under de förutsättningar som anges i garantin svarar Tätskiktsgarantin för att arbetet blivit riktigt utfört. Ett felaktigt arbete åtgärdas. Bakom garantin står TIB och försäkringsbolag.

12.5.5 Installatörerna

Installatörerna är en samlingsbeteckning för organisationer och företag inom el-, kyl-, plåt- och vvsbranschen. Enligt Installatörerna är problemen med oegentligheter inte så stora i dessa delbranscher eftersom företagen i stor utsträckning utför arbeten åt näringslivet och den offentliga sektorn. Dessutom ställs höga kompetenskrav på de arbeten som medlemsföretagen utför vilket innebär att oseriösa företag inte etablerar sig i dessa delbranscher. Vidare ställer försäkringsbolagen krav på hur installationer skall göras. För elektriska arbeten krävs särskild behörighet enligt elinstallatörsförordningen (1990:806). Sammantaget finns det flera skäl till varför dessa delbranscher inte har så stora problem med ekonomisk brottslighet.

Trots detta driver många medlemsföretag frågan om åtgärder mot ekonomisk brottslighet vilket indikerar att man känner av konkurrensen från oseriösa företag.

Elektriska Installatörsorganisationen (EIO), som ingår i Installatörerna, har 2 700 företag som medlemmar vilket motsvarar 80-85 procent av samtliga företag i elbranschen eller 90-95 procent av marknaden. EIO har under de senaste åren inriktat sitt arbete bl.a. på att höja etiken. I stadgarna har införts affärsetiska regler för att "medlemskap i EIO förknippas med ett seriöst och kvalitetsmedvetet branschföretag". "Reglerna kan vidare tjäna som utgångspunkt för företagsspecifika etiska regler. Enligt reglerna skall ledningen för medlems-

företagen aktivt verka för att den egna personalen har god kännedom om och känner lojalitet med reglerna". Vidare finns angivet vad medlemsföretagen skall iaktta, bl.a. att följa "gällande lagar och regler".

I samarbete med Länsförsäkringsbolagen erbjuds lantbrukare lägre premier om elinstallationer i ekonomibyggnader har utförts fackmannamässigt. Försäkringstagaren måste då visa upp en faktura på arbetet. Rabattsystemet höjer brandsäkerheten och sänker försäkringspremierna samtidigt som svarta arbeten motverkas. EIO verkar också för att fler försäkringsföretag skall premiera säkra och dessutom vita arbeten. Föreningen verkar också för att Elsäkerhetsverket skärper kontrollen av behörigheter.

För närvarande pågår ett arbete med att datorisera bokföringen hos medlemsföretagen. Härigenom kommer kvalitén på redovisningen att öka.

VVS-Installatörerna införde under mitten av 1980- talet en frivillig auktorisation. Omkring 700 företag är numera auktoriserade. De ursprungliga kraven var att det i medlemsföretaget skulle finnas en person med kompetens motsvarande ansvarig arbetsledare enligt äldre PBL. Företaget skulle också ha kontroll över sin ekonomi. Den ekonomiska administrationen fick därför inte ligga utanför företaget. Omkring 300 medlemsföretag uppfyllde inte de första auktorisationskraven och kunde alltså inte bli auktoriserade.

De ursprungliga kompetenskraven har nu byggts på. En tvåårig karenstid har införts, vilket innebär att ett företag kontrolleras under två års tid innan det kan bli aktuellt med medlemskap. Under karenstiden studeras bokslut och kontroll sker att företaget uppfyller sina åligganden, bl.a. när det gäller betalning av skatter och avgifter. Ytterligare ett krav har införts på kompetenssidan. I medlemsföretaget måste finnas någon med kalkylkunnande.

VVS-Installatörerna har nyligen infört namnbrickor för de auktoriserade företagens personal. Namnbrickan innehåller ett fotografi på den anställde, dennes namn, företagets namn, företagets auktorisationsnummer och VVS-installatörernas auktorisationssymbol. Meningen är att montörer och annan personal skall bära namnbrickan i syfte att visa att företaget är seriöst.

Varje år kontrolleras 10 procent av medlemsföretagen. Vad som undersöks är om samtliga auktorisationskrav fortfarande är uppfyllda.

12.5.6 Maskinentreprenörerna

Maskinentreprenörerna är en branschorganisation med 4 000 medlem-

mar. Av medlemsföretagen är 65 procent enmansföretag, 98 procent har färre än tio anställda och det största företaget har 150 anställda. Medlemsföretagen omsätter omkring 11 miljarder kr om året.

Det finns omkring 25 000 entreprenadmaskiner i landet, varav 12 000 tillhör medlemsföretagen. Industrin, kommunerna och de stora byggbolagen samt åkerier med grusgropar äger omkring 10 000 maskiner. I branschen finns en gråzon mot företag med maskinkapacitet som huvudsakligen bedriver jord- och skogsbruk.

Företagens verksamhet är delvis koncentrerad till 24 ekonomiska föreningar som kan liknas vid entreprenadmaskinernas motsvarighet till åkeribranschens lastbilscentraler.

Enligt Maskinentreprenörerna var problemen stora i branschen under 1970-talet, men det har blivit bättre. De flesta maskinförarna har inte blivit företagare för att de är intresserade av företagande utan på grund av att de är skickliga yrkesmän. Enmansföretagen pressas hårt vid anbudsgivningarna. En fördel med de ekonomiska föreningarna är att dessa till viss del tagit över förhandlingarna med uppdragsgivarna.

År 1995 infördes kompetenskrav för medlemskap i maskinentreprenörerna. Uppdragsgivarna informeras regelmässigt om dessa krav vid anbudsgivning.

Etiska regler finns också framtagna. De etiska reglernas syfte är att öka branschens trovärdighet i allmänhet och för medlemsföretagen i synnerhet samt att vinna omgivningens respekt för medlemsföretagens kunskaper och uppträdande på marknaden.

I syfte att motverka illojal konkurrens är medlemsföretagen skyldiga att följa lagar liksom branschens föreskrifter och regler.

Medlemsföretagen bör inte samarbeta med företag som är illojala och som bryter mot lagarna eller som uppträder i strid mot Maskinentreprenörernas stadgar.

Medlemsföretagen skall varken smutskasta kollegor eller sprida illavarslande rykten om kollegor.

Som ett led i egensaneringen infördes år 1996 krav på viss utbildningsnivå när det gäller kvalitetssystem, ekonomi, skatter, arbetsrätt samt inre och yttre miljö . Den företagare som inte uppfyller kraven har möjlighet att inom loppet av ett år gå en kurs.

Ytterligare ett led är kvalitetssäkring.

En faktor som uppgetts ha haft en viss betydelse för branschen är bankkrisen. Entreprenadmaskiner är mycket dyra i inköp och kreditinstituten har blivit försiktigare och ger kredit först efter att man noga undersökt förutsättningarna för verksamheten. Entreprenörer som bedöms ha dåliga framtidsutsikter har därför svårare att etablera sig jämfört med hur det var tidigare.

12.5.7 Målaremästarnas Riksförening

Så gott som samtliga måleriföretag är via lokalföreningar anslutna till Målaremästarnas Riksförening. Medlemsföretagen svarar för 75 procent av marknaden.

I måleribranschen är problemen stora med svartjobb, bl.a. på grund av att det är enkelt att etablera sig som målare. Måleriföretagen är ofta underentreprenörer och pressas hårt i anbudsgivningen vilket är en grund för skatteundandraganden. Ett sätt att bli konkurrenskraftig är alltså att fuska med skatter och avgifter.

Föreningen anser att konsumentmarknaden knappast finns kvar för måleriföretagen. En ökning av arbeten har dock skett till följd av den nu gällande skattereduktionen på byggnadsarbeten.

I december 1995 gjorde Industrifakta på uppdrag av Målaremästarnas Riksförening en marknadsundersökning där 1 000 personer tillfrågades om de under 1995 hade köpt svarta målnings- eller tapetseringsarbeten. Frågan om svartjobb ställdes på ett indirekt sätt genom att de formellt tog sikte på om betalningen skedde mot faktura eller kontant (seriösa företag skickar alltid faktura). Det visade sig att 6 procent av de tillfrågade hade köpt målnings- eller tapetseringsarbete under år 1995. Av dessa hade 21 procent betalat mot faktura och över giro. Kontantbetalning (även check) hade skett i 62 procent av fallen och 17 procent hade betalat på något annat sätt eller visste inte hur betalningen hade skett. Resultatet kan tolkas som att över 60 procent eller till och med över 70 procent hade anlitat svart arbetskraft.

Föreningen arbetar med att höja måleriyrkets status. Detta sker genom bl.a. utbildning i ekonomi, kalkylering och nya metoder. Bl.a. pågår ett kvalitetssäkringsprojekt för att medlemsföretagen skall kunna uppfylla mycket högt ställda krav på kvalitet (ISO 9 000).

Medlemmar i Målaremästarnas Riksförening lämnar ett års garanti på målningsarbeten. Dessutom finns en särskild *reklamationsfond*. En missnöjd konsument kan vända sig till reklamationsfonden som låter opartiska besiktningsmän granska arbetet. Uppfyller arbetet inte kraven svarar garantifonden för att arbetet rättas till.

12.5.8 Sveriges Målaremästareföreningars Samorganisation (SMS)

Samorganisationen har 1 000 medlemsföretag, de flesta är enmansföretag.

Under år 1990 infördes *SMS Reklamations- och Garantifond*. Med-

lemsföretag skall utfärda garantibevis och lämna detta till beställaren när ett målningsarbete är utfört. Om ett medlemsföretag har utfört ett arbete felaktigt åtgärdas det genom garantin. Samorganisationen har egna besiktningsmän som granskar reklamationer från allmänheten.

Vidare har medlemmarna en kollektiv ansvarighetsförsäkring som ersätter skador i samband med arbeten, t.ex. att möbler skadas vid en målning.

SMS har vidare infört legitimationskort, som bärs synligt av de anställda i medlemsföretagen.

SMS arbetar också med att höja yrkets status och en viktig fråga i detta sammanhang är att införa kvalitetssäkringssystem anpassade till storleken på medlemsföretagen.

12.5.9 Måleribranschens Våtrumskontroll

Enligt Boverkets nybyggnadsregler skall golv, väggar och tak som utsätts för vattenspolning, stänk eller hög luftfuktighet förses med vattenavvisande skikt. För att tillgodose kraven på säkra våtrum har Måleribranschens Våtrumskontroll (MVK) bildats. MVK ger ut branschregler, anordnar utbildningar, initierar materialprovning m.m.

MVK tillhandhåller en lista över företag som är anslutna till våtrumskontrollen. För att ett företag skall bli anslutet krävs att personalen genomgått särskild utbildning.

Våtrumsarbeten som utförs enligt MVK inrapporteras av måleriföretagen till Måleribranschens Våtrumsnämnd. Det betyder att samliga arbeten som faller in under garantin finns centralt registrerade. Förutom måleriföretagens egenkontroll ombesörjer Våtrumsnämnden stickprovskontroller av utförda arbeten i hela landet. Kontrollerna omfattar bl.a. täthetsprovning.

12.5.10 Auktorisationsnämnden för rostskyddsmålning

För att höja kvalitén på rostskyddsmålning har Målaremästarnas Riksförening tillsammans med större beställare och Korrosionsinstitutet år 1988 bildat Auktorisationsnämnden för rostskyddsmålning. Nämndens främsta uppgift är att auktorisera företag som uppfyller villkoren. Kravet är bl.a. att företaget skall ha en väl dokumenterad kompetens i ledningen, dvs. när det gäller kalkylering, planering och genomförande av uppdrag. Vidare ställs det krav på teknisk kompetens och i vissa fall teknisk utrustning och lokaler. Vidare ställs krav på ekonomisk

stabilitet.

Om ett auktoriserat företag anlitar en underentreprenör för rostskyddsmålning bör även det företaget vara auktoriserat. Om så inte är fallet skall beställaren godkänna förfarandet.

Nämnden kontrollerar fortlöpande auktoriserade företag för att undersöka om auktorisationskraven är uppfyllda. Hittills är omkring 25 företag auktoriserade.

12.5.11 Auktorisationsnämnden för Fönsterunderhåll

Under januari 1996 bildades Auktorisationsnämnden för Fönsterunderhåll. I nämnden finns representanter för FastighetsägareFörbundet, SABO, Målerikonsulterna och måleribranschen. Verksamheten går ut på att auktorisera företag som arbetar med kvalitetssäkrat fönsterunderhåll, att sanera branschen och hjälpa fastighetsägarna att göra rätt val vid fönsterunderhåll samt förbättra fönsterekonomin. Ett av syftena är också att erbjuda ett miljöanpassat underhåll.

Kraven för auktorisation är bl.a. en årlig ansökan, yrkesmässig kompetens, rätt utrustning och lokaler, internt kvalitetssystem samt att företaget inte har anmärkningar när det gäller obetalda socialavgifter och AMF-avgifter, mervärdesskatt och andra skatter. Vidare skall företaget ha en god ekonomisk stabilitet.

Hittills är ett fyrtiotal företag auktoriserade. För år 1998 är målet att minst 50 företag skall vara auktoriserade. Nämnden räknar med att det finns omkring 400 företag i branschen.

12.5.12 Arkitekt- och Ingenjörsföretagen

Sveriges Arkitekt- och Ingenjörsföretags Förening har 400 medlemsföretag. Flertalet företag (68 procent) har tio eller färre anställda. Enbart 3 procent av medlemsföretagen har fler än 161 anställda. Föreningen har antagit affärsetiska regler som bl.a. tar sikte på medlemsföretagens roll i samhället samt att inte tillämpa otillbörliga konkurrensmetoder gentemot kollegor.

12.5.13 Glasbranschföreningen

I samarbete med Svensk Planglasförening och Sveriges Provnings- och Forskningsinstitut har Glasbranschföreningen infört en auktorisation för

företag som arbetar med brandklassade glaspartier. Bakgrunden är att dåligt utförda glasarbeten kan få katastrofala följder vid brand. Detta skall ses mot bakgrund av att många byggnader i dag till stor del består av glaspartier.

12.5.14 Siab

Siab är en koncern som utför anläggningsarbeten, uppför byggnader och bedriver fastighetsförvaltning. Utomlands är verksamheten koncentrerad till Berlin-Brandenburg. Siab omsätter omkring 10 miljarder kr om året. Antalet anställda uppgår till omkring 7 000. Hela Siab-koncernen är certifierad enligt ISO 9001. På miljösidan inför Siab nu ett miljöledningssystem enligt miljöstandarden ISO 14001. Källsortering sker vid samtliga byggarbetsplatser och kontor.

Siab:s policy är att lagar och avtal skall följas. I olika sammanhang för man fram detta budskap till personalen. Företaget har också infört rutiner för att förebygga oegentligheter. Som exempel kan nämnas att man försöker begränsa antalet anställda som får göra inköp och satsar på kompetensutveckling av dessa, eftersom ju fler som exponeras desto större är möjligheterna att någon utnyttjar sin ställning.

En viktig del av arbetet är att förhindra att Siab indirekt anlitar oseriösa företag via underentreprenörer. Siab skall därför godkänna de entreprenörer som kommer att anlitas.

Av det standardavtal som Siab använder, särskilt i storstadsregioner, när underentreprenör anlitas framgår att "innan kontraktsarbetena påbörjas skall entreprenören till beställaren överlämna personallista med namn och personnummer på personal som kommer att deltaga i projektet. Denna lista skall hållas aktuell och revideras fortlöpande innan ny personal engageras i projektet." Personallistan skall omfatta såväl egen anställd personal som anlitade underentreprenörers personal. Enligt avtalet skall all personal inom arbetsområdet synligt bära identitetsbricka enligt Byggmästareföreningens standard.

12.5.15 Byggnadsavtalet 1997

I det nu gällande kollektivavtalet mellan Byggförbundet och Svenska Byggnadsarbetareförbundet (1997-04-01--1998-03-31) finns regler som tar sikte på att motverka ekonomisk brottslighet vid entreprenadarbeten.

Det finns också tillämpningsregler rörande 38–40 §§ MBL vid arbe-

ten inom byggnads- och anläggningsavtalen. De aktuella bestämmelserna i MBL innehåller en skyldighet för arbetsgivare att förhandla med arbetstagarorganisation (primärförhandla) om arbetskraft anlitas som inte är arbetstagare hos arbetsgivaren (t.ex. entreprenörer). Under vissa situationer behöver emellertid inte förhandlig äga rum. Det gäller t.ex. om arbetet är av kortvarig och tillfällig natur eller kräver särskild sakkunskap. Om arbetstagarorganisationen finner att den av arbetsgivaren tilltänkta åtgärden åsidosätter lag eller kollektivavtal får åtgärden inte vidtas (facklig vetorätt).

I kollektivavtalets tillämpningsregler till MBL slås vissa gemensamma värderingar fast. Byggnadsförbundet och Svenska Byggnadsarbetarförbundet är överens om vikten av

> "att på olika sätt främja seriöst företagande,
> att en rättvis och sund konkurrens mellan företagen i branschen är en förutsättning för att uppnå ett seriöst företagande, och
> att samtliga parter inom byggindustrin aktivt verkar för att företag inom bygg- och anläggningsavtalens tillämpningsområden bedriver sin verksamhet så att det inte innebär åsidosättande av lag och kollektivavtal eller vedertagen praxis."

Enligt tillämpningsreglerna har arbetsgivarens skyldighet att primärförhandla enligt 38 § MBL fullgjorts när arbetsgivaren dels kontrollerat underentreprenörer, dels förtecknat dessa m.m. Av reglerna framgår att arbetsgivare skall kontrollera att underentreprenör uppfyller villkoren för bl.a. F-skattebevis och momsregistreringsbevis samt kollektivavtal (ej för enmansföretag). Första gången arbetsgivaren anlitar en viss underentreprenör skall den fackliga lokalavdelningen få information om underentreprenören (organisationsnummer, namn och adress osv.). Uppgifterna tas upp i en s.k. UE-förteckning. Sådan information behöver inte lämnas nästa gång entreprenören anlitas. Varje år revideras UE-förteckningen.

Kollektivavtalets tillämpningsregler innehåller också bestämmelser om entreprenadkedjor. Arbetsgivare har utfäst sig att förplikta underentreprenör att iaktta föreskrifterna om kontroll och förteckning om denne i sin tur anlitar underentreprenör.

12.5.16 Byggettan

Byggettan i Solna har 23 000 medlemmar och har avtal eller hängavtal med knappt 2 000 företag i byggbranschen.

Byggettan har Svenska Byggnadsarbetareförbundets uppdrag att

arbeta fram metoder mot ekonomisk brottslighet. Det hänger samman med att problemen är störst i de större städerna, särskilt i stockholmsområdet. Byggettan anser att den svarta sektorn svarar för 10 procent av marknaden i stockholmsregionen. Problemen har ökat markant under senare år, bl.a. som en följd av arbetslösheten.

Byggettan arbetar tillsammans med Stockholms Byggmästareförening samt med myndigheterna, främst polisens ekorotlar och skatteförvaltningen. Byggettan gör ofta arbetsplatsbesök. Om företaget är medlem i Stockholms Byggmästareförening brukar besöket göras tillsammans med föreningens representant. Om allt inte står rätt till kontaktas myndigheterna. Byggettan anser att denna metod är effektiv och dessutom diskret genom att seriösa företag kan koppla bort oseriösa underentreprenörer.

För att hängavtal skall kunna tecknas krävs att företaget är registrerat i arbetsgivarregistret, innehar F-skattsedel och är momsregistrerat. Avstämning görs mot bolagsregistret. I samband med att hängavtal ingås sker ett besök hos företaget. Sedan hängavtal ingåtts sker en kontinuerlig kontroll av företaget.

Var tolfte vecka kan antalet arbetade timmar per anställd granskas. Systemet innebär att om företaget plötsligt redovisar färre timmar än föregående period är detta en indikation på att något skett inom bolaget. Byggettan har infört ett nytt datasystem som underlättar kontroll av företag och medlemmar.

Byggettan har träffat lokala överenskommelser med vissa byggföretag om ett ökat samrådsförfarande i samband med byggprojekt. Härigenom får facket större insyn i arbetet samtidigt som man anser att en lokal överenskommelse är smidigare för alla parter än regleringen i 38–40 §§ MBL. Enligt dessa bestämmelser skall arbetsgivaren i normalfallet förhandla med facket när arbete skall utföras av andra än anställda. Samrådsförfarandet omfattar också betydligt fler frågor än regleringen i MBL. Byggettan anser att ett ökat samrådsförfarande minskar möjligheterna till svartjobb och andra oegentligheter.

12.5.17 Svenska Målareförbundet

Svenska Målareförbundet organiserar anställda målare i måleri- och billackeringsföretag och har knappt 22 000 medlemmar.

Förbundet anser att den ekonomiska brottsligheten ökar. Orsaken är den höga arbetslösheten i kombination med en överetablering av företag. Målareförbundets medlemmar utför i liten utsträckning arbeten hos konsumenter, vilket beror på en omfattande svart sektor. Skatte-

reduktionen har dock enligt Målareförbundet motverkat svartsektorns spridning samt ökat arbetstillfällena i konsumentsektorn för den seriösa delen av branschen.

Ett annat problem är enligt Målareförbundet att andelen anställda har minskat. I stället har det blivit fler småföretag. Det finns en risk för att mängden nystartade företag leder till en ökning av de svarta entreprenadarbetena.

De flesta företag i branschen är avtalsbundna och därigenom registrerade i semesterkassan. Varje kvartal måste företaget till semesterkassan redovisa lön och arbetade timmar för varje anställd. Facket får härigenom en detaljerad bild över lönerna. Om arbetsgivaren betalar ut svarta löner i någon större omfattning skulle den registrerade lönen minska och facket får en varningssignal. Semesterkassan har härigenom blivit ett hjälpmedel när det gäller att kontrollera företagen.

Målareförbundet arbetar tillsammans med sju andra LO-förbund med ett projekt för att motverka ekonomisk brottslighet.

Förbundet har tidigare gett Dan Magnusson och Claes Florin i uppdrag att undersöka ekobrott i branschen. De har under år 1996 tagit fram en bevakningsmodell för att kunna systematisera information som kan indikera ekonomisk brottslighet. De lokala avdelningarna kommer nu att arbeta efter denna modell för att själva kunna spåra ekonomisk brottslighet i branschen.

12.5.18 Svenska Elektrikerförbundet

Svenska Elektrikerförbundet har 5 500 medlemmar. Förbundet ingår i den arbetsgrupp mot ekonomisk brottslighet som sju andra LO-förbund bildat.

Förbundet anser i likhet med branschorganisationen att problemen inte är särskilt stora på elsidan. Skälet är behörighetskraven för elektriker och den generella efterfrågan på säkra installationer. Vid större installationsarbeten måste dessutom kommunen informeras om ansvarig elektriker.

12.5.19 Svenska Bleck- och Plåtslagareförbundet

Förbundet anser att problemen med svartjobb är små inom plåtslageribranschen som en följd av att konsumentsektorn är liten och gäller små arbeten. Antalet småföretag ökar trots hög konkurrens. Av ett konkursdrabbat företag kan flera nya uppstå genom att de tidigare

anställda startar eget. Arbetslösheten bland medlemmarna ligger omkring 20 procent. Denna utveckling kan medföra att oegentligheterna ökar i branschen.

På samma sätt som Svenska Målareförbundet har förbundet en semesterkassa, som företagen betalar avgifter till. Förbundet anser att semesterkassan möjliggör en kontroll av lönerna i företagen och att man härigenom kan få indikationer på om svarta löner betalas ut.

En medlem kan enligt stadgarna uteslutas ur facket vid illojalitet, t.ex. om svarta arbeten utförs.

12.5.20 Ledarna

Ledarna organiserar 66 000 chefer inom ett stort antal branscher, både på den offentliga och privata sidan. Det förekommer knappast att byggledare arbetar svart. Däremot är denna arbetsgrupp en spindel i nätet på byggarbetsplatser när det gäller bl.a. att ta in underentreprenörer. Det är därför viktigt att arbetsgivaren har en tydlig uppfattning i etiska frågor, t.ex. att man enbart anlitar seriösa underentreprenörer. I kollektivavtalet anges att företaget skall ha ett tydligt mål för verksamheten och där kommer etikfrågorna med i bilden. Med stöd av kollektivavtalet kan alltså facket kräva att arbetsgivarna tar ställning i etiska frågor.

12.5.21 Höga Kusten

I kapitel 20 finns en beskrivning över projektet Höga kusten som visar hur Vägverket i samverkan med skatteförvaltningen kan motverka ekonomisk brottslighet i underentreprenörsleden. I de upphandlingar som Vägverket gör inhämtas uppgifter om entreprenörerna är restförda för skatter och avgifter. Dessutom föreskrivs i avtalen att entreprenörerna ansvarar för att underentreprenörer fullgör sina skyldigheter.

12.5.22 Öresundsbron

Öresundsförbindelsen medför en stor tillströmning av arbetskraft, företag, varor och tjänster till regionen. Man räknar med att omkring 25 000 årsarbetskrafter för själva byggnationen. En del av företagen och de anställda kommer från andra länder än Sverige och Danmark.

Ett stort antal myndigheter samverkar i Öresundsprojektet (skatt,

kronofogde, polis, åklagare, försäkringskassa, yrkesinspektion, länsarbetsnämnd, tull och REKO). Projektet omfattar de arbeten som utförs i samband med uppförandet av bron och de anslutningar som genomförs på den svenska sidan i form av vägar, tunnlar och järnvägar. Projektet omfattar också arbeten som utförs på danska landanläggningar i den mån de utförs av svenska företag. Projektet påbörjades i november 1995 och beräknas pågå till år 2001.

Från skatteförvaltningens sida är målsättningen att anställda och företag som deltar i anläggningsarbetet får den vägledning de behöver och blir korrekt beskattade. Skatteförvaltningen skall också informera andra länder vars skattskyldiga är verksamma med byggnationen i syfte att dessa företag och personer blir beskattade i resp. land. Målsättningen skall uppnås genom service- och informationsverksamhet gentemot företag och anställda, samt genom revisions- och annan kontrollverksamhet. Som mest kommer ett trettiotal personer på skatteförvaltningen att arbeta med projektet.

En viktig del är att inhämta information hos beställare och entreprenörer om de underentreprenörer som förekommer.

Under år 1996 har tonvikten legat på det preventiva arbetet. Skatteförvaltningen har lämnat information till beställare och entreprenörer, till företagens anställda samt till andra myndigheter och samhällsorgan. Vidare har skriftlig information delats ut och utbildning skett inom skatteförvaltningen.

Kontrollverksamheten har inriktats mot konsultföretag, som varit verksamma först i byggprocessen. Vidare har kontroll skett av entreprenadföretag. Vid utgången av år 1996 pågick 19 revisioner och 12 revisioner hade avslutats. Vidare har rutiner utarbetats för att löpande erhålla uppgifter från beställaren och huvudentreprenörerna om utbetalningar. Detta kan ske genom föreläggande enligt 17 kap. 5 § mervärdesskattelagen om kontrolluppgift i form av kopia på handling som rör omsättning av varor eller tjänster. Syftet är att kontinuerligt följa betalningsströmmarna i byggnationen.

12.5.23 RSV:s organisation för de större infrastruktursatsningarna

Inom skatteförvaltningen har ett arbete påbörjats som syftar till att samordna skattehanteringen kring de s.k. riksprojekten. Riksprojekt är större anläggningsarbeten där flera länsskattemyndigheter involveras i beskattningen av de företag som är verksamma. Ett och samma företag kan dessutom vara engagerat i flera riksprojekt. Som exempel på ett

pågående riksprojekt kan nämnas Svealandsbanan, Mälarbanan, Arlandabanan och Öresundsförbindelsen. Dessa anläggningsarbeten har ett sammanlagt värde på drygt 40 miljarder kr. Vid arbete över länsgränserna krävs samordning för att åstadkomma likformighet, såväl på kontroll- som på beslutsstadiet. Den huvudprincip som man arbetar med är att följa betalningsströmmarna nedåt i underentreprenörsleden.

12.5.24 Effekten av egensanering

Kommissionen mot ekonomisk brottslighet betonade effektiviteten av egensanering (SOU 1985:15, s. 165 ff.). Kommissionen menade att utomrättsliga aktiviteter rätt bedrivna kunde utveckla sig till en viktig faktor i kampen mot det oseriösa eller brottsliga företagsområdet. Man hänvisade bl.a. till de börsetiska reglerna, reglerna inom olika konsultbranscher, inbegripet advokat- och revisorskåren, reglerna inom försäkringsväsendet samt den utomrättsliga regelbildningen på marknadsföringsområdet.

Kommissionen pekade också på de goda erfarenheterna i USA av företagskoder, där företagen ofta mycket konkret anger de affärsetiska krav som skall vara vägledande vad gäller företagets relationer till leverantörer, kunder, anställda och allmänhet. Dessa koder fungerar som praktiska handlingsmönster.

När kommissionen utförde sitt arbete, under första hälften av 1980-talet, var emellertid medvetenheten låg när det gällde de problem som den ekonomiska brottsligheten utgjorde. Kontakter med företagare och näringslivsrepresentanter gav vid handen att man inte var medveten om den ekonomiska brottslighetens skadeverkningar och att företagen själva borde ha ett starkt ekonomiskt intresse av att motarbeta oseriös eller olaglig verksamhet. Som ett exempel kan nämnas att kommissionen diskuterade med byggbranschen om att genomföra en informationskampanj mot svartjobb. Kampanjen kom aldrig till stånd på grund av bristande engagemang. Slutsatsen var därför att det ansågs viktigt att skapa en ökad insikt hos företagen om den ekonomiska brottsligheten. Som framgått av den beskrivning över egensanering som skett i byggbranschen på senare tid har läget förändrats radikalt.

I en norsk undersökning tillfrågades näringsidkare vilka faktorer som hade betydelse för företagsledarnas etik (Dag Ellingsen: Den økonomiske kriminaliteten slik de næringsdrivende erfarer den, En offer- och holdningsundersøkelse). Det visade sig att 72 procent av de tillfrågade ansåg att företagets allmänna inställning samt styrelsen och ägarnas beteende hade mycket stor eller stor betydelse. Lagstiftningen

resp. risken för upptäckt hade mycket stor eller stor betydelse bland 50 procent resp. 43 procent av de tillfrågade. Med stöd av undersökningen och doktrinen gör Dag Ellingsen följande påstående. "Minska förmånerna, ta bort de största fallskärmarna och ge klara besked om var du står i etiska frågor. Detta kanske förefaller att vara mindre viktiga frågor av symboliskt värde, men det är nog så att det är symbolerna som har den största genomslagskraften".

I Norge har den svarta marknaden utretts av Statens institutt for forbruksforskning (Per Arne Tufte: Svart Arbeid: Förbrukeratferd og erfaringer i det svarte markedet, Rapport 12-1994). Av rapporten framgår att det nödvändigtvis inte är konsumenten som gör den största förtjänsten vid svarta köp. Den som utför arbetet slipper inkomstskatt, socialavgifter och moms medan köparen kanske inte sparar mer än mervärdesskatten. Säljaren vinner alltså mer än köparen. En orsak till att köparen blir "lurad" är att konkurrensen inte fungerar lika effektivt på den svarta marknaden som på den vita. Köparen måste sedan beakta att kvalitén kan vara sämre på svarta tjänster jämfört med vita. Möjligheterna att reklamera är naturligtvis begränsade vid svarta affärer. Dessutom tar köparen en risk genom att skatter och arbetsgivaravgifter måste betalas om myndigheterna upptäcker vad som skett. Köparen kan också riskera att bli ersättningsskyldig om en olycka inträffar när arbetet utförs.

12.6 Vad man har gjort utomlands

12.6.1 Norge

I Norge har utvecklingen i vissa branscher under de sista tjugo åren varit att andelen företag har ökat på bekostnad av andelen anställda. Härigenom har också problemen ökat med oseriösa underentreprenörer.

I juni 1992 bildades en statssekreterargrupp för att bl.a. ta fram förslag för att minska problemen. Bestämmelser har införts som innebär att huvudentreprenöreren (ansvarlig samordner) är skyldig att inhämta uppgifter från samtliga företag som deltar i byggnadsarbetet. Uppgiftsskyldigheten finns i plan- og bygningsloven. Uppgifterna gäller bl.a. skatter, avgifter, registrering av arbetsgivare och arbetstagare, yrkesskadeförsäkring och om inhyrd arbetskraft används. Uppgifterna skall ges in till fylkesmannen som vidarebefordrar dessa till de olika myndigheterna. Innan bestämmelserna om huvudentreprenörens uppgiftsskyldighet infördes fanns ett kontrollsystem när statliga lån beviljades. Husbanken inhämtade upplysningar om vem som hade

utfört byggnadsarbetet.

I Norge har man också infört en upplysningsplikt för näringsidkare och offentliga organ (6–10 §§ ligningsloven). Om man gett uppdrag åt någon att utföra byggnads- eller anläggningsarbete skall uppgifter lämnas till skattemyndigheten. Uppgiftsskyldigheten tar sikte på varje uppdragstagare, även underentreprenörer.

Uppgiftsskyldigheten kan begränsas till att enbart avse uppdragstagare som är bosatta utomlands. Detta sker vanligtvis när inga större byggnads- eller anläggningsprojekt är aktuella. Vid de omfattande arbetena i samband med OS i Lillehammer år 1994 gällde uppgiftsskyldigheten generellt. Uppgiftsskyldigheten i ligningsloven tar i första hand sikte på att komma till rätta med problemen med utländska underentreprenörer.

Inför OS hade skatteförvaltningen en särskild strategi för att få kontroll över den omfattande och oöverskådliga byggnationen. Viktigt var att bl.a. göra fältkontroller.

I Norge har man uppmärksammat problemen med att försäkringsersättningar kan missbrukas. Den norska regeringen har samarbetet med försäkringsbolagen för att minska möjligheterna att försäkringsersättningar i slutändan hamnar hos oseriösa företag. Enligt överenskommelsen skall försäkringsbolagen anlita enbart seriösa företag vid bl.a. reparationer och återuppförande av byggnader.

Byggentreprenörernas motsvarighet i Norge, Landsforeningen for bygg og anlegg (LBA) antog år 1991 etiska regler. Syftet med reglerna är att medlemsföretagen skall uppfattas bl.a. som seriösa och kvalitetsmedvetna. Företrädare för medlemsföretagen skall inte uttala sig nedsättande om andra medlemsföretag. I verksamheten skall medlemsföretagen göra sitt bästa för att entreprenörerna skall ha ett högt anseendet.

Bestämmelser finns om byggnadsarbetens kvalitet, arbetsmiljö och yttre miljö. Ett medlemsföretag får inte, sedan förutsättningarna bestämts för ett anbudsförfarande, avvika från dessa förutsättningar i syfte att tillskansa sig uppdraget. Inte heller får ett medlemsföretag ge gåvor o.d. för att få fördelar eller motta gåvor från andra företag.

Ett medlemsföretag kan anmäla ett företag om ett annat företag brutit mot de etiska reglerna. Saken prövas av LBA:s styrelse. Tvister med anledning av de etiska reglerna kan hänskjutas till skiljedom. Sanktionerna för ett företag som brutit mot de etiska reglerna är att styrelsen påtalar att brott skett. Vid upprepade överträdelse eller i allvarliga fall kan uteslutning ske i organisationen.

Sedan år 1992 har norska staten använt en antikontraktörsklausul vid upphandling av bygg- och anläggningsarbeten. Huvudregeln är att den kontrakterade företaget skall använda anställd personal för arbetet.

Klausulen innebär alltså inskränkningar i rätten att anlita inhyrd arbetskraft eller enmansföretag. Även många kommuner använder antikontraktörsklausulen. Då klausulen tar sikte på endast inhyrd arbetskraft och enmansföretag har systemet begränsad betydelse eftersom flertalet underentreprenörer faller utanför.

I Norge har man också infört en skärpt kontroll av arbetslösa som uppbär A-kassa. På det strukturella planet är förutsättningarna goda för att minska bidragsfusket eftersom det är en myndighet (motsvarande Försäkringskassan) som betalar ut samtliga socialförsäkringsförmåner (undantag socialbidrag). Härigenom får myndigheten en klar bild över vilka inkomster den arbetslöse har från andra bidragssystem. Eftersom ersättningen från A-kassan helt och hållet baseras på inkomster finns ett system att kontrollera vilka skattepliktiga inkomster bidragstagaren har. I Norge skall samtliga arbetsgivare och arbetstagare vara registrerade i ett centralt register (AA-registret). Vidare skall vid varje uppbördstillfälle anges för vilken fysisk person innehållen preliminärskatt och arbetsgivaravgifter avser. På centralmyndigheten (motsvarande AMS) finns en kontrollgrupp på 15 personer som gör samkörningar ur olika register i syfte att hitta tecken på bidragsfusk.

12.6.2 Irland

I många länder har man problem med oseriösa underentreprenörer som inte betalar skatter och avgifter. På Irland görs preliminärskatteavdrag på utbetalningar till underentreprenörer för att säkerställa att skatten betalas in. Systemet med skatteavdrag beskrivs närmare i kapitel 14.

12.6.3 Tyskland

Den tyska näringsrätten präglas av näringsfrihet. Endast i undantagsfall finns krav på tillstånd eller andra inskränkningar.

Näringslagen föreskriver endast i vissa fall att tillstånd krävs för att skydda allmänheten mot särskilt farliga verksamheter, som kan utgöra ett hot särskilt viktiga allmänna värden som liv, hälsa, frihet, moral, egendom och förmögenhet. Hit hör bl.a. byggmästare och byggansvariga. För att få bedriva sådan verksamhet krävs redbarhet och ordnade ekonomiska förhållanden hos näringsidkaren.

12.7 Överväganden och förslag

12.7.1 Är byggbranschen utsatt för ekonomisk brottslighet?

Utredningens bedömning: Delar av byggbranschen är utsatt för ekonomisk brottslighet. Med hänsyn till branschens storlek och betydelse är problemen allvarliga.

Skälen för utredningens bedömning

Är byggbranschen en kritisk bransch?

Flera organisationer inom byggbranschen anser att det finns påtagliga problem med ekonomisk brottslighet, särskilt i storstadsområdena. Det gäller t.ex. Stockholms Byggmästareförening och Svenska Byggnadsarbetareförbundet. Ett mönster är att organisationer som företräder specialiserade områden inom byggsektorn med högt ställda krav på tekniskt kunnande anser att problemen är mindre än de organisationer som representerar ett mindre specialiserat område. Branschens uppfattning kan sammanfattas med att det är påtagliga problem i delar av byggbranschen och att problemen är större i storstäderna än landet i övrigt.

Huvuddelen av det material som ligger till grund för undersökningen av byggbranschen är skatteförvaltningens revisioner, framför allt de sammanställningar som gjorts i branschkartläggningarna. Dessa utredningars främsta syfte är att öka granskarnas och revisorernas branschkännedomen, inte att kartlägga förekomsten av oegentligheter och brottslighet inom de olika branscherna. Inte heller är målsättningen att försöka gradera branscherna när det gäller förekomsten av ekonomisk brottslighet.

Det är svårt att jämföra kartläggningarna eftersom grundmaterialet skiljer sig åt. Skillnaderna gäller antalet reviderade företag och hur dessa företag har valts ut. Ibland finns det ett antal slumpmässigt utvalda företag medan det i flertalet fall rör sig om företag som man misstänker för oegentligheter och därför valt ut för revision.

En annan brist är att kartläggningarna bygger på revisionspromemorior och därmed på skatterevisorns bedömningar. Härefter filtreras ett antal fel bort i taxeringen och i processer. Slutresultatet blir därför något annat.

En stor delbransch är *byggnadsentreprenörerna*. Skatteförvalt-

ningens kartläggningspromemoria utgår från företag med verksamhet inom såväl husbyggnadsindustrin som anläggningsindustrin. Av kartläggningspromemorian kan inte utläsas att problemen är anmärkningsvärt stora bland byggnadsentreprenörerna.

Måleribranschen är ett exempel på en delbransch med klara problem. Det framgår bl.a. av RSV:s kartläggningspromemoria där det t.ex. anges att i inte mindre än än 79 procent av de reviderade företagen föreslog revisorerna taxeringshöjningar. Vidare hade hälften av företagen brister i bokföringen. Den undersökning som Magnusson och Florin genomfört talar i samma riktning. Dessutom har deras undersökning konstaterat förekomsten av ett relativt omfattande svartarbete och att i 50 procent av konkurserna i måleribranschen under en tolvmånadersperiod fanns misstanke om brott. Problemen i måleribranschen är inte nya. Ekobrottskommissionen pekade ut branschen som utsatt för ekonomisk brottslighet.

Glasmästerierna är också en kritisk delbransch enligt vad som framgår av RSV:s kartläggningspromemoria. Av de 151 redviderade företagen skönstaxerades 23 procent. Totalt föreslogs höjda taxeringar av 66 procent av företagen.

Golvläggningsbranschen synes vara utan större anmärkningar enligt RSV:s kartläggning.

Byggnadsplåtslageribranschen kan betraktas som en i detta sammanhang normal delbransch inom byggsektorn. I omkring 30 procent av de reviderade företagen påträffade man oredovisade intäkter eller att privata kostnader belastade rörelsen. I knappt 3 procent av fallen föreslogs skönstaxering.

Elinstallationsbranschen kan inte sägas ha så stora problem. Enligt RSV kartläggningspromemoria skönstaxerades 5 procent av 2 000 reviderade företag. Oredovisade intäkter påträffades i 6 procent av företagen och det totala antalet ändringsförslag var 26 procent. Helhetsintrycket var också att skatteundandragandet inte skiljde sig från vad som förekommer inom andra branscher med privatpersoner i kundkretsen.

Det kan dock nämnas att enligt en norsk undersökning var det vanligare att elektriska installationer betalades svart än t.ex. måleriarbeten (SIFO 12-1994, s. 89).

Även *byggkonsultbranschen* synes fungera i stort sett väl i skatte- och redovisningshänseende. Skönstaxering skedde i 3 procent av de 717 reviderade företagen och oredovisade intäkter påträffades i 5 procent av företagen. Det totala antalet höjningsförslag uppgick dock till 60 procent av fallen, vilket givetvis till stor del beror på att företaget och skattemyndigheten gjort olika bedömningar och inte på oegentlig-

heter.

Rörinstallationsbranschen tillhör också en delbransch utan större problem. Av de 680 reviderade företagen föreslogs skönstaxeringar i 5 procent av fallen. I lika många fall var bokföringen undermålig. Den vanligaste feltypen var oredovisade intäkter eller att privata kostnader hade dragits av (totalt 18 procent). Enligt den ovan refererade norska undersökningen var det mindre vanligt med svarta tjänster när det gällde rörinstallationer jämfört med många andra tjänster.

Någon utredning finns inte på *maskinentreprenadbranschen*. Detta är en brist eftersom maskin- eller schaktentreprenadbranschen utpekats som en kritisk bransch av bl.a. Ekobrottskommissionen.

En undersökning som avsåg *hela byggbranschen* är LOK-92. I närmare hälften av de 2 000 reviderade företagen påträffades felaktigheter när det gällde redovisningen av intäkter och kostnader.

När det gäller den del av byggbranschen som vänder sig till konsumenterna – *konsumentsektorn* – har RSV uppskattat att det svarta hantverket omfattar 5 miljarder kr om året. Med antagandet att de årliga köpen för de hushåll som köper svarta hantverkstjänster i genomsnitt ligger någonstans mellan 20 000 och 45 000 kr, uppgår de hushåll som köper svarta hantverkstjänster till mellan 110 000 och 250 000 (SOU 1997:17, s. 216).

Av de utredningar som skett framgår att delar av byggbranschen har relativt stora problem när det gäller oegentligheter på skattesidan. Resultatet av utredningarna stämmer ganska bra med de uppfattningar som branschen har om problemens storlek.

Även med lågt ställda krav på beloppens storlek kan man inte av utredningarna konstatera i vad mån skatteundandragandena faller under den mer strikta definitionen på ekonomisk brottslighet; det gäller kriterier som att brottsligheten har en "kontinuerlig karaktär" och "bedrivs systematiskt". Det skulle mindre handla om "white collar crimes" än om "företagare i overall", småföretagare som gör sig skyldiga till skatteundandraganden i både liten och stor skala.

Man kan emellertid misstänka att oegentligheterna är större än vad utredningarna ger vid handen eftersom dessa enbart redovisar fel som påträffats. Det är naturligtvis nästan omöjligt att med de kontrollinstrument som skatteförvaltningen förfogar över upptäcka kvittolösa arbeten som utförs på privatpersoners fastigheter. Denna misstanke får också stöd av vad som framkommit vid kontakter med bl.a. branschorganisationerna och fackföreningarna. Många hävdar också att problemen har ökat under de senaste åren.

I Stockholm har de stora byggföretagen och Stockholms Stadshus AB gått samman i ett utvecklingsprojekt för att motverka ekonomisk

brottslighet och skälet är att den illojala konkurrensen genom skatteundandraganden i underentreprenörsleden hotar branschen. Samma uppfattning framförs av Stockholms Byggmästareförening där medlemsföretag vittnar om svårigheten att stå emot den illojala konkurrensen.

Sammanfattningsvis bedömer utredningen att problemen är relativt stora i byggbranschen och att det totalt sett är betydande belopp som undanhålls beskattning. Det största problemet torde vara den illojala konkurrensen från oseriösa företag som rycker undan grunden för de seriösa företagen och som försämrar samhällsekonomin. Det råder inte någon tvekan om att den ekonomiska brottsligheten i byggbranschen är av sådan omfattning att den "hotar eller stör det ekonomiska livet på så sätt som gör att det inte bara är enstaka individers intressen som berörs" (Tiedeman).

Hur yttrar sig problemen i branschen?

Entreprenadproblemet

Problemen med ekonomisk brottslighet i byggbranschen, som i andra entreprenadbranscher, är olika beroende på om köparen är näringsidkare eller en privatperson. En näringsidkare kan till skillnad mot en privatperson göra avdrag för utgifter för byggnadsarbeten (antingen omedelbart eller genom värdeminskningsavdrag). Dessutom kan näringsidkare tillgodogöra sig mervärdesskatten på arbetena. Här gäller problemen framför allt entreprenadarbetena. Det är förhållandevis vanligt med svarta arbeten långt ner i entreprenadkedjorna. Det är inte minst den hårda konkurrensen som "tvingar" fram sådana lösningar. De offentliga upphandlingsreglerna och näringslivets rutiner för att köpa byggnadsarbeten innebär som regel att kontroll sker enbart av avtalspartnern, inte av dennes underentreprenörer eller av underentreprenörernas entreprenörer.

På liknande sätt som inom städbranschen förekommer också regelrätta upplägg där underentreprenörskonstruktioner sätts i system med det enda syftet att undgå skatter och avgifter. Underentreprenörerna kan då fungera som rena faktureringsbolag och vara verksamma under kort tid. Genom fakturor skapas avdrag hos huvudentreprenören och de fakturerade beloppen används till svarta löner och ersättning till företagsledare hos huvudentreprenören.

En iakttagelse är att problemet med underentreprenörer finns i många länder. Slutsatsen kan därför vara att det är ett strukturellt problem som har att göra med att ett system med underentreprenörer i

kombination med anbudsförfarande i en överetablerad marknad gärna leder till illojal konkurrens genom att skatter och avgifter inte betalas. Entreprenadkedjorna skapar ett slags anonymitet och ger möjligheter för oseriösa företag att "gömma sig" bakom de sista länkarna. Dessutom kan underentreprenadformen medvetet utnyttjas av oseriösa företagare som etablerar sig i entreprenadbranscher.

Konsumentsektorn

Genom olika undersökningar och framför allt kontakter med branschorganisationer och fackföreningar framgår att konsumentsektorn knappast längre existerar för de seriösa företagen inom flera delbranscher. Problemen redovisas närmare i kapitel 15 om konsumentsektorn. I det kapitlet behandlas även försäkringsbolagens kontantregleringar och hur försäkringsbolag kan agera för att anlita enbart seriösa företag.

Konkursbrott

När det gäller förekomsten av konkursbrott synes problemen inte vara så stora. En i detta sammanhang känslig grupp är leverantörer av byggmaterial. Enligt branschorganisationen Industrins Byggmaterialgrupp är förlusterna inte särskilt stora när det gäller kundförluster till följd av konkurser. Det kan också höra samman med att att byggmaterialföretagen gjorde stora förluster när fastighetsmarknaden kollapsade i början av 1990-talet och att man därför är mycket försiktig med krediter.

Stora skador

Sammanfattningsvis finns det två stora problem i branschen. Det ena gäller svarta arbeten till konsumenter och det andra är oseriösa entreprenadföretag.

Enligt beskrivningar från bl.a. branschen innebär dessa problem att etablerade och effektiva företag tvingas reducera personalen på grund av de oseriösa företagens konkurrens. Vissa företag slås också ut. För att klara sig i konkurrensen kan företagare "tvingas" agera oseriöst. För branschen kan en nödvändig strukturomvandling hejdas genom att ineffektiva företag kan fortsätta på marknaden genom att konkurrera med illojala medel. Härigenom förlorar även köparna och konsumenterna av byggtjänster. Eftersom alla är beroende av byggnader och anläggningar kan de samhälleliga förlusterna vara mycket stora.

Effekten blir också att samhället går miste om skatter och avgifter. Med hänsyn till byggbranschens storlek är förlusterna allvarliga.

12.7.2 Hur skall byggbranschen saneras från ekonomisk brottslighet?

Utredningens förslag och bedömning: Det krävs flera metoder i samverkan för att påtagligt minska den ekonomiska brottsligheten i byggbranschen.

1. Skärpta krav för att få F-skattsedel.
2. Den offentliga sektorns upphandling skärps för att upprätthålla konkurrensen för seriösa företag.
3. Den offentliga sektorn rekommenderas att kräva att entreprenadföretagens personal på byggarbetsplatser skall bära namnbricka och inneha legitimation samt att namnlistor på behörig personal skall finnas tillgänglig.
4. När olika statliga bostadssubventioner införs skall de subventionerade arbetena utföras av företag med F-skattsedel och styrkas med kvitton.
5. Utredningen anser att den egensanering som sker i branschen är ett viktigt medel mot ekonomisk brottslighet och det är därför angeläget att egensaneringen fortsätter.
6. För konsumentsektorn införs en permanent skattereduktionen för byggnadsarbeten på småhus och i bostadsrätt och utförda av näringsidkare med F-skattsedel.
7. Skattemyndigheten får möjlighet att begära specificerade uppgifter över vilka personer skatteavdrag och arbetsgivaravgifter avser.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Kan näringstillstånd motverka oegentligheterna i branschen?

Ekobrottskommissionen föreslog näringstillstånd i schaktentreprenad- och måleribranschen. De tre instrumenten i näringstillståndet var vandelsprövning, utbildning i företagsskötsel och garantier för skatter och avgifter. För schaktentreprenörer skulle grundlägande utbildning i företagsadministration uppställas som villkor för näringstillstånd. Dessutom borde ekonomiska garantier övervägas. För målare borde i

första hand företagarutbildning och ekonomiska garantier införas som krav. Även vandelsprövning borde övervägas. Som framgått tidigare mötte dessa förslag stark kritik och genomfördes aldrig.

Enligt vår bedömning är problemen i byggbranschen inte koncentrerade till några delbranscher. Måleribranschen bör emellertid särskilt uppmärksammas. De svarta arbetena, som förekommer i konsumentsektorn och hos underentreprenörerna, finns i många delbranscher. Problemen med skatteundandraganden genom underentreprenörer synes vara störst vid omfattande anläggningsarbeten och i storstadsområdena. Byggbranschen ger också en splittrad bild eftersom branschen rymmer ett stort antal företag och alla delbranscherna innebär stora skillnader mellan företagen när det gäller verksamhetsinriktning, företagsstruktur och storlek. Det är därför flera faktorer som gör det svårt att med tillräcklig precision införa näringstillstånd utan ett sådant system skulle bli mycket omfattande. Ett näringstillstånd blir resurskrävande samtidigt som det hämmar företagandet. Effektiviteten i ett sådant system kan också ifrågasättas eftersom man måste bli avslöjad för oegentligheter eller i vart fall ådra sig skatteskulder för att näringstillståndet skall ifrågasättas. För att identifiera de oseriösa företagen krävs således kontroll, företrädesvis genom skatterevisioner. Används inte tillräckligt med resurser på kontroll blir näringstillståndet närmast en formalitet. Det torde därför vara effektivare att lägga resurserna på en ökad kontroll jämfört med att bygga upp ett system med näringstillstånd. Ett befintligt kontrollsystem som utredningen tagit fasta på är skattemyndighetens prövning vid utfärdande av F-skattsedel.

Ökade kunskaper i företagsadministration skulle nog vara önskvärt inom många branscher som domineras av småföretagare och det är därför inte en fråga enbart för byggbranschen. Dessutom kan brister kompenseras genom anlitande av konsulter. Kunskapskraven tjänar därför knappast något syfte samtidigt som de blir etableringshämmande.

Även ekonomiska garantier är i sig etableringshämmande. För att de skall ha någon betydelse måste garantierna uppgå till relativt stora belopp vilket gör systemet än mer etableringshämmande. Administrationen av ett system med ekonomiska garantier är resurskrävande.

Sammanfattningsvis finns det många skäl som talar mot att införa näringstillstånd. De instrument som finns i näringstillståndet tillämpas dessutom av flera branschorganisationer genom kraven för medlemskap. När det gäller företagarkunnande har t.ex. VVS-Installatörerna gått långt med krav på kompetens i bl.a. ekonomi och kalkylering. Maskinentreprenörerna har nyligen infört utbildningskrav. Inom Måleriföreningen bedrivs olika typer av utbildning. Flera organisa-

tioner ställer krav på ekonomisk skötsamhet (VVS-Installatörerna, Stockholms Byggmästareförening och Maskinentreprenörerna).

Skärpta krav för F-skattsedel

Sedan diskussionen om näringstillstånd fördes under första delen av 1980-talet har F-skattereformen genomförts. Redan i dag sker alltså hos skattemyndigheten en prövning av näringsidkare genom att vissa förutsättningar måste vara uppfyllda för att erhålla F-skattsedel. Uppfylls inte kraven eller missköter näringsidkaren t.ex. betalning av skatter och avgifter kan F-skattsedeln återkallas. I stället utfärdas en A-skattsedel och en uppdragsgivare måste göra skatteavdrag och således innehålla preliminär skatt.

Enligt utredningens bedömning bör det finnas goda förutsättningar att inte enbart öka kontrollen med stöd av nuvarande F-skatteregler utan också att bygga på det befintliga systemet med ytterligare kontrollmoment för att pröva om en näringsikdare skall få förtroendet att svara för sina egna skattebetalningar. Systemet bör motverka ekonomisk brottslighet bl.a. i entreprenadkedjorna. Det föreslagna systemet redovisas i kapitel 14.

Andra former av kontroll

Tidigare har beskrivits skatteförvaltningens service- och kontrollprojekt när det gäller Höga kusten-bron och Öresundsbron. Dessa projekt är till stor del förebyggande genom att syftet är att försvåra för oseriösa företag. Det är viktigt att dessa metoder utvecklas. Flertalet stora infrastruktursatsningar och många större byggnadsarbeten sker i offentlig regi och med allmänna medel. Det är därför särskilt angeläget att inga oegentligheter förekommer vid sådana arbeten. De samverkansformer som utvecklats mellan Vägverket och skatteförvaltningen i Höga kusten-projektet kan vara ett sätt att kontinuerligt bevaka vilka företag som deltar i bygget och om dessa betala skatter och avgifter. Den offentliga upphandlingen redovisas närmare i kapitel 20.

För att hålla nere boendekostnaderna subventioneras uppförande av bostäder genom olika former av bidrag. Subventioner införs också för att stimulera byggmarknaden i lågkonjunkturer eller för att stimulera nödvändiga förändringar, t.ex. energibesparande åtgärder och övergång till solenergi. Vissa stödsystem synes ha kommit till under stor brådska och utan att kontrollfrågorna tänkts igenom ordentligt.

Stödsystem har funnits under lång tid och det finns anledning att

anta att subventionerna kommer att finnas kvar i en eller annan form. När ett nytt stödsystem införs ökar efterfrågan på de subventionerade varorna och tjänsterna. Det finns då en risk att oseriösa företagare etablera sig i branschen för att göra kortsiktiga vinster. Enskilda fastighetsägare kan också försöka att på felaktiga grunder få bidrag eller på annat sätt utnyttja bidragssystemet. Det är därför angeläget att kontrollfrågorna beaktas när nya stödformer införs. Om bidragstagaren inte själv utför de subventionerade arbetena bör kravet vara att det anlitade företaget har F-skattsedel. Vidare bör samtliga kostnader kunna styrkas med kvitton. Dessa krav finns redan i dag för flera stödsystem och bör också ställas för framtida stöd.

För vissa stödsystem har emellertid bidraget beräknats på rent schablonmässiga grunder. Bidragstagaren har således inte behövt styrka de faktiska kostnaderna. Från kontrollsynpunkt bör sådana system inte finnas. När framtida bidrag införs måste det enligt utredningens bedömning finnas mycket starkt vägande skäl om kostnaderna inte skall behöva styrkas.

Egensanering

Ovan finns en beskrivning över den egensanering som skett och som också pågår i branschen. Tidiga på detta område var VVS-Installatörerna som redan för tio år sedan införde en frivillig auktorisation som successivt har utvidgats. Stockholms Byggmästareförening, Maskinentreprenörerna och EIO har också höga krav för medlemskap. Byggentreprenörerna, vars medlemsföretag svarar för en stor del av marknaden, har nyligen infört etiska regler.

Det är de seriösa företagen och de anställda i dessa företag som i första hand drabbas när oseriösa företag kan konkurrera på andra villkor genom att inte uppfylla de krav som samhället ställer. Det är därför naturligt att flera branschorganisationer, fackföreningar och enskilda företag inom byggbranschen tagit itu med problemen.

Enligt utredningens bedömning är egensanering ett viktigt medel för att försvåra de oseriösa företagens position. På lång sikt bör egensanering kunna bidra till att den svarta sektorn minskar. En positiv effekt med egensanering är att den kan motverka olika former av ekonomisk brottslighet som skattebrott, främst när det gäller svarta arbeten, bedägerier riktade mot andra företag, konkursbrottslighet, miljöbrott och brott mot arbetsmiljölagstiftning. Som nämnts har en rad branschorganisationer infört olika krav för medlemskap, bl.a. etiska krav. Det kan antas att denna utveckling fortsätter genom att fler organisationer

inför sådana krav och att kraven kommer att öka samtidigt som kontrollen av efterlevnaden skärps. Det är angeläget att egensaneringen fortsätter. Det är också viktigt att köpare efterfrågar tjänster från företag som uppfyller högt ställda krav på yrkesmässighet och seriositet. Genom att byggnadsarbeten efterfrågas från företag som tillhör organisationer med högt ställda krav på medlemskap medför egensaneringen också en konkurrensfördel som ytterligare driver egensaneringen vidare.

Konkreta incitament

Ett konkret incitament att avstå från olagligt beteende är den nu gällande skattereduktionen på byggnadsarbeten. Härigenom premieras skattemässigt anlitande av vita tjänster. Erfarenheterna synes vara goda av skattereduktionen. Utredningen föreslår därför att en permanent skattereduktion införs (se vidare kapitel 15).

Ett annat konkret incitament är de auktorisations- och garantisystem som införts i byggbranschen. Det är fråga om frivillig och privaträttslig auktorisation och garantisystem som olika delbranscher infört för att höja nivån på etik och kompetens. Meningen är att efterfrågan skall styras till tjänster som utförs av de auktoriserade företagen. Auktorisationen tar ofta sikte på kompetenskrav hos personal samt att företaget sköter betalning av skatter och avgifter. Garantisystemen innebär i regel att branschorganisationen i sista hand ansvarar för arbeten utförda av auktoriserade företag. Från ekobrottssynpunkt är auktorisation och garantisystem av intresse. De krav som ställs för medlemskap i branschorganisationer och att uppfylla auktorisationskrav sållar bort oseriösa företag samtidigt som kunder stimuleras att efterfråga tjänster från anslutna företag. Garantisystem förutsätter fakturering och motverkar svarta arbeten.

Sammanfattningsvis är alla system som förutsätter fakturor och kvitton av stor betydelse för att motverka ekonomisk brottslighet.

Registrering av näringsidkare, PEK m.m.

Det är naturligtvis angeläget att samtliga företag finns registrerade. Registrering är en grundläggande förutsättning för att skattemyndigheten skall kunna kräva att ett företag skall ge in deklaration m.m. Oregistrerade företag, s.k. nonfilers är ett allvarligt problem i vissa branscher. Ett sätt fånga upp sådana företag och få dem registrerade är de PEK-projekt som genomförs på olika håll i landet. Utredningen

föreslår att PEK-projekten utvecklas (se vidare kapitel 18).

Ett annat förslag (kapitel 16) är möjligheten för skattemyndigheten att kräva att en näringsidkare månatligen lämnar specificerade uppgifter om för vilka arbetstagare innehållen preliminärskatt (skatteavdrag) och arbetsgivaravgifter avser. Skattemyndighetens möjlighet ökar då att kontrollera vilka som faktiskt arbetar i ett företag och jämföra om det stämmer med för vilka arbetstagare skatteavdrag görs och arbetsgivaravgifter betalas.

En fråga som har anknytning till PEK-projekten är skattemyndighetens befogenhet att avkräva identitet. De kontrollformer som står till buds för skattemyndigheten bygger normalt på överenskommelse och samverkan med den som skall kontrolleras och skattemyndigheten måste ha konkret kunskap om vem som ansvarar för den verksamhet som skall kontrolleras. Om en innehavare inte självmant lämnar relevanta uppgifter måste skattemyndigheten göra tidsödande efterforskningar för att fastställa de rätta förhållandena. Någon rätt att kräva att personer skall legitimera sig föreligger inte. Enbart polisen har rätt att kräva legitimation. Skatteflyktskommittén har nyligen föreslagit att skattemyndigheten får befogenhet att vid revision, taxeringsbesök eller annan skattekontroll begära att person som befinner sig på platsen skall identifiera sig. Förutsättningen är att personen i fråga kan antas ha ett sådant samband med den kontrollerade verksamheten att kännedom om hans identitet är av betydelse för kontrollen. Förslaget bör kunna underlätta kontrollen av företag i byggbranschen.

Strukturella förändringar

Det miljömässiga producentansvaret i byggsektorn innebär bl.a. att byggsektorn har åtagit sig att miljöanpassa byggprocesser, att kretsloppsanpassa branschstandarder, att identifiera och omhänderta miljöfarligt avfall på ett miljöriktigt sätt, att riva selektivt och källsortera och att lämna avfall endast till godkända avfallslämnare. Miljöanpassningen kommer att få till följd att nya yrkeskategorier växer fram och att rivningsbranschen, som anses som kritisk när det gäller ekonomisk brottslighet, förändras. Det kommer inte längre att vara ett okvalificerat arbete att utföra rivningsarbeten. Vidare måste rivningsmaterial lämnas till auktoriserade mottagare. Även byggbranschen i allmänhet kommer att påverkas av de strukturella förändringar som miljöanpassningen medför. Det gäller inte minst den ökande kontroll som riktas mot såväl byggnadsmaterial som de företag som utför arbetena. Sammantaget finns det anledning att anta att miljöanpassningen kom-

mer att ha en viss preventiv effekt mot ekonomisk brottslighet. Samtidigt innebär miljöanpassningen att nya former av ekonomisk brottslighet kan uppkomma; företag som är illojala genom att inte följa de regler som gäller på miljöområdet.

Några avslutande frågor

Enligt utredningens bedömning är det främsta syftet med egensaneringen och de förslag som utredningen lägger fram att möjliggöra för de seriösa företagen att konkurrera på lika villkor. Härigenom gynnas hela samhället.

Det finns naturligtvis vissa risker att samarbetet i branschorganisationerna kan leda till att mindre önskvärda inslag utvecklas som prissamarbeten och liknande. Samtidigt kan nyetablerade företag motarbetas för att gynna de redan etablerade. En motverkande faktor är att det finns så många företag i byggbranschen vilket gör det svårare att etablera prissamarbeten m.m. I den andra vågskålen ligger emellertid faran för att den svarta ekonomin alltmer breder ut sig. I detta perspektiv väger de befarade nackdelarna med egensaneringen ganska lätt. Vi bedömer därför att risken är relativt liten för att egensaneringen leder till att omvandlingstrycket på marknaden minskar.

Egensaneringen ställer naturligtvis stora krav på organisationerna. Medlemmar får inte uteslutas godtyckligt och många gånger skall känsliga uppgifter hanteras som kan innebära intrång i den personliga integriteten. Här kan invändas att egensanering i första hand har preventiva effekter. Det innebär fördelar att vara medlem i organisationen och för att kunna bli medlem och behålla sitt medlemskap krävs att verksamheten bedrivs seriöst. Förlust av medlemskap skall innebära ett större offer än den vinst som man kan göra genom skatteundandraganden o.d.

Det är alltså möjligt att från olika utgångspunkter ha synpunkter på egensaneringen. Kanske den kan förbättras på något håll. Kanske kan den ha vissa negativa effekter på andra områden. Ibland går utvecklingen för långsamt och i någon delbransch kanske man inte har kommit så lång som inom andra. Vad vi dock är övertygade om är att det inte finns någon annan metod som är lika effektiv och resurssnål som egensaneringen.

12.7.3 Konsekvensanalys

Utredningens förslag om skärpta regler och rutiner för offentlig upphandling redovisas i kapitel 20 om offentlig upphandling. Här kan sägas att den offentliga sektorn är en mycket stor uppköpare av byggnads- och anläggningsarbeten. Om oseriösa företag i större utsträckning kan hållas utanför den offentliga sektorns marknad ökar skatteintäkterna samtidigt som ekonomins effektivitet ökar genom att välskötta företag kan växa och inte konkurreras ut av oseriösa företag.

Branschens egensanering är en pågående process som inte har några budgetmässiga aspekter. Egensaneringen leder till att seriositeten ökar. Vidare är egensaneringen i regel kopplad till krav på yrkeskunnande vilket till bättre kvalitet i byggprocessen och ökad effektivitet.

Förslaget om att statliga byggnadssubventioner alltid skall kopplas till redovisning av fakturor och att företag med F-skattsedel anlitas innebär administrativa kostnader för hantering och kontroll av stöden. Däremot kommer skatteintäkterna att öka genom att arbetena måste redovisas. Risken minskar också för att stöden hamnar hos oseriösa företag. Redovisningen innebär också att möjligheterna till bidragsbedrägeri minskar.

13 Städbranschen

Sammanfattning

Utredningen anser att städentreprenadbranschen (städbranschen) är särskilt utsatt för ekonomisk brottslighet. Problemen är koncentrerade till skatteundandraganden. Branschspecifikt är det fråga om svarta arbeten som utförs i entreprenadföretag. Exempelvis förekommer regelrätta upplägg där underentreprenörer genom luftfakturor till huvudentreprenören konstruerar kostnadsavdrag hos huvudentreprenören. Svåröverskådliga nätverk uppstår med långa entreprenadkedjor. De på detta sätt "frigjorda" medlen används till svarta löner och ersättning till företagsledare. Ytterligare ett problem är att anställda utnyttjas genom att arbetsgivare inte följer avtal samt bestämmelser om arbetsskydd och arbetsmiljö. Arbetstagare som arbetar svart har svårt ta tillvara sina rättigheter och hamnar utanför stora delar av det sociala skyddsnätet.

Mot bakgrund av det omfattande skatte- och avgiftsundandragandet föreslår utredningen att skärpta krav införs för att få F-skattsedel för näringsidkare i bl.a. städbranschen. Skattemyndigheten skall inte utfärda F-skattsedel om den har skälig anledning att anta att sökanden inte kommer att fullgöra sina skyldigheter att redovisa och betala skatter och avgifter. Uppfyller näringsidkaren inte kraven för F-skattsedel tillämpas reglerna för A-skatt. Följden blir då att en uppdragsgivare är skyldig att göra skatteavdrag på ersättningar till näringsidkaren.

Skatteavdrag skall göras från ersättning för städarbete som utförts av en underentreprenör. Detta skall ske även om underentreprenören har F-skatt.

En stor köpare av entreprenadstädning är den offentliga sektorn. Här föreslår utredningen att regler och metoder införs som motverkar att oseriösa företag får uppdrag. Bl.a. rekommenderas att i avtal med städentreprenörer huvudregeln skall vara att underentreprenörer inte får anlitas. Även andra avtalsmetoder rekommenderas för att motarbeta oseriösa företag. Städpersonal skall bära namnbricka samt kunna uppvisa ID-kort. En förteckning över städpersonalen (namn, personnummer och företag) skall ges in till uppdragsgivaren.

Efter särskilt beslut av skattemyndigheten skall näringsidkare månatligen ge in *specificerade uppgifter* om för vilka arbetstagare innehållen preliminär skatt och arbetsgivaravgifter betalas. Härigenom kan kontrollen förbättras över vilka som utför arbete i företaget.

Utredningen bedömer att det är viktigt att branschens egensanering fortsätter. Egensanering innebär att branschorganisationer ställer krav för medlemskap.

En från städbranschen närstående bransch eller sektor gäller städarbeten och andra hushållstjänster till hushåll. Hushållstjänsterna redovisas i avsnittet om konsumentsektorn.

13.1 Vad kännetecknar städbranschen?

13.1.1 Allmänt

Varje år städas det för mellan 12–14 miljarder kr, varav 5–6 miljarder kr på den privata sektorn och resterande del på den offentliga sektorn.

Det finns omkring 120 000 städare. Av dessa arbetar omkring 45 000 inom privata städentreprenadföretag. De flesta städarna är emellertid anställda på arbetsplatser som städar i egen regi. Det finns alltså många företag, myndigheter, kommuner och landsting som har egen städpersonal. Av den privata sektorns städning sker 60 procent på entreprenad och av den offentliga 20 procent.

Enligt SCB finns det omkring 4 000 städföretag i landet. Av dessa är 25 procent bundna av kollektivavtal. Omkring 2 500 företag saknar anställda. De flesta entreprenadföretagen är småföretag. Av 4 000 företag är 1 300 aktiebolag.

När det gäller frågan om antalet städföretag anser branschorganisationen Sveriges Städentreprenörers Förbund (SSEF) att uppgiften om 4 000 städföretag knappast speglar de verkliga förhållandena eftersom många av de registrerade företagen inte är aktiva samtidigt som det finns företag registrerade som i huvudsak bedriver annan verksamhet än städning. SSEF räknar i stället med att det i landet finns mellan 1 300–1 500 städföretag som är av någon betydelse. SSEF har bl.a. gått igenom telefonkatalogernas yrkesregister och under "Städservice" fanns sammanlagt 1 304 företag.

Städentreprenadbranschen är relativt ung och tillväxten började på allvar under 1970-talet. Anlitandet av städentreprenörer i stället för att städa sker i egen regi har ökat. Det är också orsaken till att antalet företag har ökat kraftigt. De flesta städföretagen finns i de större städerna.

13.1.2 Städyrket

Under 1970-talet kartlades branschen av städbranschutredningen (SOU 1979:88). Av utredningens betänkande framgår att städarna karaktäriserades av

- en hög andel kvinnor,
- en relativt stor andel invandrare,
- få fackligt anslutna,
- en låg utbildningsnivå,
- en stor andel deltidsarbetande och
- en stor andel som arbetar utanför kontorstid.

Vidare har Tarja-Liisa Leiniö för Arbetslivscentrums räkning studerat städbranschen (Städarnas arbetssituation, Arbetslivscentrum 1980:12). Av hennes utredning framgår bl.a. följande.

Utvecklingen har gått mot att allt fler städarbeten utförs i entreprenadform. Många städare saknar därför en egen arbetsplats, dvs. den som ansvarar för arbetsstället är inte städpersonalens arbetsgivare.

Städarna utför sitt arbete utan närmare kontakt med andra anställda. En orsak till detta är arbetets självständiga karaktär. En annan är de avvikande arbetstiderna. Andelen invandrare inom yrket är betydande, vilket gör att språkliga hinder ofta försvårar kontakten med andra anställda. Särskilt i Stockholm, Göteborg och Malmö är andelen utländska medborgare hög.

Det är mycket vanligt att städning utförs som extra arbete eller bisyssla vid sidan av någon annan sysselsättning.

Den traditionella kvinnodominansen inom städyrket bryts av utländska män. Utbildningsnivån är låg.

Majoriteten av de privatanställda städarna arbetar inom Fastighets avtalsområde. Motparten är Almega. Fönsterputsföretagen är i regel anslutna till HAO.

Städarnas organisationsfrekvens var ungefär hälften av nivån jämfört med många andra yrkesgrupper. Faktorer som Leiniö påverkar anslutningsgraden negativt generellt och som gäller för Fastighets städare är bl.a.

* De tillhör serviceyrken som i allmänhet har låg anslutningsnivå.

* De arbetar både på stora och på små arbetsplatser men eftersom deras verksamhet är åtskild från den övriga verksamheten (de har ofta obekväm arbetstidsförläggning och kommer när de andra går eller har avslutat sitt arbete innan de andra kommer) kan deras situation i de flesta fall snarare jämföras med situationen på små arbetsplatser.

* Hälften arbetar utan arbetskamrater och ytterligare ca en tredjedel har ingen kontakt med andra städare till följd av att var och en har sitt städområde. Kollektivkänsla har därför svårt att utvecklas.

* Många har en svag anknytning till arbetsmarknaden. Nästan alla arbetar deltid. Det är vanligt med extremt korta arbetstider.

* De är i undantagsfall huvudförsörjare i familjen. För många utgör inkomsten en extrainkomst som de inte direkt är beroende av.

* De har mycket låga löner.

* Städarna har en underordnad ställning bland Fastighets medlemmar. Det visar sig i deras andel av fackliga förtroendemän på alla nivåer inom förbundet och i deltagandet i fackliga kurser. De torde ha ganska svårt för att identifiera sig med sin fackförening.

Har yrket förändrats?

Den beskrivning av städbranschens som redovisats ovan har fortfarande i stor utsträckning aktualitet, men några viktiga förändringar har skett. En uppvärdering har skett av städyrket. Städyrket har utvecklats och ställer högre krav på kompetens än tidigare. Städning har blivit ett yrke och tendensen är att fler arbetar heltid och på ordinarie arbetstid. Organisationstillhörigheten har också ökat och i dag är omkring 55 procent av städarna fackligt anslutna.

En motsatt tendens finns dock genom att antalet småföretag ökat kraftigt. I dessa företag är det fortfarande vanligt med deltid, arbete utanför ordinarie arbetstid och med outbildad arbetskraft.

Genom att marknaden domineras av ett fåtal stora företag samt att en inte oväsentlig del av den offentliga sektorns städning sker i egen regi har en skiktning av städbranschen skett med hänsyn till att antalet småföretag ökat. Från fackligt håll görs gällande att förhållandena inte kan jämföras mellan de båda skikten. Under åren 1994-1996 genomförde Yrkesinspektionen i Stockholm en granskning av 225 städföretag (entreprenadföretag). Syftet var att fånga in företag med minst fem anställda, men utesluta de riktigt stora företagen. Det visade det sig bl.a. att endast 10 procent av företagen var anslutna till företagshälsovård och att det enbart fanns sex skyddsombud.

I ett framtidsperspektiv beskrivs två utvecklingsvägar för egen-regi-städningen. Den ena är att städyrket blir ett snävt specialistyrke med hög kompetens och mekaniseringsgrad med en professionell och kundorienterad yrkeskår som har högre status än i dag. Den andra vägen är

att städningen kombineras med andra arbetsuppgifter. Trappstädning kan t.ex. kombineras med viss fastighetsskötsel. Kontorsstädning kan kombineras med andra serviceuppgifter med anknytning till fastighetsförvaltning. Övergången till behovsstädning underlättar en breddning av arbetsuppgifterna.

Även för entreprenadstädningen sker en breddning av arbetsuppgifterna. För entreprenadföretagens del kan en sådan utveckling vara positiv eftersom tjänsterna inte längre är lika utbytbara som när arbetet enbart består i städning. En motsatt inriktning är en ökad specialisering.

Enligt den ovan redovisade studien av 225 städföretag var 60 procent av de anställda män. Även om männen gör inbrytningar i yrket, särskilt i storstadsområdena, är kvinnodominansen stor. Andelen städare som var invandrare uppgick till 30 procent. Det var inte ovanligt att företagen ägdes av invandrare.

13.2 Undersökningar av branschen m.m.

13.2.1 Städbranschutredningen

I slutet av 1970-talet utfördes en omfattande kartläggning genom Städbranschutredningen. Ett av de områden som kartlades var förekomsten av oegentligheter i branschen. Detta skedde bl.a. genom en enkät riktad till myndigheter och organisationer. Enligt enkäten förekom oegentligheter i branschen. Vissa myndigheter och organisationer ansåg dock att förekomsten av olika avarter inte var mer omfattande i städbranschen än i andra branscher.

De fackliga organisationerna ansåg dock att problemen var mycket allvarliga och förordade en långtgående reglering av branschen genom etableringskontroll. Även RSV ansåg att problemen var påtagliga och ansåg bl.a. att någon form av etableringskontroll borde övervägas och utredas.

Genom förfrågan till samtliga skattemyndigheter och kronofogdemyndigheter fick utredningen klarlagt att betalning av källskatter och arbetsgivaravgifter inte skedde på ett tillfredsställande sätt. Restförda skatter och avgifter förekom i relativt stor utsträckning och kronofogdemyndigheterna hade ansökt om konkurs för sex procent av företagen. En annan uppgift som kom fram var att 31 procent av de företag som hade ingått hängavtal med arbetstagarorganisationer och åtagit sig att teckna trygghetsförsäkringar (AFA och AMF) i realiteten inte hade tecknat några försäkringar.

För att komma till rätta med problemen i städbranschen diskuterade utredningen följande metoder.

* Etableringskontroll i form av obligatorisk tillståndsgivning.

* Införande av näringsförbud för sådana företag som inte fullgör sina skyldigheter som arbetsgivare och näringsutövare.

* Obligatorisk registrering av företag.

* Tillsättande av en arbetsgrupp inom departement eller myndigheter med uppgift att fortlöpande följa branschen.

* Effektivisering av samhällets kontrollåtgärder på olika områden.

* Frivillig auktorisation som kontrolleras av branschorganisationen, Sveriges Städentreprenörers Förbund, SSEF.

* Breddning av SSEF:s medlemsantal genom uppmjukning av de regler som gäller för medlemskap i SSEF.

* Åtgärder från arbetsmarknadens parter.

Beträffande etableringskontroll ansåg utredningen att missförhållandena inte var av den omfattningen att en obligatorisk tillståndsgivning kunde motiveras.

När det gällde näringsförbud ansåg utredningen att detta inte var en lämplig väg eftersom systemet med näringsförbud ansågs vara tillämpligt inom branscher där det främst var konsumentintressen som stod på spel och inte att det allmänna gick miste om skatter och avgifter.

Utredningen förordade inte heller ett system med frivillig auktorisation eftersom ett sådant i sak inte skulle innebära någon väsentlig skillnad jämfört med den ställning som ett medlemskap i SSEF gav. Däremot ansåg utredningen att det var angeläget att reglerna för medlemskap mjukades upp så att fler företag kunde bli medlemmar.

Utredningen ansåg också att många av de missförhållanden som fanns beträffande städarnas arbets- och anställningsförhållanden var av den karaktären att de borde lösas av arbetsmarknadens parter. Förutsättningarna var dock mindre goda på grund av branschens låga organisationsgrad såväl beträffande företag som löntagare.

Utredningen konstaterade att en rad selektiva metoder o.d. införts inom olika områden som var av betydelse för städbranschen.

> "Sålunda har den organiserade och ekonomiska brottsligheten blivit föremål för översyn och utredning inom rikspolisstyrelsen och brottsförebyggande rådet, skattereglerna för fåmansbolag har skärpts, bokföringslagen har utvidgats, ändringar i aktiebolagslagen har genomförts, ändringar

i konkurslagstiftningen har genomförts, kontrollen vid utfärdande av B-skattesedel har skärpts, en obligatorisk skyldighet för uppdragsgivare att erlägga socialförsäkringsavgifter för anlitande av uppdragstagare har införts, en betalningssäkringslag har införts och medbestämmandelagen har gett möjlighet för den fackliga organisationen att inlägga veto mot sådana entreprenader som strider mot lagar eller avtal" (s. 196).

Utredningen konstaterade att det på många områden förelåg kontrollmöjligheter för samhället. Utredningen ansåg dock inte att dessa medel utnyttjades tillräckligt effektivt. Utredningen föreslog därför en effektivisering av samhällets kontrollåtgärder på olika områden.

Utredning föreslog vidare att en interdepartemental arbetsgrupp skulle tillskapas för att följa utvecklingen i branschen och att en obligatorisk registrering av städentreprenadföretagen skulle införas.

Utredningens förslag ledde inte till några åtgärder. Av propositionen framgår bl.a. att av det omfattande utredningsmaterialet som förelåg drogs "slutsatsen att eventuella missförhållanden inom städbranschen, t.ex. i fråga om skatte- och avgiftsfusk, inte har förhållandevis större omfattning än i andra branscher" (prop. 1981/82:100 bil. 14 s. 70).

13.2.2 Entr-76

I en kontrollaktion från 1976 undersökte skatteförvaltningen 152 entreprenadföretag ("entr-76"). Utgångspunkten var att kontrollera ett antal branscher där problem med "grå" arbetskraft tycktes vara störst eller i alla fall mest uppmärksammade av massmedia och arbetsmarknadens parter.

De företag som hade det största skatteundandragandet var bl.a. i städbranschen. Sammanfattningsvis fann man i undersökningen att systemet med tillhandahållande av arbetskraft genom entreprenörer utnyttjats i skatte- och avgiftsundandragande syfte i stor omfattning. (Dolmén: Branschundersökningar – En litteraturstudie, s. 17).

13.2.3 Ekobrottskommissionen

Ekobrottskommissionen utredde bl.a. städbranschen och konstaterade att närmare 23 procent av företagen var restförda för skatter och avgifter (SOU 1984:8). RSV:s revisionsstatistik avseende år 1982 gav vid handen att de 93 revisioner som under året hade utförts inom städbranschen ledde till en höjning av taxeringarna med i genomsnitt

närmare 160 000 kr. Det var en av de högsta genomsnittssiffrorna.

Av utredningen framgår vidare bl.a. följande. Städbranschen ansågs vara svårkontrollerad. Det är lätt att starta en verksamhet. Ingen nämnvärd kapitalinsats krävs och inte heller behövs några egentliga yrkeskunskaper. Det är svårt att utöva tillsyn över företagen. Kontoret kan vara inrymt i t.ex. en bostadslägenhet. Från fackligt håll hade gjorts gällande att det ofta förekom att företag splittrades och omorganiserades i syfte att göra verksamheten mer svårkontrollerad för samhället. Konkursmissbruk förekom. En del företag bytte namn före konkursen för att därefter återuppstå i ett nytt bolag med det gamla namnet. Vidare skulle bulvanförhållanden vara vanliga.

Ekobrottskommissionen föreslog att en särskild lag om näringstillstånd skulle införas. Med stöd av lagen kunde regeringen för en viss bransch uppställa villkor för att få driva näringsverksamhet. Tre instrument angavs i lagförslaget, vilka skulle få användas vart och ett för sig eller tillsammans, nämligen vandelsprövning, krav på viss utbildning och krav på ekonomiska garantier. De branscher där systemet främst borde prövas var städbranschen samt restaurang-, transport-, bygg- och bilbranschen. För städbranschen föreslogs i första hand ekonomiska garantier. Även grundläggande utbildning i företagsskötsel och vandelsprövning kunde diskuteras.

Förslaget om näringstillstånd infördes aldrig. I stället infördes – som det huvudsakliga instrumentet mot oseriösa företagare – utvidgade regler om näringsförbud. Därutöver infördes en utökad vandelsprövning i transport- och restaurangbranschen.

Utgångspunkten för regeringens ställningstagande till bl.a. förslaget om näringstillstånd var att med en given resursinsats få ett så effektivt system som möjligt (prop. 1985/86:126, s. 28 f.). Systemet med näringstillstånd ansågs ha fördelen genom att man redan från början kunde utestänga oseriösa företagare. Hur pass effektivt ett sådant system kunde bli från den utgångspunkten berodde, enligt regeringen, på hur systemet utformades och hur högt man ställde ambitionsnivån. Det är inte möjligt att lösa alla problem som hänger samman med oseriöst företagande enbart genom ett system med näringstillstånd. Systemet måste innefatta en möjlighet att återkalla ett tillstånd när det har missbrukats. Det borde också vara möjligt att meddela förbud för den som har missbrukat tillståndet att fortsättningsvis driva näring. Dessutom måste förbudet kontrolleras. I dessa avseenden låg tillståndsmodellen nära förbudsmodellen.

Regeringen konstaterade att ekobrottskommissionens förslag innebar att omkring 50 000 företag borde omfattas av näringstillstånd och att i dessa företag det kunde finnas många personer i ledande ställning som

borde omfattas av vandelsprövning. Flertalet företag är seriösa vilket talade för att tillståndsprövningen gjordes mera summarisk och att tyngdpunkten lades vid att återkalla tillstånd. I så fall låg man mycket nära modellen med näringsförbud. Regeringen konstaterade också att ett system med näringstillstånd var etableringshämmande.

När det gällde ekobrottskommissionens förslag om ekonomiska garantier för statens fordringar på bl.a. skatter och avgifter ansåg regeringen i likhet med flertalet av remissinstanserna att garantin inte skulle ha någon större effekt i förhållande till sitt ändamål och samtidigt ha skadliga effekter på etableringsmöjligheterna för mindre företag. Även förslaget om utbildningskrav ansågs leda till olämpliga effekter. Kravet ansågs utestänga skickliga entreprenörer som kan anlita revisorer och andra konsulter för de administrativa sysslorna. Dessutom bedömdes de verkliga ekonomiska brottslingarna vara väl införstådda med gällande regler.

13.2.4 BRÅ:s studie

BRÅ:s undersökning som genomförts av Dan Magnusson och Pia Wikström (Skatterevision i sju branscher – En studie i ekonomisk brottslighet) bygger, när det gäller städbranschen, på 99 skatterevisioner i städföretag i Stockholm, Göteborg, Malmö (1987 och 1988 års taxeringar) och Kalmar (1984 års taxeringar). I samtliga kommuner utom i Kalmar var urvalet slumpmässigt medan i Kalmar reviderades samtliga städföretag.

Undersökningen avsåg enbart företag som var registrerade och som alltså inte var helt "svarta" (non filers).

I 40 procent av fallen förelåg misstanke om brott. De flesta gällde bokföringsbrott och skattebedrägeri. I 50 procent av fallen uppvisades formella brister i bokföringen. Tio företag saknade bokföring helt. I 50 procent av fallen uppvisades även materiella brister, varvid de vanligaste var oredovisade intäkter och rörelsefrämmande kostnader. I 35 procent av fallen föreslog revisorerna höjda taxeringar.

13.2.5 RSV:s branschkartläggning

RSV har kartlagt städbranschen och materialet baseras på 87 revisioner utanför Stockholms län under första hälften av 1980-talet (RSV:s Kartläggningspromemoria 638). Dessutom bygger promemorian på 129 revisioner i Stockholms län, utförda under åren 1980 – 1984.

Vid kartläggningen av de 87 revisionerna utanför Stockholm framkom följande.

Det vanligaste sättet för skatteundandragande var att intäkter inte hade redovisats. Antalet revisioner där intäkter hade undanhållits uppgick till 52 stycken (60 procent). En annan vanlig feltyp var felaktiga kostnadsavdrag, 24 fall (28 procent). I 13 fall hade dock inte någon egentlig revision kunnat utföras eftersom några räkenskaper inte hade tillhandahållits.

I 35 fall (40 procent) förekom anmärkningar mot bokföringen.

Revisionerna i Stockholms län (129 stycken) visade att oredovisade intäkter förekom eller att skönstaxeringar aktualiserades i 93 fall. I fyra fall hade falska fakturor och kvittenser använts i bokföringen. I 15 fall hade privata kostnader belastat resultatet.

Av promemorian framkommer vidare följande:

> "Av gjord undersökning har framkommit att felaktigheterna hos de större företagen är av samma art som upptäcks hos de större företagen i andra branscher, t.ex. felaktiga bokslutsdispositioner och felaktigheter i kostnadsredovisningen. De felaktigheter som framkommit hos en del av de mindre företagen kan i många fall beskrivas som vårdslösa och uppsåtliga, där det klart framgår att syftet varit att man på det ena eller andra sättet skulle undgå lagstadgade avgifter och skatter. Exempel på sådana felaktigheter är bl.a.
>
> – inga räkenskaper har bevarats eller har kastats till en del, t.ex. underlagen till inkomstredovisningen
> – "svarta" löner
> – källskatter innehålls men redovisas inte
> – kontrolluppgifter eller arbetsgivaruppgifter har inte lämnats
> – kringgående av arbetstagarbegreppet
> – alla intäkter redovisas inte.
>
> Det har vid kartläggningen framkommit att svarta löner och kringgående av arbetstagarbegreppet är mer frekvent i storstadslänen än i övriga landet" (s. 22).

13.2.6 Städsanering i Stockholms län

Under åren 1995 och 1996 genomförde skattemyndigheten i Stockholms län en granskning av städbranschen i länet.

Den metod som valdes att hitta lämpliga kontrollobjekt innebar att från en databaserad förteckning över Sveriges aktiebolag, innehållande bl.a. årsredovisningar, få fram en lista över bolagen. De begränsningar som gjordes var att bolagen skulle uppfylla följande kriterier: SNI-kod, 74701 lokalvårdsföretag, postnummerområde 10-19 Stockholms län,

omsättning 2 milj. kr. och relation lönekostnad/omsättning, understiga 20 procent. De företag som föll inom de uppställda begränsningarna förelades att inkomma med uppgifter om vilka underentreprenörer som anlitats. Efter det att inkomna uppgifter sammanställts gjordes ett första urval av revisionsobjekt.

Modus operandi

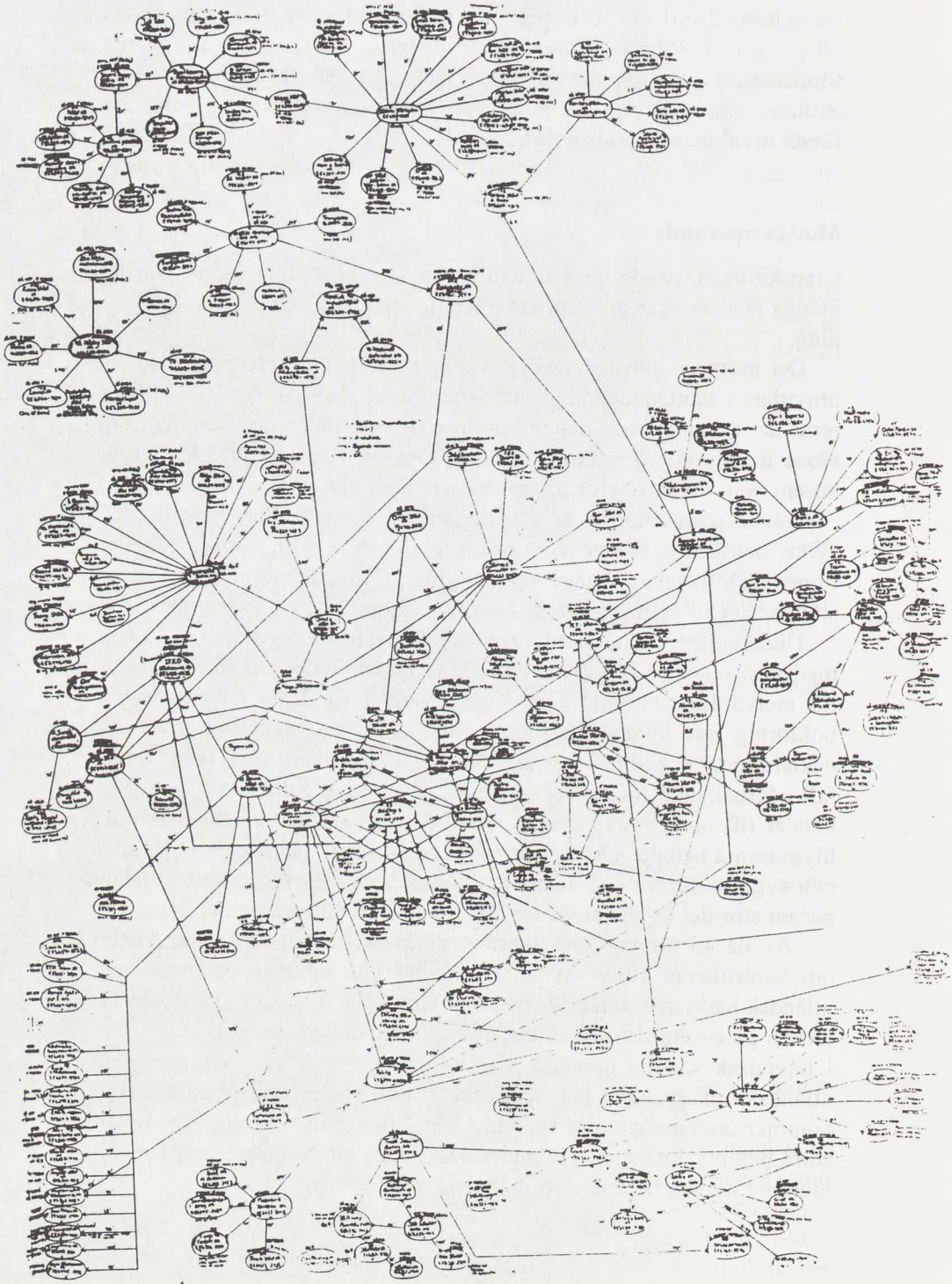
Granskningen visade att problemen var stora i städbranschen och att många företag systematiskt undanhållit avsevärda belopp från beskattning.

Det mönster som går igen i samtliga fall är att underentreprenörer utnyttjats i skatteundandragande syfte. På *en skiss* på nästa sida illustreras det komplicerade nätverk av huvud- och underentreprenörer som växte fram under granskningsarbetet. Det städföretag (huvudentreprenören) som slutit avtal med uppdragsgivaren har en fläckfri fasad.

Huvudentreprenören är ett registrerat företag, har F-skattsedel, sköter bokföring, anlitar redovisningsbyrå och revisor, lämnar deklarationer och betalar skatter och avgifter. Huvudentreprenören säljer städtjänster till den offentliga sektorn, banker, kontor, industrier osv.

Underentreprenörerna är med något undantag registrerade företag med F-skattsedel. För det mesta är de registrerade som skattskyldiga till mervärdesskatt samt som arbetsgivare. I de flesta fall har någon bokföring inte kunnat återfinnas eller så är den bristfällig. I de fall deklarationer inkommit har en påtaglig underredovisning skett. I vart fall i förhållande till de belopp som huvudentreprenörer uppger sig ha betalat till underentreprenörer. Skatter och avgifter har betalats med blygsamma belopp. Det är alltså i underentreprenörsleden som skatter och avgifter försvinner, men som kommer att redovisas i det följande har en stor del av dessa medel hamnat hos huvudentreprenörerna.

Av de 45 företag som skattemyndigheten hittills har fattat beslut om kontrolleras 40 av utländska medborgare eller av personer med utländsk härkomst, företrädesvis från Grekland. Vad som framträder är tecken på en etnisk subkultur där aktörerna samarbetar och utgår efter i huvudsak samma upplägg för att undgå skatter och avgifter. Den utländska bakgrunden ger också reträttmöjligheter om myndigheterna kommer brottsligheten på spåren. I några fall finns det uppgifter om att stora belopp skickats till utlandet. Det synes inte finnas någon personidentitet mellan huvud- och underentreprenörerna.



Tillvägagångsättet är att huvudentreprenören fakturerar uppdragsgivaren (t.ex. en bank) för utförda städarbeten. På det fakturerade beloppet för städtjänsterna debiteras också mervärdesskatt. För huvudentreprenören utgör mervärdesskatten utgående mervärdesskatt. Städföretaget har i sin tur anlitat underentreprenörer för att utföra arbetet. Underentreprenören har fakturerat huvudentreprenören för arbetet och till det fakturerade beloppet debiteras mervärdesskatt på samma sätt som huvudentreprenörens fakturering till uppdragsgivaren. För huvudentreprenören är denna mervärdesskatt ingående mervärdesskatt.

När huvudentreprenören ger in momsdeklaration och redovisar ingående mervärdesskatt (betalningar till underentreprenören) och utgående mervärdesskatt (fakturan till uppdragsgivaren) är den överskjutande utgående mervärdesskatten, som ska betalas till staten, relativt låg till följd av den ingående mervärdesskatten. Städföretaget har oftast en viss andel vita eller delvis vita anställda. Eftersom städföretagets arbeten till stor del utförs av underentreprenörer och inte heller går med någon större vinst (på grund av kostnaderna för underentreprenörer) redovisas inte heller några större belopp vad avser arbetsgivaravgifter, skatteavdrag för innehållen preliminärskatt samt preliminär F-skatt. Vid en normal granskning av huvudentreprenören synes därför deklarationerna återspegla verkliga förhållanden.

Underentreprenören ger i en del fall inte in momsdeklarationer och i andra fall uppges felaktigt att ingen överskjutande utgående mervärdesskatt föreligger. Följaktligen betalas inte heller någon mervärdesskatt. Några intäkter av betydelse redovisas inte i självdeklarationen. Arbetsgivaravgifter och innehållen preliminärskatt för anställda redovisas inte och betalas heller inte.

Två slag av underentreprenörer

Underentreprenörerna synes vara av i huvudsak två slag. I det ena fallet (typfall 1) utförs faktiskt arbete av underentreprenörerna och ersättning från huvudentreprenören används för att betala svarta löner samt ersättning till företagsledaren.

I det andra fallet (typfall 2) utför underentreprenörerna inte något arbete. Det är alltså fråga om luftfakturor som utställts till huvudentreprenören. Några utbetalningar sker inte till underentreprenören utan "betalning" sker kontant till städföretagets företagsledare som använder medlen för egen del och för att betala svart arbetskraft. Vidare betalas en provision till underentreprenören som ersättning för luftfaktureringen.

För att försvåra kontroll av fakturering och betalningsströmmar, som i realiteten riktas till den fysiska person som kontrollerar huvudentreprenören, har i ett fall factoringbolag utnyttjats. Factoringbolaget har tillhandahållit bankkonto för betalning av de oriktiga fakturorna och uppburit betalning för dem.

Till en början riktade skattemyndigheten in sig på underentreprenörerna. Dessa hade fakturerat sina uppdragsgivare (huvudentreprenören), som alltså var andra städbolag, men inte redovisat eller betalat in överskjutande utgående mervärdesskatt. Underentreprenörerna hade ingen ordnad bokföring och hade inte heller redovisat intäkterna från städföretagen. Skattemyndigheten fattade därför beslut om betalning av arbetsgivaravgifter som inte hade erlagts för den svarta arbetskraften samt för skatteavdrag för preliminärskatt som inte hade innehållits och levererats in. Dessutom fattades beslut om betalning av mervärdesskatt.

Härefter upptäckte skattemyndigheten att det förekom luftfakturor från underentreprenören till huvudentreprenörer och slutsatsen var därför att arbetet ofta hade skett i det egna städföretaget (huvudentreprenören) och att fakturorna alltså upprättats enbart för skens skull. Skattemyndigheten anser att den vanligaste formen av skatteundandraganden är luftfakturor.

Resultatet av kontrollprojektet

För perioden den 1 juli 1995 till och med den 31 december 1996 har skattemyndigheten fattat beslut om höjda taxeringar m.m. enligt följande: inkomstskatt 67 417 303 kr, mervärdesskatt 45 811 105 kr och arbetsgivaravgifter/källskatter 97 265 545 kr. Totalt omfattar besluten 210 493 953 kr. I beloppen ingår administrativa avgifter som avgiftstillägg och skattetillägg. Besluten gäller 45 företag där 25 är huvudentreprenörer, 17 underentreprenörer och 3 sådana som krympt intäkterna. Brottsmisstankar föreligger mot flertalet företag. Förundersökningar har genomförts av åtta fall, såväl enskilda bolag som större härvor. Hittills har fem av fallen prövats i allmän domstol. Den brottslighet som det varit fråga om har regelmässigt varit grovt skattebedrägeri i kombination med bokföringsbrott. Alla fall resulterade i fällande domar i tingsrätten. Fyra av fallen har överklagats till hovrätt varav två har prövats. I ett fall ogillades åtalen då det inte ansågs visat att underentreprenörsbolagen inte drivit självständig verksamhet. Det ansågs heller inte visat att de fakturor underentreprenörsbolagen ställt ut till huvudentreprenören saknat verklighetsunderlag.

13.2.7 Etableringskontroll

Både före och efter behandlingen av ekobrottskommissionens betänkande om näringstillstånd i kritiska branscher (SOU 1984:8) och då en utvidgad kontroll infördes inom restaurangbranschen och yrkestrafiken har frågan om etableringskontroll tagits upp i riksdagen. Förslagen har gällt allt från näringstillstånd i branscher som är utsatta för ekonomisk brottslighet till generella krav för företagande i allmänhet.

I början av 1980-talet avvisade riksdagen frågan om etableringskontroll i bl.a. städbranschen (bet. 1980/81:NU2, 1981/82:NU25). Utskottet hänvisade till näringsfriheten och vikten för den ekonomiska utvecklingen av att nya företag etableras. För att undanröja missförhållanden har i stället skatte- och konkurslagstiftningen ändrats.

Som nyss sagts har riksdagen behandlat frågan om generella krav för att driva företag. Krav som skulle gälla oberoende av bransch. Frågan har gällt näringstillstånd eller företagarkörkort. Bakgrunden till kravet på företagarkörkort var erfarenheten att nystartade företag många gånger hade gått i konkurs till följd av bristande erfarenhet hos företagsledaren (konkursutredningen, SIND 1985:7). Resursbehovet i fråga om både kapital och tid hade ofta underskattats. Även i företag under utveckling hade konkursen i många fall berott på bristande kompetens och ofta nog en övertro på företagets möjligheter att klara en expansion.

De kompetenskrav som har aktualiserats har gällt yrkeskunnande och grundläggande kunskaper i ekonomi, arbetsrätt, skattelagstiftning och liknande. Även frivilliga system med företagarintyg grundat på genomgången utbildning har diskuterats. Riksdagen har varit positiv till frivilliga kompetensbevis.

När det gäller införandet av ett auktorisationssystem inom städbranschen har riksdagen ansett att det är tillräckligt med branschens (SSEF) egen auktorisation (bet. 1989/90:NU7).

Näringsutskottet har också framfört att det är viktigt i en situation med hög arbetslöshet att främja tillkomsten av nya företag. Näringstillstånd i någon form skulle alltså vara etableringshämmande. Krav på kompetensbevis e.d. skulle dessutom vara förenat med betydande komplikationer (bet. 1992/93:NU1).

13.2.8 Upphandling

När det gäller offentlig upphandling har olika metoder utvecklats för att motverka att oseriösa företag får uppdrag av den offentliga sektorn. Dessa metoder beskrivs i kapitlet om offentlig upphandling.

13.3 Organisationer

13.3.1 Sveriges Städentreprenörers Förbund

Den största branschorganisationen är Sveriges Städentreprenörers Förbund (SSEF). Förbundet har 55 företag som medlemmar. Mot bakgrund av det stora antalet företag i branschen är enbart några procent av företagen anslutna till SSEF. Emellertid har SSEF:s medlemsföretag 70 procent av marknaden för entreprenadstädning. Belysande är att av den undersökning som Yrkesinspektionen i Stockholm gjorde av 225 städföretag under åren 1995-1996 enbart fyra företag var medlemmar i SSEF.

För att bli medlem i SSEF ställs flera krav. Denna frivilliga auktorisation beskrivs närmare i avsnitt 13.4.1.

SSEF anser att problemen med ekonomisk brottslighet är stora i branschen och det är därför som förbundet har en auktorisation och på olika sätt arbetar för att uppköpare skall efterfråga tjänster från seriösa företag.

13.3.2 Städ & Fönsterputsföretagens Riksorganisation

Städ & Fönsterputsföretagens Riksorganisation har 45 medlemsföretag. Man räknar dock med att det finns 900 företag i landet som ägnar sig åt fönsterputsning. För att bli medlem i organisationen ställs flera krav. Denna frivilliga auktorisation beskrivs närmare i avsnitt 13.4.2.

Branschorganisationen anser att att städbranschen har problem med oseriösa företagare. Medlemmarna tillhör som regel HAO.

13.3.3 Sveriges Rengörings Tekniska Förbund

Sveriges Rengörings Tekniska Förbund (SRTF) är ett yrkesförbund med omkring 1 000 medlemmar. De flesta medlemmar är administratörer, arbetsledare och utbildare inom rengöringsbranschen. Medlemmarna kommer både från den offentliga och privata sektorn. Dessutom är 35 tillverknings- och leverantörsföretag medlemmar.

Förbundets främsta mål är att förmedla yrkesmässig information, initiera och stimulera utvecklingen inom det rengöringstekniska området och verka för en förbättrad utbildning inom rengöringsyrkets olika nivåer. Tonvikten ligger på att sprida information, bl.a. ger man ut böcker om upphandling, anordnar mässor om städning och genom-

för utbildning av städpersonal.

SRTF rekommenderar att upphandlare av städtjänster i avtalen reglerar att underentreprenörer inte får anlitas.

Under 1996 har SRTF beslutat att även låta städföretag bli medlemmar i organisationen.

Tillsammans med bl.a. Svenska Golvrådet pågår ett arbete med att införa en frivillig auktorisation för städföretag. Bakgrunden är att man anser att städbranschen har problem med oseriösa företag.

13.3.4 Svenska Golvrådet

Svenska Golvrådet är ett branschråd för olika frågor kring golv och golvvård. Medlemmar är organisationer, städföretag, tillverkningsföretag, kommuner och landsting. Golvrådet har 240 medlemmar, varav ett nittiotal är städföretag.

Golvrådet har nyligen infört viss etiska krav för medlemskap. Förutom att det sökande företaget skall ha varit verksamt i branschen under viss tid och ha ansvarighetsförsäkring krävs bl.a. en god ekonomi.

Som tidigare nämnts pågår ett arbete tillsammans med SRTF och Städ & Fönsterputsföretagens Riks Organisation med att införa ett system för auktorisation av städföretag i syfte att minska problemen med oseriösa företag i branschen.

13.3.5 Almega

Almega är ett arbetsgivarförbund som tillhör Svenska Arbetsgivareföreningen, SAF. I Almega är 600 städföretag medlemmar. Det finns ett stort intresse bland städföretagen att bli medlemmar eftersom det kan vara en förutsättning för att få ett visst uppdrag.

Almega är ett öppet arbetsgivarförbund. Det innebär i stort sett att vilket företag som helst som betalar medlemsavgift och försäkringar har rätt att bli medlem.

Det finns vissa problem med oseriösa städföretag som är medlemmar i Almega. Dessa företag utnyttjar sitt medlemskap. Almega anser emellertid att det inte är möjligt att förena kravet på att driva en öppen arbetsgivarförening med att införa etiska krav för medlemskap.

Av den undersökning som Yrkesinspektionen i Stockholm gjorde av 225 städföretag under åren 1995-1996 framgår att knappt vart fjärde företag (45) var medlemmar i någon arbetsgivarorganisation.

13.3.6 Fastighetsanställdas Förbund

Fastighetsanställdas Förbund (Fastighets) är den dominerande fackföreningen för arbetstagare som är verksamma i företag som bedriver fastighetsunderhåll.

Fastighets anser att städbranschen har stora problem med ekonomisk brottslighet. Problemen har funnits sedan länge. Den ekonomiska brottsligheten riktar sig mot de anställda och samhället. Det gäller de anställdas arbetsrättsliga rättigheter, lönefrågor, arbetsmiljölagstiftning samt för samhället undanhållna skatter och avgifter. Ett problem är förekomsten av arbetsgivare som utnyttjar anställda, som kan befinna sig i ett starkt underläge genom bristande utbildning, språksvårigheter och kanske avsaknad av uppehållstillstånd.

Fastighets har länge drivit kravet om näringstillstånd för städentreprenörer. Frågan väcktes första gången i början av 1970-talet.

Av motioner till kongresserna framgår att man ute i de lokala föreningarna har problem med oseriösa företag som utnyttjar anställda. Arbetsmiljön är dålig och städare sliter ut sig i förtid på grund av den pressade arbetsituationen inom entreprendabranschen och att avtal inte följs. Enligt kongressmotioner synes problemen ha ökat i branschen.

År 1990 antog Fastighets ett handlingsprogram som tog sikte på att göra städyrket till "miljöjobb att vara stolt över". Det handlar om insatser som rör såväl arbetsorganisation som arbetsmiljö och yrkesutbildning. Men det handlar också om en sanering av städbranschen.

Från fackets sida arbetar man bl.a. med att minska arbetsmiljöproblemen med ensamarbete. Genom ändrad organisation kan städning ske i lag; inom laget turas man om med arbetsuppgifterna. Ytterligare ett sätt att minska ensamarbetet är att städning sker under dagtid. Städarbetet kan också utvecklas till att ta ansvar för en större del av den inre miljön, t.ex. skötsel av blommor, belysning m.m.

En viktig fråga när det gäller städyrket är utbildning och vidareutbildning. Ett annat krav som har betydelse för yrkets status är att öka andelen heltidsanställningar.

Fastighets arbetar nu med ett fackligt handlingsprogram mot ekonomisk brottslighet. Det gäller frågan om etableringskontroll, samverkan med Landsorganisationen (LO) och branschorganisationer, verka för att en handledning vid anlitande av entreprenörer tas fram, offentliggöra oseriösa entreprenadföretag och utarbeta en facklig handbok i arbetet mot oseriös näringsverksamhet. Vidare arbetar en projektgrupp med att ta fram en samlad strategi mot ekonomisk brottslighet.

13.4 Egensanering

13.4.1 SSEF:s frivilliga auktorisation

För att bli medlem i SSEF krävs att företaget uppfyller vissa auktorisationskrav. Det är SSEF:s styrelse som fungerar som auktorisationsnämnd med uppgift att pröva sökandens kvalifikationer. Ett medlemsföretag är enligt villkoren skyldigt att "med iakttagande av vad som är föreskrivet i lag och avtal, fullgöra sina skyldigheter gentemot stat, kommun och anställda". Som tidigare nämnts är ett sjuttiotal företag medlemmar i SSEF. I syfte att utveckla egensaneringen i städbranschen har SSEF under 1996 ändrat kvalifikationsvillkoren och mot sekelskiftet räknar man med att höja medlemsantalet till omkring 200 företag. Den största förändringen av villkoren är att inte enbart aktiebolag kan bli medlemmar utan även handelsbolag.

Företag som söker medlemskap och auktorisation skall

* drivas i aktiebolagsform eller som handelsbolag,
* ha varit verksamt i branschen i minst två år,
* under denna tid skött sina åtaganden på ett välrenommerat sätt,
* vara medlem i SAF om auktorisationsnämnden inte lämnat dispens därifrån,
* vara ansluten till företagshälsovård,
* ha en fungerande internkontroll i arbetsmiljöfrågor,
* ha ett kvalitetssystem för verksamheten,
* bedriva huvuddelen av entreprenadverksamheten med egen personal och
* genomgå en obligatorisk årlig ekonomisk kontroll samt
* inte vara restförd för skatter och avgifter.

Förutom ansökningshandlingar skall företaget ge in bl.a. F-skattebevis. Innan ett företag antas som medlem föranstaltar auktorisationsnämnden om granskning av årsredovisning och revisionsberättelse samt besiktigar företaget på plats.

För att SSEF kontinuerligt skall kunna följa upp att auktorisationsbestämmelserna efterlevs skall medlemsföretaget årligen ge in sin årsredovisning.

13.4.2 Medlemskap i Städ & Fönsterputsföretagens Riksorganisation

För att bli medlem i Städ & Fönsterputsföretagens Riksorganisation krävs bl.a.

* att företaget är registrerat
* att företaget varit verksamt i branschen i minst tre år
* att företaget skött sina åtaganden på ett välrenomerat sätt
* att företaget ansöker om medlemskap i Handelns Arbetsgivarorganisation (HAO).

13.4.3 Övrig auktorisation

Under hösten 1997 är det meningen att Städbranschens Auktorisations Nämnd (SAN) kommer att bildas. Initiativtagare är Svenska Golvrådet, Sveriges Rengöringstekniska Förbund och Städ & Fönsterputsföretagens Riks Organisation. De krav som kommer att ställas för att en näringsidkare skall bli auktoriserad är följande.

Ekonomi och seriositet

* branscherfarenhet
* inneha F-skattsedel
* följa gällande lagar
* ha ansvarsförsäkring
* använda godkända underentreprenörer
* senaste bokslut skall vara utan anmärkning
* företaget skall ha dokumenterat kvalitets- och miljösäkringssystem

Utbildning

* företagsledning och arbetsledning skall ha väl dokumenterad kompetens
* städpersonal skall ha certifierad och godkänd grundutbildning (PRYL-projektet)
* vid personalbyte får grundutbildning saknas högst 6 månader
* kontinuerlig fortbildning

13.4.4 Sveriges Fastighetsägare Förbund

Sveriges Fastighetsägare Förbund driver tillsammans med andra intressenter ett projekt i syfte att införa en certifiering av enskilda städare. Bakgrunden är att driftkostnaderna för städning är en stor utgiftspost och att ökade miljökrav ställer krav på kompetens. Felaktigt skötta golv innebär också stora kostnader. Från förbundets sida räknar man med att en certifiering kommer att leda till att antalet oseriösa företag minskar eftersom marknaden kommer att kräva utbildad personal.

Ett annat projekt drivs tillsammans med SABO för att ta fram detaljerade föreskrifter för upphandling av städtjänster. Sådana regler kommer att få betydelse för branschen genom att köpare av städtjänster kommer att ställa högre krav på entreprenörer.

13.5 Arbetet i Norge

Frivillig auktorisation

I Norge har man infört ett frivilligt auktorisationssystem för företag i städbranschen: "Ren Utvikling-godkjenning". Huvudmännen är arbetsgivarorganisationen (Servicebedriftenes Landsforening) och fackförbundet (Norsk Arbeidsmandsforbund). För att bli auktoriserat måste företaget uppfylla vissa krav. Experter från Ren utvikling besöker företaget och gör andra kontroller. Bl.a. undersöks om företaget har en fungerande internkontroll enligt arbetsmiljölagstiftningen, att företaget betalar skatter och avgifter, att personal från andra länder har tillräckliga språkkunskaper för att kunna läsa norska varningsskyltar och att företaget utbildar personalen. Under hösten 1996 var drygt 100 företag godkända. Dessutom var ett trettiotal företag, som var ålagda att göra vissa förbättringar, på väg att godkännas. Dessa företag svarar för 70-80 procent av marknaden och har sammanlagt 12 000 anställda. På tre års sikt räknar man med 350 godkända företag. I Norge finns det omkring 1 000 företag med anställda och flera hundra enmansföretag.

Servicebedriftenes Landsforening krävde att medlemsföretagen ansökte om auktorisation senast vid utgången av år 1995. I annat fall uteslöts städföretaget ur organisationen.

Bakgrunden till auktorisationssystemet var problem med oseriösa företag som inte följde regler och därigenom kunde konkurrera på andra villkor än seriösa företag. En väsentlig sida av auktorisationssystemet är att sprida kunskap om det, bl.a. till företagen i branschen.

Från statens sida rekommenderas att kommunerna begär att auktori-

sationsbevis eller att motsvarande dokumentation visas upp i samband med upphandling.

Den offentliga sektorn har också infört kvalitetskrav vid upphandling av städtjänster.

Norsk Renholdsinstitutt – NRI

NRI är en sammanslutning av städföretag (renholdsbedrifter) och har 104 företag som medlemmar. Organisationen godkänner städföretag. För att bli medlem krävs att företaget är momsregistrerat, för räkenskaper, är registerat i verksamhetsregistret samt uppfyller ett flertal krav som tar sikte på arbetsmiljön.

Kommunenes Sentralförbund (KS)

Kommunenes Sentralforbund driver en aktion mot den ekonomiska brottsligheten och syftet är att alla kommuner och fylkeskommuner skall öka sin vaksamhet mot ekonomisk brottslighet vid bl.a. upphandling. Arbetet går bl.a. ut på att öka samarbetet med myndigheterna och organisationerna på arbetsmarknaden.

13.6 Överväganden och förslag

13.6.1 Är städbranschen utsatt för ekonomisk brottslighet?

Utredningens bedömning: Städbranschen är särskilt utsatt för ekonomisk brottslighet. Den ekonomiska brottsligheten består främst i skatte- och avgiftsundandraganden.

Skälen för utredningens bedömning

Undersökningar av den ekonomiska brottsligheten

De undersökningar som gjorts visar att städbranschen under lång tid utnyttjats av oseriösa företagare. Av "entr-76" framgår att tillhandahållande av arbetskraft genom entreprenörer utnyttjades i skatte- och avgiftsundandragande syfte.

Uppgifterna i 1979 års städbranschutredning är inte entydiga men av intresse är att RSV, som genom taxeringsgranskning och revisioner kanske har den bästa överblicken över olika branscher, ansåg att problemen var påtagliga.

Ekobrottskommissionen ansåg att det krävdes att näringstillstånd infördes i städbranschen för att kunna komma till rätta med den ekonomiska brottsligheten.

Dan Magnusson och Pia Wikströms branschstudie ger vid handen att i 40 procent av reviderade företag förekom misstanke om brott och att i 50 procent förekom materiella brister i bokföringen, t.ex. oredovisade intäkter. Liknande uppgifter återfinns i RSV:s branschkartläggningspromemoria. Företrädare för branschorganisationerna och facket anser att det finns många oseriösa företag i städbranschen.

I likhet med många andra branscher som har problem med ekonomisk brottslighet domineras städmarknaden av seriösa företag. Samtidigt finns det många, ofta små, företag som konkurrerar med låga priser som bygger på att skatter och avgifter inte betalas. Granskningen 1995-96 av städföretag i Stockholms län visar att skatteundandraganden genom olika underentreprenörskonstruktioner i vissa fall har satts i system.

Enligt utredningens bedömning är den ekonomiska brottsligheten omfattande i städbranschen.

Entreprenadbransch

Den vanligaste formen av ekonomisk brottslighet i städbranschen är skatteundandraganden. Detta kan ske på olika sätt. Det finns städföretag som är helt svarta och som alltså inte är registrerade och inte heller betalar några skatter och avgifter.

Vita entreprenadföretag kan utföra svarta arbeten genom att ta in svart arbetskraft. På liknande sätt som inom byggbranschen förekommer det underentreprenader bl.a. eftersom det är lättare att dölja verksamheten bakom andra entreprenörer än den som slutit det grundläggande städavtalet med uppdragsgivaren. Det förefaller som om användandet av underentreprenörer har satts i system i städbranschen i syfte att undgå skatter och avgifter.

Fusket inom städbranschen går bl.a. ut på att det i städföretaget redovisas kostnader för arbeten utförda av underentreprenörer. Dessa underentreprenörer redovisar i regel inga intäkter i sin bokföring eller till skattemyndigheten. Underentreprenörerna kan vara riktiga, dvs. att de tillhandahållit arbetskraft som utfört städarbete. Genom skatte-

revisioner har emellertid kommit fram att kostnader för underentreprenörer endast kan utgöras av luftfakturor, som städföretaget köpt in mot en mindre ersättning. De uttag av medel ur städföretaget som dessa s.k. underentreprenörsfakturor möjliggör, används till att avlöna städföretagets egen svarta arbetskraft och egna uttag till företagsledarna.

Eftersom branschen antalsmässigt domineras av småföretag är det också relativt vanligt med skatteundandraganden som är typiska för småföretag i allmänhet, t.ex. att avdrag gjorts för rörelsefrämmande kostnader.

Men även andra typer av ekonomisk brottslighet förekommer. Det gäller företag som bryter mot arbetsmiljölagstiftning, arbetstidsbestämmelser och kollektivavtal samt andra regler som gäller på arbetsmarknaden. Därigenom får företagen ekonomiska fördelar.

I yrket är invandrare överrepresenterade. På en kärv arbetsmarknad kan de anställda ha svårt att ta tillvara sina intressen, särskilt om man har dåliga språkkunskaper och inte känner till de rättigheter som gäller. Det förekommer att arbetstagare som saknar uppehållstillstånd hamnar i en beroendesituation hos arbetsgivare som utnyttjar deras utsatta ställning. Arbetstagare betalas med löner långt under avtalen. Arbetstagare som inte är "anställda" och som uppbär svarta löner står utanför stora delar av det sociala trygghetsystemet och tillgodoräknas t.ex. inte pensionspoäng. Den ekonomiska brottsligheten inom städbranschen har därför en social dimension som gör det särskilt angeläget att sanera branschen.

13.6.2 Hur skall städbranschen saneras från ekonomisk brottslighet?

Utredningens förslag och bedömning: Det krävs flera metoder i samverkan för att påtagligt minska den ekonomiska brottsligheten i städbranschen.

1. Skärpta krav för F-skattsedel.
2. När en underentreprenör anlitas av en huvudentreprenör skall skatteavdrag på ersättningen göras även om underentreprenören har F-skattsedel.
3. Den offentliga sektorns upphandling skärps för att utestänga oseriösa företag. Underentreprenörer bör normalt sett inte få förekomma. Den offentliga sektorn rekommenderas att kräva att entreprenadföretagens städpersonal bär namnbricka samt kan uppvisa ID-kort. Vidare skall namnlistor på behörig personal ges in till uppdragsgivaren.
4. Skattemyndigheten får möjlighet att begära specificerade uppgifter över vilka personer skatteavdrag och arbetsgivaravgifter avser.
5. Utredningen anser det angeläget att branschens egensaneringen fortsätter.

Skattebetalningslagens skyldighet att näringsidkare skall registreras hos skattemyndigheten och skatteflyktskommitténs förslag om rätt för skattemyndigheten att avkräva legitimation av personer som vistas på arbetsplatsen ökar möjligheterna att upptäcka oregistrerade näringsidkare och svart arbetskraft.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Kan näringstillstånd motverka oegentligheterna i branschen?

Vid första påseende kan näringstillstånd förefalla att vara en lämplig lösning för att minska den ekonomiska brottsligheten i branschen. Städbranschen är, till skillnad mot exempelvis byggbranschen överblickbar, med ett begränsat antal registrerade företag med i huvudsak ensartad inriktning. Vissa gränsytor förekommer dock mot företag inom byggbranschen som sysslar med rivning och byggstädning. Det finns också flyttfirmor, auktionsföretag etc. som även ägnar sig åt flyttstädning, vindsröjningar m.m. Vissa problem kan också finnas när det gäller att definiera vad som är ett städföretag eftersom verksam-

heten kan bestå av en person som utför vissa städarbeten med enklast tänkbara utrustning, kanske vid sidan av andra arbeten.

Branschen är svårfångad. Det finns företag som saknar fasta kontor och i stället har kontoret på fickan eller i bilen. Av den utredning som Yrkesinspektionen i Stockholm gjort av 225 städföretag under åren 1994-1996 framgår att sammanträdesplatsen med arbetsgivaren inte var traditionella arbetsställen utan kök, källare, sommarstugor och lagerlokaler. Huvuddelen av verksamheten bedrivs hos kunderna. Det förekommer oregistrerade företag, som alltså inte deklarerar och således är svarta. Här erinras om registreringsskyldigheten som införts genom den nya skattebetalningslagen. Denna skyldighet är en metod att komma till rätta med oregistrerade företag. Vidare har Skatteflyktskommittén nyligen föreslagit att skattemyndigheten skall få rätt att begära att en person som befinner sig i en verksamhetslokal skall legitimera sig. Införs denna befogenhet ökar möjligheterna att upprätthålla skyldigheten att registrera näringsverksamhet. Dessutom kan svart arbetskraft upptäckas.

När det gäller antalet företag får man räkna med ett mörkertal. Till detta kommer det okända antalet uppdragstagare som utför städning o.d. i hushållen. Den senare problematiken behandlas i kapitel 15 om konsumentsektorn.

En svårighet med näringstillstånd är att systemet inriktas på de redan registrerade företagen. De som befinner sig utanför systemet och driver sin verksamhet helt svart omfattas inte av kontrollen. Tyngdpunkten kommer alltså att ligga på de företag som trots allt är vita, låt vara att problemen kan vara nog så stora bakom fasaderna.

Det är också svårt att fånga in de oregistrerade företagen. I jämförelse med två verksamheter som redan omfattas av tillstånd är yrkestrafikens fordon och restaurangernas lokaler förhållandevis lätta att identifiera.

Problemen i städbranschen är oseriösa entreprenörer. Entreprenörer med svart arbetskraft eller svarta underentreprenörer kan utföra sin verksamhet i det dolda; i tomma lokaler utanför ordinarie arbetstid och utan andra redskap än en begränsad städutrustning. Vidare kan städverksamhet med lätthet förklädas genom att formellt ingå som ett led i annan verksamhet, serviceverksamhet, fastighetsskötsel e.d. Här kommer också problemet med bulvaner. Med andra ord är det svårt att identifiera företagen. Vidare är de företag som ändå finns i registren svåra att kontrollera. Det torde därför vara få andra branscher med så stora kontrollproblem som i städbranschen.

Som nämnts finns inom yrkestrafiken och restaurangnäringen redan i dag tillståndsplikt. Det är också verksamheter som oberoende av

vandelsprövningen redan är underkastade samhällskontroll (nykterhet, brandskydd, hygien, trafik m.m.). Det har alltså varit möjligt att i dessa branscher bygga på ett kontrollinstrument mot ekonomisk brottslighet utan att det blivit för resurskrävande.

Inom städbranschen finns i dag inte några andra regel- eller kontrollsystem än dem som gäller för företagande i allmänhet. Man kan alltså inte utveckla ett befintligt system utan måste från grunden etablera ett nytt kontrollsystem för städbranschen med de kostnader det för med sig. Mot dessa kostnader måste vägas nyttan med systemet och om resurserna kan användas på ett bättre sätt. Ett befintligt system som gäller generellt är prövningen av F-skattsedel. Här finns en möjlighet att skärpa krav och granskning. Denna fråga utvecklas senare.

Ytterligare en fråga är hur avskräckande ett näringstillstånd blir, med de sanktioner som kan knytas till tillståndet. Det finns inte några naturliga etableringshinder i branschen, varken för företagare eller anställda. Man behöver varken investera i någon egentlig utrustning eller ha särskild utbildning. Man behöver inte heller ha goda språkkunskaper. Det är alltså lätt att etablera sig i branschen. Den affärsmässiga risk någon tar för att ge sig in i branschen utan tillstånd är begränsad.

Frågan är därför hur effektiv ett näringstillstånd kan vara för städbranschen. Enligt utredningens bedömning är kontrollsvårigheterna så stora att en ordning med näringstillstånd riskerar att kräva stora resurser samtidigt som effektiviteten blir låg. Därtill kommer att den helt svarta sektorn inte omfattas av kontrollen. Det framstår därför som effektivare att satsa resurserna på en ökad skattekontroll, som innefattar både identifiering av företag, krav på F-skattsedel och kontroll av taxeringen, än att införa näringstillstånd.

Den lägsta graden av branschkontroll är att upprätta ett register över företagen i branschen. Städbranschutredningen föreslog bl.a. att ett branschregister skulle införas. Som nämnts upprättades dock inte ett sådant register, men i dag finns branschuppgifter tillgängliga i generella register. SCB har ett företagsregister som innehåller samtliga näringsidkare och företag som redovisar näringsverksamhet i inkomstdeklarationen eller på annat sätt är registrerade som näringsidkare. Varje näringsidkare är åsatt en SNI-kod (städverksamhet på uppdrag har SNI-kod 74701). Genom företagsregistret kan alltså städföretagen tas fram. Dessutom finns skatteförvaltningens centrala skatteregister där städföretagen också kan tas fram genom SNI-kod. En kontinuerlig kommunikation sker mellan SCB och skatteförvaltningen för att hålla registren aktuella. Med hänsyn till att registeruppgifterna om städföretag redan finns tillgängliga saknas det anledning att införa ett

särskilt register.

När det gäller frågan om näringstillstånd och liknande frågor bör även näringförbudet behandlas. Lagstiftningen om näringsförbud infördes år 1986 och innebär att domstol efter talan av åklagare kan meddela näringförbud. Det innebär att den som t.ex. dömts för ekonomisk brottslighet och fått näringsförbud inte under den tid som förbudet gäller kan vara verksam som företagare. Efter det att lagstiftningen skärpts under år 1996 ska näringsförbud i princip meddelas vid brottslighet som inte är ringa när någon grovt åsidosatt vad som ålegat näringsidkaren i verksamheten. Också vid andra åsidosättanden kan näringsförbud meddelas. Efter 1996 års regler förväntas att näringsförbud kommer att meddelas i väsentligt större omfattning än tidigare.

Skärpta krav för F-skattsedel m.m.

Ett städföretag utför tjänster åt uppdragsgivare. En förutsättning för att ett städföretag utan svårighet skall kunna anlitas av uppdragsgivare är att det har F-skattsedel. Innehavet av F-skattsedel innebär att uppdragsgivaren slipper tänka på att göra skatteavdrag på ersättningar till städföretaget. Om uppdragstagaren är en fysisk person anger innehavet av F-skattsedel att arbetsgivaravgifter inte behöver betalas av uppdragsgivaren. Om en uppdragstagare har A-skatt och uppdragsgivaren inte gör skatteavdrag blir som regel utbetalaren ansvarig för eventuella obetalda skatter. Det betyder att F-skattsedel är av central betydelse i relationen mellan uppdragsgivare och uppdragstagare och mellan huvudentreprenör och underentreprenör.

I de upplägg som sker mellan huvud- och underentreprenör är en förutsättning att betalningsmottagaren innehar en F-skattsedel. I annat fall skall skatteavdrag göras och har så inte skett inträder ansvar. Upplägget går således ut på att F-skattsedeln missbrukas genom att utbetalaren slipper att göra skatteavdrag. Ansvaret övergår då till underentreprenören som på olika sätt gör sig oåtkomlig för indrivning. Systemet bygger på att huvudentreprenörerna är fläckfria. Underentreprenörernas företag kan köras i botten och vid behov ersättas av nya företag med F-skattsedel. Det innebär att kraven för F-skattsedel måste skärpas för företag i bl.a. städbranschen. En näringsidkare som inte uppfyller kraven för F-skattsedel tilldelas en A-skattsedel. Följden blir att uppdragsgivaren måste göra skatteavdrag på ersättningen. Är uppdragstagaren en fysisk person skall dessutom arbetsgivaravgifter betalas. Följer inte utbetalaren reglerna för A-skatt inträder ansvar.

Det strukturella problemet med skatteundandraganden i städ-

branschen är framför allt knutet till användandet av underentreprenörer. För att komma närmare pengarna och åstadkomma en uppbörd så nära källan som möjligt föreslår utredningen att huvudentreprenörer skall vara skyldiga att göra skatteavdrag för underentreprenörer. Vid betalning till underentreprenörer skall avdrag göras även om underentreprenören har F-skatt.

Dessa frågor behandlas ytterligare i kapitel 14 om metoder för entreprenadbranscherna.

Registrering av näringsidkare m.m.

Det är naturligtvis angeläget att samtliga företag finns registrerade. Registrering är en grundläggande förutsättning för att skattemyndigheten skall kunna kräva att ett företag skall ge in deklaration m.m. Oregistrerade företag, s.k. nonfilers, är ett allvarligt problem i vissa branscher, och ett sätt fånga upp sådana företag och få dem registrerade är de PEK-projekt som genomförs på olika håll i landet. Utredningen föreslår att PEK-projekten utvecklas (se vidare kapitel 18). I den nya skattebetalningslagen har införts en skyldighet för näringsidkare att innan en verksamhet börjar eller övertas anmäla detta för registrering till skattemyndigheten. Det föreslås gälla mervärdesskattepliktig verksamhet.

Utredningen föreslår att en möjlighet införs för skattemyndigheten att kräva att en näringsidkare månatligen lämnar specificerade uppgifter om för vilka arbetstagare innehållen preliminärskatt (skatteavdrag) och arbetsgivaravgifter avser. Skattemyndighetens möjlighet ökar då att kontrollera vilka som faktiskt arbetar i ett företag och göra jämförelser med för vilka arbetstagare skatteavdrag görs och arbetsgivaravgifter betalas.

En fråga som har anknytning till PEK-projekten är skattemyndighetens befogenhet att kräva att den som finns i en viss lokal identifierar sig. De kontrollformer som står till buds för skattemyndigheten bygger normalt på överenskommelse och samverkan med den som skall kontrolleras och skattemyndigheten måste ha konkret kunskap om vem som ansvarar för en verksamhet som skall kontrolleras. Om en innehavare inte självmant lämnar relevanta uppgifter måste skattemyndigheten göra tidsödande efterforskningar. Någon rätt att kräva att personer skall legitimera sig föreligger inte. Enbart polisen har rätt att kräva legitimation. Skatteflyktskommittén har nyligen föreslagit att skattemyndigheten skall få befogenhet att vid revision, taxeringsbesök eller annan skattekontroll begära att person som befinner sig på platsen

skall identifiera sig. Förutsättningen är att personen i fråga kan antas ha ett sådant samband med den kontrollerade verksamheten att kännedom om hans identitet är av betydelse för kontrollen. Förslaget bör kunna underlätta kontrollen av städföretag och utredningen tillstyrker därför förslaget.

Även vid offentlig upphandling bör kontrollen kunna skärpas när det gäller vilka personer som utför städarbete på arbetsplatsen (se nedan).

Upphandling

Enligt företrädare för branschorganisationerna och facket är det angeläget att den offentliga upphandlingen blir säkrare. Genom den konkurrens som anbudsförfarandet för med sig kan oseriösa anbudsgivare lämna låga anbud i vetskap om att billig svart arbetskraft kan anlitas eller att underentreprenörer kan utföra arbetet.

I kapitel 20 redovisar utredningen sina förslag när det gäller offentlig upphandling. Ett förslag är att orimligt låga anbud skall förkastas om inte anbudsgivaren lämnat en rimlig förklaring till det låga priset. En rekommendation tar sikte på att vara restriktiv vid användning av underentreprenörer. Till skillnad mot i byggbranschen finns det få sakliga skäl att anlita underentreprenörer i städbranschen. Arbetet lämpar sig väl för att entreprenadföretaget har egen anställd personal. Enbart vid arbetstoppar, specialarbeten o.d. kan man motivera att underentreprenörer anlitas. Utredningen rekommenderar därför att man i entreprenadavtalet reglerar att entreprenören måste utföra arbetet med egen anställd personal. Enbart efter tillstånd från upphandlaren och när särskilda skäl föreligger bör underentreprenörer kunna godtas. Även andra avtalsvillkor kan användas för att motverka ekonomisk brottslighet, t.ex. kravet på att all städpersonal skall bära namnbricka och kunna uppvisa ID-kort (se vidare kapitel 20).

Egensanering

Städbranschutredningen bedömde att det år 1976 fanns omkring 1 000 städentreprenadföretag. I dag är antalet företag mellan 2 000-4 000, beroende av om man utgår från registrerade företag eller det antal som enligt SSEF finns på marknaden. År 1979 var 44 företag medlemmar i SSEF. Trots den kraftiga ökningen av antalet städföretag har medlemsantalet inte ökat nämnvärt. SSEF har i dagsläget ett sjuttiotal medlemsföretag.

Expansionen av företag i städbranschen gäller småföretag, inte sällan enmansföretag. Signifikant för företagsstrukturen inom städbranschen är att SSEF:s fåtaliga medlemmar svarar för inte mindre än 70 procent av marknaden.

SSEF har sedan länge en auktorisation där medlemsföretagen kontrolleras. Denna egensanering har på olika sätt betydelse för att sanera städbranschen. För köparna upplevs auktorisationen som en garanti för att företaget är seriöst. Medlemsföretagen måste kontinuerligt upprätthålla en hög standard och företag som har för avsikt att söka medlemskap måste iaktta de krav som ställs.

Ändå får man utgå från att auktorisationen inte har så stor betydelse för det enskilda medlemsföretagets seriositet. Det är nämligen ofta fråga om etablerade företag med många anställda som utför omfattande arbeten åt stora uppdragsgivare. Det är rimligen seriösa företag oavsett förekomsten av en auktorisation.

Problemet i städbranschen är framför allt de mindre företagen och de omfattas inte av egensaneringen eftersom de varken är medlemmar i SSEF eller kan komma i fråga för medlemskap.

Det är därför angeläget att egensaneringen utvecklas och kan komma att omfatta fler företag. SSEF har nu ändrat auktorisationsvillkoren i syfte att öka antalet företag som kan komma i fråga. Den viktigaste förändringen är att inte enbart aktiebolag kan auktoriseras utan även handelsbolag. SSEF räknar med att antalet medlemsföretag kan öka tilll omkring 200.

Som framgått är organisationstillhörigheten splittrad i städbranschen eftersom det finns flera branschorganisationer som har frivillig auktorisation eller snart kommer att införa en sådan. Enligt utredningens bedömning kan auktorisationsförfarandet bli slagkraftigare om organisationerna kunde ena sig om en gemensam auktorisation. Till dess en större del av företagen i städbranschen är anslutna till ett auktorisationssystem kan egensanering inte anses vara ett verkningsfullt medel mot den ekonomiska brottsligheten.

Strukturella förändringar

Inom städbranschen är utvecklingen att städning mer och mer blir ett yrke, ett heltidsyrke som inte är tillfälligt eller någon bisyssla. Ökad mekanisering och högre kompetens kräver också utbildning som i sin tur ökar stabiliteten inom yrket och minskar personalomsättningen. Kvalitetssäkringsnormerna medför också att yrkets uppvärderas och att högre krav ställs på företagen.

Ytterligare en tendens är att städarbete i ökad utsräckning sker under dagtid, vilket minskar möjligheterna att anlita svart arbetskraft.

Vad som sagts om utvecklingen inom branschen gäller främst de större företagen. Bland de mindre företagen, som antalsmässigt dominerar branschen, synes några större förändringar inte ha skett. En ur ekobrottssammanhang negativ utveckling är dock att antalet mindre företag ökat kraftigt. En hotbild är också den höga arbetslösheten som ökar rekryteringsbasen för svarta arbeten i en bransch med låga etableringshinder.

14 Metoder för entreprenadbranscherna

Sammanfattning

Den ekonomiska brottsligheten i entreprenadbranscherna (bygg-, städ-, och flyttbranscherna) består huvudsakligen i två olika problem. Det ena är skatteundandraganden när tjänster tillhandahålls privatpersoner (framför allt i bygg- och städbranscherna). Dessa problem tar utredningen upp i kapitel 15 om Konsumentsektorn. Det andra problemet är skatteundandraganden när entreprenadtjänster köps av näringslivet och den offentliga sektorn. Det stora problemet här är förknippat med användning av underentreprenörer. Seriösa företag, organisationer och myndigheter köper tjänster av företag mot vilka inga anmärkningar kan riktas vad avser skattebetalningar och liknande. Dessa uppdragstagare anlitar i sin tur underentreprenörer, i ett eller flera led, för att utföra hela eller delar av uppdraget. Underentreprenörerna redovisar inte intäkter och betalar svart lön. Olika varianter finns på hur underentreprenörer används för skatteundandraganden.

I detta avsnitt tar utredningen upp olika metoder att med hjälp av framför allt uppbördssystemet sätta stopp för det skatteundandragande som finns i entreprenadbranscherna vid användning av underentreprenörer.

Överväganden och förslag

Utredningens förslag: Skärpta krav för utfärdande av F-skattsedel införs för näringsidkare som till någon del utför städ-, flytt-, bygg-, hantverks- eller anläggningsarbete.

Därutöver skall för *städ- och flyttbranschen* gälla att huvudentreprenör, vid betalning av ersättning för städ- eller flyttarbete till underentreprenör, skall göra skatteavdrag även om underentreprenören har F-skatt.

På sikt bör man sträva efter ett system där skattebetalningar alltid sker i samband med utbetalningar av uppdragsersättningar.

Bakgrunden till utredningens förslag

Bakgrund

Bygg-, städ- och flyttbranscherna är entreprenadbranscher. Med byggbranschen avses här även anläggningsbranschen. Problemen med ekonomisk brottslighet i dessa branscher är som beskrivits vid resp. branschavsnitt koncentrerade till två områden. Det ena är skatteundandraganden i underentreprenörsledet och det andra är utförandet av svarta tjänster till privatpersoner. I detta avsnitt skall behandlas metoder att komma till rätta med det skatteundandragande som förekommer genom användning av underentreprenörer.

Innan vi närmare går in på detta förtjänas att påpekas att skatter och avgifter helt enligt gällande regler betalas för den största delen av alla de arbeten som, med eller utan underentreprenörer, utförs i entreprenadbranscherna. I alla tre branscherna finns många relativt små företag. Det är dock de stora företagen i resp. bransch som har större delen av marknaden. Det finns inget belägg för att påstå att svart arbete förekommer i dessa stora företag. Tvärtom finns det anledning anta att det inte förekommer, bl.a. därför att dessa företag som en följd av sin storlek har en väl fungerande intern kontroll. Illojal konkurrens och skatteundandragande genom användning av svart arbetskraft förekommer framför allt i de mindre företagen. Även om dessa har en mindre del av marknaden är problemen med den illojala konkurrensen så stora att branschorganisationer, arbetstagarorganisationer och företrädare för enskilda företag anser att något måste göras, även om man inte är ense om metoderna.

Som tidigare framgått i branschavsnitten finns det olika varianter på skatteundandraganden i samband med användningen av underentreprenörer. I vissa fall ägs huvudentreprenör och underentreprenör av personer eller företag som är varandra närstående. Användningen av svart arbetskraft är en del av ett affärsupplägg som huvudentreprenören varit med om att planera. Så är det ofta när underenterprenörens enda funktion är att fakturera huvudentreprenören, som bokför fakturorna som en kostnad och använder de medel som på detta sätt frigörs till svarta löner. Det vanligaste torde dock vara att en huvudentreprenör anlitar en fristående underentreprenör. Denne kan erbjuda ett lågt pris på sina tjänster därför att skatter och avgifter inte betalas för den personal som utför arbetet. Huvudentreprenören är i vissa fall införstådd med hur underentreprenören driver sin verksamhet. I andra fall är han ovetande men borde med hänsyn till bl.a. priset kunna förstå att skatter och avgifter inte betalas. Den fokusering som i diskussionen om städbranschen skett på just lågt pris, som en signal om att det finns

anledning misstänka ekonomiska oegentligheter, har dock där lett till att även oseriösa företag höjt sina priser. Det har gjort det svårare att hitta oseriösa städföretagare med hjälp av t.ex. timdebitering. Det förekommer förstås också att svarta arbeten utförs direkt åt en beställare. Enligt vad utredningen erfarit är detta, om man bortser från tjänster till hushållen som behandlas i ett särskilt avsnitt, ett jämförelsevis mindre problem.

Att underentreprenörer säljer sina tjänster till ett lågt pris gagnar, på kort sikt, alla i avtalskedjan. Uppdragsgivaren får arbetet utfört till ett lågt pris, huvudentreprenören gör en vinst på uppdraget och det gör också underentreprenören som utför det. Förlorare är den entreprenör som betalar skatter och avgifter och som därför tar ett högre pris än den oseriöse. Han får färre uppdrag. En risk med att anlita en svart underentreprenör är att denne inte bara är oseriös när det gäller skatter och avgifter utan också när det gäller hur arbetet utförs. Om arbetet är dåligt utfört, vilket ofta visar sig senare, är även beställaren förlorare. Förfarandet har en negativ effekt på samhällsmoralen och en risk är att inställningen, att skatter och avgifter inte behöver betalas, sprider sig till en allt större del av dessa branscher och till andra sektorer. Förlorar gör också staten som går miste om skatteintäkter.

Ett sätt att komma till rätta med problemen med underentreprenörer är att förbättra kontrollen vid *offentlig upphandling* så att enbart seriösa företag anlitas, vilket utredningen tar upp i kapitel 20. Ett annat är den *egensanering* som pågår i de tre branscherna för vilket redogörs i de olika branschavsnitten.

Dessa metoder är steg i rätt riktning men *ytterligare insatser* krävs för att det förebyggande arbetet skall bli effektivt.

Ett sätt är att, efter modell från Irland, ålägga huvudentreprenör att göra skatteavdrag för de underentreprenörer som denne anlitar. *Skatteavdrag* kan t.ex. ske med en viss angiven procentsats på utbetalat belopp eller underentreprenörer kan alltid behandlas som om de har A-skatt. Med skatteavdragsmetoden minskas möjligheten till illojal konkurrens samtidigt som skatteuppbörden och kontrollen effektiviseras.

Ett annat alternativ, som för betalningar i byggbranschen har undersökts av Skattekontrollutredningen (dir. 1995:11) är att införa skyldighet för beställare att lämna *kontrolluppgifter*. Skattemyndigheten får då veta vilka underentreprenörer som finns och vilka belopp som betalas. Kontrolluppgiftsskyldigheten kan kombineras med ett ansvar för uppdragstagarens skatte- och avgiftsskulder, vilket inträder vid underlåtenhet att lämna kontrolluppgift. Skattekontrollutredningen har inte lämnat något förslag om kontrolluppgifter. Branschsaneringsutredningen har för övervägande av frågan om kontrolluppgiftsskyldighet

inhämtat en promemoria som upprättats av Skattekontrollutredningens sekretariat. Promemorian är bilagd betänkandet som bilaga 3.

Ett tredje alternativ är att *skärpa kraven* för att näringsidkare i de berörda branscherna skall få *F-skatt* och få förtroendet att själva stå för betalning av skatter och avgifter. Krav kan ställas på vandel och de nuvarande kraven på ekonomisk skötsamhet kan skärpas. Den personkrets som omfattas av prövningen kan utvidgas.

Ytterligare ett alternativ är att *huvudentreprenör* ansvarar för alla *skatter och avgifter* som ett uppdrag genererar, dvs. även för underentreprenörernas. Om underentreprenören inte betalar söks huvudentreprenören.

De olika alternativen kan kombineras och varieras. Alla alternativen rör på ett eller annat sätt möjligheterna till kontroll och uppbörd av skatter eftersom det är där det enligt utredningens uppfattning finns möjlighet att hindra den ekonomiska brottslighetens framfart.

Regler om skatteavdrag m.m.

Allmänt

Bestämmelser om uppbörd av skatter finns i uppbördslagen (1953:272). Det finns två former av skatteuppbörd, A-skatt och F-skatt. För den som har A-skatt gör uppdragsgivaren/arbetsgivaren avdrag för skatt innan ersättning betalas och den avdragna skatten betalas in till skattemyndigheten. Den som har F-skatt sköter själv skatteinbetalningarna och får således sin ersättning utan avdrag för skatt. I regel har löntagare A-skatt och näringsidkare F-skatt. Det förekommer att samma person har både A-skatt och F-skatt, t.ex. när någon både är löntagare och näringsidkare.

Skattemyndigheten skall efter ansökan utfärda en F-skattsedel för den som bedriver eller kan antas komma att bedriva näringsverksamhet här i landet (4 kap. 7 § SBL). Skattsedel skall i vissa fall inte utfärdas, t.ex. om den tidigare har återkallats. Bestämmelserna om när F-skattsedel inte skall utfärdas redovisas längre fram eftersom den regleringen i allt väsentligt knyter an till regleringen av när en F-skattsedel skall återkallas.

Riksdagen har beslutat en ny lag, skattebetalningslagen (1997:483), SBL, som skall ersätta uppbördslagen och skall tillämpas fr.o.m. inkomståret 1998. De nya reglerna är i många avseenden desamma som nu gällande regler men det finns också flera nyheter. Den viktigaste är införandet av ett skattekonto. Alla skattskyldiga skall få ett eget skattekonto hos skatteförvaltningen. På kontot skall finnas debite-

rade och betalda skatter. Skattekontot har betydelse främst för näringsidkare som är mervärdesskattepliktiga och/eller är skyldiga att betala arbetsgivaravgifter. Systemet omfattar de vanligaste skatteslagen men inte t.ex. punktskatter. I systemet ingår preliminär F-skatt, särskild A-skatt, av arbetsgivare innehållen preliminär A-skatt, preliminär skatt på ränta och utdelning, socialavgifter m.m. som betalas av arbetsgivare, mervärdesskatt och slutlig skatt. Arbetstagares skatt betalas till arbetsgivarens konto och krediteras arbetstagarens konto först i samband med att dennes slutliga skatt bestäms. När vi fortsättningsvis hänför oss till gällande regler avses om inte annat sägs skattebetalningslagen.

Kontrolluppgifter

I lagen (1990:325) om självdeklaration och kontrolluppgifter, LSK, finns bestämmelser om när kontrolluppgift skall lämnas och vad den skall innehålla. Enligt 3 kap. 4 § LSK skall kontrolluppgift om lön och andra ersättningar lämnas om den utbetalda ersättningen utgör skattepliktig intäkt av tjänst hos uppdragstagaren. Kontrolluppgift skall också lämnas i de fall när uppdragstagaren är näringsidkare om denne har A-skatt eller när han har både A-skatt och F-skatt men inte åberopat F-skattsedeln. Kontrolluppgift skall avse ett kalenderår och lämnas senast den 31 januari följande år. Uppgift skall lämnas om betald ersättning och avdragen preliminär skatt.

Det finns ingen skyldighet för den som har betalat ut ersättning till en uppdragstagare som har F-skatt att lämna uppgift om detta till skattemyndigheten annat än när detta särskilt begärs.

F-skattsedelns rättsverkningar

Huvudregeln är att den som betalar ut ersättning för arbete, ränta eller utdelning är skyldig att göra skatteavdrag (5 kap. 1 § SBL). Med skatteavdrag avses att utbetalaren minskar utbetalningen med ett belopp som motsvarar den preliminära skatten på ersättningen. Den innehållna skatten skall redovisas och betalas till skattemyndigheten. Senare skall kontrolluppgift upprättas och ges in till skattemyndigheten.

Olika undantag finns från huvudregeln att göra skatteavdrag. Den i sammanhanget mest betydelsfulla regeln finns i 5 kap. 5 § SBL. Skatteavdrag skall inte göras om den som tar emot ersättningen har en F-skattsedel, antingen när ersättningen för arbetet bestäms eller när den betalas ut. Innehavaren av F-skattsedeln svarar själv för redovisning och inbetalning av preliminär skatt.

Den som skall betala ersättning till en uppdragtagare kan godta en uppgift om F-skattsedel, om den lämnats i en anbudshandling, en faktura eller någon jämförlig handling som även innehåller utbetalarens och betalningsmottagarens namn och adress samt betalningsmottagarens personnummer eller organisationsnummer. Uppgift om F-skattsedel får dock inte godtas om den som betalar ut ersättningen känner till att uppgiften är oriktig.

För löntagare gör arbetsgivaren skatteavdrag enligt tabell (A-skatt). Om en näringsidkare inte har F-skatt utan särskild A-skatt skall utbetalaren göra skatteavdrag för ersättning för arbete med i normalfallet 30 procent. Således är skatteavdraget för ersättning för arbete till en juridisk person 30 procent. När det är en enskild näringsidkare med A-skatt sker skatteavdrag på samma sätt som för löntagare. Samma sak gäller om ersättningen inte avser en bestämd tidsperiod eller inte betalas ut vid regelbundet återkommande tillfällen (8 kap. 8 § SBL). För fysiska personer med A-skatt skall även arbetsgivaravgifter betalas. Det gäller inte juridiska personer med A-skatt.

För enskilda fall får skattemyndigheten besluta att skatteavdrag skall beräknas enligt en särskild beräkningsgrund. En förutsättning för ett sådant beslut är att överensstämmelsen mellan den preliminära skatten och den beräknade slutliga skatten därigenom kan antas bli bättre (8 kap. 11 § SBL). En näringsidkare med A-skatt och som i sin tur skall göra skatteavdrag för arbetstagare kan, om det finns särskilda skäl, begära att skatteavdraget skall vara lägre än 30 procent.

Bakgrunden till F-skattsedeln

F-skattereformen genomfördes år 1992 och tillämpas fr.o.m. den 1 april 1993. Syftet med reformen var att knyta skyldigheten att göra såväl skatteavdrag som att betala arbetsgivaravgifter vid utbetalning av ersättning för arbete till vilken typ av skattsedel på preliminär skatt mottagaren har (A- eller F-skatt). Härigenom kan den som betalar ut en ersättning på ett enkelt sätt få uppgift om huruvida han är skyldig att göra skatteavdrag och betala arbetsgivaravgifter eller inte. Bakgrunden till reformen var att i det tidigare systemet uppstod en lång rad gränsfall där skyldigheten att göra skatteavdrag och betala arbetsgivaravgifter var oklar. Det var också en bristande samordning mellan skyldigheten att göra skatteavdrag och att betala arbetsgivaravgifter. Det tidigare systemet beskrevs på följande sätt (prop. 1991/92:112, s. 73).

> "Sammanfattningsvis kan sägas att den nuvarande ordningen för preliminär beskattning och uttag av arbetsgivaravgifter föranlett en stor mängd situationer där företag och enskilda personer på mer eller mindre goda grunder utgått från att de inte varit skyldiga att göra avdrag för preliminär A-skatt eller att betala arbetsgivaravgifter. När sedan ansvar i dessa hänseenden görs gällande genom myndighetsåtgärder, ofta långt efter det att ersättningen betalats ut, kan de ekonomiska konsekvenserna bli förödande för enskilda."

Införandet av F-skattsedel innebar rättsverkningar som jämfört med tidigare bestämmelser medförde en inte obetydlig uppmjukning av arbetsgivarnas ansvarighet för källskatt och socialavgifter. En F-skattsedel borde därför få innehas endast av dem som sköter sin verksamhet på ett seriöst sätt. Därför har olika krav ställts upp för innehav av skattsedel. En F-skattsedel kan i vissa fall återkallas.

Återkallelse av F-skattsedel

Grunderna för återkallelse av F-skattsedel finns i 4 kap. 13 § SBL. Skattemyndigheten skall återkalla en F-skattsedel om innehavaren begär det (p. 1) eller upphör att bedriva näringsverksamhet här i landet (p. 2).

Återkallelse skall också ske om innehavaren inte följer villkor som meddelats (p. 3). Det gäller när F-skattsedeln utfärdats till en fysisk person under villkor att den åberopas endast i personens näringsverksamhet. Återkallelse skall dessutom ske om innehavaren på annat sätt missbrukar sin F-skattsedel och missbruket inte är obetydligt (p. 3).

Om innehavaren inte följt föreläggande att lämna särskild självdeklaration, vissa uppgifter i fråga om handelsbolag eller endast lämnar en bristfällig handling som inte kan ligga till grund för taxering, skall F-skattsedeln återkallas (p. 4).

Vidare skall F-skattsedeln återkallas om innehavaren brister i redovisning av skatt enligt SBL i en utsträckning som inte är obetydlig (p. 5).

Återkallelse skall ske om innehavaren har meddelats näringsförbud (p. 6) eller är i konkurs (p. 7).

Skattemyndigheten skall återkalla F-skattsedel om innehavaren är eller har varit företagsledare i ett fåmansföretag eller i ett fåmansägt handelsbolag och det finns eller fanns förutsättningar att återkalla företagets eller bolagets F-skattsedel på grund av ett förhållande som kan hänföras till företagsledaren (p. 8). Syftet med bestämmelsen är att ge skattemyndigheten möjlighet att återkalla en företagsledares F-

skattsedel även om myndigheten av någon anledning, t.ex. i en konkurssituation, inte har återkallat företagets eller bolagets F-skattsedel. Även den som tidigare har varit företagsledare kan få sin F-skattsedel återkallad. Bakgrunden är att förhindra att en företagsledare skall kunna undvika att få sin F-skattsedel återkallad genom att avgå strax före konkursen och i stället sätta in en s.k. målvakt. I dessa fall gäller en karenstid på två år inom vilken en F-skattsedel inte får utfärdas.

Återkallelse skall också ske om innehavaren är ett fåmansföretag eller ett fåmansägt handelsbolag och en företagsledare i företaget eller bolaget har handlat på ett sådant sätt att en F-skattsedel inte får utfärdas för företagsledaren på grund av ett förhållande som avses i de ovan redovisade punkterna 3-8 (p. 9). Genom denna bestämmelse har skattemyndigheten möjlighet att återkalla F-skattsedeln för varje fåmansföretag eller fåmansägt handelsbolag som har en företagsledare som har meddelats näringsförbud, är i konkurs eller har handlat på ett sådant sätt att han fått sin F-skattsedel återkallad enligt punkt 8. Skattemyndigheten har rätt att vägra att utfärda en F-skattsedel för ett nytt företag så länge som företagsledaren inte själv har rätt att få en F-skattsedel.

Utfärdande av F-skattsedel

Som tidigare angetts skall en F-skattsedel utfärdas till näringsidkare. Skattemyndigheten skall emellertid vägra att utfärda en F-skattsedel under de förutsättningar som räknas upp i 4 kap. 11 § SBL.

En F-skattsedel får inte utfärdas för den som fått en tidigare F-skattsedel återkallad enligt 4 kap. 13 § 3 (inte följt villkor eller på annat sätt missbrukat F-skattsedel) eller 8 (förhållandena i företaget smittar av sig på företagsledaren) förrän två år efter återkallelsebeslutet (p. 1).

En F-skattsedel får inte enligt p. 2 utfärdas för den som har fått en tidigare utfärdad F-skattsedel återkallad enligt 13 § 2 (upphört med verksamheten), 4 (ej lämnat deklaration m.m.), 5 (brister i skattebetalning), 6 (näringsförbud), 7 (konkurs) eller 9 (företagsledarens handlande smittar av sig på företaget) så länge grunden för återkallelsen finns kvar.

En F-skattsedel får vidare inte utfärdas för den som inte har haft någon F-skattsedel men som skulle ha fått en sådan återkallad på grund av något förhållande som avses i 13 § (samtliga återkallelsegrunder). Vid sådana förhållanden och om det är 4 kap. 13 § p. 8 som är aktuell, får en F-skattsedel inte utfärdas förrän två år efter det att

företagets eller bolagets F-skattsedel återkallades eller företaget eller bolaget försattes i konkurs.

Den skattskyldige kan överklaga ett beslut om F-skattsedel, t.ex. om skattemyndigheten vägrat utfärda en sådan.

Nya regler för en effektivare F-skattekontroll

Varje år behandlar skattemyndigheterna omkring 70 000 ansökningar om F-skattsedel. Rent praktiskt går arbetet till så att handläggaren tar fram ett antal terminalbilder med uppgifter avseende de berörda personerna för att kontrollera att allt står rätt till. Vissa uppgifter inhämtas manuellt, t.ex. förekomsten av näringsförbud. Genom en ökad maskinell hantering kan arbetet effektiviseras väsentligt. Då skulle endast ansökningar där någon av personerna kring företaget uppfyller vissa villkor tas ut för vidare bedömning. Resterande ansökningar skulle i detta avseende inte föranleda någon vidare åtgärd från skattemyndigheten än ett avslagsbeslut och handläggningstiden för varje enskilt ärende skulle på så sätt kunna förkortas.

På RSV:s förslag (8154-96/900) har nyligen beslutats om ändringar i bl.a. skatteregisterlagen i syfte att öka effektiviteten i kontrollarbetet, bl.a. när det gäller F-skatt (prop. 1996/97:116). Nedan redovisas några av de viktigaste förändringarna.

Uppgifter om ägare och företagsledare

I dag får uppgift om delägare i fåmansföretag registreras i det centrala skatteregistret. Även företagsledare i fåmansföretag kommer nu att registreras. En företagsledares skatteskulder kan utgöra skäl för att avslå fåmansföretagets ansökan om F-skattsedel eller att återkalla fåmansföretagets F-skattsedel (jfr 4 kap. 13 § 9 SBL). Genom maskinella urval går det snabbt att hitta sådana fall.

Uppgifter ur aktiebolagsregistret och andra företagsregister m.m.

PRV för aktiebolagsregistret och handels- och föreningsregistret. Aktiebolagsregistret innehåller bl.a. uppgift om personnummer på styrelseledamöter, verkställande direktör, firmatecknare och revisor samt uppgift om ändringar vad gäller dessa uppdrag. Vidare innehåller registret markeringar om att styrelsen inte är fulltalig eller att årsredovisning inte lämnats i tid samt datum för företagsrekonstruktion och

fusion. I handels- och föreningsregistret registreras bl.a. bolagsmän i handelsbolag och enkla bolag, komplementärer och kommanditdelägare i kommanditbolag samt innehavare av enskild firma.

Skattemyndigheten har i dag tillgång till dessa uppgifter genom terminalåtkomst till PRV:s register samt genom veckovisa aviseringar från PRV. Uppgifterna används vid handläggning av ansökningar om bl.a. F-skattsedel. När en ansökan kommer in görs i dag manuella kontroller av att personerna kring det ansökande företaget t.ex. inte är försatta i konkurs eller har stora skatteskulder. Även information om uppdrag i andra företag är av intresse. Det kan exempelvis gälla om en person är registrerad som revisor i ett stort antal företag.

Efter den 1 juli 1997 registreras i det centrala skatteregistret uppgifter från PRV:s aktiebolagsregister om personnummer på styrelseledamöter, verkställande direktör, firmatecknare och revisor samt datum för nämnda uppdrag. Detsamma gäller uppgifter om att årsredovisning inte lämnats i tid, att styrelsen inte är fulltalig, datum för företagsrekonstruktion och fusion. Vidare kommer uppgifter i handels- och föreningsregistret om firmatecknare, revisorer och företagsrekonstruktion att få registreras. Redan nu innehåller registret uppgifter om enskilda näringsidkare och bolagsmän i handelsbolag.

Genom att dessa uppgifter lagras i det centrala skatteregistret kan kontrollen göras maskinellt och arbetet effektiviseras. Endast sådana ansökningar om F-skattsedel där någon av personerna kring företaget uppfyller vissa villkor tas ut för vidare bedömning.

Förändringar i personkretsen är av stor betydelse och en varningssignal som kan leda till att en undersökning inleds. RSV har i sina förslag till ändringar i skatteregisterlagen lämnat följande exempel. Ett välkänt företag exporterar varor och redovisar därför regelmässigt negativ mervärdesskatt, som bolaget får utbetalt av skattemyndigheten. Företagets uppgifter har kontrollerats vid flera tillfällen och godtagits av skattemyndigheten. Företaget byter ägare och styrelse. De nytillträdda personerna fortsätter att redovisa negativ mervärdesskatt med ungefär samma belopp som tidigare utan att någon verksamhet bedrivs. I ett sådant fall är ofta den enda urvalssignalen att ägarbyte och ändring av styrelse ägt rum.

Sedan den 1 juli 1997 registreras också i det centrala skatteregistret uppgifter om beslut om *arbetsmarknadspolitiska stöd*, t.ex. rekryterings-, vikariats- och utbildningsstöd, lönebidrag och starta-eget-bidrag. Vidare registreras uppgifter om utbetalt belopp och datum för utbetalningen.

I fortsättningen kommer skattemyndigheten också att få ta in en s.k. *bevakningsmarkering* i det centrala skatteregistret. En sådan markering

kan föras in i skatteregistret t.ex. om ett företag fått sin F-skattesedel återkallad och skattemyndigheten vill kontrollera att företaget inte fortsätter att åberopa den trots att den är återkallad. Bevakningsmarkeringen kan innebära att företaget några månader senare genererar en urvalsträff.

Tidigare utredningar och förslag på området

Ds Fi 1976:4

I departementspromemorian *Ansvar för skatt vid entreprenad m.m.* lämnades olika förslag i syfte att förbättra kontroll och uppbörd av skatt och avgifter hos entreprenörer och andra uppdragstagare. I promemorian anfördes att det fanns stora problem med skatteundandraganden genom användning bl.a. av grå arbetskraft. Med grå arbetskraft avsågs uppdragstagare som fanns på gränsen mellan att vara näringsidkare och arbetstagare. Ett förslag lämnades dels om en allmän kontrolluppgiftsskyldighet för rörelseidkare vid arbete på dennes arbetsplats, dels om att beställare av vissa typer av arbeten skulle ansvara för skatter och avgifter för anställda hos underentreprenören.

Den som inte fullgjorde sin uppgiftsskyldighet skulle tillsammans med uppdragstagaren bli solidariskt ansvarig för de skatter och avgifter som den senare inte betalade. Ansvaret var begränsat till skatter och avgifter för anställda som arbetat med det uppdrag som beställaren lämnat.

För varvs-, byggnads- och anläggningsområdet föreslogs utöver kontrolluppgifter att beställaren solidariskt med uppdragstagare skulle ansvara för skatter och avgifter för anställda hos denne. Uppdragsgivaransvar skulle dock på byggnads- och anläggningsområdet inträda först för sådana projekt där ersättningen till olika uppdragstagare översteg fem miljoner kr. Beställarens ansvar för skatter och avgifter skulle gälla även anställda hos underentreprenörer som anlitades av den som beställaren träffat avtal med.

Ds B 1980:10

I promemorian Den grå arbetskraften och skattekontrollen föreslogs att beställare av vissa tjänster skulle göra skatteavdrag med 50 procent när uppdragstagaren inte var registrerad för mervärdesskatt. Skälet var att undanhållande av skatter och avgifter från ersättningar för uppdrag hade växt till ett allvarligt samhällsproblem. Byggbranschen och del-

branscher inom den pekades ut liksom vissa uppdrag inom industrin. En regel om skatteavdrag föreslogs. Förslaget utformades med uppbördslagens regler för arbetsgivare som förebild. Vid underlåtenhet att göra skatteavdrag kunde uppdragsgivaren bli skyldig att betala beloppet. Även ställföreträdare för en uppdragsgivare skulle enligt förslaget tillsammans med uppdragsgivaren kunna bli betalningsskyldig i motsvarande situation.

Även ägare av schablontaxerade villor och bostadsrätter omfattades av förslaget om skatteavdrag. Här föreslogs dock speciella regler för att öka intresset för att göra detta.

Varken förslagen i Ds Fi 1976:4 eller Ds B 1980:10 ledde till lagstiftning enligt de huvudsakliga förslagen. Frågan om en beställares ansvar för uppdragstagares skatter och avgifter kom i stället att lösas genom införandet av reglerna om F-skatt.

Skatteavdrag på Irland

Huvudregel

Enligt irländsk uppbördslagstiftning gäller som huvudregel att huvudentreprenör inom vissa branscher skall göra ett skatteavdrag på 35 procent på den ersättning som skall utbetalas till en underentreprenör. Regeln har införts för att förhindra skattefusk. Den bedöms ha god effekt bl.a. genom att skattemyndigheten får kännedom om samtliga utbetalningar i de branscher som berörs.

Regeln är tillämplig i byggsektorn, skogs- och sågverksverksamhet samt i slakterinäringen. Den gäller inte när uppdragsgivaren inte är verksam i den ifrågavarande branschen.

Huvudentreprenören betalar det avdragna beloppet till skattemyndigheten. Där betraktas skatteinbetalningen som en à conto-inbetalning från den skattskyldige underentreprenören. Det inbetalda beloppet kan avräknas mot alla skatter och sociala avgifter som underentreprenören skall betala.

Om en huvudentreprenör inte gör skatteavdrag ansvarar han för belopp motsvarande avdragets storlek.

Underentreprenören har under löpande beskattningsår, om för stora belopp har betalats, rätt att återfå det beräknade överskottet. Skattemyndigheten beräknar då hur stora skatter och avgifter som underentreprenören skall betala för hela beskattningsåret. Detta jämförs med vad som belöper på den del av beskattningsåret som hittills förflutit. Om det visar sig att ett högre skattebelopp har betalats in än vad som svarar mot den förflutna perioden återbetalas överskottet. Det finns inte

några begränsningar när det gäller hur många gånger man kan begära återbetalning av skatt.

"F-skattebevis"

Entreprenör kan hos skattemyndigheten ansöka om att få ett särskilt auktorisationsintyg. Detta kan ungefär sägas motsvara det svenska F-skattebeviset. Huvudentreprenör skall, om vissa formalia är uppfyllda, inte göra skatteavdrag för ett företag som har ett "F-skattebevis".

För att ett företag skall få ett "F-skattebevis" måste tre huvudkrav vara uppfyllda. Företagets verksamhet måste bedrivas från ett fast byggnad med adekvat utrustning. Rörelsens bokföring måste vara i ordning. Det får inte under de senaste tre åren finnas några anmärkningar mot företaget med avseende på deklarationer och skattebetalningar. Om det är fråga om ett aktiebolag gäller det sista kravet också styrelseledamöter och ägare.

F-skattebeviset gäller endast ett visst beskattningsår. Under dess giltighetstid kan det återtas bl.a. vid olika former av misskötsamhet men också om företaget byter organisationsform.

För att undgå skatteavdrag skall underentreprenören visa upp sitt F-skattebevis för sin uppdragsgivare. Denne ansöker sedan hos skattemyndigheten om att få ett betalningskort på vilket betalningar till underentreprenören skall antecknas. F-skattebeviset måste uppvisas för varje ny uppdragsgivare och denne har att för detta företag begära att få ett betalningskort. Ett betalningskort kan endast användas under det år när F-skattebeviset gäller.

Den irländska huvudregeln om skatteavdrag är i praktiken en undantagsregel. Alla som är verksamma i byggbranschen i någon omfattning har F-skattsedel. De som inte har detta är en del ensamföretagare utan anställda och personer som arbetar i branschen i mindre omfattning.

Det viktigaste med det irländska systemet är att skatteförvaltningen, både när skatteavdrag görs och i andra fall, löpande får uppgifter om olika uppdrag. Därmed får skatteförvaltningen underlag för att göra kontroller men uppgiftslämnandet har sannolikt också en preventiv effekt på intresset för skattefusk.

Flera underentreprenörer

Huvudentreprenören skall göra skatteavdrag för underentreprenörer i alla led. Om en underentreprenör har F-skattsedel och denne i sin tur

anlitar en underentrepenör som inte har det så skall betalningen till den förste underentreprenören minskas med skatteavdrag för den senare. Huvudentreprenören ombesörjer således skatteavdrag i alla led även om betalningen går via en enda underentreprenör.

Alternativa skärpningar av lagstiftningen

A) Kontrolluppgifter

I skattekontrollutredningen har frågan om utökad uppgiftsskyldighet i entreprenadförhållanden studerats med avseende på i första hand byggbranschen (bygg- och anläggningsbranschen). Metoden kan förstås också tillämpas i andra entreprenadbranscher och vi diskuterar här från utgångspunkten att den skall gälla även i flytt- och städbranschen. Skattekontrollutredningens utredning är bifogad som bilaga 3 till detta betänkande. Metoden med kontrolluppgifter beskrivs nedan i korthet.

Det system som har utarbetats av Skattekontrollutredningens sekretariat innebär att alla företag inom byggsektorn skall vara skyldiga att lämna kontrolluppgifter för utbetalningar som görs till de underentreprenörer som de anlitar. Uppgiftsskyldigheten knyts till utbetalningen av ersättningen och skall gälla i alla led, dvs. att beställare lämnar uppgift för huvudentreprenör, huvudentreprenör för sina underentreprenörer osv. Uppgifterna skall lämnas till skattemyndigheten kvartalsvis. Underlåtenhet att lämna kontrolluppgift skall kunna leda till betalningsansvar för de skatter och avgifter som uppdragstagaren inte har betalat. För sent lämnad uppgift skall medföra skyldighet att betala förseningsavgift med två procent av det utbetalda beloppet.

I syfte att minska antalet kontrolluppgifter skall vissa begränsningar gälla i skyldigheten att lämna uppgift, bl.a. skall uppgift inte lämnas om ersättningen till en uppdragstagare understiger ett basbelopp för ett kvartal. Antalet kontrolluppgifter som skall hanteras av skatteförvaltningen kommer ändå att bli stort eftersom varje uppdragstagare har flera uppdragsgivare och uppgifter skall lämnas fyra gånger per år.

Genom kontrolluppgifterna får skattemyndigheten kännedom om de betalningsströmmar som förekommer i entreprenadbranscherna. Jämförelser kan göras mellan kontrolluppgifterna och företagens egna uppbörds- och mervärdesskatteredovisningar. Eftersom uppgifterna skall lämnas kvartalsvis kan oegentligheter upptäckas och hindras i ett tidigt skede. Därmed blir skatteförlusterna mindre och konkurrensvillkoren för de seriösa företagen förbättras.

B) Skärpta krav för utfärdande av F-skattsedel

Systemet med F-skatt kan ses som ett administrativt filter där enbart näringsidkare som fullgjort sina skyldigheter när det gäller redovisning och betalning av skatter och avgifter släpps igenom, dvs. omfattas av ett uppbördssystem där näringsidkaren själv ansvarar för redovisning och betalning av skatter och avgifter. Om den skattskyldige är missnöjd med skattemyndighetens beslut, t.ex. om F-skattsedeln återkallas, kan beslutet överklagas i förvaltningsdomstol.

För att skattemyndigheten skall utfärda en F-skattsedel ställs vissa krav och skattsedeln kan återkallas bl.a. vid misskötsamhet med att betala skatter. Genom den nya skattebetalningslagen skärps reglerna. De nyligen genomförda ändringarna i bl.a. skatteregisterlagen förbättrar möjligheterna att utföra en effektiv kontroll av F-skatt.

När olika metoder övervägs för att komma till rätta med skatteundandragandet i faktureringsbranscher som utför entreprenadarbeten är det naturligt att bygga på systemet med F-skattsedel. Om F-skattsedel vägras eller återkallas får näringsidkaren driva verksamheten med särskild A-skatt. Innebörden är att uppdragsgivaren (betalaren) gör skatteavdrag på ersättningen för arbete. Härigenom förbättras uppbörden. Entreprenadföretaget kan inte förfoga över hela ersättningen utan 30 procent betalas in som preliminär skatt.

En annat skäl att bygga vidare på F-skattesystemet är att F-skattsedeln är viktig för verksamheten. Många uppdragsgivare kräver att uppdragstagaren har ett sådant bevis. Anlitas en näringsidkare med F-skattsedel slipper uppdragsgivaren bekymra sig för skatteavdrag och arbetsgivaravgifter. Innehav av F-skattsedel är en slags "garanti" eller presumtion för att näringsidkaren är seriös. Även i andra sammanhang har F-skattsedeln betydelse. För att få skattereduktion för byggnadsarbeten krävs att arbetena har utförts av någon med F-skattsedel. Utredningen föreslår att ett sådant krav skall införas också vid offentlig upphandling under tröskelvärdena. Eftersom det är svårare att driva uppdragsverksamhet med särskild A-skatt vill näringsidkarna få och behålla F-skatt. Regelsystemet har därför en preventiv effekt.

Skärpta krav

Redan med dagens regler kan en F-skattsedel återkallas eller vägras om innehavaren brister i redovisning och betalning av skatter. Detta gäller även ett fåmansföretags eller fåmansägt handelsbolags F-skattsedel om dessa brister föreligger hos företagsledaren. En företagsledare som har brustit i redovisning och betalning av skatter kan inte bli företagsledare i ett nytt fåmansföretag eller fåmansägt handelsbolag med F-skatt

förrän två år förflutit från återkallelsebeslutet.

För att skärpa kraven för F-skattsedel kan a) en riskbedömning införas som tar sikte på om sökanden kommer att sköta redovisning och betalning av skatter och avgifter i framtiden. Ett kompletterande rekvisit kan införas för att vägra resp. återkalla F-skattsedel, nämligen att skattemyndigheten har skälig anledning anta att sökanden inte kommer att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna vad avser redovisning och betalning av skatt. Skattmyndigheten skulle således få göra en riskbedömning. Vidare kan b) personkretsen utvidgas, dvs. vilka personer som kontrolleras och är föremål för riskbedömning. Hänsyn skulle inte enbart tas till företaget eller företagsledare utan även till styrelseledamöter. Vidare kan c) karenstiden förlängas från två till tre eller fem år. Alternativt kan karenstiden vara lägst två år men omständigheter få beaktas längre tid tillbaka, t.ex. fem år.

För att förbättra skattemyndigheternas möjlighet att bedöma om F-skattsedel skall utfärdas bör uppgifter från polisregistret få inhämtas när det gäller skattebrottslighet och bokföringsbrott. Syftet med regleringen är att försvåra för oseriösa näringsidkare att utnyttja uppbördssystemet.

C) Skatteavdrag för underentreprenörer

Med en skyldighet för huvudentreprenörer att göra skatteavdrag för de underentreprenörer som är verksamma i ett arbete får skattemyndigheten kännedom om underentreprenörernas intäkter samtidigt som man säkrar betalning för de skatter och avgifter som underentreprenörerna skall betala.

Eftersom skatt betalas in kommer företagen att redovisa skatter och avgifter som i vart fall uppgår till inbetalda belopp. Detta leder till högre skatteintäkter. Samtidigt förbättras konkurrensförhållandena för de seriösa företagen.

Nackdelarna med ett skatteavdrag är behovet av ökad administration hos företag och skatteförvaltning. För företag som ofta har uppdrag som underentreprenörer tillkommer ränteförluster vid skatteavdrag.

En skyldighet att göra skatteavdrag kan utformas antingen efter modell från Irland eller efter reglerna om A-skatt för näringsidkare.

D) Huvudentreprenörs ansvar för underentreprenörs skatter och avgifter

En möjlighet att komma åt skatteundandraganden i underentreprenörs-

leden är att göra huvudentreprenören ansvarig för samtliga skatter och avgifter som uppkommer som en följd av ett uppdrag, dvs. även underentreprenörers skatter och avgifter. Betalning skall kunna krävas först efter att underentreprenören har underlåtit betalning.

Huvudentreprenören kan genom avtal med underentreprenören skydda sig mot betalningsanspråk. Exempelvis kan en del av betalningen hållas inne i avvaktan på besked om skatteinbetalningar. Om huvudentreprenören är osäker kan kopia på uppbördsdeklarationer visas upp innan slutlig betalning sker.

Ansvaret bör gälla underentreprenörer i alla led även om det är svårare att gardera sig mot att andra anlitar oseriösa underentreprenörer. Det kan dock regleras i avtal, t.ex. genom en föreskrift om att alla underentreprenörer skall godkännas av huvudentreprenören.

Svårigheten uppkommer vid tvist mellan skattemyndigheten och huvudentreprenören. För att minska utrymmet för tvister skulle kunna föreskrivas att ansvaret, om inte annat visas, skall gälla viss procentsats av det belopp som har betalats ut.

Det bör också finnas en möjlighet att jämka eller helt efterge betalningsskyldighet när huvudentreprenören gjort på vad honom rimligen ankommer för att kontrollera att underentreprenören gör rätt för sig.

Förslaget kräver ingen administration varken hos företagen eller hos myndigheterna. Företagen kommer däremot att noga kontrollera presumtiva underentreprenörer. När det gäller just städ- och flyttbranschen torde kunskapen om motparterna vara särskilt god eftersom man i regel verkar i samma bransch.

En nackdel med denna metod är att privata subjekt åläggs en vidsträckt skyldighet att kontrollera sina affärspartners. Trots att detta gjorts kan ansvar inträda för affärspartners obetalda skatter.

Vilken metod skall väljas?

Problemet

Ett allmänt problem när det gäller ekonomisk brottslighet är att det är svårt för myndigheterna att få fram uppgifter om de ekonomiska transaktioner som förekommer. Ett annat problem är att när man väl får fram sådana det oftast är för sent att säkra betalning till fordringsägarna, oavsett vilka dessa är. Detta gäller även entreprenadbranscherna där det stora problemet med ekonomisk brottslighet består i oredovisade intäkter som används för att avlöna svart arbetskraft. Särskilt svår är kontrollen i entreprenadbranscherna eftersom uppdrag utförs på varierande platser och ofta med olika arbetstagare. Det är

svårt både att få kontroll över företagen och dess anställda eller uppdragstagare.

Problemet med skatteundandraganden genom underentreprenörer består av flera delar. Ett skäl är *F-skattsedelns rättsverkningar*. Huvudentreprenören går fri från ansvar för underentreprenörens skatter och avgifter om denne skriftligen, t.ex. på fakturan anger att han har F-skatt.

Ofta är *huvudentreprenören utan anmärkning* i något avseende, dvs. regler följs och skatter och avgifter betalas. Huvudentreprenören vet att den egna branschen har problem med skatteundandraganden och är i det enskilda fallet i varierande grad medveten om graden av seriositet hos de underentreprenörer som han anlitar. Intresset av att inte medverka till skatteundandraganden motverkas av att det är riskfritt att göra en förtjänst på samma skatteundandragande. Ingen skugga faller ändå på huvudentreprenören den dag då underentreprenören eventuellt avslöjas.

Myndigheterna har visserligen utfärdat en F-skattsedel för underentreprenören men man vet inte något om verksamhetens verkliga omfattning. När myndigheterna kommer underentreprenörens verksamhet på spåren och försöker driva in skatter och avgifter finns ingenting att hämta. Ofta har verksamheten redan upphört.

Offren för den ekonomiska brottsligheten är framför allt de företag som gått miste om uppdrag genom den illojala konkurrens som underentreprenören bedrivit och det är också skattebetalarna som kollektiv som när alla inte bidrar efter förmåga får betala mer än vad som annars hade varit fallet.

Bilden kan kompliceras ytterligare om man tar med *arbetstagarna*. De svarta löner som underentreprenören betalat har kanske gått till arbetstagare som samtidigt uppburit ersättning från t.ex. A-kassa eller fått förtidspension. Det kan också ha varit arbetstagare utan tillstånd att arbeta i Sverige.

Klart är att F-skattsedeln har stor betydelse i sammanhanget. Skatter och avgifter som genereras från ett arbete betalas aldrig för att arbetet utförs av en underentreprenör med F-skattsedel. F-skattsedeln och reglerna om uppbörd måste således användas för att hindra den ekonomiska brottsligheten i entreprenadbranscherna. Flera metoder är möjliga. Myndigheternas behov av kontroll och fullständig redovisning ställs mot företagens intresse av att disponera medel. I vågskålen skall också läggas det administrativa merarbete som företagen och myndigheterna får i större eller mindre utsträckning med alla metoder. Även möjligheten till nyetablering måste beaktas. En annan aspekt är att branscherna skiljer sig åt i många avseenden.

De metoder som står till buds är *skatteavdrag* för företag som utför entreprenadarbete, *kontrolluppgifter* för ersättningar som betalas ut i entreprenadbranscherna och *fördjupad F-skatteprövning*. Ytterligare ett sätt är att göra *huvudentreprenören ansvarig* för alla skatter och avgifter som ett uppdrag genererar. Metoderna kan kombineras och varieras.

Kontrolluppgifter

Det system med kontrolluppgifter som utarbetats av Skattekontrollutredningens sekretariat kan användas på i stort sett alla typer av uppdragsförhållanden. Fördelen med kontrolluppgiftssystemet är att skatteförvaltningen automatiskt får kännedom om i det närmaste alla intäkter som ett företag har. För att ett system med kontrolluppgifter skall ha effekt på skatteundandraganden i entreprenadbranscherna måste uppgifter om utbetalda belopp lämnas så nära utbetalningen som möjligt. Den utredning som gjorts inom Skattekontrollutredningen har tänkt sig att uppgifterna skall lämnas fyra gånger per år. Det är enligt vår uppfattning en bra avvägning mellan behovet av aktuella uppgifter och intresset av att begränsa antalet uppgifter. Eftersom uppgifterna avser aktuella intäkter kan de användas för jämförelser med företagets egna uppbörds- och mervärdesskattedeklarationer. Oegentligheter kan upptäckas i ett tidigt skede. Nackdelen är att det blir fråga om en stor mängd uppgifter som skall hanteras av såväl företagen som skatteförvaltningen. Varje uppdragsgivare som t.ex. ett flytt- eller måleriföretag har skall ju var och en lämna sin uppgift. Dessa uppgifter skall, om metoden skall ha effekt, användas kontinuerligt av skattemyndigheten vid granskning av företagens månatliga skattedeklarationer avseende arbetsgivaravgifter m.m. Det innebär, även om urvalet av granskningsobjekt sker datoriserat, ett förhållandevis stort arbete för skattemyndigheten. Om bearbetningen av uppgifterna uteblir har metoden ingen effekt eftersom företagen snabbt kommer att inse detta. Eftersom flertalet uppgifter saknar betydelse ur ekobrottsperpektiv då de avser företag som är seriösa är en stor del av det merarbete som kontrolluppgifterna åstadkommer, såväl hos företagen som hos skattemyndigheten, bortkastat.

Även om kontrolluppgifter är ett bra sätt för myndigheterna att få kännedom om betalningsströmmar bedömer vi att merarbetet med dessa för såväl företag som skatteförvaltning är för stort i förhållande till systemets effekt på den ekonomiska brottsligheten. Träffsäkerheten är för liten i förhållande till insatsen storlek. I första hand bör därför

enligt vår uppfattning prövas andra sätt komma åt ekobrottsligheten i entreprenadbranscherna. Därmed inte sagt att metoden skall förkastas för all framtid. Tvärtom kan man nog i en framtid tänka sig någon form av helautomatiskt datoriserat kontrolluppgiftssystem. Frågan kan då övervägas på nytt.

Fördjupad F-skatteprövning

Ett annat sätt att angripa problemet är att utgå från F-skattsedeln och dess betydelse. Även här måste beaktas att missbruket av F-skattsedeln totalt sett är begränsat och att den fungerar bra. Det innebär att den inte kan tas bort. Däremot är det möjligt att hindra oseriösa näringsidkare från att få F-skatt. Den prövning som nu sker innan F-skattsedel utfärdas kan byggas ut med ytterligare krav och kontroller, såsom beskrivits ovan.

Även denna metod kan kritiseras för liten träffsäkerhet eftersom de flesta företagen i entreprenadbranscherna är seriösa och uppfyller de ställda kraven. Jämfört med kontrolluppgiftsmetoden uppstår inget merarbete hos företagen. Det blir ett visst merarbete hos skatteförvaltningen men det är mycket begränsat, bl.a. för att det redan i dag sker en prövning.

Metoden är effektiv genom att oseriösa företag utestängs från möjligheten att själva sköta skattebetalningar samtidigt som merarbetet för företag och myndigheter är begränsat. Enligt vår uppfattning bör kraven för att få F-skatt öka.

Skatteavdrag

Som en följd av skärpta krav för att få F-skatt kommer en del företag att stå utanför F-skattesystemet. Det gäller alla tre entreprenadbranscherna, bygg, städ och flytt. Städ- och flyttbranscherna skiljer sig från byggbranschen i två avseenden som är av betydelse här. Städ- och flyttbranscherna är mer homogena med avseende på vilka tjänster som företagen utför, arbetskraftsintensitet och storleken på företagen. Byggbranschen innehåller många delbranscher som uppvisar en stor variation när det gäller de omnämnda faktorerna. Städ- och flyttbranscherna skiljer sig också från byggbranschen genom att de generellt är mer belastade av ekonomisk brottslighet. Det är i städ- och flyttbranscherna som skatteundandragande vid användning av underentreprenörer har satts i system. I många fall är det enda skälet till att underentreprenörer över huvud taget anlitas att undandra staten skatt och avgifter. Så är

det i städbranschen där de seriösa företagen knappast alls har underentreprenörer. Likartade förfaranden förekommer också i flyttbranschen men där finns också ett reellt behov av att använda underentreprenörer och tillfällig arbetskraft. Detta utnyttjas av oseriösa näringsidkare och arbetstagare. Enligt vår bedömning krävs det särskilda insatser för städ- och flyttbranscherna. Det är inte nog med en fördjupad F-skatteprövning. I städ- och flyttbranscherna måste för att konkurrensen skall kunna hållas på en rimlig nivå de oseriösaste företagen stoppas eller i vart fall villkoren för deras verksamhet förändras. Inriktningen måste vara att förhindra att underentreprenörskonstruktioner används för skatteundandraganden. Det sker bäst genom att dessa fråntas rätten att själva ombesörja skattebetalningar. I de fall en huvudentreprenör anlitar en underentreprenör för att utföra städ- eller flyttarbete skall skatteavdrag göras på den ersättning som betalas.

Olika modeller för skatteavdrag kan övervägas. En är den irländska modellen överförd till svenska förhållanden. Ett särskilt administrativt system skulle kunna byggas upp och infogas i skattekontosystemet. Ett annat sätt är att använda det befintliga regelsystemet, dvs. att föreskriva att underentreprenörer skall ha A-skatt i vissa situationer. Med hänsyn till att det är fråga om relativt få företag och transaktioner är det vår uppfattning att den lämpligaste metoden är att använda bestämmelserna om A-skatt.

En regel om skatteavdrag innebär förstås nackdelar för både huvudentreprenören och underentreprenören. Träffsäkerheten med denna metod är dock i det närmaste 100-procentig vad gäller städbranschen där det enda skälet till att underentreprenörer anlitas är att det är mycket billigare än att använda egen arbetskraft eftersom underentreprenören inte betalar skatter och avgifter för sina arbetstagare. Endast vid specialstädning och liknande finns det enligt branschföreträdare skäl att anlita utomstående uppdragstagare. Det är således endast i undantagsfall som den seriösa delen av städbranschen kommer att träffas av en regel om skatteavdrag för underentreprenörer. Nackdelarna torde för den seriösa delen av städbranschen mer än väl övervägas av fördelarna, att de oseriösa företagens verksamhet försvåras och att därmed den illojala konkurrensen minskar.

Även i flyttbranschen är träffsäkerheten god. Villkoren försämras för de oseriösa näringsidkarna. Eftersom det i flyttbranschen finns helt legitima skäl att anlita underentreprenörer kommer en regel om skatteavdrag att träffa även den seriösa delen av branschen. Fördelarna med denna metod, att den effektivt slår mot möjligheterna till skatteundandragande och att därmed den illojala konkurrens minskar, överväger enligt vår uppfattning mer än väl de nackdelar som metoden har

för de seriösa företagen. De seriösa företagen vinner ju på att konkurrens från skattefuskande företag minskar.

Huvudentreprenörs ansvar för underentreprenörers skatter och avgifter

En annan möjlighet är att låta huvudentreprenörer ansvara för alla skatter och avgifter som ett uppdrag genererar. När underentreprenören inte kan betala sina skatter och avgifter får huvudentreprenören betala. Huvudentreprenören tvingas att på olika sätt skydda sig mot oseriösa underentreprenörer. Fördelen med denna metod är att den innebär förhållandevis lite löpande merarbete för myndigheter och företag. Det är också bra att det finns en betalare när en oseriös underentreprenör avslöjas eftersom företaget vanligen är på obestånd. Träffsäkerheten är god. Den påverkar i begränsad utsträckning de seriösa företagen. De oseriösa företagen utestängs från uppdrag.

För att ansvarsregeln skall vara effektiv fordras att ansvaret kvarstår under lång tid och att den utlöses oavsett orsaken till att betalning inte skett av skatter och avgifter. Detta är också nackdelen med metoden. Huvudentreprenörerna kommer under lång tid att sväva i osäkerhet om de skall bli krävda på betalning eller ej. Det försvårar den ekonomiska planeringen. Det måste också finnas undantag från ansvarsregeln, t.ex. när huvudentreprenören gjort rimliga kontroller. Därmed öppnar man upp för komplicerade processer i de fall när ansvar krävs. Merarbetet för myndigheter och företag blir i dessa fall betydande.

Vårt val

Av skäl som angetts ovan är vår uppfattning att den bästa generella metoden för entreprenadbranscherna är fördjupad F-skatteprövning. För att komma till rätta med de särskilt svåra problemen i flytt- och städbranscherna krävs ytterligare insatser. Skatteundandraganden genom användning av underentreprenörer skall hindras genom att huvudentreprenörer gör skatteavdrag för underentreprenörer. Detta har också den helt avgörande fördelen att det säkrar statens skattefordringar i tid. Nedan redogörs närmare för de två metoderna, fördjupad F-skatteprövning och skatteavdrag för underentreprenörer.

Skärpta krav för F-skatt

Riskbedömning

Utredningen föreslår att skattemyndigheten skall få göra en riskbedömning. Om det finns omständigheter som innebär att det finns skälig anledning att anta att sökanden inte kommer att fullgöra sina skyldigheter när det gäller redovisning och betalning av skatt, skall F-skattsedel inte utfärdas. Om näringsidkaren redan har en F-skattsedel skall denna kunna återkallas. Skattemyndigheten måste givetvis bygga sin riskbedömning på faktiska omständigheter. Det innebär att näringsidkaren eller någon annan med stark anknytning till verksamheten (styrelseledamöter e.d.) måste ha gjort sig skyldig till oegentligheter som tar sikte på beskattning. Ett bra exempel är oredovisade intäkter (svarta intäkter) eller utbetalning av svarta löner som har lett till ändrad taxering. Oegentligheterna behöver inte ha lett till lagakraftvunna skattebeslut/domar eller i förekommande fall lagakraftvunna brottsmålsdomar. Däremot måste det finnas ett beslut som innehåller uppgifter om sådana oegentligheter att det finns skälig anledning att anta att den skattskyldige inte kommer att göra rätt för sig. Man kan anta att det i flera fall kan vara aktuellt med en kombination av omständigheter som när de vägs samman innebär att den skattskyldige inte bör betros med F-skattsedel.

Några ytterligare exempel på omständigheter som skall leda till att F-skattsedel inte utfärdas är bokföringsbrott. Detta brott är i regel ett led i ett skatteundandragande och får i de flesta fall till följd att skatter och avgifter inte kommer att redovisas på ett riktigt sätt eftersom rörelsens förlopp, ekonomiska resultat eller ställning inte kan bedömas. Det kan också vara en konkurs där det enligt förvaltarberättelsen förekommit oegentligheter beträffande skatter och avgifter.

De omständigheter som skall ligga till grund för en vägran att utfärda en F-skattsedel skall vara av allvarlig natur. Det skall alltså vara fråga om direkta oegentligheter. Liksom annan lagstiftning ger skattereglerna ett visst mått av spelrum för bedömningar. Enbart det förhållandet att det visar sig att den skattskyldige gjort en annan bedömning än skattemyndigheten kan givetvis inte åberopas för att vägra utfärdande av F-skattsedel, inte ens om den skattskyldiges bedömning kan karaktäriseras som tämligen vid. Ett tydligt exempel på oegentligheter är som nämnts svarta löner och oredovisade intäkter.

Personkretsen m.m.

Vid enskild näringsverksamhet avser prövningen vid ansökan om F-skatt den fysiska person som driver verksamheten och när det är en juridisk person, företaget och företagsledaren. Emellertid kan det t.ex. i ett aktiebolag finnas många enskilda personer förutom företagsledaren som p.g.a. av ägande eller ställning bestämmer om företagets verksamhet. Prövningen bör därför avse alla dessa. I fråga om aktiebolag, handelsbolag och ekonomiska eller ideella föreningar bör prövningen gälla 1) verkställande direktör och annan som genom en ledande ställning har ett bestämmande inflytande över verksamheten, 2) styrelseledamöter och styrelsesuppleanter som till följd av eget eller närståendes ekonomiska intresse har en väsentlig gemenskap med den juridiska personen som är grundad på andelsrätt eller därmed jämförligt ekonomiskt intresse samt 3) bolagsmännen i handelsbolag.

Karenstid

Det är rimligt att de förhållanden som ligger till grund för att vägra att utfärda resp. återkalla en F-skattsedel efter en viss karenstid inte längre skall utgöra hinder för att utfärda F-skattsedel. Den situationen kan också uppkomma att skattemyndigheten har utfärdat en F-skattsedel och först efter en tid upptäcker att detta rätteligen inte skulle ha skett. Om en viss längre tid förflutit sedan dessa förhållanden var för handen är det rimligt att F-skattsedel inte återkallas under förutsättning att det det inte föreligger någon annan grund för återkallelse.

Den karenstid som anges i SBL är två år. Den gäller när en en F-skattsedel tidigare återkallats. I övrigt får en en F-skattsedel inte utfärdas så länge det finns grund för återkallelse.

Enligt utredningens bedömning finns det starka samordningsskäl för att ha samma karenstid som i SBL, dvs. två år från den tidpunkt då en tidigare F-skattsedel återkallats. Med hänsyn till att en vägran att utfärda F-skattsedel kan aktualiseras i betydligt fler situationer i det nya förslaget jämfört med SBL bör karenstiden också gälla från den tidpunkt då den omständighet inträffade som innebär grund för att inte utfärda F-skattsedel. Eftersom den nya grunden för att vägra resp. återkalla F-skattsedel typiskt sett kan ta sikte på flera omständigheter vilka sammantaget gör att någon F-skattsedel inte skall utfärdas, bör omständigheter så långt tillbaka i tiden som fem år få beaktas. Med hänsyn till tvåårskarensen måste det emellertid föreligga någon omständighet senast två år tillbaka för att även tidigare omständigheter skall ha någon betydelse för bedömningen.

Definitionsfrågor

Förslaget tar sikte på *bygg- och anläggningsbranschen*, begrepp som inte är helt klart avgränsade. Lagtekniskt används uttrycket byggnads,- hantverks- eller anläggningsarbete för att knyta an till bestämmelserna om pågående arbeten vid inkomstbeskattningen (punkt 3 av anvisningarna till 24 § KL). Dessa regler gäller inkomstredovisning för skattskyldiga som bedriver byggnads, hantverks- eller anläggningsrörelse.

I RSV:s handledning för beskattning av inkomst och förmögenhet sägs bl.a. följande (s. 1288).

> "Till byggnads-, hantverks- och anläggningsföretag räknas i princip alla företag som utför arbeten på byggnader, anläggningar eller mark. Hit hör t.ex. företag som uppför eller utför arbeten på byggnader, anläggningar eller utför rivning, schaktning eller grundarbeten. Till denna kategori räknas även byggnadshantverksföretag, t.ex. värme- och sanitetsinstallationsföretag, plåtslageriföretag, elinstallationsföretag, golvläggnings- och plattsättningsföretag, måleriföretag, kylinstallationsföretag, puts- och fogföretag samt glasmästeri-, takläggnings- och isoleringsföretag."

Enligt samma anvisningar räknas inte arkitekter, konstruktörer och byggkonsulter till den ovannämnda kategorin. Dessa företag behandlas i stället som konsultföretag. Det betyder att förslaget inte omfattar t.ex. arkitekter.

Ett *städföretag* utför städ- och rengöringsarbete. I arbetet ingår även industrirengöring och fönsterputsning. Utanför städverksamhet ligger sanering. Städning i samband med byggverksamhet är städning och inte byggverksamhet. Flyttföretag flyttar möbler och andra inventarier mellan olika fastigheter. Det förekommer också flyttverksamhet inom en och samma fastighet t.ex. vid kontorsomflyttningar. Det torde inte föreligga några svårigheter att avgöra vad som avses med varken städ- eller flyttarbete.

Utstötning

Höga krav för att få F-skattsedel innebär en risk att den som inte uppfyller kraven driver verksamhet oregistrerad och helt svart. Kraven kan därför leda till utstötning och en ökad svart sektor.

Enligt utredningens bedömning skall risken för utstötning inte underskattas. Å andra sidan säkras systemet med olika insatser som försvårar för oregistrerade näringsidkare att driva verksamhet. Det gäller bl.a. skärpta krav och metoder för offentlig upphandling, en

permanent skattereduktion för byggnadsarbeten som förutsätter innehav av F-skattsedel, krav på registrering av alla näringsidkare, effektivare registreringskontroll, PEK m.m. Härigenom försvåras möjligheterna att driva verksamhet helt svart.

För att förhindra att den som blivit av med sin F-skatt etablerar sig som singelföretagare (se kapitel 15) bör för registrering som sådan krävas att kraven för F-skatt är uppfyllda.

Brott och uppgifter om dem

De brott som är aktuella vid riskbedömningen är företrädesvis brott enligt skattebrottslagen samt borgenärsbrott och bokföringsbrott. Skattemyndigheten behöver således tillgång till uppgifter om dessa brott. För att underlätta skattemyndighetens arbete med att undersöka om någon som exempelvis ansöker om F-skatt har gjort sig skyldig till något sådant brott är det en fördel om uppgifterna ur polisregistret kunde registreras i skatteregistret. Regeringen har nyligen tagit ställning till om sådana uppgifter skulle få föras in i skatteregistret med anledning av RSV:s förslag om ändringar i skatteregisterlagen (prop. 1996/97:116, s. 58). Regeringen anförde att det finns risker från integritetssynpunkt som registreringen av sådana uppgifter kan medföra och att det fanns anledning att noga överväga dessa frågor innan ställning kunde tas till förslaget. Något förslag lämnades därför inte.

För prövning av om F-skattsedel skall utfärdas måste dock skattemyndigheten ha tillgång till uppgifter om brottsbelastning. Det innebär antingen att uppgifter måste hämtas in manuellt genom en skriftlig rekvisition eller att skattemyndigheten får terminalåtkomst till polisregistret i de delar som är relevanta för F-skatteprövningen. Enligt vår uppfattning bör skattemyndigheten få direktåtkomst. Det innebär dock inte att uppgifter skall kunna inhämtas i andra ärenden än sådana där det särskilt är föreskrivet. Tillgången till dessa uppgifter kan och måste av integritetsskäl begränsas till personal som handlägger ärenden om F-skatt. För uppgifterna om brottsbelastning gäller sekretess enligt 7 kap. 7 § sekretesslagen (1980:100). Bestämmelser om att skattemyndigheten skall få tillgång till vissa uppgifter i polisregistret skall införas i polisregisterlagen och polisregisterkungörelsen.

Längre fram bör en utökad kontroll kunna ske genom att en ansökan om F-skattsedel, på liknande sätt som andra tillståndsärenden, remitteras till Ekobrottsmyndigheten. Härigenom kan skattemyndigheten få ett bättre underlag för att göra riskbedömningen (se kapitel 21).

Skatteavdrag för ersättning till underentreprenör vid flytt- eller städarbete

Skatt betalas vid intjänandet

Skärpta F-skattekrav försvårar skatteundandragande i entreprenadbranscherna. Nätet blir finmaskigare men det är fortfarande möjligt att ta sig igenom. Personer utan belastning kan starta företag och bulvaner kan användas vid ansökan om F-skatt. Företagen kan bedriva oseriös verksamhet under ganska lång tid innan det uppmärksammas.

Det effektivaste sättet att förhindra skatteundandragande är att lägga ansvaret för uppbörden av skatten på den som betalar ersättning. När ersättning betalas till en uppdragstagare för arbete ingår en del som kan betraktas som en latent skatteskuld. Dessa skattemedel finns vid utbetalningstillfället men kanske inte vid en senare utmätning. När betalningstidpunkten tidigareläggs kommer de reella skatteintäkterna att öka. På sikt bör man sträva efter ett system där skattebetalningar alltid sker i samband med utbetalning av uppdragsersättningar. Det fordrar dock ett annat och utbyggt uppbördssystem. För att komma till rätta med skatteundandraganden i städ- och flyttbranschen kan en regel införas om att skatteavdrag skall göras för underentreprenörer enligt de regler som finns för näringsidkare med A-skatt. Huvudentreprenören skall göra skatteavdrag vid betalning till underentreprenör för städ- och flyttarbete. Detta innebär i praktiken att F-skattesedeln förlorar betydelse i uppdragsförhållanden.

För näringsidkare som är juridiska personer blir skatteavdraget vid utbetalning av ersättning för arbete 30 procent. Detsamma är fallet med enskilda näringsidkare. För dessa tillkommer när de har A-skatt att uppdragsgivaren skall betala arbetsgivaravgift.

För vilka uppdrag skall skatteavdrag göras av huvudentreprenören?

Bestämmelsen bör gälla alla typer av städ- och flyttarbeten som utförs på entreprenad. Den vanligaste situationen när skatteavdrag skall ske är när ett städföretag resp. ett flyttföretag som huvudentreprenör anlitar ett annat företag inom samma bransch för städ- resp. flyttarbete. Eftersom regeln skall gälla allt städ- och flyttarbete som sker på uppdrag av en huvudentreprenör medför det t.ex. att ett städföretag som anlitar ett byggföretag för städning skall göra skatteavdrag. Detsamma blir fallet om ett byggföretag åtar sig att utföra städtjänster och för detta anlitar ett annat företag, oavsett vilken huvudsaklig verksamhet detta företag har.

För att regeln om skatteavdrag skall tillämpas fordras dels att det är en viss typ av arbete, dels att detta utförs av en underentreprenör för en huvudentreprenör som i sin tur fått uppdraget av en beställare.

Avdrag för alla uppdragstagare i branscherna?

Problemet med skatteundandragande finns framför allt bland de mindre företagen. Även om det stora problemet är kopplat till användande av underentreprenörer förekommer det förstås att uppdragstagare i entreprenadbranscherna utför tjänster med egen svart arbetskraft även direkt i förhållande till en beställare. Med en regel som ålägger huvudentreprenör att göra skatteavdrag för underentreprenörer kommer man inte åt sådana situationer. För att det skall vara möjligt krävs att också beställare skall svara för betalning av skatter och avgifter på samma sätt.

Det stora problemet i flytt- och städbranscherna finns när underentreprenörer används. Utredningen har därför valt en lösning med sikte på detta problem. Att lägga avdragsskyldigheten på beställare medför ett betydande merarbete. Det blir ju då ytterligare ett led. Det är tveksamt om det uppvägs av de begränsade vinster som uppnås genom att man kan komma åt det mindre problem som finns med svarta tjänster direkt till beställare. Utredningen har därför valt en lösning med ansvaret lagt hos huvudentreprenörer.

Problemet med svarta tjänster direkt till beställare kommer man åt bl.a. genom de ökade kraven för att få och behålla F-skatt. Här skall också beaktas effekterna av utredningens övriga förslag som har betydelse för entreprenadbranscherna. Exempelvis kan oseriösa företag utestängas från den offentliga sektorn genom effektivare upphandling (se kapitel 20). När det gäller tjänster till hushållen, konsumentsektorn, fordras andra insatser. För att få ut konsumentsektorn i ljuset föreslår utredningen för hushållstjänster en särskild företagarform, singelföretag, och för hantverkstjänster föreslår utredningen att den skattereduktion som nu gäller för vissa byggnadsarbeten skall permanentas (se kapitel 15).

Vad som då kvarstår är avtal direkt mellan ett privat företag som beställare och ett företag i en entreprenadbransch utan användande av underentreprenör. Detta område berörs inte av den föreslagna regeln om huvudentreprenörsansvar eller av kontroll vid offentlig upphandling. Det förhållandet att den offentliga sektorn kommer att ställa krav på att underentreprenörer är seriösa medför dock ett tryck på dessa företag att vara seriösa även i andra sammanhang än vid affärer med

den offentliga sektorn. Ett ökat intresse för seriositet följer även av de insatser för egensanering som görs i de olika branscherna. Av betydelse i detta sammanhang är också utredningens förslag om utökade möjligheter för skattemyndigheten till kontroll av anställda. Att skattemyndigheten kan begära uppgifter om anställda vid inbetalning av preliminär skatt och arbetsgivaravgifter har en preventiv effekt.

Sammanfattningsvis anser utredningen således att det för närvarande inte finns skäl ålägga beställare av de aktuella arbetena att ansvara för att betalning av skatter och avgifter för dem som är anställda hos en underentreprenör. Utvecklingen inom entreprenadbranscherna måste dock följas. Om förhållandena ändras bör övervägas att flytta huvudentreprenörsansvaret till beställaren av ett uppdrag och kanske även i andra branscher.

Blandade uppdrag

Om skatteavdrag skall göras vid ett visst uppdrag eller ej är beroende av vilken typ av arbete som skall ersättas. Om entreprenören huvudsakligen är verksam inom städ- eller flyttbranschen eller ej saknar betydelse. Vad som däremot kan orsaka problem är hur man skall göra vid blandade uppdrag, t.ex. när ersättning skall betalas både för städtjänster och annat arbete.

Om städarbetet och den ersättning som skall betalats för detta klart går att särskilja, t.ex. om det finns två olika avtal, bör de också särskiljas vad gäller avdrag för skatt. En sådan tillämpning kan leda till försök att kringgå regeln om skatteavdrag genom underprissättning på det arbete för vilket avdrag skall göras och motsvarande överpris på det andra arbetet. Denna möjlighet och det intresse som kan finnas för att använda den skall dock inte överskattas. Den som beställer arbetena är ju i regel intresserad av att tjänsterna får rätt pris. Endast om det totala priset blir lägre kan intresset för felaktig prissättning förväntas öka.

Är det däremot så att de arbeten som skall ersättas inte kan skiljas åt bör skatteavdrag göras för hela den ersättning som betalas för uppdraget.

Skall undantag göras för vissa underentreprenörer?

Syftet med ett skatteavdrag är att förhindra skattefusk, vilket framför allt förekommer i de mindre företagen. Frågan är då om större företag skall undantas från tillämpning av bestämmelserna. Det skulle exem-

pelvis kunna gälla företag med ett visst aktiekapital.

För en undantagsregel talar att skatteavdrag i dessa fall inte fyller något syfte samtidigt som det orsakar arbete för såväl huvudentreprenören som underentreprenören. Mot ett undantag för företag av en viss storlek talar att dessa därigenom får en konkurrensfördel i förhållande till mindre företag. Utredningen har därför stannat för att undantag inte bör finnas för större företag.

Utländska skattesubjekt

Utländska subjekt kan vara verksamma antingen som huvudentreprenörer eller underentreprenörer i arbeten som utförs i Sverige.

Juridiska personer som utför arbeten i Sverige är i princip skattskyldiga i sina hemländer och inte här. Det viktigaste undantaget från denna regel gäller inkomst som hänför sig till fastighet eller fast driftställe i Sverige då skattskyldighet föreligger här (6 § 1 mom. lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt). Fysiska personer är skattskyldiga i Sverige om de är bosatta här.

Skatteavdrag bör göras på ersättning till underentreprenör endast i de fall denne är skattskyldig för inkomst av näringsverksamhet i Sverige. Skatteavdrag bör således i regel ske när underentreprenören är ett utländskt företag med lokalkontor i Sverige.

En annan fråga är regleringen i det fallet att huvudentreprenören inte är ett svenskt skattesubjekt. Huvudentreprenören har då inte någon skyldighet att följa svenska bestämmelser om skatteavdrag och kan inte åläggas att göra avdrag för de svenska underentreprenörer som eventuellt anlitas. Det vore önskvärt att skatteavdrag gjordes i även i dessa fall. Att föreslå ändringar i lagstiftning som berör grundläggande bestämmelser om staters beskattningsrätt och belysa effekterna av detta på olika områden ligger utanför denna utrednings uppdrag.

Eftersom utländska företag inte kommer att omfattas av en regel om skatteavdrag öppnas en möjlighet att kringgå denna. Det kan ske genom att utländska företag sätts in i entreprenadkedjor. Att göra detta fordrar goda ekonomiska resurser och kunskap om utländsk rätt. Det är således ett förfarande som inte direkt kan förväntas få en allmän utbredning. Därtill kommer svårigheten att i Sverige bedriva städ- och flyttverksamhet utan att ha ett fast driftställe. Med hänsyn till att vi lever i en internationell miljö skall möjligheten att använda utländska bolag för skatteundandraganden emellertid inte underskattas. Utvecklingen måste därför följas kontinuerligt.

Personaluthyrning

Under senare år har det blivit allt vanligare med företag som hyr ut personal för olika ändamål. Frågan om personaluthyrning och rättslig reglering av denna har nyligen utretts (Personaluthyrning, SOU 1997:58).

När personal hyrs ut för att utföra flytt- eller städarbete åt en huvudentreprenör så innebär det att personaluthyrningföretaget har åtagit sig ett arbete som omfattas av en huvudentreprenörs skyldighet att göra skatteavdrag. Det har därvid ingen betydelse att personaluthyrningföretagets verksamhet är en annan än att driva flytt- eller städverksamhet.

Underentreprenörer i flera led

Det förekommer att underentreprenörer anlitar andra uppdragstagare för att fullgöra sitt uppdrag gentemot en huvudentreprenör.

En regel om skatteavdrag gäller förstås underentreprenörer i alla led och inte endast den som är närmast huvudentreprenören i kedjan. Det innebär i praktiken att underentreprenör får avdrag på den ersättning som han får av huvudentreprenören och underentreprenören får i sin tur göra avdrag för skatt sina entreprenörer osv. I städbranschen kommer denna situation knappast att uppkomma när huvudentreprenören är ett seriöst företag annat än i något enstaka fall. Det beror på att underentreprenörer anlitas endast i undantagsfall och det då inte blir fråga om att dessa i sin tur skall anlita någon annan för att utföra sitt uppdrag. Annorlunda är det i flyttbranschen där underentreprenörer är nödvändiga för att man skall kunna möta svängningarna i efterfrågan. Där kan det också finnas skäl för en underentreprenör att i sin tur anlita andra uppdragstagare men knappast blir det fråga om mer än två led.

Konsekvensanalys

Skatteförvaltningen

Förslaget om *skärpta krav för F-skattsedel* kommer att öka skattemyndigheternas administrationskostnader genom att uppgifter skall inhämtas avseende brott och genom att personkretsen utvidgas. I vissa fall blir det också fråga om att ta in uppgifter om konkurser. Hur stora dessa kostnader blir är svårt att uppskatta. Det har för det första att göra med att skattemyndigheterna redan i dag gör en F-skattekontroll

och att förslaget innebär en utvidgning av ett befintligt system. Lika lite som skattemyndigheten i dag gör en fullständig F-skattekontroll för näringsidkare i allmänhet, kommer man att göra en fördjupad kontroll av samtliga företag i entreprenadbranscherna. Etablerade företag, som det inte finns några varningssignaler på kommer inte att kontrolleras i samma utsträckning som exempelvis nyetablerade företag. Företag som har genomgått förändringar, t.ex. byte av styrelse, kommer emellertid att kontrolleras.

Från länsstyrelsen i Stockholms län har inhämtats uppgifter om personalkostnaden för yrkestrafiktillstånd enligt yrkestrafiklagen. Grovt räknat uppgår den årliga personalkostnaden till 500 kr per tillstånd. Om man antar att 10 000 företag i byggbranschen och 2 000 företag i städ- och flyttbranschen skall kontrolleras enligt de skärpta bestämmelserna kommer kostnaderna för F-skattekontrollen att öka med 6 miljoner kr. Här måste dock beaktas att skattemyndigheterna har bättre tillgång till uppgifter än länsstyrelsen. Skattemyndigheten kommer att ha direktåtkomst till uppgifter i företagsregistren och polisregistret, uppgifter om skattebetalningar m.m. Sammantaget innebär det att kostnaderna blir lägre än 500 kr.

Skatteavdrag för underentreprenörer medför inte något merarbete för skatteförvaltningen vad avser redovisning och betalning av den avdragna skatten. Det är ju först i samband med att den slutliga skatten skall bestämmas som de inbetalda medlen kommer att föras till underentreprenörernas skattekonton. Däremot kommer skatteförvaltningen att få hantera ett stort antal ansökningar om särskild beräkningsgrund för A-skatt. Det finns något hundratal flyttföretag. Uppgifterna om antalet städföretag varierar mellan 1 300 och 4 000. Det innebär att de företag som berörs av regeln om skatteavdrag väl understiger 5 000. I städbranschen torde regeln om skatteavdrag få till följd att användningen av underentreprenörer minskar kraftigt eftersom det reella behovet är begränsat. I vilken omfattning är dock svårt att uppskatta. Det totala antalet ansökningar om särskild beräkningsgrund för A-skatt kan kanske komma att uppgå till 1 000 per år. Det innebär ökade administrationskostnader för skatteförvaltningen.

Effekter på företagen av förslagen

En skärpning av reglerna för F-skatt medför inte något extra arbete för företagen. Den enda effekten för dessa är att de oseriösa företagen inte får eller får behålla sin F-skatt och det kan drabba såväl små som stora företag.

När det gäller skatteavdrag är bilden mer komplicerad. Enligt huvudregeln för A-skatt sker skatteavdrag med 30 procent på ersättningen för arbete. Den avdragna skatten kommer med det nya skattekontosystemet att redovisas och krediteras på huvudentreprenörens konto. Först i samband med att den slutliga skatten bestäms kommer det inbetalda beloppet att tillgodoräknas underentreprenören. Det innebär jämfört med dagens förhållanden att underentreprenören förlorar dispositionsrätten till en del av den ersättning som är avtalad. Även om underentreprenören får avdrag på ersättningen är han skyldig att betala skatter och avgifter som vanligt för sin personal. I syfte att inte uppbörden skall dubbleras kan underentreprenören ansöka om att skatteavdraget skall beräknas på särskilt sätt, dvs. att den skall vara lägre än 30 procent.

För att skatteavdraget skall sättas ned krävs särskilda skäl. En förutsättning för ett sådant beslut är att överensstämmelsen mellan den preliminära skatten och den beräknade slutliga skatten därigenom kan antas bli bättre. Eftersom det ställs krav på särskilda skäl fordras att underentreprenörer för skattemyndigheten kan redovisa att ett 30-procentig skatteavdrag blir för högt med hänsyn till företagets lönekostnader, inklusive arbetsgivaravgifter och innehållen preliminär skatt för de anställda. Härigenom får skattemyndigheten en god bild av företagets kostnader och utgifter att använda som grund för ett eventuellt beslut om särskilt beräknat skatteavdrag.

Det finns inte några undantag från regeln om skatteavdrag för underentreprenörer. Den kommer således att gälla såväl stora, som små företag och oavsett om företaget är nytt eller etablerat. Nyetablerade företag har generellt sett svårare än ett etablerat att klara den likviditetspåfrestning som ett skatteavdrag kan innebära. Företaget kan dock eliminera dessa svårigheter genom att begära särskild beräkningsgrund för A-skatten. Jämfört med i dag underlättar skatteavdraget etablering för nya seriösa näringsidkare eftersom alla måste betala in skatt.

Bättre konkurrensvillkor

Fördelarna för företagen i de utsatta branscherna är att ett skatteavdrag ökar miniminivån på skattebetalningarna, vilket leder till att konkurrensvillkoren avsevärt förbättras för de i dag seriösa näringsidkarna. Därmed kommer man åt det största problemet med ekonomisk brottslighet, nämligen att konkurrensen från illojala företagare riskerar att leda till att seriösa näringsidkare slås ut eller tvingas in i samma typ av ohederliga transaktioner.

15 Konsumentsektorn

– Även om det kan bero på felregistrering är det ändå betecknande att enbart en person var registrerad i SCB:s företagsregister när det gäller SNI-koden för städtjänster i privathushåll.

Sammanfattning

Betydande belopp undgår beskattning när hushåll köper *byggnadshantverkstjänster* svart. För att komma till rätta med problemen krävs ett incitament att betala mot faktura. Därför föreslår utredningen att en permanent skattereduktion införs för utgifter för reparationer, ombyggnader och tillbyggnader av småhus och bostadsrätter. Skattereduktionen kan maximalt uppgå till 30 procent av belopp upp till 50 000 kr, dvs. till 15 000 kr om året. För bostadsrätter föreslås en skattereduktionen på högst 10 000 kr. Förslaget ansluter till Tjänstebeskattningsutredningens tidigare lämnade förslag (SOU 1997:17).

Städning och andra hushållstjänster sker regelmässigt mot svart betalning. Problemen befaras öka. För att göra svarta hushållstjänster vita krävs en kraftig stimulans. Utredningen anser i den delen att ett tidigare förslag om en förenklad företagsform, singelföretag, bör förverkligas. Singelföretaget bygger på att en person arbetar i företaget. Inga anställda får finnas. Beskattningen sker schablonmässigt och skattenivån kan anpassas så att priset för tjänsterna blir acceptabla för hushållen. Utredningen bedömer att singelföretag kan vara en lämplig företagsform för nya "företagare" som inriktar sig på hushållstjänster. Utredningen föreslår att ett konkret lagförslag om singelföretag tas fram.

15.1 Inledning

Utredningen identifierar två typer av skatteundandraganden som är karaktäristiska för byggbranschen. Det är dels skatteundandraganden när underentreprenörer används, dels svarta arbeten som utförs åt konsumenter. Entreprenadproblemet har tidigare beskrivits i avsnitten om

entreprenadbranscher.

Även städbranschen har två karaktäristiska problem, som liknar byggbranschens. Det är skatteundandraganden genom underentreprenörer samt svart städarbete och andra svarta hushållstjänster till konsumenter. Av skäl som redovisas nedan kan emellertid hushållstjänsterna betraktas som en egen bransch eller sektor, skild från städbranschen i övrigt. Städbranschen har behandlats i kapitel 13.

Nedan redovisas bygg- och hushållstjänster i konsumentledet.

15.2 Hushållstjänster

I städentreprenadbranschen utför företag städarbete åt uppdragsgivare inom offentlig förvaltning samt i industrier, kontor och affärslokaler. För städentreprenadföretagen är marknaden för tjänster till hushåll obetydlig.

Städning utförs också av näringsidkare utan att det sker i traditionellt näringsliknande former. Det gäller personer som städar och utför andra hushållsarbeten i hushåll. En hel del av dessa städare är rätteligen arbetstagare och inte näringsidkare. I viss utsträckning kan hushållssektorn betraktas som en gren av städbranschen eftersom en stor del av hushållstjänsterna är städarbete. Med hänsyn till att det i hushållssektorn även förekommer andra former av tjänster såsom tvätt och strykning, inköp, trädgårdsarbete och barnpassning samt att problemen inom sektorn är av annat slag än för städbranschen i övrigt kan hushållstjänster betraktas som en särskild "bransch". Ett annat skäl till denna uppdelning är att branschen för hushållstjänster vänder sig enbart till konsumenter, vilket innebär att det är olika näringsidkare i hushållssektorn och i företagssektorn.

I byggbranschen kan någon egentlig uppdelning inte göras mellan hantverkare som å ena sidan är inriktade på företag och förvaltningar och å andra sidan hushåll.

Det torde inte vara någon tvekan om att den övervägande delen av hushållstjänsterna sker mot svart betalning. Även om det kan bero på felregistrering är det ändå betecknande att enbart en person var registrerad i SCB:s företagsregister när det gäller SNI-koden för städtjänster i privathushåll.

RSV uppskattar att den svarta städningen i hushållen omsätter 900 miljoner kr per år. Med ett rimligt antagandet att en veckostädning tar 4 timmar skulle det vara 90 000 hushåll som anlitar svart arbetskraft. Mindre än en procent av städföretagens produktion vänder sig till privat konsumtion (SOU 1997:17, s. 216).

På senare tid har tjänstesektorn stått i centrum, särskilt i fråga om tjänster som är riktade till hushåll. Diskussionen har gällt hur tjänsteproduktionen skall kunna öka. Om hushållen i större utsträckning köpte tjänster i stället för att producera dem själva skulle ekonomins effektivitet öka genom ökad specialisering. Samtidigt skulle sysselsättningen öka i en tid av hög arbetslöshet.

Ett alternativ till att hushållen utför tjänsteproduktionen är naturligtvis att de köper svarta tjänster. Det är troligt att de svarta hushållstjänsterna ökar. Orsaken är bl.a. den höga arbetslösheten och att det finns en stor efterfrågan på hushållstjänster. I takt med att det blir accepterat att köpa svarta hushållstjänster breder den svarta ekonomin ut sig. Härigenom kommer allt fler "vanliga" hushåll att till viss del integreras med den svarta ekonomin vilket på sikt kan leda till en allt större upplösning av samhällsmoralen.

Skälet till att hushållen väljer att utföra en stor del av tjänsteproduktionen själva eller köpa den svart är skattekilarna. Bakgrunden är följande. Skattesystemet är till stor del likformigt vilket innebär att skatterna är lika oavsett vad som produceras eller konsumeras. Arbete som utförs på marknaden är högt beskattat (arbetsgivaravgifter, inkomstskatt, mervärdesskatt) medan arbete som utförs av hushållen i hemmet inte går att beskatta. Beskattningen är alltså inte likformig mellan marknads- och hushållsproduktion. På grund av den bristande likformigheten får hushållen en drivkraft att utföra produktionen i hemmet även när marknaden är fyra gånger effektivare att producera tjänsterna. Skattekilarna gör det alltså lönsammare för hushållen att producera tjänsterna själva eller köpa dem svart.

Hushållen och den svarta ekonomin har lättare att konkurrera med marknaden när det gäller enklare tjänster än när det gäller tjänster eller varor som är mer komplicerade. Skillnaden i produktivitet är inte så stor mellan hushållets eget städarbete och en yrkesstädares. För hushållet framstår det därför som orealistiskt att med beskattade inkomster betala en marknadsmässig ersättning med ett högt skatteinnehåll för städarbete i hemmet. Därför finns det inte heller någon sådan marknad. Däremot är hushållen beredda att betala för städarbete som inte belastas med några skatter eller socialavgifter, dvs. att köpa arbetet svart.

När det gäller mer komplicerade tjänster, t.ex. reparation av elektronisk utrustning, är marknaden flera hundra gånger effektivare än hushållets eget arbete. Många gånger är det inte ens möjligt för hushållet att producera varan eller tjänsten. Hushållen är därför beredda att betala ett marknadspris (inklusive skatter) för sådana varor eller tjänster eftersom något annat alternativ inte står till buds. Den höga etableringströskeln för mer komplicerade varor och tjänster minskar också

risken för att dessa utförs eller tillhandahålls svart.

I betänkandet Uppskattad sysselsättning – om skatternas betydelse för den privata tjänstesektorn (SOU 1994:43) diskuterar Lars Vinell problemet med skattekilar för hushållstjänster. Han föreslog befrielse från mervärdesskatt för hushållstjänster samt skattemässiga avdrag för hushållen med upp till 40 000 kr per år. Skattelindringarna skulle omfatta städning, fönsterputsning, tvätt, strykning, trädgårdsarbete, inköp, barnpassning samt arbetskostnaden för reparation och underhåll av bostad.

Hushållssektorn har också behandlats av Anne-Marie Pålsson och Erik Norrman (Finns det en marknad för hemarbete?). Deras förslag byggde på att hushållet i princip skall jämställas med ett företag. Skattekilarna skulle minskas genom skattemässiga avdrag för hemarbete som köptes av hushåll kombinerat med en överföring av sociala förmåner från uppdragsgivare till uppdragstagare. Som exempel på hemarbete nämndes reparationer, städning och barnomsorg. Norrman har också föreslagit att en skattereduktion skall införas för hushållstjänster liknande vad som gäller för byggnadsarbeten.

Invandrarpolitiska kommittén föreslog att den privata tjänstesektorn (t.ex. hemservice) skulle stimuleras genom lönesubventioner (SOU 1996:55). Subventionerna skulle lämnas till s.k. serviceföretag som därigenom kunde låta sina anställda utföra arbeten till lägre pris.

Vidare har RSV utrett frågan om hushållstjänster och föreslagit en förenklad redovisning av skatter och avgifter när ersättningar sker mellan privatpersoner (RSV Rapport 1996:5).

Senast har Tjänstebeskattningsutredningen föreslagit att socialavgifterna avskaffas i sådana tjänstebranscher som kan anses utgöra substitut till hemarbete och svart arbete (SOU 1997:17). Grovt indelat omfattar förslaget hushållsnära tjänster, utförda av bilverkstäder, reparationsverkstäder för hushållsartiklar, restauranger, personalmatsalar, cateringföretag, persontransportföretag, städföretag med inriktning på konsumenter och andra serviceföretag. Förslaget beräknas skapa 30 000 nya arbetstillfällen. Utredningen har också föreslagit förenklingar för redovisning av skatter och avgifter när privatpersoner anlitar andra privatpersoner (jfr RSV:s rapport).

Ett annat förslag av Tjänstebeskattningsutredningen tar sikte på att permanenta den nu tillfälliga skattereduktionen för byggnadsarbeten på småhus och bostadsrätter. Förslaget innebär också att skattereduktionen höjs. En skillnad mot dagens regler är att näringsfastigheter skulle undantas från skattereduktion.

Ytterligare ett förslag (en principskiss) från Tjänstebeskattningsutredningen gäller hushållstjänster riktade till pensionärer. Bak-

grunden är bl.a. att den statliga utredningen HSU 2000 om hälso- och sjukvård anser att det kan finnas skäl att lägga renodlade serviceinsatser utanför äldreomsorgen. Den kommunala hemtjänsten skulle då kunna koncentrera sina insatser på omsorgstagare med omvårdnadsbehov. I dag får, till följd av bristande ekonomiska resurser, bara 10 procent av pensionärerna hemtjänst mot 22 procent under 1980-talets början. Vissa kommuner uppges använda hemtjänsttaxan i syfte att minska efterfrågan. Principskissen går ut på att pensionärerna själva skall kunna "köpa" sin hemservice. Alla pensionärer skulle få 12 600 kr på ett konto som de kan köpa 100 timmar hemservice för om de själva betalar 50 kr per timme. Förslaget skulle finansieras genom en mot pensionärerna riktad egenavgift. Förslaget skulle leda till drygt 5 000 nya arbetstillfällen. I realiteten innebär förslaget att pensionärshushålls köp av hushållstjänster subventioneras.

Tjänstebeskattningsutredningen har också föreslagit att den tillfälliga föräldrapenning som ges vid vård av sjukt barn skall kunna överlåtas till ett företag eller till kommunen. I dag kan den tillfälliga föräldrapenningen överlåtas till en fysisk person. Eftersom det är svårt att hitta en person som både har ett arbete att vara ledig från och som är villig att stanna hemma med en 80-procentig ersättning används möjligheten till överlåtelse sällan (0,6 procent av dagarna). Utredningen föreslår således att den krets som det är möjligt att överlåta föräldrapenningen till utvidgas vilket beräknas skapa 1 000 nya arbetstillfällen. Även detta förslag innebär i realiteten att hushållen subventioneras att köpa hushållstjänster, med den begränsningen att det skall vara fråga om vård av sjukt barn.

Tjänstebeskattningsutredningen har slutligen övervägt möjligheten att införa en kraftig skattereduktion för hushållstjänster, men stannat för att inte lägga fram ett sådant förslag (ett utkast till lag finns med som bilaga till betänkandet). Utredningen har bl.a. ansett att en större skattesänkning innebär att annan konsumtion med högre skatteinnehåll undanträngs. Följden blir att en skattereduktion kommer att finansieras med ökade skatter för flertalet skattebetalare samtidigt som bara en mindre grupp kommer att använda sig av tjänsterna. Skattereduktionen skulle således leda till horisontell orättvisa (de som inte utnyttjar den kraftigt subventionerade tjänsten går miste om en betydande skatteförmån). Utredningen gjorde följande sammanfattande bedömning (s. 216).

> "Vi kan inte med stöd av vanliga samhällsekonomiska verktyg med rimlig säkerhet uttala oss om huruvida hushållen kommer att reagera på en eventuell skattereduktion för hushållstjänster. Det är inte heller möjligt att uttala sig om det skulle leda till specialisering och ökat arbetsutbud eller

bara till ökad fritid. Vi vet vidare inte om det skulle leda till en sysselsättningsökning. Det är svårt att visa att det skulle leda till en rimlig neutral effekt på inkomstfördelningen. Det är skäl mot att vidga den existerande skattereduktionen inom ROT-sektorn till att också omfatta hushållstjänster. Men samtidigt kvarstår det faktum att det finns en stor svart marknad för hushållstjänster som staten inte kan negligera."

Slutligen kan nämnas att det finns ett flertal förebilder i andra länder hur tjänsteproduktion och hushållstjänster kan stimuleras, bl.a. i Norge, Danmark och Frankrike. Sådana system redovisas i ovan nämnda förslag.

15.3 Singelföretag – en ny form för förvärvsverksamhet

Ett förslag om s.k. självanställning har tagits fram av Ekonomie dr Bo Persson på uppdrag av Storstadskommittén. Bakgrunden är att ett hinder för de anställningslösas förvärvsarbete är att existerande företagsformer blivit för krångliga. Persson använder uttrycket anställningslösa eftersom han menar att personer utan fast anställning på olika sätt diskrimineras i trygghetssystem o.d. Vidare anges att det är av stor social och ekonomisk betydelse att det svarta arbetet i småföretagandet minskar.

Eftersom begreppet självanställning på senare tid även använts som beteckning för en form av lösare anställning använder utredningen, efter samråd med Bo Persson, i stället begreppet singelföretag.

Singelföretag är avsedd att vara en ny förenklad form för förvärvsarbete. Verksamheten skall bedrivas av en person som inte kan förena singelföretagandet med annat förvärvsarbete. Inte heller skall singelföretagande kunna förenas med A-kassa eller KAS.

Kostnadsavdragen i verksamheten är schabloniserade. Skatter och avgifter är också schabloniserade. Singelföretagandet kan stimuleras genom att en låg skattesats bestäms för dessa företag. Skatten är tänkt att ersätta avgifter och skatter i verksamheten, dvs. även socialavgifter och mervärdesskatt. Ett exempel illusterar.

Intäkterna beräknas till 150 000 kr. Från dessa görs ett schablonmässigt kostnadsavdrag med 30 procent (45 000 kr) och skatteunderlaget blir således 105 000 kr. Skattesatsen är bestämd till 15 procent (15 750) och den skattskyldige får kvar 134 250 kr.

Tjänstegrupplivförsäkring, trygghetsförsäkring vid arbetsskada och ansvarsförsäkring skall utformas som kollektiva försäkringar och görs

obligatoriska. Sjukförmåner skall baseras på framräknat skatteunderlag och inlemmas i det allmänna systemet.

Man etablerar sig som singelföretagare genom att öppna ett singelföretagskonto hos ett kontoförande organ. Ett singelföretagsbevis utfärdas. Samtliga intäkter som singelföretagaren har av förvärvsarbete betalas in till det kontoförande organet och krediteras kontot. Detta organ beräknar och betalar en definitiv skatt. Det kontoförande organet svarar för all information rörande singelföretaget till myndigheter och andra. Den löpande administrationen avlastas singelföretagaren och sköts av det kontoförande organet. Det gäller redovisning, krav på revisor, deklaration, uppgiftslämnande m.m. Samtliga singelföretagarkonton uppdateras dagligen centralt. Det kontoförande organet är vidare tänkt att kunna utföra fakturerings- och factoringtjänster. Genom att det kontoförande organet har tillgång till all information kan förvärvsintensiteten bland singelföretagarna löpande följas.

Upphör singelföretagandet kan något nytt singelföretag inte etableras förrän tre år passerat. Missbruk av singelföretagandet leder till avregistrering.

Singelföretagande anses passa tjänsteföretagande eftersom det är svårt att schablonisera kostnadsavdrag för verksamheter med varuproduktion eller varuförsäljning. Inte heller lämpar sig singelföretagande för verksamheter som kräver stora kapitalinsatser.

Singelföretagande syftar till att förenkla företagandet och utgöra en inkörsport till egenföretagande i traditionella former. Meningen är att marknaden skall öppnas för privata tjänster. Syftet är vidare att skapa en lättadministrerad möjlighet att genom egen verksamhet förbättra villkoren för stora och otrygga låginkomstgrupper.

Singelföretagandet har uppmärksammats av Ungdomspolitiska kommittén (SOU 1997:40) som föreslår att en enklare form av företagande införs. Den närmare utformningen av en sådan företagsform bör, enligt kommittén, snarast utredas. Kommittén anförde att det var angeläget att den nya företagsformen inte tränger undan fasta arbeten eller företagande i nuvarande former.

15.4 Övervägande och förslag (hushållstjänster)

Utredningens bedömning och förslag: Sektorn för hushållstjänster är till övervägande del svart. Den bedöms att öka i framtiden, särskilt så länge bägge parter anser sig tjäna på att arbetet utförs svart. Den enda möjligheten att minska skatteundandragandet är att skapa incitament som är så starka att en "ny" vit marknad skapas.

Ett regelsystem bör tas fram för en enklare form av företagande, efter mönster av det tidigare förslaget om singelföretagande. Syftet är att i första hand erbjuda en sådan form för företagande för den del av tjänstesektorn som är inriktad på hushållsarbeten. Beskattningen av singelföretagare skall anpassas så att priset på tjänsterna blir acceptabla för hushållen.

Skälen till utredningens bedömning och förslag

Är sektorn för hushållstjänster utsatt för ekonomisk brottslighet?

De flesta yrkesmässiga hushållstjänster som utförs sker mot svart betalning. Det finns anledning att anta att den svarta marknaden kommer att öka. Det ställs allt högre utbildningskrav på dem som söker arbete och stora grupper stängs ute från arbetsmarknaden samtidigt som den höga arbetslösheten tenderar att permanentas. Av Tjänsteutredningens betänkande (SOU 1994:43) framgår att det är många som är intresserade av att arbeta i hushållssektorn. Vidare finns det en stor potentiell efterfrågan på sådana tjänster. Tjänstebeskattningsutredningen har beräknat att 90 000 hushåll anlitar svart städning (SOU 1997:17, s. 216). Även om denna uppskattning kan vara tilltagen i överkant tyder flera omständigheter på att den svarta hushållssektorn är ett växande problem. Det finns därför skäl för utredningen att uppmärksamma denna bransch och föreslå metoder för att hejda att den svarta sektorn breder ut sig.

Vilka är problemen och vad beror de på?

En särskild variant av ekonomisk brottslighet förekommer när det gäller tjänster som riktas till hushåll. Det gäller främst hushållstjänster som städning samt olika typer av byggnadshantverk. Skattekilarna

innebär att det för den vita sektorn är svårt – och för vissa tjänster omöjligt – att konkurrera med svarta arbeten.

De största problemen är skatteundandraganden genom att inkomstskatt inte betalas på inkomsterna. Vidare betalas inte socialavgifter och i förekommande fall inte heller mervärdesskatt. Det förekommer även att svarta inkomster kombineras med ersättning från A-kassa eller andra bidrag.

Etableringströskeln för produktion av hushållstjänster är låg. Arbetet kan utföras av personer med låg utbildning och med bristande språkkunskaper. Inte heller krävs några investeringar för att starta en verksamhet. Dessa förhållanden medför att bl.a. invandrare utan svårighet kan etablera sig i yrket. Ett särskilt problem är att hushållstjänster utförs av personer som saknar uppehålls- och arbetstillstånd. På samma sätt som inom städentreprenadbranschen riskerar särskilt utländsk arbetskraft att hamna i ovärdiga beroendeförhållanden till sina arbets- eller uppdragsgivare. Den svarta arbetskraften hamnar också utanför stora delar av det sociala skyddsnätet. Vi känner alltför lite till dessa människors förhållanden men det finns en risk att en till stora delar rättslös underklass växer fram.

Vad skall man göra åt problemen?

Det torde inte finnas något område som är så svårt att kontrollera som hushållstjänster eftersom dessa utförs i hemmen. Arbetsplatserna är många och spridda. Inte heller krävs det särskilda fordon, lokaler eller skrymmande utrustning. Det går inte att spåra utövarna via leverantörer eftersom inga specifika insatsvaror eller liknande krävs. Upptäcksrisken är således minimal och i den mån det förekommer någon kontroll kan den knappast utökas. Mot bakgrund av dessa förhållanden och med hänsyn till skattekilarna är det enligt utredningens bedömning inte möjligt att hitta någon annan lösning för att komma till rätta med de svarta hushållstjänsterna än att införa någon form av incitament för köparen och/eller säljaren. Eftersom skattekilarna gör sig särskilt gällande på personalintensiva arbeten, som städning och liknande hushållstjänster måste stimulansen vara relativt kraftig för att ha någon verkan.

Tjänstebeskattningsutredningens förslag om att ta bort socialavgifterna för hushållstjänster är otillräckligt för att i någon större omfattning minska den svarta ekonomin. För år 1997 uppgår arbetsgivaravgifterna till 32,92 procent av bruttolönen. Eftersom arbetskostnaden är den största komponenten i hushållsarbeten kommer ett timpris på

normala 200 kr att kunna sänkas till drygt 140 kr. En minskning som inte får tillräcklig effekt när det svarta priset ligger runt 60 kr i timmen.

RSV:s förslag om enklare redovisning av skatter och avgifter på ersättningar mellan privatpersoner kan knappast ha någon effekt alls på svarta hushållstjänster eftersom det inte förändrar priset på arbetet. Däremot är det angeläget att det blir administrativt enkelt för privatpersoner att anlita andra privatpersoner.

Förslagen om avdragsrätt eller skattereduktion för hushåll resp. lönesubventioner till serviceföretag bör däremot kunna få effekt under förutsättning att subventionerna är tillräckligt höga.

I stället för att ekonomiskt stimulera hushåll att köpa vita hushållstjänster eller att subventionera anställdas löner i vissa företag kan stimulansen rikta sig till de enskilda individer som utför hushållstjänsterna. Härigenom gynnas inte främst befintliga företag utan nyföretagandet kommer att öka. Inte heller stimuleras hushållen att anställa personal. Hembiträdets yrkessituation var problematisk eftersom anställningsformen ofta innebar ett starkt beroende och en godtycklig arbetsgivarrelation.

För konsumentsektorn har utredningen tagit intryck av ett tidigare förslag om singelföretagande; en förenklad form för förvärvsarbete.

Singelföretag

Som redovisats ovan medför skattekilarna att vita hushållstjänster aldrig kan konkurrera med svarta. Det är därför som det knappast finns någon vit marknad för sådana tjänster. För att minska den svarta sektorn krävs således att priset för tjänsterna subventioneras. Förslaget om singelföretag är därför intressant. Denna företagsmodell sänker kraftigt etableringströskeln för sådana tjänster genom att den erbjuder en enkel modell för företagande. För stora grupper kan singelföretagande vara ett sätt att komma in på arbetsmarknaden. Singelföretagande innebär att det blir lättare för dem med kort utbildning och begränsad arbetslivserfarenhet att etablera sig som egna företagare.

Utredningen anser därför att ett system bör utarbetas för en enklare form av företagande efter mönster från den ovan redovisade modellen för singelföretagande.

Beskattningen av singelföretagaren måste vara så utformad att det pris som erbjuds kan konkurrera med de svarta priserna. Singelföretagande bör närmast ta sikte på hushållstjänster i vid mening, dvs. städning, fönsterputsning, tvätt, strykning, trädgårdsarbete, snöskott-

ning, inköp och barnomsorg. Systemet lämpar sig särskilt väl i hushållssektorn eftersom singelföretagare inte konkurrerar med andra redan etablerade näringsidkare. Om singelföretagare med lägre beskattning än andra företagsformer skulle omfatta även tjänster för vilka det redan finns en etablerad marknad, t.ex. byggnadshantverk, kommer en överströmning att ske från främst näringsidkare som driver sin rörelse som enskild näringsverksamhet till singelföretagande. Näringsidkare i traditionella företagsformer skulle inte kunna konkurrera med subventionerade självanställda. För andra verksamheter än hushållstjänster är det nödvändigt att beskattningen av singelföretagare anpassas till den nivå som gäller för näringsverksamhet i allmänhet.

Singelföretagande skall gälla en enda persons arbete. Verksamhetsformen får inte förenas med anställd personal eller medhjälpare.

En fördel med singelföretagande för hushållstjänster är att det schablonmässigt beräknade kostnadsavdraget kan vara lågt eftersom materialkostnader o.d. för sådana arbetsintensiva tjänster är låga. Många gånger torde hushållets egen utrustning och förbrukningsmaterial användas. Schablonavdragen måste också vägas mot de fördelar ur förenklingssynpunkt som singelföretagande medger för t.ex. arbetslösa utan tidigare vana vid näringsverksamhet. Skulle singelföretag omfatta även verksamheter där det krävs högre schablonavdrag öppnas dörren för kvittolösa inköp. Singelföretagaren saknar intresse av verifikationer för att styrka sina avdrag. Fördelaktigast för företagaren är när inköpen kan hållas till så låga priser som möjligt, dvs. svart. Från ekobrottssynpunkt finns det därför starka skäl att motverka företagsformer med höga schablonavdrag. Det tål dock att upprepas att alla regelsystem som förutsätter verifikationer förebygger ekobrott.

Ersättningen för de utförda arbetena skall betalas in av uppdragsgivaren till singelföretagarens konto. Kontant betalning skall inte få ske till singelföretagaren.

För att åstadkomma en hög produktivitet i singelföretagarnas verksamhet kan man överväga om det skall finnas någon form av nätverk som kan förmedla uppdrag. Det är möjligt att det kontoförande organet (bank e.d.) kan ha en sådan förmedlingsfunktion.

Som tidigare nämnts har Tjänstebeskattningsutredningen föreslagit ett särskilt servicestöd till pensionärer i syfte att finansiera bättre service utan att minska utrymmet för den tyngre äldreomsorgen. Servicestödet skall omfatta städning, fönsterputsning, tvätt, strykning, trädgårdsarbete, snöskottning, inköp och matlagning. Servicestödet skall ge pensionärerna möjlighet att friare välja sin konsumtion. Servicestöd i stället för statsbidrag till kommunerna gör det möjligt för privata företag att utföra tjänsterna. Det skapar underlag för att direkt

styra mot en sysselsättningsintensiv produktion utan betydande kommunala förvaltningskostnader.

Enligt utredningens bedömning finns det skäl att överväga om inte singelföretagande kunde vara en lämplig metod även för denna typ av hushållstjänster. Skälet är bl.a. att det lika lite som för andra hushåll knappast finns någon existerande privat marknad för hushållstjänster till pensionärer. Dessutom är det nödvändigt att hushållstjänster till pensionärer inte kostar mer än de gör för andra hushåll. Om stora grupper som i dag ännu inte är pensionärer vänjer sig vid att köpa svarta hushållstjänster är det troligt att de även som pensionärer kommer att köpa svarta tjänster om "pensionärstjänsterna" är dyrare. Dessutom kan det redan i dag vara så att en del pensionärer köper svarta tjänster, bl.a. mot bakgrund av att omsorgssystemet har nedrustats. Ett system med singelföretagande för hushållstjänster riktade till pensionärer bör kunna kombineras med det konto som Tjänstebeskattningsutredningen föreslagit.

Ett annat förslag från Tjänstebeskattningsutredningen som lämpar sig väl för singelföretagare är möjligheten att överlåta tillfällig föräldrapenning till företag eller kommun. Överlåtelse av föräldrapenningen skulle alltså kunna ske till singelföretagare.

15.5 Konsekvensanalys (hushållstjänster)

I de tidigare redovisade utredningarna och förslagen om tjänstesektorn finns analyser av hur mycket sysselsättningen kommer att öka om hushållstjänster subventioneras. Där finns också budgetmässiga beräkningar. Utredningen hänvisar till dessa beräkningar.

Tjänstebeskattningsutredningen har gjort en uppskattning av effekterna av sina förslag. I Danmark har en subvention på omkring 50 procent till hemservice lett till 2 500 årsarbetstillfällen. I Frankrike har har en subvention på 50 procent lett till 40 000 årsarbetstillfällen. Tjänstebeskattningsutredningen har gjort gällande att det är svårt att beräkna effekterna eftersom man inte vet hur många hushåll som till följd av reduktionen ökar sin arbetstid på marknaden. Uppskattningen är dock att lägst 4 000 nya arbetstillfällen skapas.

En reform med singelföretag bör gynna hushåll med låga inkomster. Detta följer av att den ökade sysselsättningen uppstår bland grupper med låga inkomster, t.ex. arbetslösa. Å andra sidan kommer höginkomststagare i större utsträckning än låginkomsttagare att köpa tjänsterna. Men redan i dag är det hushåll med en hygglig ekonomi som köper samma tjänster, fast på den svarta marknaden. Skillnaden med

en stimulans blir att svarta tjänster till i princip samma pris förvandlas till vita samt att arbetstillfällen skapas i den reguljära ekonomin. För köparen blir alltså incitamentet att en svart, illegal verksamhet blir vit och legitim. Någon större skillnad i pris blir det som sagt inte.

Tjänstebeskattningsutredningens analys pekar på att en stimulans av hushållstjänster knappast kommer att innebära en dramatisk ökning av efterfrågan på sådana tjänster eller att en konstlad efterfrågan på sådana tjänster skapas. I stället blir effekten till stor del att redan existerande svarta arbeten successivt blir vita. Det medför också att de budgetmässiga kostnaderna trots subventionen snarare blir positiva än negativa. När det gäller skattereduktionen för byggnadsarbeten är det s.k. dödviktstalet högt, dvs. en subventionering sker till stor del av tjänster som ändå hade blivit utförda i den reguljära ekonomin. För hushållstjänster är situationen således den motsatta. Dödviktstalet är lågt. En stimulans av hushållstjänster kommer att synliggöra tusentals arbeten som i dag formellt sett inte finns.

Enligt vår bedömning kommer de självanställdas verksamhet att finansieras dels genom att svarta arbeten som i dag undgår beskattning förvandlas till vita, dels genom att kostnaderna för olika bidrag minskar eftersom fler kommer i arbete. Förslaget har också positiva effekter genom att ekonomins effektivitet ökar till följd av ökad specialisering. Det är troligt att möjligheten att köpa vita hushållstjänster kommer att medföra att företrädesvis fler kvinnor arbetar mer utanför hemmet. Belysande är att 180 000 kvinnor med högskoleutbildning i dag arbetar deltid. Fler tjänster ökar specialisering, sysselsättning och välfärd. Utredningens bedömning är att systemet är helt självfinansierat. I själva verket kommer förslaget, som redovisas nedan, att innebära ökade skatteintäkter samtidigt som budgetmässiga besparingar sker.

En fråga gäller vad som händer med den arbetskraft som befinner sig illegalt i landet och som utför hushållstjänster. Vilken form av incitament som än väljs kommer de inte att vara öppna för personer som saknar arbetstillstånd. Det bör leda till att den illegala arbetskraften trängs undan. Det är möjligt att den illegala arbetskraften försöker hålla sig kvar på marknaden genom att erbjuda ännu lägre priser; priser som många hushåll dock kommer att ha avsevärt mindre intresse för eftersom det vita priset ändå är lågt. Följden kan bli att dessa personer hamnar i en ännu besvärligare situation än i dag.

Budgetutfall

Den svarta tjänstesektorn, som kan sätta sina priser utan hänsyn till

mervärdesskatt, socialavgifter och inkomstskatt, kan givetvis hålla betydligt lägre timpriser än vad den vita sektorn kan göra.

En jämförelse mellan inkomstkalkyler för den svarta resp. vita tjänstesektorn ger följande utfall:

Svarta sektorn:

Arbetstimmar/år	1800	1800	1800
Timpris	50	60	70
Totalt inkl moms	90000	108000	126000
Moms	0	0	0
Total exkl moms	90000	108000	126000
Egenavgifter	0	0	0
Netto före skatt	90000	108000	126000
Ink skatt	0	0	0
Netto före skatt	90000	108000	126000
Per månad	7500	9000	10500

Vita sektorn:

Arbetstimmar/år	1800	1800	1800	1800	1800	1800
Timpris	130	140	150	160	170	180
Total inkl moms	234000	252000	270000	288000	306000	324000
Moms	58500	63000	67050	72500	76500	81000
Total exkl moms	175500	189000	202500	234000	216000	229500
Egenavgifter	43875	47250	50625	54000	57375	60750
Netto föreskatt	131625	141750	151875	162000	172125	182250
Inkl skatt	40136	43478	46819	50160	53501	56843
Netto efter skatt	91489	98273	105056	111840	118624	125408
Per månad	7624	8189	8755	9320	9885	10451

Som framgår ovan måste timpriset i den vita verksamheten vara cirka

250 procent av det svarta för att ge motsvarande inkomst efter skatt.

Om man skall stimulera tjänster så att svarta inkomster blir vita måste utfallet efter skatt för de verksamma vara något så när i paritet med vad de kan tillgodogöra sig genom svartjobb.

Följande kalkyler visar hur utfallet skulle kunna bli med olika timpriser och skatteuttag.

	Arbetstimmar	1800	1800	1800
	Timpris	50	60	70
	Netto före skatt	90000	108000	126000
Skatt 15 000				
	Ink skatt	15000	15000	15000
	Netto efter skatt	75000	93000	111000
	Per månad	6250	7750	9250
Skatt 20 000				
	Ink skatt	20000	20000	20000
	Netto efter skatt	70000	88000	106000
	Per månad	5833	7333	8833
Skatt 25 000				
	Ink skatt	25000	25000	25000
	Netto efter skatt	65000	83000	101000
	Per månad	5417	6917	8417
Skatt 30 000				
	Ink skatt	30000	30000	30000
	Netto efter skatt	60000	78000	96000
	Per månad	5000	6500	8000
Skatt 35 000				
	Ink skatt	35000	35000	35000
	Netto efter skatt	55000	73000	91000
	Per månad	4583	6083	7583

En beskattad verksamhet kan givetvis aldrig ge samma direkta avkastning som en helt obeskattad verksamhet, givet samma timpris och

arbetsinsats. Om man beaktar även andra faktorer, såsom att uppdragstagaren får sociala förmåner och uppdragsgivaren slipper riskera att bli ansvarig för uppdragstagarens skatter och avgifter, kan ovanstående kalkyler vara konkurrenskraftiga alternativ till det svarta priset. Man måste hålla i minnet att vita tjänster har ett värde i sig. Det betyder att de flesta vill köpa vita tjänster och betala ett, i jämförelse med svarta priser, högre pris.

Som tidigare angetts beräknas omkring 90 000 hushåll köpa svarta hushållstjänster. Den genomsnittliga efterfrågan har uppskattats till fyra timmar per vecka. Den totala årsefterfrågan blir därmed 18 miljoner arbetstimmar (90 000x4x50) vilket motsvarar 10 000 årsarbetskrafter.

Skatteutfallet för självanställda, som utför dessa tjänster, skulle kunna beräknas till 150-250 miljoner kr beroende på skattesats. Antagandet bygger på att de 10 000 årsarbetskrafterna också motsvaras av 10 000 personer.

Till de ovanstående direkta skatteeffekterna skall även läggas de vinster som eventuellt kan uppstå genom minskade utgifter för A-kassa och andra ersättningar till personer som i dag är verksamma i den svarta sektorn och som uppbär även arbetslöshetsersättning, sjukpenning m.m. Det blir inte möjligt om verksamheten redovisas öppet. Utgifterna för bostadsbidrag bör minska på grund av ökade inkomster.

För tjänstekonsumenten skulle, såsom nämnts ovan, en viss prisökning kunna bli aktuell. Denna prisökning blir dock inte så stor. Ett hushåll som i dag köper 200 timmar per år skulle kanske få en prisökning med 12 kr i timmen eller med 200 kr i månaden.

15.6 Byggnadsarbeten i konsumentledet

Utredningens förslag: En permanent skattereduktion införs för utgifter för reparation och underhåll samt för om- och tillbyggnad av småhus eller bostadsrätter.

Skälen för utredningens förslag

Genom undersökningar och framför allt med kontakter med branschorganisationer och fackföreningar framgår bl.a. att konsumentsektorn knappast längre existerar som en marknad för de seriösa företagen inom flera delbranscher i byggsektorn. Det innebär att en inte obetydlig del av de byggnadsarbeten som yrkesmässigt utförs hos privat-

personer – i villor, fritidshus och bostadsrätter – sker svart. Skatteundandragandet i konsumentsektorn finns närmare beskrivet i avsnittet om byggbranschen.

Orsaken till problemen är inte minst att den höga beskattningen medför att utgifterna för byggnadsarbeten blir mycket kännbara för privatpersoner som inte kan göra avdrag för arbetena. De har därför inte något intresse av kvitto för att styrka kostnaderna (utom vid en eventuell försäljning under förutsättning att reavinstreglerna inte beräknar vinsten enligt schablon utan utgår från faktiska kostnader). Även den som utför arbetet har ett ekonomiskt intresse av att arbeta svart med tanke på mervärdesskatt, socialavgifter och inkomstskatt. Med hänsyn till beskattningens effekter är ibland en förutsättning för att ett arbete skall bli utfört att det sker svart. Den under 1996-1997 gällande skattereduktionen på byggnadsarbeten är ett tillfälligt incitament till att betala mot faktura.

RSV har uppskattat att det svarta hantverket omfattar 5 miljarder kr om året. Med antagandet att de årliga köpen för de hushåll som köper svarta hantverkstjänster i genomsnitt ligger någonstans mellan 20 000 och 45 000 kr, är det mellan 110 000 och 250 000 hushåll som köper svarta hantverkstjänster (SOU 1997:17, s. 216).

Ett konkret incitament att avstå från olagligt beteende är den nu gällande skattereduktionen på byggnadsarbeten enligt lagen (1996:725) om skattereduktion för utgifter för byggnadsarbeten på bostadshus. För att få skattereduktion krävs att utgifterna redovisas genom att en kopia av fakturan ges in till skattemyndigheten. Vidare är en förutsättning för skattereduktion att den som utfört arbetena har F-skattsedel. Härigenom premierar skattereglerna anlitande av vita tjänster. Erfarenheterna synes vara goda av skattereduktionen.

Det är svårt att finna effektiva alternativa lösningar än skattereduktion eller bidrag för att minska de svarta arbetena av hantverkstjänster till konsumenter. Det har att göra med att det nästan är omöjligt för skattemyndigheten att kontrollera sådana arbeten. Risken för upptäckt är alltså mycket liten. Samtidigt är vinningen av de svarta arbetena stor, både för köpare och säljare. Utredningen anser därför att konsumentsektorn bör stimuleras att köpa vita bygghantverkstjänster genom skattereduktion. Till skillnad mot den nuvarande tillfäliga skattereduktionen skall en ny sådan vara permanent. Tjänstebeskattningsutredningen har nyligen föreslagit en permanent skattereduktion för utgifter för reparation och underhåll samt för om- och tillbyggnad av småhus eller bostadsrätt (SOU 1997:17).

Enligt förslaget inräknas i underlaget för skattereduktion inte utgifter för material och utrustning. Underlaget för skattereduktion

omfattar endast utgifter för arbeten som utförts under året före det taxeringsår som ansökan avser och som är betalda senast vid tidpunkten för ansökningen. Skattereduktionen uppgår till 30 procent av underlaget. Skattereduktionen får för småhus inte överstiga 15 000 kr per år och för bostadsrätt, 10 000 kr per år. Förutsättningen för skattereduktion är att uppdragstagaren har F-skattsedel.

En fråga är om skattereduktionen bör vara generösare utformad så att vita tjänster i ännu högre grad kan konkurrera med svarta. Ju större skattestimulans desto fler vita tjänster. Å andra sidan ökar kostnaderna för skattereduktion. Utredningen har inte gjort några beräkningar på vilken effekt en högre skattereduktion får, men i det fortsatta arbetet bör man överväga den närmare utformningen av subventionsgraden.

Graden av substitut till hemarbete gjorde att Tjänstebeskattningsutredningen valde att avgränsa skattereduktionen till småhus och bostadsrätter och inte som den nuvarande skattereduktionen även till vissa näringsfastigheter (bl.a. hyreshus). Eftersom byggkostnader på näringsfastigheter ändå är avdragsgilla finns det inte samma starka skäl att stimulera användningen av verifikationer i den sektorn.

Tjänstebeskattningsutredningens förslag innebär att skattereduktionen, jämfört med den nuvarande ordningen, stiger med 4 500 kr för småhusägare och med 5 000 kr för bostadsrättsinnehavare. En annan skillnad i förhållande till den nu gällande skattereduktionen är att det skall vara möjligt att få jämkning av preliminär skatt på grund av skattereduktion. Skälet är att likviditetseffekten av reduktionen skall uppstå så snabbt som möjligt. Den nackdel som en skattereduktion har jämfört med ett direkt bidrag, har härigenom eliminerats.

Branschsaneringsutredningen ansluter sig till Tjänstebeskattningsutredningens förslag. Vi föreslår således i likhet med Tjänstebeskattningsutredningen att en permanent skattereduktion införs för byggnadsarbeten som utförs efter årsskiftet 1997/98 då den nuvarande tillfälliga skattereduktionen upphör. Tjänstebeskattningsutredningen har utarabetat ett förslag till lag om skattereduktion för utgifter för byggnadsarbete (SOU 1997:17, s. 23), som vi hänvisar till.

15.7 Konsekvensanalys (Byggnadsarbeten)

Tjänstebeskattningsutredningen har analyserat effekterna av en permanent skattereduktion i konsumentledet. Skattereduktionen beräknas kosta 1 miljard kr om året och föreslås finansieras genom en höjning av reavinstbeskattningen på privatbostäder från 15 procent till 30 procent. Enligt vår bedömning bör skattereduktionen kunna finansieras

genom den ökning av intäkterna som ett genomförande av Branschsaneringsutredningens övriga förslag medför.

Den nuvarande skattereduktionen på byggnadsarbeten har beräknats öka sysselsättningen med 44 000 årsarbetskrafter och enligt beräkningar av Målaremästarnas Riksförening hade 60 procent av arbetena inte kommit till stånd utan skattereduktion. Nettoökningen skulle således vara 19 000 personer.

En permanent skattereduktion skall inte omfatta näringsfastigheter. Härigenom blir effekten på sysselsättningen lägre än den nuvarande skattereduktionen. En permanent skattereduktion leder uppskattningsvis till 5 000-10 000 nya vita arbetstillfällen.

Skattereduktionen ökar skatteintäkterna och minskar kostnaderna för bidrag genom att fler får arbete samtidigt som en överströmning sker från svarta till vita arbeten. Härigenom minskar den budgetmässiga kostnaden för skattereduktionen.

Den nuvarande skattereduktionen syftar till att öka sysselsättningen och flytta fram byggnadsarbeten i tiden. En permanent skattereduktion kommer att minska denna effekt. Å andra sidan bedömer Tjänstebeskattningsutredningen att det finns ett uppdämt reparationsbehov till följd av minskade subventioner i byggsektorn, höga räntor och svag inkomstutveckling (SOU 1997:17, s. 328). Det talar för att en skattereduktion i en tillväxtekonomi bör ge minst lika stor effekt som en temporär reduktion under svensk ekonomis krisår.

15.8 Försäkringsbolagens kontantregleringar m.m.

Utredningens bedömning: De påtalade problemen med kontantregleringar bör undersökas, t.ex. av bygg- och försäkringsbranscherna gemensamt. Visar det sig att kontantregleringarna missbrukas och används till att anlita svart arbetskraft måste systemet ändras, t.ex. att kvitton redovisas.

Trygg Hansas modell för att välja ut företag som åtgärdar skador bör tas efter av andra försäkringsbolag.

Bakgrunden till utredningens bedömning

Kontantregleringar

En allmän uppfattning i byggbranschen är att försäkringsbolagens kontantregleringar av skador hos konsumenter ger upphov till svartjobb. Kontantregleringen går till på det sättet att försäkringsbolaget värderar skadan och betalar ut ett belopp till försäkringstagaren. Skadan är därmed reglerad.

Vad som görs gällande från byggbranschen är att försäkringstagare kan använda försäkringsersättningen till betalning av svarta arbeten. Det finns emellertid inga uppgifter om hur omfattande detta missbruk skulle vara. Företrädare för byggbranschen har föreslagit att kontantregleringarna skall tas bort eller begränsas. I stället borde huvudregeln vara, som för större skador, att försäkringsbolagen anlitar näringsidkare som mot faktura åtgärdar skadorna. Härigenom ersätter försäkringen enbart kostnader mot faktura.

Försäkringsbolagen har invänt att det inte går att undvika kontantreglering i de lägen då försäkringsersättningen enbart täcker en viss del av kostnaderna för återställandet. Skadeersättningen sätts ofta ned på grund av brister, ålder, slitage m.m. Härtill kommer självrisken. Försäkringsbolaget kan i ett sådant läge knappast hänvisa försäkringstagaren till att ett visst företag skall utföra arbetet. Det finns också försäkringstagare som själva kan utföra reparationer. Genom att göra arbetet själv kanske skadeersättningen täcker kostnaderna för material och andra utlägg, t.ex. kompletterande installationer. Enligt branschen kan en försäkringstagare inte förtas rätten att själv reparera om alternativet är att betala mellanskillnaden mellan skadeersättningen och det belopp ett anlitande företag begär för att utföra arbetet.

Trygg Hansa

De flesta skadorna (80 procent) understiger 100 000 kr i försäkringsersättning. Däremot svarar en mindre del av skadorna (20 procent) för huvuddelen av försäkringsersättningarna (80 procent). Det är skador under 50 000 kr där kontantregleringar förekommer (70 procent).

Huvudregeln är att Trygg Hansa anvisar en entreprenör för att åtgärda en skada. Försäkringsbolaget har ett antal årsupphandlade entreprenörer. Vill försäkringstagaren anlita en annan entreprenör sker detta i undantagsfall och först efter samtycke med försäkringsbolaget.

Efter en genomförd reparation fakturerar entreprenören Trygg Hansa, som betalar för det arbete som försäkringen täcker. Fakturan

går sedan till försäkringstagaren som får betala självrisk, kostnader för tilläggsarbeten m.m.

Vad som sägs om entreprenadtjänster gäller också sanerings- och avfuktningsarbeten samt leverantörer av maskiner och lösöre.

Under år 1996 införde Trygg Hansa ett ratingsystem på leverantörer i syfte att enbart anlita seriösa företag. Företagen förs in på en särskild lista om de uppfyllt kraven. Ett krav är att företaget inte skall vara restfört för skatter och avgifter. Andra krav gäller yrkesskicklighet, att miljökrav är uppfyllda etc. Företagen väljs ut efter objektiva kriterier. Fördelarna med ratingsystemet bedöms vara att försäkringsersättningar kan hållas nere, skador åtgärdas korrekt och att garanti lämnas på utförda arbeten. De godkända företagen betraktas som Trygg Hansas representanter.

Trygg Hansa menar att ratingsystemet innebär en helt ny syn på verksamheten. I varje region finns därför en ansvarig person som har till uppgift att se till att upphandlingsrutinerna fungerar.

För skador upp till 100 000 kr anlitas enbart godkända företag. För skador överstigande 100 000 kr tas anbud in även av andra företag (objektsupphandling). Anlitas ett företag som inte ingår i ratinglistan kontrolleras företaget.

De godkända företagen kontrolleras fortlöpande varje halvår. Omkring 100 företag är i dagsläget godkända.

Vid kontantregleringar ställer Trygg Hansa kvalitetskrav på våtrumsarbeten i syfte att förebygga framtida skador. Återställandet skall ha skett av en godkänd leverantör.

Skälen för utredningens bedömning

Den ekonomiska brottsligheten i byggbranschen utnyttjar många system och det kan inte uteslutas att skatteundandraganden "stimuleras" genom försäkringsbolagens kontantregleringar. Samtidigt är det, som försäkringsbranschen framfört, svårt att hitta någon bra lösning på problemet.

En grundläggande fråga att besvara är naturligtvis missbrukets omfattning. En början kunde exempelvis vara om bygg- och försäkringsbranscherna gemensamt lät utföra en undersökning i syfte att kartlägga de påtalade problemen. Härefter kunde ställning tas till hur arbetet skall fortsätta. Om det visar sig att kontantregleringarna är ett problem måste rutinerna ändras, t.ex. genom att försäkringstagaren redovisar de arbeten som utförts. I möjligaste mån bör kostnaderna styrkas med kvitton.

Enligt utredningens bedömning har Trygg Hansa tagit fram en intressant modell som bör kunna motverka ekonomisk brottslighet, särskilt för skador över 50 000 kr. För de minsta skadorna kvarstår emellertid kontantreglering som huvudregel. Trygg Hansas metod att kontrollera företag som anlitas bör tas efter av andra försäkringsbolag.

16 Månatlig specifikation över skatteavdrag och arbetsgivaravgifter

Utredningens förslag: Skattemyndigheten får rätt att besluta att en arbetsgivare månatligen skall redovisa för vilka arbetstagare innehållen preliminärskatt och arbetsgivaravgifter betalas.

Skälen för utredningens förslag:

Bakgrund

Enligt nuvarande bestämmelser redovisar och betalar arbetsgivare innehållen preliminärskatt för anställda (skatteavdrag) och arbetsgivaravgifter varje månad. Uppbördsdeklarationen innehåller uppgift om underlaget för beräkning av skatteavdrag och arbetsgivaravgifter, dvs. företagets totala lönesumma och andra ersättningar eller förmåner som ingår i underlaget. Någon löpande redovisning sker inte för vilka arbets- eller uppdragstagare avdragen och avgifterna betalas. Först i samband med att arbetsgivare lämnar kontrolluppgift till skattemyndigheten anges för vilka personer skatter och avgifter avser.

Kontrolluppgift skall lämnas senast den 31 januari under taxeringsåret (3 kap. 58 § LSK). Det innebär att skatteavdrag och arbetsgivaravgifter som betalas i början av år 1997 inte kan kopplas till en enskild arbetstagare förrän ett år senare. Det nyligen beslutade systemet med skattekonto och skattedeklaration innebär inte någon ändring av dessa förhållanden (prop. 1996/97:100, bet. 1996/97:SkU23, SFS 1997:483).

Den nu beskrivna ordningen med att skatteavdragen individualiseras på arbetstagare först i samband med kontrolluppgiften infördes år 1980 (prop. 1978/79:161, bet. 1978/79:SkU50, SFS 1979:489). Tidigare lämnades vid varje uppbördstillfälle specificerade uppgifter om för vilka arbetstagare den innehållna skatten avsåg. Undantag gjordes för offentliga arbetsgivare samt företag med minst femtio arbetstagare där

specifikationen av den innehållna skatten på arbetstagarna fick ske först i samband med årets sista uppbörd.

Emellertid fanns efter 1980 års kontrolluppgiftsreform en skyldighet för arbetsgivare med högst fyra arbetstagare att lämna uppgift om arbetstagarens namn och personnummer vid varje uppbörd. Vidare kunde skatteförvaltningen besluta att även annan arbetsgivare löpande skulle lämna specificerade uppgifter när särskilda skäl förelåg.

Det obligatoriska uppgiftslämnandet för de minsta företagen togs bort i samband med att det samordnade systemet för uppbörd av innehållna skatter och arbetsgivaravgifter infördes (prop. 1983/84:167, SFS 1984:669). Möjligheten för skattemyndigheten att när särskilda skäl föreligger besluta att en arbetsgivare förutom uppbördsdeklaration skall lämna specificerade uppgifter om avdrag för preliminär skatt för varje arbetstagare har emellertid behållits (55 § 1 mom. UBL). I den nya skattebetalningslagen, SBL, som ersätter bl.a. UBL, har denna kvarstående rest av det tidigare systemet med specificerade uppgifter slutligen tagits bort. Härigenom finns det begränsade möjligheter att löpande individualisera skatteavdragen. Den möjlighet som står till buds är att förelägga den som är eller kan antas vara deklarationsskyldig att lämna uppgift, visa upp handling eller lämna över en kopia av handling som behövs för kontroll av deklarationen (14 kap. 3 § SBL). Härigenom kan kontroll ske först i efterhand av de skattedeklarationer som en arbetsgivare löpande ger in.

Behovet av löpande kontroll

Den ekonomiska brottsligheten består bl.a. i att arbetstagare arbetar svart åt arbetsgivare. Löntagare kombinerar ibland den svarta lönen med bidragsfusk, t.ex. A-kassa eller sjukpenning (se t.ex. avsnittet om ekonomisk brottslighet i taxi). Ett sätt att komma till rätta med den svarta arbetskraften är att göra besök på arbetsplatser för att se vilka personer som arbetar där.

Inom ramen för PEK-projekten (Preventiv Ekonomisk Kontroll) samarbetar polis och skatteförvaltning med andra myndigheter för att på frivillig väg få näringsidkare att registrera rörelsen, bl.a. för redovisning och betalning av arbetsgivaravgifter. I "Operation Krogsanering" och liknande samverkansprojekt kontrolleras bl.a. vilken personal som finns på arbetsplatsen. Nyligen har Skatteflykskommittén föreslagit att skattemyndigheterna skall få behörighet att avkräva legitimation i syfte att få identiteten fastställd på personer som driver eller är verksamma i en rörelse (SOU 1997:86). Behovet av identitetskontroll

har gjort sig särskilt gällande inom den tillfälliga försäljningen.

En erfarenhet av kontrollverksamheten av bl.a. restauranger och tillfällig försäljning, är att påfallande många arbetstagare har börjat sitt arbete praktiskt taget samma dag som kontrollen utförts. En sådan uppgift är svår att kontrollera. Det går inte med hjälp av uppbördsdeklarationer om preliminärskatt och arbetsgivaravgifter som arbetsgivaren tidigare redovisade under året. Det går heller inte att någon månad senare kontrollera om preliminärskatt och arbetsgivaravgifter redovisats för den aktuella löntagaren. Inte heller finns det någon möjlighet att kontrollera om de skatteavdrag och arbetsgivaravgifter som löpande betalats under året i slutändan avser samma person som finns angiven på den årliga kontrolluppgiften. Dessa brister är allvarliga och gynnar direkt ekonomisk brottslighet vilket bl.a. visat sig i städbranschen.

Uppbördsdeklarationen kan inte heller användas för att kontrollera om en arbetstagare under samma månad lyfter både lön och bidrag (sjukpenning, A-kassa).

Som nämnts innehåller inte skattedeklarationen (uppbördsdeklarationen) uppgifter om för vilka personer skatteavdrag och arbetsgivaravgifter betalas.

Den möjlighet som skattemyndigheten har enligt nu gällande UBL att, när särskilda skäl föreligger, besluta att arbetsgivare i samband med uppbördsdeklarationen skall lämna specificerade uppgifter om skatteavdrag tillämpas bl.a. i Stockholm för restaurangsektorn. Denna metod för kontroll kan inte tillämpas med det nya skattekontosystemet. I stället finns en möjlighet att i efterhand begära in uppgifter för kontroll av skattedeklarationen.

I andra länder är det vanligt med specificerade uppgifter i samband med uppbörden av socialavgifter. Skälet till detta är nog inte så mycket kontrollaspekten utan snarare att uppbörden av socialavgifter inte som i Sverige är integrerad med skatterna. Uppbörden sköts i stället av ett särskilt socialförsäkringssystem och då krävs en individualisering av uppgifterna.

Månatlig specifikation över skatteavdrag och arbetsgivaravgifter

För att kunna få en bättre löpande kontroll av vilka personer som uppbär lön bör uppbördssystemet innehålla information om vilka arbetstagare skatteavdragen och arbetsgivaravgifterna avser. En sådan ordning skulle väsentligt förbättra myndigheternas fältkontroller. Vidare skulle en avstämning kunna göras av de löpande inbetalningarna

mot kontrolluppgiften.

Ett system för löpande specifikation över skatteavdrag och arbetsgivaravgifter kan se ut på olika sätt. Uppgifterna kan lämnas generellt av alla arbetsgivare. Det skulle medföra ett omfattande merarbete både för företag och skatteförvaltning samtidigt som den nya informationen i de flesta fall inte skulle tjäna något syfte eftersom den övervägande majoriteten av företagen är seriösa. Kostnaderna för ett generellt specifikationskrav är större än värdet av den information som erhålls.

Ett alternativ är att införa ett specifikationskrav endast i branscher med kända problem med svart arbetskraft, t.ex. inom restaurang-, bygg- och städbranschen. Nackdelen är emellertid även här att träffbilden blir för spridd. Det kan också vara svårt att få till stånd en klar branschindelning. Tillfällig försäljning kan knappast fångas upp genom en branschindelning.

Ett annat sätt är att i den nya SBL införa UBL:s regel om en möjlighet för skattemyndigheten att begära att arbetsgivare skall lämna en löpande specifikation över vilka personer arbetsgivaravgifter och skatteavdrag avser. Detta ger skattemyndigheten stor flexibilitet och ålägger inte stora grupper av företag en ökad uppgiftsskyldighet. Utredningen föreslår därför att skattemyndigheten skall kunna besluta att en arbetsgivare löpande skall ge in en specifikation. En sådan regel får anses komplettera den föreslagna ordningen att skattemyndigheten i efterhand kan begära in underlag för skattedeklarationen (14 kap. 3 § SBL).

Till skillnad mot vad som gäller enligt UBL bör det inte finnas några särskilda kvalifikationskrav för att skattemyndigheten skall kunna fatta ett beslut om specifikationkrav. Det är ett rimligt krav att arbetsgivare lämnar specificerade uppgifter utan att det måste föreligga misstanke om oegentligheter.

Specificerade uppgifter bör kunna krävas för nystartade företag i riskbranscher. Det kan också vara ett led i att myndigheten ökar uppmärksamheten på en eller flera branscher under något år, som t.ex. skett i Operation krogsanering och andra samverkansprojekt. Specifikationskravet kan också användas när skattemyndigheten misstänker att allt inte står rätt till eftersom skattedeklarationer ges in sent och företaget i övrigt lämnar ofullständiga uppgifter.

Bör specificerad uppgift kunna lämnas ut till enskilda?

För att komma till rätta med de svarta arbetena i städbranschen har vissa uppdragsgivare infört krav på att städentreprenörer löpande skall

ange vilken städpersonal som arbetar på arbetsplatsen. Härigenom kan uppdragsgivaren kontrollera att enbart behörig städpersonal finns på arbetsplatsen. På vissa byggarbetsplatser finns också ett system där underentreprenörer skall ange vilken personal som har tillträde till arbetsplatsen. Personallistor och identitetskontroll kan kombineras med krav på synliga namnbrickor.

När det gäller offentlig upphandling rekommenderar utredningen att den offentliga sektorn fortsättningsvis som huvudregel skall kräva att vid bygg- och anläggningsarbeten, flyttarbeten samt städentreprenader, all personal bär namnbrickor. Vidare skall huvud- eller totalentreprenören till uppdragsgivaren ge in aktuella listor med uppgift om vilken personal som utför arbetet (namn, personnummer samt om personal tillhör ett annat företag, företagets namn och organisationsnummer). Dessa krav skall tas in i avtalet och om villkoret inte följs skall avtalet kunna hävas.

Det är inte enbart uppdragsgivare eller huvudentreprenörer som kontrollerar vilken personal som finns på arbetsplatsen. Branschorganisationer och fackföreningar gör också arbetsplatsbesök i syfte att kontrollera att ingen svart arbetskraft anlitas.

De beskrivna kontrollsystemen är emellertid av begränsat värde eftersom ingen löpande kontrollerar att de som finns antecknade på namnlistor och identifierar sig med namnbrickor också är desamma för vilka arbetsgivare de facto betalat arbetsgivaravgifter och preliminär inkomstskatt. Kontrollsystemet skulle således förbättras ytterligare om skattemyndigheten fick lämna ut en arbetsgivares specificerade uppgifter över skatteavdrag och arbetsgivaravgifter.

Att kunna ta del av specificerade uppbördsuppgifter kan visserligen ha stor betydelse för egensanering och affärskontroll. Branschorganisationer kan då kontrollera sina egna medlemmar när de t.ex. får tips om svart arbetskraft hos dessa. Sådana uppgifter faller emellertid in under 9 kap. 1 § sekretesslagen. Föremålet för sekretessen är uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. För aktuella uppgifter är sekretessen absolut.

Vad som skulle kunna övervägas är att lätta på sekretessen i detta hänseende. Emellertid avslöjar sådana uppgifter inte enbart den enskildes inkomst- och skattemässiga förhållanden utan också näringsidkarens lönepolicy. Det finns således starka motiv för att bibehålla sekretessbestämmelserna på detta område. Inget hindrar dock en uppdragsgivare eller en uppdragstagare att ge in listor över entreprenadpersonalen till skattemyndigheten. Så har skett av Stockholms stad när det gäller städpersonal. Någon ändring av sekretessbestämmelserna föreslås således inte. Det bör räcka med att den som misstänker att

svart arbetskraft anlitas kan vända sig till skattemyndigheten med uppgift om vilken personal som är verksam på arbetsplatsen. Sådana uppgifter bör också kunna lämnas till andra myndigheter om misstanke föreligger om bidragsfusk, t.ex. till försäkringskassan.

17 Forskning

"Inom ramen för utredningen har en inventering gjorts av den forskning om ekonomisk brottslighet som bedrivits vid svenska universitet och högskolor under åren 1990-1995. Inventeringen ger bilden av ett påtagligt försummat forskningsområde."

- Utredningen om ekobrottsforskning (SOU 1996:84)

Utredningens bedömning och förslag: För att med framgång bekämpa ekonomisk brottslighet krävs ökade kunskaper. Samhället måste därför kraftfullt satsa på forskning.

Den ekonomiska brottsligheten är i dag internationell. Genom samarbete med andra länder kan vi få kunskap om lämpliga metoder för att förebygga och på annat sätt motverka ekonomisk brottslighet.

Skälen för utredningens bedömning och förslag

Forskning om branscher

I vårt arbete med att kartlägga olika branscher som är utsatta för ekonomisk brottslighet har vi funnit att det finns lite forskning på området. Som framgår av avsnitten om de olika branscherna har vi därför sökt kunskap på annat sätt, t.ex. genom RSV:s branschbeskrivningar, kontakter med branschorganisationer och fackförbund m.m. Beroende på vilket material som funnits har kartläggningen blivit av skiftande kvalitet och omfattning. Samtidigt är det svårt att jämföra branscherna med varandra. Kunskapen är också liten om den ekonomiska brottsligheten i många branscher. Särskilt bland kontantbranscherna finns det många grenar som vi misstänker är utsatta för ekonomisk brottslighet; misstankar som vi inte kunnat belägga på grund av brist på material.

Utredningen anser därför att det finns ett mycket stort behov av

forskning när det gäller ekonomisk brottslighet i olika branscher. Genom forskning skapas förutsättningar för att täcka in ett brett kunskapsfält, väsentligt bredare än om enbart enskilda myndigheter utreder inom sitt område. Forskning är här särskilt viktigt eftersom ekonomisk brottslighet till sin natur är mångfacetterad och avser många typer av brott. Det är därför mycket angeläget att sådan forskning kommer till stånd.

I propositionen Forskning och samhälle (prop. 1996/97:5) anges ekobrottslighet som ett prioriterat forskningsområde.

I en uppsats som bifogats betänkandet har professor Dan Magnusson pekat på en möjlig väg att kartlägga branscher (se bilaga 4). Det är att använda statistik om restförda skatter och avgifter som en första indikation på ekonomisk brottslighet i olika branscher. I kombination med andra uppgifter kanske en schematisk bild kan redovisas varje år om indikationer på skatteundandragande i olika branscher.

Utredningen om ekobrottsforskning m.m.

Utredningen om ekobrottsforskning konstaterade att det från samhällets sida görs stora ansträngningar för att minska den ekonomiska brottsligheten (SOU 1996:84). Men samtidigt är kunskapen om den ekonomiska brottslighetens omfattning, former och konsekvenser mycket bristfällig. Slutsatsen var därför att det inte kunde råda någon tvekan om det angelägna i att få till stånd en långsiktig kunskapsutveckling på detta område. Vi delar den uppfattningen.

Redan Ekobrottskommissionen konstaterade i rapporten Forskning om ekonomisk brottslighet (1983) att det inte fanns någon självständig svensk forskningstradition när det gäller ekonomisk brottslighet. Någon egentlig förändring i detta hänseende har inte inträtt under de år som förflutit sedan dess.

Ekobrottsforskningen har nyligen behandlats i promemorian Forskning för rättsväsendet (Ds 1997:28). Där betonas också vikten av sådan forskning och nödvändigheten av att utvärdera olika insatser. "Inte minst när det gäller ekobrottslighet är det angeläget att forskningen på ett verksamt sätt kan bidra till att föra brottsbekämpningen framåt och göra den effektivare." (s. 69)

Forskning om olika former av ekobrott

Utredningen har upprepade gånger pekat på svårigheten att motverka ekonomisk brottslighet eftersom den i regel sker i det tysta. Att brotts-

ligheten inte uppmärksammas får till följd att vi inte vet hur stor den är och vilka brott det är fråga om. Vi har klart för oss kärnan i brottsligheten; det är olika former av skatteundandraganden. Men vi blir mer osäkra när vi söker oss ut mot kanterna. Vi vet att det utöver olika former av skatte- och avgiftsundandraganden rör sig om konkursbrottslighet, bidragsbedrägerier, arbetsmiljöbrott, insideraffärer, korruption och miljöbrott, men vi är oklara över hur omfattande brottsligheten är. Ännu mer osäkra är vi om den organiserade ekonomiska brottsligheten. Det gäller penningtvätt och infiltration av den reguljära ekonomin.

Det är svårt att föreslå metoder mot ekonomisk brottslighet när man samtidigt är osäker på vilka brotten är, under vilka omständigheter de begås och omfattningen av brottsligheten. Detta gäller också om den branschspecifika brottsligheten. Våra kunskaper är begränsade och fragmentariska. Det är i dag inte möjligt att bilda sig ens en ungefärlig uppfattning om den ekonomiska brottslighetens omfattning. Siffrorna är bara uppskattningar och svävar mellan 50-150 miljarder kr. En skillnad motsvarande 7-8 procent av BNP eller annorlunda uttryckt 10 000 kr per invånare i Sverige. Kunskaperna måste således öka väsentligt. Här har vi också mycket att lära av andra länder eftersom det är mycket som tyder på att det är stora likheter när det gäller sådan brottslighet i västvärlden. Således behövs det forskning om brotten, metoderna och omfattningen.

Det kan nämnas att i Norge påbörjades under våren 1992 ett forskningsprogram om ekonomisk brottslighet. Genom forskningen skall kunskaperna öka om brottsligheten i syfte att stödja utformningen av regelsystem. Prioritet ges till projekt som kan ge sådan kunskap som kan omsättas till konkreta insatser för att förebygga ekonomisk brottslighet.

Framtidsinriktad forskning

Eftersom ekonomisk brottslighet enbart kan bekämpas effektivt genom förebyggande metoder är det nödvändigt att försöka hålla jämna steg med brottsligheten eller helst ligga något före. Det är möjligt att en mer framtidsinriktad forskning kan ge värdefulla uppslag om vilka luckor eller sårbara ytor som håller på att utvecklas. Det kan vara allt från nya stödsystem till förändringar i vår omvärld.

Vårt medlemskap i EU har ändrat förutsättningarna för den ekonomiska och organiserade brottsligheten. Redan nu har nya former av exempelvis moms- och punktskattebrott konstaterats. Dessa brott gäller stora belopp.

Allt eftersom handelsutbytet och kontakterna med öststaterna ökar blir det också viktigare att få ökad kunskap om den organiserade brottslighet som finns där.

Forskning om etik och förhållningssätt

Den traditionella brottslingen bryter mot regler, vilket *direkt* drabbar fysiska personer. Den som ägnar sig åt ekonomisk brottslighet, t.ex. genom skatteundandraganden, bryter också mot regler. Dessa brott drabbar emellertid ett abstrakt fenom, nämligen staten. Medborgarna drabbas härigenom enbart *indirekt*. Denna skillnad mellan direkt och indirekt skada – och den besläktade skillnaden mellan individ och kollektiv – genomsyrar vårt etiska förhållningssätt. Trots att den ekonomiska brottsligheten sammantaget medför större skada än vanliga förmögenhetsbrott upplevs många gånger den traditionella brottsligheten som mer hotfull. Detta påverkar i sin tur det sätt på vilket vi använder våra resurser och hur vi bygger upp samhället. Följdriktigt är också våra institutioner inriktade på traditionell brottslighet.

Sverige är ett högt utvecklat välfärdssamhälle som kännetecknas av relativt höga marginalskatter och ett omfattande bidragssystem. Denna modell har både positiva och negativa effekter. Viktiga negativa effekter är att höga skatter och bidrag skapar skatteundandraganden resp. bidragsfusk. Om vi hade varit fullt medvetna om dessa negativa effekter hade vi kanske anpassat skatte- och avgiftssystemen i större eller mindre omfattning.

Dessa aspekter om brottslighet har på ett sätt berörts i avsnittet om samhällsfördraget, den nationella kampanjen mot svartjobb. En viktig ingrediens där är att synliggöra fusket och vilka belopp den ekonomiska brottsligheten omsätter. Härigenom ökar både förståelsen för ekobrottsbekämpningen och möjligheten till ett individuellt ställningstagande mot svartjobb.

För att komma till rätta med ekonomisk brottslighet krävs att man arbetar på flera plan, framför allt förebyggande genom att inte skapa institutionella lösningar och system som möjliggör ekonomisk brottslighet. Ett sådant brett förhållningssätt förutsätter att vi moraliskt får klart för oss hur vi förhåller oss till olika slags brottslighet. Frågan är om inte forskning om etik och moraliska förhållningssätt kan lära oss något om ekonomisk brottslighet och hur den skall angripas.

18 Myndighetssamverkan

I samma utsträckning som sekretess hindrar utbyte av information mellan myndigheter underlättar den verksamheten för ekonomiska brottslingar.

Utredningens bedömning och förslag: Myndighetssamverkan är en bra metod för att bekämpa ekonomisk brottslighet. Metoden kan bli effektivare med ett organiserat erfarenhetsutbyte mellan myndigheterna. Det är en uppgift för Ekobrottsmyndigheten att se till att detta sker. Sekretessregler är ett hinder i den gemensamma verksamheten. Uppgifter måste kunna lämnas mellan myndigheterna och enhetliga regler om sekretess måste gälla myndigheter som samverkar i kampen mot den ekonomiska brottsligheten. Detta bör övervägas av den särskilde utredare som Regeringen har tillsatt för att utreda sekretess vid bekämpning av ekonomisk brottslighet.

Skälen för utredningens bedömning och förslag

Olika myndigheter ansvarar för olika gemensamma intressen

Myndigheterna har ansvar för olika uppgifter när det gäller granskning och kontroll av näringsidkare. En del myndigheter är statliga, andra är kommunala. Myndigheterna bevakar i regel var och en inom sitt ansvarsområde sina frågor. Under senare tid har myndigheterna, när det gäller bekämpning av ekonomisk brottslighet, allt mer kommit att arbeta tillsammans.

Ekonomisk brottslighet kan som anförts i kapitel 2 om den ekonomiska brottsligheten förekomma som en rad olika brottstyper. Vanliga ekonomiska brott är skattebrott och borgenärsbrott. Bekämpandet av brott är i första hand ett statligt intresse. Ansvaret för detta faller huvudsakligen på polisen och åklagarna. Beskattning är också ett statligt intresse och för detta har skatteförvaltningen ansvaret. När det gäller indrivning av såväl statens som enskildas fordringar faller an-

svaret på kronofogdemyndigheterna.

På senare tid har också miljöbrott kommit att räknas till de ekonomiska brotten. När det gäller miljöfrågor har Naturvårdsverket det övergripande ansvaret och länsstyrelse och kommun har ett viktigt tillsynsansvar.

Länsstyrelsen har ansvar för många olika sakområden. Två sådana där det förekommer ekonomisk brottslighet är yrkestrafiken och restauranger med serveringstillstånd. För yrkestrafiken svarar länsstyrelsen både för tillstånd och tillsyn. Ansvaret för serveringstillstånd och tillsyn av dessa vilar i första hand på kommunerna medan länsstyrelserna har ett regionalt ansvar i vilket bl.a. ingår aktioner som Operation krogsanering.

Varje myndighet sköter självständigt åliggandena inom det egna ansvarsområdet. Det innebär att en viss verksamhet kan vara föremål för granskning eller annat intresse hos flera myndigheter samtidigt. En restaurang med serveringstillstånd står under direkt tillsyn av kommunen och polisen vad gäller alkoholserveringen. Kommunens miljöförvaltning har tillsyn över livsmedelshanteringen, yrkesinspektionen över arbetsmiljön, sotarmästaren över att fläktar och rökgångar fungerar osv. Restaurangens inkomster, skatter och avgifter granskas av skatteförvaltningen. Om restaurangen eller dess företrädare har skulder sköts dessa av kronofogden och om det förekommer misstankar om brott så hanteras dessa ofta av andra poliser än de som svarar för serveringstillstånd.

Att myndigheter samordnat sin verksamhet har varit undantag. Gemensamma aktioner och samverkan är metoder att möta oseriös verksamhet som fått rejält fäste först efter det att Krogsaneringsprojektet startade i Stockholms län år 1993.

Regional samverkan för bekämpning av ekonomisk brottslighet

Som ett led i kampen mot den ekonomiska brottsligheten har regeringen, genom förordningen (1995:736) om regional myndighetssamverkan för bekämpning av ekonomisk brottslighet, i varje län inrättat ett samverkansorgan som är knutet till länsstyrelsen. Det regionala samverkansorganet leds av landshövdingen och i detta ingår företrädare för åklagarmyndigheten, polismyndigheten, skattemyndigheten och kronofogdemyndigheten. Även företrädare för andra myndigheter, kommuner, näringsliv och organisationer kan knytas till samverkansorganet.

I samverkansorganets uppgifter ingår att skapa en samlad bild av

och tidigt uppmärksamma nya inslag i den ekonomiska brottsligheten, utarbeta en gemensam strategi för kampen mot den ekonomiska brottsligheten samt ta initiativ till gemensamma kontrollaktioner och utvärdera gjorda insatser. I arbetet deltar och verkar varje myndighet inom sitt ansvarsområde.

Samverkansorganen redogör i en rapport som upprättas i början på varje kalenderår för föregående års verksamhet. Rapporter sänds bl.a. till Riksåklagaren och det har gjorts år 1996 och 1997.

Gemensamma kontrollaktioner

Redan i mars 1994 gav Regeringen samtliga länsstyrelser i uppdrag att samordna insatserna på det regionala planet när det gällde tillsynen av restaurangbranschen. Dessa samordnade insatser har kommit att kallas *Operation Krogsanering*. Länsstyrelserna har i enlighet med regeringsbeslutet avrapporterat denna verksamhet vid årsskiftet 1995/96. Såvitt framgår av samverkansorganens rapporter avseende 1996, och för 1997 genom uppgifter i massmedia, har verksamheten ute i länen med denna samordnade tillsyn fortsatt med oförminskad styrka. Operation Krogsanering har kommit att bli en del av de regionala samverkansorganens verksamhet.

Alkoholinspektionen har på Regeringens uppdrag sammanställt de rapporter som länsstyrelserna har lämnat om Operation Krogsanering. Av sammanställningen framgår att i vad som kan sägas vara en kombinerad lednings- och arbetsgrupp har i 22 län deltagit företrädare för, förutom länsstyrelsen, skattemyndigheten, polismyndigheten och kronofogdemyndigheten. I 15 län har även kommunen i någon form deltagit. En kort redogörelse för hur Operation Krogsanering genomförts under år 1994 och 1995 finns i avsnitt 6.2 om ekonomisk brottslighet i Restaurangbranschen. Av redogörelsen framgår att resultaten och erfarenheterna av den samordnade tillsynen är goda.

Som ett led i Operation Krogsanering har under åren olika delar av restaurangbranschen granskats. I Gävleborgs län har man under 1996 specialgranskat serveringen vid festivaler och andra liknande evenemang. I ett annat län har man under en tid kontrollerat framför allt pizzerior.

I Gävleborgs län har inte endast serveringen utan alla typer av *försäljning vid tillfälliga evenemang* kontrollerats i samordnade aktioner (se avsnitt 7.8.9 om Tillfällig försäljning). Även Gotlands, Jönköpings, Kronobergs och Blekinge län har satsat gemensamma resurser på den tillfälliga försäljningen.

Förutom restaurangbranschen är det *yrkestrafiken* som varit föremål för flest gemensamma aktioner. Enligt RÅ-skrivelsen år 1997 har sådana aktioner företagits i ca hälften av länen. Inriktningen har i olika län koncentrerats på olika frågor. I Kalmar län har trafiklagstiftningen haft stor betydelse medan skatterevisioner mot såväl taxi som åkerier stått i centrum i t.ex. Stockholms och Malmöhus län.

Det är inte endast branscher som varit föremål för samordnade myndighetsinsatser även olika företeelser har granskats. *Bidragsfusk* och *konkurser* har funnits på dagordningen i många län. I län med *stora bygg- och anläggningsprojekt* är granskningen av dessa en stor fråga. Bland dessa finns t.ex. Öresundsbron (se avsnitt 12.5.22 om Byggbranschen).

Även de s.k. PEK-projekten som bedrivs på olika sätt i landet är en del i det myndighetsgemensamma arbetet.

Av de regionala samverkansorganens rapporter till Riksåklagaren i början på detta år framgår att nya aktioner pågår och planeras.

Preventiv Ekonomisk Kontroll (PEK)

PEK är en metod att förebygga ekonomisk brottslighet. Metoden har utvecklats i Göteborg och har därifrån spritt sig över landet framför allt under de senaste två åren. PEK i dess grundform innebär att myndigheter i samverkan söker upp och informerar företagare om vilka regler som gäller för näringsidkare. De myndigheter som framför allt driver PEK är polisen och skattemyndigheten.

I *Göteborg* har polisens EKO-rotel haft två personer som har ägnat sig åt PEK-verksamhet. På skattekontoren har olika personer ansvarat. Företrädare för polisen och skatteförvaltningen har sökt upp företagare och informerat om skatteregler, bokföringsskyldighet m.m. PEK har inte inriktats mot någon speciell bransch utan alla typer av verksamheter har sökts upp. Det typiska PEK-ärendet har börjat med ett tips. Därefter har kontroll skett av om företagaren varit registrerad i skatteregistren. Om inget anmärkningsvärt hittats har ärendet skrivits av. Om företagaren inte funnits i de register som han borde har ett besök gjorts. Förutom att lämna information har företagaren kunnat få hjälp med att fylla i blanketter och liknande. Vanligen har besöket mottagits positivt. Uppgifter från besöket har sparats för efterkontroll och taxering.

PEK är ett resurssnålt arbetssätt där man når ut till en stort antal företag som kan finnas i riskzonen för ekonomisk brottslighet. Som exempel kan tjäna några uppgifter från Göteborg. Där fick man 145

tips år 1995, varav 95 ledde till PEK-ärenden. Av dessa hittade man oegentligheter vad avser försäkringskassefrågor i 20 procent av fallen, F-skatt i 24 procent och mervärdesskatt i 22 procent. Skatterevisioner genomfördes i tio procent av fallen. Eftersom PEK är en förebyggande verksamhet överlämnas brottsmisstankar till annan polispersonal. Inom ramen för PEK har i Göteborg upptäckts flera fall av socialförsäkringsbedrägerier. Under 1995 upptäcktes sex fall av bedrägerier av förtidspensionärer. Enligt försäkringskassans beräkningar har dessa upptäckter resulterat i en besparing på drygt 17 miljoner kr avseende pensioner som annars skulle har betalats ut. Därtill kommer återkrav på 3,8 miljoner kr.

Av de rapporter som de regionala samverkansorganen lämnat till Riksåklagaren år 1997 framgår att PEK som arbetsmetod nu sprids över hela landet. I Stockholm har polisen, skattemyndigheten och försäkringskassan under 1995/96 genomfört ett PEK-projekt enbart riktat mot frisörer. Under ett år besöktes 151 salonger med 179 näringsidkare. Information lämnades om en näringsidkares skyldigheter. Som en följd av besöken utreds 28 ärenden av försäkringskassan. Av 179 näringsidkare hade endast 123 F-skatt eller A-skatt, dvs. att 56 näringsidkare inte betalade någon form av företagarskatt.

En viktig del i PEK-verksamheten är möjligheten att nå fram till rätt person med information. Ett problem har varit att det inte finns någon skyldighet för näringsidkare att registrera en ny verksamhet. I den nya skattebetalningslagen föreskrivs dock en sådan skyldighet för den som driver verksamhet med vilken följer skyldighet att betala arbetsgivaravgifter eller mervärdesskatt. Ett annat problem är sekrettessfrågorna, som vi tar upp nedan. Sammanfattningsvis skall sägas att PEK har stor betydelse som en resurssnål metod att förebygga och också upptäcka ekonomiska brott.

Erfarenheter av myndighetssamverkan

Den mest samlade och omfattande dokumentationen när det gäller myndighetssamverkan är rapporterna om Krogsanering under åren 1994-1995 som avlämnades av länsstyrelserna till Socialdepartementet vid årsskiftet 1995/96. Dessa rapporter varierar mycket både när det gäller omfång och sakligt innehåll. Alkoholinspektionen har i samband med att rapporterna sammanställts inhämtat vissa kompletterande uppgifter.

Mycket skiftande till omfång och innehåll är också de rapporter som de regionala samverkansorganen har lämnat år 1996 och 1997 till

Riksåklagaren m.fl. centrala myndigheter.

Även om ingen vetenskaplig eller mer systematisk utvärdering har gjorts av den myndighetssamverkan som nu har pågått över hela landet i varierande omfattning har aktionerna av dem som medverkat uppfattats som generellt sett framgångsrika. När det gäller Operation Krogsanering som är den mest väldokumenterade aktionen i alla avseenden framgår bl.a. när det gäller objektivt mätbara faktorer att de gemensamma aktionerna har lett till ett ökat antal återkallade serveringstillstånd och att antalet restauranger som är antecknade hos kronofogdemyndigheterna för att de har restförda skatteskulder har minskat. Aktionerna har fått stor uppmärksamhet i massmedia vilket torde ha haft en preventiv effekt även om det är svårt att mäta den.

Inte endast myndighetsföreträdarna har en positiv uppfattning om Operation Krogsanering utan även de som har utsatts för granskning vid myndighetsgemensamma besök har enligt rapporterna en positiv inställning till granskningsformen. Detta kan te sig något förvånande men för en restaurangföretagare som skall följa en mängd olika föreskrifter inom varierande områden kan det vara befriande att få ett inspektionsbesök i stället för tio.

Såvitt visats är de myndighetsgemensamma aktionerna verksamma för att förebygga och avslöja ekonomisk brottslighet. Dessa bör alltså fortsätta. Vilken strategi som är den bästa för ett visst projekt eller vilka som skall deltaga, omfattning och andra förutsättningar är beroende av vad man vill och kan åstadkomma. Andra faktorer av betydelse är var i landet aktionen skall genomföras och hur mycket resurser som finns för den aktuella uppgiften. Det finns inte en enda modell som gäller för detta arbete. Ett sätt att utveckla denna metod att bekämpa ekonomisk brottslighet är att myndigheterna på ett mer organiserat sätt utbyter erfarenheter. *Erfarenhetsutbyte* bör ske både mellan myndigheter av samma slag men också mellan myndigheter med olika befogenheter. Det är närmast en uppgift för den nya Ekobrottsmyndigheten att se till att erfarenheterna av myndighetssamverkan sprids.

Problem med sekretess vid myndighetssamverkan

I de regionala samverkansorganens rapporter har tagits upp ett flertal företeelser och problem som kan motverkas eller förhindras med regeländringar. Flera av de förslag som har förts fram har lett till fortsatt utredning, t.ex. rörande associationsrättsliga problem, bulvanfrågor och sekretess.

Ett problem som framför allt togs upp i 1996 års rapporter rör

själva arbetsmetoden med myndighetssamverkan vid i första hand gemensamma kontroller. Det är att sekretesskyddade uppgifter inte fritt kan lämnas mellan de myndigheter som deltar i ett projekt. Problemet består av flera delar. Myndigheterna får inte fritt utbyta sekretessbelagda uppgifter utom i vissa särskilda fall. När reglerna skall tillämpas råder osäkerhet om vad som gäller i det enskilda fallet. Det kan i praktiken innebära att en uppgift får lämnas till en eller flera av de närvarande myndighetsföreträdarna men inte till en annan. Om och när man finner att en uppgift kan röjas enligt gällande regler så uppkommer nästa problem. Myndigheterna har olika sekretessbestämmelser, vilket kan medföra att en sekretessbelagd uppgift blir offentlig hos den myndighet som mottar uppgiften.

I rapporterna från Operation Krogsanering har inte nämnts något om problem med hanteringen av sekretesskyddade uppgifter. Detta förklaras till viss del av att det finns en reglering av sekretessfrågorna i alkohollagen och sekretesslagen. Enligt 8 kap. 2 § alkohollagen är skattemyndigheten, polismyndigheten och kronofogdemyndigheten skyldiga att lämna kommunen och länsstyrelsen de uppgifter som behövs för tillsynen av restauranger med serveringstillstånd. I 9 kap. 24 § sekretesslagen finns en sekretessbestämmelse till skydd för den enskildes personliga och ekonomiska förhållanden som är tillämplig hos kommun och länsstyrelse i dessa ärenden. Den reglering som finns för tillsyn av dem som har serveringstillstånd löser dock inte alla problem med uppgifter som kan förekomma vid myndighetsgemensamma aktioner mot restauranger. Ett exempel är att inte alla uppgifter som är sekretessbelagda hos polisen med nödvändighet omfattas av sekretess hos andra deltagande myndigheter.

För att myndighetssamverkan skall vara effektiv och för att samarbetet skall fungera smidigt krävs i princip att relevanta uppgifter kan lämnas fritt och att den sekretess som gäller hos den myndighet som lämnar en uppgift också gäller hos den mottagande myndigheten.

Olika sekretessregler för samma sakförhållande

I det regionala samverkansorganet ingår landshövdingen och företrädare för åklagarmyndigheten, polismyndigheten, skattemyndigheten samt kronofogdemyndigheten. För de olika myndigheterna gäller olika regler om sekretess och det innebär också, eftersom någon sekretessreglering inte finns för samverkansorganets verksamhet, att olika regler gäller för den gemensamma verksamhet som bedrivs i samverkansorganet. Regler om sekretess finns i sekretesslagen (1980: 100).

Rent allmänt gäller för uppgifter i *länsstyrelsens* verksamhet att de i huvudsak är offentliga. Det finns spridda bestämmelser i sekretesslagen som är tillämpliga på delar av länsstyrelsens verksamhet. När det gäller t.ex. en uppgift om enskilds inkomst från en viss arbetsgivare så omfattas den inte av sekretess om den lämnas i ett ärende om tillstånd till yrkestrafik. Om samma uppgift lämnas vid tillsyn av en restaurang gäller sekretess enligt 9 kap. 24 § sekretesslagen, vilket innebär att uppgiften kan lämnas ut om inte den enskilde *lider skada eller men* av det.

Uppgifter som förekommer inom *exekutionsväsendet* är i huvudsak sådana att de är offentliga. Enligt 9 kap. 19 § sekretesslagen gäller dock sekretess för uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider *avsevärd skada* eller *betydande men* om uppgiften röjs.

För samma uppgifter, dvs. enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, gäller enligt 9 kap. 1 § sekretesslagen inom skatteförvaltningen absolut sekretess. Uppgifter om en enskild persons yrkanden om avdrag för olika utgifter eller från vem någon erhållit lön är således i princip sekretessbelagda.

Hos polisen och åklagarmyndigheten gäller sekretess för uppgift om enskilds personliga och ekonomiska förhållanden om det kan antas att den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs (9 kap. 17 § sekretesslagen). Det finns också sekretessbestämmelser som tar sikte på intresset av att förebygga och beivra brott.

Samma sakuppgift omfattas av olika sekretesskydd beroende på hos vilken myndighet i det regionala samverkansorganet som uppgiften finns. Bilden kompliceras av att ytterligare myndigheter ofta deltar i samverkan.

Uppgiftslämnande och överföring av sekretess

Sekretessbelagda uppgifter får inte lämnas ut till enskilda och inte heller till andra myndigheter (1 kap. 2 och 3 §§ sekretesslagen). Sekretessbelagda uppgifter får inte heller röjas mellan olika verksamhetsgrenar inom en och samma myndighet. Från dessa regler finns undantag av olika slag.

Enligt 1 kap. 5 § sekretesslagen utgör inte sekretess hinder mot att uppgift lämnas ut, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten skall kunna fullgöra sina uppgifter. Regeln gäller således inte när en mottagande myndighet har behov av en uppgift.

Ytterligare regler om undantag från förbudet att yppa sekretessbelagda uppgifter finns i 14 kap. sekretesslagen. Ett viktigt sådant är att uppgifter får lämnas om uppgiftskyldighet följer av lag eller förordning. Sådana sekretessbrytande bestämmelser finns t.ex. i 8 kap. 2 § alkohollagen. Uppgift får också enligt den generella bestämmelsen i 14 kap. 3 § sekretesslagen lämnas till annan myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda. En avvägning måste göras från fall till fall.

Oavsett om en uppgift får lämnas eller inte så blir uppgiften offentlig hos en mottagande myndighet om det inte finns en regel om sekretess för den ifrågavarande uppgiften som är tillämplig hos denna myndighet. I vissa fall överförs dock den sekretess som gäller för en viss uppgift från den ena myndigheten till den andra.

I 13 kap. sekretesslagen finns bestämmelser om överföring av sekretess. Överföring sker när myndighet erhåller uppgift för verksamhet som avser tillsyn eller revision, forskningsverksamhet, arkivering och förhandling med arbetstagarorganisation. Överföring av sekretess sker inte om det hos den mottagande myndigheten finns en sekretessbestämmelse som är tillämplig på den ifrågavarande uppgiften.

Vad kan göras åt sekretessproblemen?

För att den myndighetsgemensamma verksamheten skall bli effektiv måste uppgifter som behövs för verksamheten fritt kunna lämnas mellan olika deltagande myndigheter. Det innebär inte att alla uppgifter skall kunna lämnas i sådana sammanhang utan det är endast fråga om de uppgifter som behövs för att det gemensamma arbetet skall bli så framgångsrikt som möjligt. Sekretessproblemen hos de regionala samverkansorganen kan, även om de hänger samman, spaltas upp i tre delar.

Den första delen gäller den gemensamma verksamheten och då framför allt kontrollaktionerna. Dessa omfattas när det gäller det förberedande arbetet av en sekretessbestämmelse i 4 kap. 1 § sekretesslagen Där stadgas att sekretess gäller för uppgift om planläggning eller annan förberedelse för inspektion, revision eller annan granskning, som myndighet har att företa, om det kan antas att syftet med granskningsaktionen motverkas om uppgiften röjs. Sekretess gäller inte endast hos den myndighet inom vars ansvarsområde granskningen i praktiken sker utan även hos de myndigheter som biträder denna. Bestämmelsen kan således hindra att uppgifter om planerade kontrollaktioner läcker ut i

förväg. Däremot hindrar inte denna bestämmelse att uppgifterna blir offentliga när aktionen genomförts om det t.ex. inte är så att de insamlade uppgifterna skall användas vid en ny kontroll. När det däremot gäller polisens kontroller vid en gemensam aktion är i första hand 5 kap. 1 § sekretesslagen tillämplig såväl hos polisen som hos myndigheter som biträder denna. Vilken bestämmelse som skall tillämpas på en stundtals gränsöverskridande verksamhet är inte alltid klart. Det lämpligaste är att verksamheten hos det regionala samverkansorganet regleras särskilt när det gäller sekretess för gemensamma aktioner.

De andra två problemen gäller uppgiftslämnande. De uppgifter som lämnas vid myndighetssamverkan är av två slag. Det är dels fråga om uppgifter om den egna verksamheten som inte skall användas hos den myndighet som får uppgifterna. Exempelvis kan polisen och skattemyndigheten ha behov av att informera andra samverkande myndigheter om t.ex. en pågående utredning eftersom denna annars skulle kunna spolieras av en gemensam aktion. Om uppgifterna lämnas för att t.ex. polisen skall kunna fullgöra sin verksamhet så får uppgifterna yppas enligt 1 kap. 5 § sekretesslagen. Är det däremot så att uppgifterna behövs för att inte spoliera en gemensam aktion då är inte den regeln tillämplig utan i allmänhet den generella bestämmelsen i 14 kap. 3 § sekretesslagen. Den andra typen av uppgifter är sådana som finns hos en myndighet och som kan underlätta en annan myndighets verksamhet. Om dessa uppgifter skall få röjas kan bero på om det finns en regel om uppgiftslämnande. I annat fall gäller den generella regeln om intresseavvägning i 14 kap. 3 §.

Båda typerna av uppgifter bör fritt kunna lämnas mellan myndigheter, oavsett var behovet av dem finns. Att bekämpa den ekonomiska brottsligheten är ju ett gemensamt intresse och målsättningen för verksamheten i det regionala samverkansorganet. När det gäller dessa frågor så finns det anledning erinra om att myndigheternas befogenheter och ansvarsområden inte är anpassade för att bekämpa den ekonomiska brottsligheten. I samma utsträckning som sekretess hindrar utbyte av information mellan myndigheter underlättar den verksamheten för ekonomiska brottslingar.

Reglerna bör utformas så att i praktiken den sekretess som gäller hos en viss myndighet gäller även när uppgiften har överförts till en annan myndighet. En annan aspekt är att myndigheterna vid regional samverkan är ett särskilt organ som har till uppgift att bekämpa ekonomisk brottslighet. Det innebär att verksamheten i de regionala samverkansorganen bör omfattas av särskilda sekretessregler.

En strävan måste vara att reglerna blir enhetligare. Det minskar också det problem som finns i dag med att tillämpa alla de olika regler

som gäller i olika skeden av t.ex. en kontrollaktion. I sammanhanget måste också beaktas andra samverkansformer som förekommer och kan förväntas i framtiden.

Regeringen har den 10 april 1997 tillkallat en särskild utredare att utreda frågor om sekretess vid bekämpning av ekonomisk brottslighet (dir. 1997:61). I uppdraget ingår att se över sekretessfrågorna vid olika former av myndighetssamverkan. De frågor som Branschsaneringsutredningen har tagit upp ovan utgör en del av de problem som bör beaktas i detta arbete.

19 Samhällsfördraget

"Når det gjelder økonomisk kriminalitet er problemet et helt annet, den er ikke*synbar* på samme måte, og synbarhet er forutsetning for mottiltak. Lovbruddet er som regel (men ikke alltid) komplisert. Kanhende vet vi ikke engang at vi har tapt penger på grunn av en straffbar handling. Ingen har varslet oss, og de som vet noe ønsker å vare tause."

– förstestatsadvokat Morten Eriksen, ØKOKRIM

19.1 Inledning och sammanfattning

Den ekonomiska brottsligheten är av komplex natur genom att den omfattar många företeelser, branscher och områden. För att enbart exemplifiera en del av den ekonomiska brottsligheten, nämligen svartjobben, förutsätts att någon vill arbeta svart (arbetstagare eller näringsidkare), någon som anlitar eller förmedlar svartjobb (ett företag eller svartjobbaren själv) och slutligen en köpare (beställaren), som i och för sig kan vara omedveten om bakomliggande svartjobb. För arbetstagaren kan arbetet kombineras med bidragsfusk (socialförsäkringar). Företaget kan också ägna sig åt bidragsfusk (företagsstöd), andra skatteundandraganden än som avser svartjobbet, t.ex. brott mot miljölagstiftning och annan reglering av näringsverksamhet samt bedrägliga förfaranden mot köparen. Köparen slipper att betala mervärdesskatt, innehållen preliminär skatt och arbetsgivaravgifter. Bokförs arbetet på någon annan (företaget/förvaltningen) kan köparen för egen vinnings skull styra en del av arbetet till privatbostaden från företaget eller förvaltningen, t.ex. som ett led i ett mutbrott. Genom svarta arbeten trängs seriösa företag undan vilket på sikt kan leda till att företagare förlorar sina företag och anställda sina arbeten.

Enbart av denna beskrivning framgår att ekonomisk brottslighet inte kan motverkas på ett förhållandevis enkelt sätt och med ett fåtal insatser. Det krävs en mängd förändringar för att komma till rätta med problemen. Det räcker inte heller med att en gång för alla genomföra ett antal förslag. Arbetet mot den ekonomiska brottsligheten måste bedrivas kontinuerligt för att utvärdera och förbättra insatserna samt att

hindra nya inslag av sådan brottslighet. Den nya Ekobrottsmyndigheten får en viktig roll i att kontinuerligt följa utvecklingen på ekobrottsområdet, bl.a. i olika branscher.

Som framgått av det föregående lämnar utredningen ett stort antal förslag inom olika sektorer. Utredningens målsättning är att motverka den ekonomiska brottsligheten från olika håll. Förslagen riktar sig till olika parter och intressenter som har betydelse för den ekonomiska brottsligheten. De hittills redovisade förslagen kan sägas ingå i ett paket, som bör fyllas med ytterligare förslag i syfte att kraftfullt minska den ekonomiska brottsligheten. Meningen är att binda samman alla lösa trådändar till ett stadigt paket.

För de ytterligare förslag som utredningen för fram i detta avsnitt, är tanken att de skall leda fram till ett slags samhällsfördrag. Syftet är att bekämpa den ekonomiska brottsligheten med ett brett folkligt stöd. Först då kan den ekonomiska brottsligheten på allvar minska.

Utöver de förslag som redan redovisats föreslås följande.

1. Den ekonomiska brottsligheten inverkar negativt på landets ekonomi och på samhällsmoralen. Dessa abstrakta effekter skall *konkretiseras och synliggöras* för varje medborgare. Härigenom kommer insikten att öka om den ekonomiska brottslighetens negativa effekter för samhället samtidigt som engagemanget ökar mot svartjobb och andra oegentligheter.

2. De förslag som utredningen lägger kommer – i kombination med andra insatser inom ramen för regeringens samlade strategi mot ekonomisk brottslighet – att leda till högre skatteintäkter. Med andra ord kommer de oärliga att tvingas betala mer i skatt än nu. Ett sätt att synliggöra skadorna med den ekonomiska brottsligheten kan vara att betala tillbaka en del av de ökade skatteintäkterna till varje förvärvsarbetande person. Budskapet är att skatterna kan sänkas om fler gör rätt för sig. Ett annat sätt att synliggöra skadorna är att visa att den ekonomiska brottsligheten urholkat välfärdssystemet eftersom för lite pengar kommit in till statskassan. Följaktligen kan en del av de ökade skatteintäkterna användas till angelägna investeringar inom t.ex. sjukvård eller omsorg.

3. Genom att tydliggöra skadorna med den ekonomiska brottsligheten skapas en grund för att framgångsrikt genomföra en nationell kampanj mot svartjobb. Kampanjen kan ha flera inriktningar. Ett syfte kan vara att visa att svartjobb inte är särskilt lönsamt, varken för säljare eller köpare, om fler faktorer än enbart priset vägs in. Ett annat syfte, som också tydliggör skadorna, är att synliggöra den ekonomiska brotts-

lighetens offer. Det är företagare som förlorat sina företag och anställda som blivit arbetslösa.

4. Den ekonomiska brottsligheten är ett av våra största samhällsproblem. Varje år beräknas 50-150 miljarder kr omsättas i den svarta sektorn. Kampen mot den ekonomiska brottsligheten måste prioriteras. Förändringar av skatteregler och i välfärdssystemen m.m. måste i högre utsträckning än tidigare beakta risken för ekonomisk brottslighet. Alla förslag bör analyseras utifrån detta perspektiv. Mot denna bakgrund är alla regler som stimulerar kvitton, redovisning, insyn och öppenhet av godo.

19.2 Tydliggöra skadorna

Utredningens bedömning och förslag: En av samhällets viktigaste uppgifter i kampen mot den ekonomiska brottsligheten är att för alla medborgare tydliggöra skadorna med denna brottslighet. Detta kan ske genom att de ökade skatteintäkterna till följd av ekobrottsbekämpning betalas tillbaka till skattebetalarna eller används till angelägna investeringar i välfärdssystemet.

Skälen till utredningens bedömning och förslag

I inledningen angavs att den ekonomiska brottsligheten måste bekämpas på flera plan och med många olika insatser. Bakgrunden är att den ekonomiska brottsligheten påverkar de flesta samhällsområden. Ett problem med den ekonomiska brottsligheten är svårigheten att kvantifiera skadorna och över huvud taget sätta fingret på den.

De uppskattningar om skadeverkningarna som utredningen tidigare redovisat är enbart uppskattningar. Upptäcks inte exempelvis skattebrott, bidragsbedrägerier och brott mot miljölagstiftning går livet vidare som vanligt. Ekonomisk brottslighet har sällan något individuellt offer. Offret är till sin natur ett kollektiv. Det är skattebetalarna som drabbas, miljön eller de konkurrerande företagen. Det är inte som vid förmögenhetsbrott, där en viss person eller ett visst företag konkret drabbats av en skada. En individuell skadelidande reagerar på det inträffade och får stöd och sympati. Enbart på ett övergripande plan tillvaratas det osynliga kollektivets intressen.

Slutsatsen är således att det är nödvändigt att tydliggöra den ekono-

miska brottslighetens skador. Först då kan samhället få acceptans för en effektiv bekämpning av den ekonomiska brottsligheten och var och en medverka till att brottsligheten minskar. Särskilt viktigt är att få många människor att konkret motverka ekonomisk brottslighet eftersom en stor del av brottsligheten är vardaglig och berör stora grupper. Det gäller t.ex. svarta arbeten.

De förslag som utredningen för fram är på flera punkter av ingripande natur. Det gäller t.ex. licensavgiften. Skälet är övertygelsen om att andra metoder inte biter på den ekonomiska brottsligheten. Problemen är också så stora att den ekonomiska brottsligheten måste stävjas nu. I annat fall kan den få ett alltför stadigt fotfäste. Genomförs inte stora förändringar nu kommer det i framtiden att vara mycket svårt att få bukt med den ekonomiska brottsligheten. Vi står inför ett vägval. Antingen accepterar vi långtgående och ingripande metoder eller så fortsätter vi på traditionellt vis att täta sprickorna trots att vi anar att hela dammen hotar att sköljas bort.

Det är viktigt att skapa en *motivation* för de ingripande metoder som krävs för att minska den ekonomiska brottsligheten. Det krävs också ett folkligt stöd för att minska brottsligheten och nå effektivitet. Det räcker inte med lagstiftning och ökad kontroll utan det behövs också ett brett engagemang. Ett sätt att *tydliggöra* vilka belopp som undandras skattebetalarna genom den ekonomiska brottsligheten är att skattebetalarna genom sänkning av skatten får del av de ökade skatteintäkter som blir följden med ett genomförande av Branschsaneringsutredningens och andra förslag till följd av regeringens samlade strategi mot den ekonomiska brottsligheten. Härigenom visas att skatterna blir lägre om fler gör rätt för sig. Ett annat sätt kan vara att använda en del av intäkterna till amortering av statsskulden. Budskapet är att skulden minskar om fler gör rätt för sig. Ett tredje sätt kan vara att använda en del av medlen till angelägna satsningar inom exempelvis sjukvård eller omsorg för att visa hur den ekonomiska brottsligheten har försämrat trygghetssystemen. Det får ankomma på regering och riksdag att ange riktlinjerna för hur den ekonomiska brottsligheten lämpligast kan tydliggöras.

Genom att skatteintäkterna förbättras och en stor del av "överskottet" på ett konkret sätt går tillbaka till medborgarna kommer förståelsen för ekobrottsbekämpning att öka samtidigt som intresset för att ägna sig åt svartjobb och andra skatteundandraganden minskar. Meningen är att få till stånd en attitydförändring där det inte längre är acceptabelt att vara delaktig i den svarta ekonomin. Härigenom kommer skatteintäkterna att öka ytterligare.

Om den ekonomiska brottsligheten skall tydliggöras är det av stor

vikt att få en uppfattning om hur stora belopp det kan bli frågan om.

Såsom tidigare redovisats i utredningens delbetänkande "Licensavgift – en principskiss" (SOU 1996:172) varierar av naturliga skäl uppskattningarna om hur stort det totala skatteundandragandet är.

På senare tid har värdet av den ekonomiska brottsligheten beräknats till 100-150 miljarder kr (Skr. 1994/95:217). En försiktig beräkning av enbart skatteundandragandet under år 1991 har uppskattats till omkring 46 miljarder kr (Åke Tengblad, Århundradets skattereform). Om en femtedel av detta skatteundandragande skulle kunna stoppas med hjälp av olika insatser mot ekonomisk brottslighet skulle det innebära närmare 10 miljarder kr i ökade skatteintäkter. För varje skattebetalare skulle en årlig återbetalning då uppgå till 2 000 kr.

De totala ekonomiska konsekvenserna av de åtgärder som ingår i det samlade paketet är av naturliga skäl svåra att uppskatta. Vissa åtgärder, som exempelvis införandet av licensavgifter i vissa branscher är något lättare att kvantifiera eftersom licensavgiften i sig är ett skatteuttag som kan jämföras med det nuvarande skatteuttaget. Andra insatser, såsom skärpt kontroll vid offentlig upphandling är svårare att kvantifiera eftersom effekterna är betydligt svårare att uppskatta.

Även om licensavgifterna är något lättare att kvantifiera skall man samtidigt hålla i minnet att dessa inte gör anspråk på att täcka hela skatteundandragandet i respektive bransch. Här kan exempelvis en ökad medvetenhet hos allmänheten om effekterna av den svarta sektorn ge ytterligare effekter i dessa branscher. En långsiktig effekt av branschsanering kan vara att lönsamheten stiger till följd av att den illojala konkurrensen minskar. Höjd lönsamhet leder även det till ökade skatteintäkter.

För taxibranschen har de långsiktiga konsekvenserna av ett licensavgiftsystem beräknats till ökade skatteintäkter på 200-300 miljoner kr, vilket motsvarar 2-3 procent av omsättningen i branschen.

Licensavgift föreslås även för frisörbranschen. Denna bransch omsätter ca 4,5 miljarder kr. Om effekterna av licenssystemet skulle beräknas försiktigt till 2 procent även i denna bransch innebär det ett tillskott på 90 miljoner kr.

Den totala tillfälliga försäljningen kan uppskattas till omkring 12 miljarder kr. Inom dagligvaruförsäljningen uppskattas den tillfälliga försäljningen svara för 4-5 procent vilket motsvarar 5,5-6,5 miljarder kr. Utöver dagligvaruhandel kan den tillfälliga försäljningen uppskattas omsätta lika mycket i annan verksamhet varför slutsumman blir omkring 12 miljarder kr. Ett ökat skatteuttag som motsvarar 2 procent av omsättningen innebär 240 miljoner kr.

Specifika insatser föreslås inom entreprenadbranscherna städ, flytt

och bygg. Omsättningen inom städ och flyttbranscherna uppgår till 14 miljarder resp. 2 miljarder kr. I byggbranschen uppgår de årliga investeringarna till 112 miljarder kr och reparationerna till 79 miljarder kr. Eftersom dessa branscher tillhandahåller tjänster som är föremål för offentlig upphandling så omfattas de även av dessa förslag. Om de sammanlagda effekterna skulle resultera i ett skatteuttag på 1 procent så motsvarar det 2,1 miljarder kr i skatteintäkter.

Eftersom den offentliga upphandligen är så stor volymmässigt, minst 300 miljarder kr, är det naturligtvis mycket intressant att göra en beräkning av hur stora effekterna av förslagen avseende detta område kan bli. Inom den tid som funnits till förfogande har det inte funnits möjlighet till några närmare analyser.

En uppgift från SAF är att 13,6 procent av företagen anser sig ha blivit utkonkurrerade av oseriösa företag i samband med anbudsgivningar. Till viss del ingår de ovan uppräknade branscherna i totalsumman för offentlig upphandling. Men om 1 procent av den totala offentliga upphandlingen inte beskattas så innebär det ett skattebortfall på 1,5 – 2 miljarder kr.

Till detta kan läggas de 1,3–3,3 miljarder kr som årligen (1991 års siffror) utbetalas i ersättning till arbetslösa, sjukskrivna och förtidspensionärer som samtidigt arbetar svart (RRV 1995:32).

19.3 En kampanj mot svartjobb

Utredningens förslag: En nationell kampanj mot svarta arbeten genomförs. Till en början kan kampanjen inriktas på att visa att svarta arbeten inte är så ekonomiskt fördelaktiga som många tror. Kampanjen skall ske i samverkan med myndigheter, näringsliv och fackliga organisationer. Vidare bör offren för den ekonomiska brottsligheten synliggöras.

Skälen för utredningens förslag

Det är vanligt med svarta arbeten

Inom t.ex. restaurang-, städ- och byggbranschen samt yrkestrafiken är det förhållandevis vanligt med svart arbetskraft. När det gäller hushållstjänster torde flertalet arbeten vara svarta. I andra branscher förekommer svarta arbeten i varierande utsträckning.

Enligt vad som framkommit vid kontakter med branschföreträdare

och genom bl.a. skatteförvaltningens branschkartläggningar finns det en hel del arbetstagare som är beredda att arbeta svart. Det finns också en marknad för att köpa svarta tjänster. Det finns också företagare som organiserar och tillhandahåller svarta arbeten. LO-distriktet i Örebro län skickade under år 1996 ut en enkät till förbundsavdelningarna om förekomsten av ekonomisk brottslighet. Av svaren framgår att 80 procent anser att det förekommer ekonomisk brottslighet inom deras avtalsområde, bl.a. svart arbetskraft.

Det främsta motivet för de svarta tjänsterna är naturligtvis de skattevinster som görs. Den som arbetar svart får sin ersättning ograverad från inkomstskatt. Dessutom uppbärs kanske A-kassa samtidigt som svart lön utgår vilket sammantaget kan ge mer än en fördubblad lön. De som köper de svarta tjänsterna slipper det påslag som annars hade tagits ut för socialavgifter och inkomstskatt för arbetskraften. Dessutom undgår man mervärdesskatt. Risken för upptäckt är många gånger minimal eftersom affären görs upp direkt mellan två parter som båda tjänar på det svarta arbetet. Dessutom efterlämnar arbetet få spår i form av inköpsfakturor, transportsedlar m.m. som kan användas vid skattemyndigheternas revision. Enligt denna bild skulle både köpare och säljare enbart vinna på svarta arbeten. Detta är kanske också en beskrivning som de flesta anser vara riktig. Enligt en norsk undersökning från år 1992 svarade inte mindre än 79 procent av de tillfrågade att svarta tjänster köptes för att spara pengar (Per Arne Tufte, Svart arbeid, SIFO Rapport nr. 12-1994, s. 29). Av samma undersökning framgår att det är en utbredd uppfattning att svart arbete ger samma eller något sämre kvalitet som vitt arbete, men att arbetet sker till ett rimligare pris (s. 112). Men de svarta arbetena har även en baksida, som kommer att beröras i det följande.

Nackdelar med svarta arbeten

Även om priset för svarta arbeten är lägre än för motsvarande vita finns det skäl att ifrågasätta om köparen sparar så mycket som prisskillnaden anger. Utöver priset måste köparen kalkylera med kvalitet, olika risker och möjligheten att reklamera. Dessutom är det ett värde i sig att allt sker korrekt och lagenligt. Enligt den refererade norska undersökningen är det nödvändigtvis inte köparen som sparar mest (s. 29). Den som utför det svarta arbetet sparar inkomstskatt, socialavgifter och mervärdesskatt medan köparen kanske får priset nedsatt enbart motsvarande mervärdesskatten. Det förekommer också att det svarta priset grundas på orealistiskt höga ordinarie priser. Som tidigare

angetts är det en allmän uppfattning att svarta tjänster är billigare än vita. När denna attityd närmare skärskådades visade det sig att många köpare saknade tillräcklig prisinformation för att kunna göra en rimlig bedömning av prisskillnaden mellan svarta och vita arbeten.

Enligt Tjänstebeskattningsutredningens enkät synes priserna variera alltifrån att enbart mervärdesskatten "lyfts av" från det ordinarie priset ner till under 100 kr per arbetstimme (SOU 1997:17, s. 348). Variationen bedömdes inte som slumpmässig. De lägsta priserna förekom i situationer när arbetstagaren också uppbar A-kassa och därför inte behövde så hög timpenning eller när det fanns en relation mellan uppdragsgivare och uppdragstagare som motiverade ett vänskapspris. Ett vanligt pris på svarta elarbeten tycktes vara 160-190 kr per timme och för VVS-arbete 160-180 kr per timme. Måleri- och snickeriarbeten beräknades till 100-150 kr per timme. Det är dock vanligt att enbart mervärdesskatten "lyfts av" vilket höjer de angivna priserna något.

I den norska studien togs "anbud" in från företag avseende tre olika typer av arbeten (branscher); byte av stötdämpare på bil, uppförande av garagebyggnad resp. målning av byggnad. I anbuden redovisade företagen både svarta och vita priser. Det visade sig att prisdifferensen mellan svarta och vita arbeten var förhållandevis liten; bilreparation 19 procent, byggnadsarbete 5 procent och måleriarbete 6 procent (s. 140-149). Det bör tilläggas att undersökningen var av begränsad omfattning och att man därför måste använda resultatet med försiktighet. Slutsatsen av undersökningen är att köparen inte nödvändigtvis gör någon särskilt stor vinst genom att köpa svarta tjänster jämfört med motsvarande vita. Detta är anmärkningsvärt mot bakgrund av den allmänna uppfattningen att svarta tjänster är klart billigare än vita. En orsak till att köparen lätt kan bli "lurad" är att konkurrensen inte fungerar lika effektivt på den svarta marknaden som på den vita. Det kan vara ekonomiskt fördelaktigare för köparen att grundligt orientera sig om den vita marknaden och ta in flera vita anbud än att köpa svarta tjänster.

Vidare måste priset på det svarta arbetet ses i förhållande till arbetets kvalitet. Vinsten med att köpa svart kan snart omvandlas till en förlust om kvalitén är sämre än för motsvarande vita arbete. Från branschorganisationer görs det ofta gällande att svarta arbeten regelmässigt är sämre än vita. Medlemskap i branschorganisationer medför ofta att kunden får en garanti på att arbetet utförs fackmannamässigt och är kunden missnöjd med arbetet kan organisationen se till att rättelse sker. Särskilt inom byggbranschens många organisationer har olika former av auktorisations- och garantisystem införts.

Enligt den norska undersökningen är allmänhetens uppfattning att

kvalitet är viktigare än pris. Däremot visade undersökningen att köpare av svarta tjänster var förhållandevis nöjda med kvalitén på svarta arbeten (s. 181).

En tredje aspekt är möjligheterna att reklamera. Formellt har köparen samma rättigheter vare sig tjänsterna är svarta eller vita. I realiteten är möjligheterna mindre eftersom det sällan finns skriftliga avtal, fakturor och kvitton som styrker arbetena. Dessutom kanske köparen drar sig för att vända sig till allmänna reklamationsnämnden eller domstol eftersom de svarta arbetena på det sättet kommer fram i ljuset. Å andra sidan är det ofta uppdragstagaren som har mer att förlora på att det svarta arbetet uppdagas eftersom skattemyndigheten då kan få skäl att genomföra revision.

En fjärde aspekt är att köparen tar risker av olika slag genom att köpa svarta tjänster. Som exempel kan en uppdragsgivare bli skyldig att i efterhand betala arbetsgivaravgifter och den preliminärskatt som skulle ha innehållits om uppdragstagaren har A-skatt. Det är då straffbart att inte betala arbetsgivaravgift och att inte göra skatteavdrag. Om en skada inträffar på t.ex. en fastighet kan det vara svårt att få ersättning från fastighetsförsäkringen om skadan är en följd av ett arbete som inte är fackmannamässigt utfört. En annan sak är att det kan vara mer riskfyllt att släppa in en svårkontrollerad svartjobbare i sitt hem eller i sitt företag än en arbetare från ett etablerat företag.

Den som får ersättning för svarta arbeten går miste om inkomstunderlag som grundar rätt till sjukpenninggrundande inkomst. Kortsiktigt kan svarta löner öka inkomsterna, men på sikt kan det visa sig att förlusten blir desto större genom minskad pension och sjukpenning. Rätt till sjuklön från arbetgivare förutsätter att det finns en arbetsgivare och en arbetstagare (lagen (1991:1047) om sjuklön). Det är naturligtvis svårt för en svart arbetstagare att kunna göra gällande sin rätt till sjuklön om lönen tidigare betalats ut svart. Numera svarar arbetsgivaren för sjuklönen under den första månadens sjukskrivning. I det reformerade pensionssystem som är under införande och som skall ersätta folkpension och ATP kommer den framtida pensionen att baseras på livsinkomsten. I dagens system "räcker det" med 30 intjänandeår. Höga svarta inkomster under något eller några tiotal år kan senare straffa sig när sjukdom och ålderdom gör sig gällande.

En arbetsgivare har ett utrednings- och rehabiliteringsansvar för anställda och syftet är att återge den som har drabbats av sjukdom sin arbetsförmåga och förutsättningar att försörja sig (22 kap. AFL). Den som arbetar svart och inte har någon vit arbetsgivare kommer naturligtvis att ha svårt att få sina rättigheter tillgodosedda om sjukdom eller arbetsskada försämrar förvärvsförmågan.

Enligt lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring är den som förvärvsarbetar försäkrad för arbetsskada. Försäkringen gör alltså ingen skillnad mellan svarta och vita arbeten men det är naturligtvis förknippat med komplikationer om den enskilde drabbats av arbetsskada inom den svarta sektorn. Så skall t.ex. arbetstagare underrätta arbetsgivare om arbetsskada och arbetsgivare skall anmäla skadan till försäkringskassa.

En kampanj mot svarta arbeten

Sammanfattningsvis finns det en hel del risker och nackdelar av olika slag förknippade med svarta arbeten. Härtill kommer de negativa effekter som den enskilde omedelbart inte känner av men som i det långa loppet drabbar var och en; konsekvenser som att samhällsmoralen försämras, skatteintäkterna minskar, socialförsäkringssystemen urvattnas, seriösa företag konkurreras ut av oseriösa, anställningstryggheten minskar m.m. Om både potentiella köpare och säljare av svarta arbeten blir mer medvetna om de risker och nackdelar som följer av svarta arbeten borde efterfrågan och utbudet av svarta arbeten minska. De negativa effekterna måste synliggöras och konkretiseras så att de kommer att vägas in i den enskildes överväganden inför de situationer där svarta alternativ finns.

Utredningen föreslår därför att en informationskampanj genomförs i syfte att öka medvetenheten om de risker och nackdelar som är förknippade med svarta arbeten.

För att en kampanj inte skall bli ett slag i luften krävs att det finns en mottaglighet hos dem som informationen riktar sig till. Genom olika insatser mot den ekonomiska brottsligheten, framför allt som en följd av skattesänkningarna, bör det finnas en grund för att genomföra en framgångsrik kampanj.

Om kampanjen sker i samverkan mellan olika myndigheter samt branschorganisationer, arbetsgivarföreningar och fackföreningar får kampanjen en önskvärd bredd samtidigt som möjligheterna ökar att direkt vända sig till olika grupper med mer detaljerad information.

19.4 En klar linje mot ekonomisk brottslighet

Utredningens bedömning: För att skapa och bibehålla en bred acceptans för insatserna mot ekonomisk brottslighet samtidigt som sådan brottslighet motverkas bör samhället konsekvent analysera vilka följder olika beslut kan ha när det gäller ekonomisk brottslighet. Att motverka ekonomisk brottslighet skall ha hög prioritet.

Skälen för utredningens bedömning

Den ekonomiska brottsligheten utnyttjar skatteregler, välfärdssystem, företagsstöd, konkursinstitut, begränsade kontrollresurser eller snart sagt alla områden som berör ekonomiska frågor. Brottsligheten omsätter stora belopp. Därför är det viktigt att regelsystem utformas så att ekonomisk brottslighet motverkas.

Ett sådant arbete kan ske på två plan. Övergripande bör regelsystemen långsiktigt förändras så att den strukturella grunden för ekonomisk brottslighet minskar. Det är själva strukturen som måste ändras.

Det är exempelvis av avgörande betydelse att samhället tar till sig problemet med skattekilarna. När det gäller hushållssektorn, t.ex. städning och vissa hantverk, t.ex. tapetsering och målning, medför skattekilen att beskattat arbete har mycket svårt att konkurrera med obeskattat arbete. En kampanj kan inte råda bot på grundläggande brister i regelsystemen. Det krävs någon form av stimulans, t.ex. i form av skattereduktion eller en särskild företagsform (singelföretagande) för att få hushållssektorn vit. På sikt bör skatterna sänkas på områden där en sänkning har stor effekt mot svartjobb, t.ex. högre grundavdrag och minskad progression för förvärvsinkomster.

En viktig strukturell fråga är att utestänga ekonomiska brottslingar från den reguljära ekonomin genom att utnyttja regelsystemen för bidrag, tillstånd m.m. som administrativa filter. Exempelvis kan kraven skärpas vid registrering av företag och kontrollen utökas vid offentlig upphandling.

Även på ett detaljplan är det viktigt med förändringar. Det är angeläget att kampen mot svarta arbeten förs konsekvent. Som exempel kan nämnas att det i två steg minskade avdragsutrymmet för representationskostnader knappast ökar restauranggästernas intresse för kvitton. Det staten vinner i minskade avdrag förloras delvis genom obeskattade inkomster samtidigt som den besvärande effekten inträder

att samhället inte talar ett entydigt språk. För höga skatter på alkohol och tobak leder till ökad smuggling och att den organiserade ekonomiska brottsligheten får fotfäste.

Vad som hittills sagts ger också en god grund för den kampanj som utredningen föreslår.

Sammanfattningsvis måste den ekonomiska brottsligheten tas på största allvar och bekämpningen av sådan brottslighet ha hög prioritet. Därför måste regelsystem successivt ändras i syfte att motverka ekonomisk brottslighet. Samtidigt får kortsiktiga prioriteringar eller kompromisser inte leda till att bekämpningen av brottsligheten förs inkonsekvent.

20 Offentlig upphandling

Sammanfattning

Utredningen har sett över lagen om offentlig upphandling (LOU) i syfte att minska möjligheterna för oseriösa företag som genom ekonomisk brottslighet kan konkurrera ut seriösa företag att leverera varor och tjänster till den offentliga sektorn. Genom illojal konkurrens rubbar sådana företag spelreglerna för marknadsekonomin, som bestämmelserna om den offentliga upphandlingen är ett viktigt uttryck för. Utredningens förslag tar sikte både på upphandling som överstiger vissa högre beloppsgränser (över tröskelvärdena), vars regelsystem grundar sig på EU-direktiv, och upphandling som understiger dessa beloppsgränser (under tröskelvärdena), som inte regleras genom EU-direktiv.

Förslagen gäller också olika metoder att avtalsvägen, dvs. efter själva upphandlingsförfarandet, motverka ekonomisk brottslighet. Utredningen rekommenderar upphandlare att tillämpa de beskrivna metoderna eller varianter av dessa i syfte att motverka ekonomisk brottslighet.

Inom EU pågår ett arbete med att se över direktiven för att bl.a. motverka organiserad brottslighet. Detta arbete är värdefullt och utredningen lämnar några förslag till ändringar av EU-direktiven.

Förslag om ändringar i lagen om offentlig upphandling

Vid upphandling både över och under tröskelvärdena

* Den upphandlande enheten skall förkasta orimligt låga anbud som anbudsgivaren inte kunnat ge någon rimlig förklaring till.

Vid upphandling under tröskelvärdena

* Kontrollen av om en leverantör är registrerad i företagsregister skall avse även utländska näringsidkares registrering i sådant register.

* Kontrollen av om en leverantör är restförd för skatter och socialav-

gifter skall, om näringsidkaren är registrerad i utlandet, avse även utländska skatter och avgifter.

* De krav som i dag får ställas på en leverantör (som kan vara både en fysisk och juridisk person) när det gäller att dels inte ha dömts för brott i näringsverksamheten, dels inte ha gjort sig skyldig till allvarligt fel i yrkesutövningen utvidgas till att omfatta även den juridiska personens företrädare (verkställande direktör och styrelseledamöter).

* Den upphandlande enheten skall få kontrollera en leverantörs tekniska förmåga och kapacitet samt finansiella och ekonomiska ställning.

* Den upphandlande enheten skall få begära att anbudsgivaren redovisar vilka delar av upphandlingskontraktet som han avser att lägga ut på annan (underentreprenörer).

Utredningens rekommendationer till upphandlande enheter och leverantörer

* Vid bygg- och anläggningsarbeten, samt vid städentreprenader och flyttuppdrag skall all personal bära synliga namnbrickor och medföra ID-kort och leverantören skall ge in aktuella listor över den personal som utför arbetet. Denna reglering bör ske i entreprenadavtalet.

* Vid bygg- och anläggningsarbeten samt vid städentreprenader och flyttuppdrag skall den upphandlande enheten i entreprenadavtalet förbehålla sig rätten att kontrollera och godkänna att underentreprenörerna uppfyller LOU:s kvalifikationskrav. Vidare kan en huvudentreprenör vid vite ansvara för att underentreprenörer fullgör sina skyldigheter när det gäller att redovisa och betala skatter och avgifter.

* Vid upphandling av transporter, t.ex. taxi, skall en upphandlande enhet ställa samma krav på underentreprenörerna (taxi- eller åkeriföretagen) som på leverantören (beställnings- eller lastbilscentralen). Leverantören skall enligt färdtjänstavtalet e.d. kontrollera underentreprenörerna. Uppfylls inte villkoren eller upptäcks oegentligheter får avtalet hävas.

Förslag till förändringar av EU-direktiv

* Inom EU bör ett enhetligt system tas fram för kontroll av juridiska personers företrädare i syfte att utestänga oseriösa företag.

* EU-direktiven bör ändras så att en leverantör kan uteslutas från en upphandling om en underentreprenör till leverantören inte uppfyller de krav som får ställas på leverantören, t.ex. att han inte har dömts för brott i yrkesutövningen.

20.1 Inledning

20.1.1 Några begrepp

I LOU definieras inledningsvis ett antal begrepp (1 kap. 5 §). Ett centralt begrepp är upphandlande enhet. Här avses den som gör upphandlingen, myndigheter, beslutande församlingar samt bolag etc. som ägs eller är knutna till kommuner m.fl. Begreppet upphandling tar inte enbart sikte på köp utan även leasing, hyra eller hyrköp.

Leverantör är den som tillhandahåller varor eller utför arbeten eller tillhandahåller tjänster, även om han inte varit den som i det särskilda fallet tillhandahållit eller utfört det som upphandlats. Inne- börden torde vara att leverantören är avtalspart i upphandlingen. Leverantören kan anlita underentreprenörer, men han är fortfarade leverantör eftersom det är han som ingått avtalet och ansvarar för sina åtaganden.

Vid öppen upphandling får alla leverantörer lämna anbud, medan vid selektiv upphandling den upphandlande enheten inbjuder vissa leverantörer att lämna anbud.

Vid förhandlad upphandling inbjuder den upphandlande enheten vissa leverantörer att lämna anbud och tar upp en förhandling med en eller flera av dem. Detta förfarande får utanför försörjningssektorn endast tillämpas om exceptionella omständigheter föreligger.

Vid förenklad upphandling (endast tillämplig under tröskelvärdena) har alla leverantörer rätt att delta, deltagande leverantörer skall lämna skriftliga anbud och den upphandlande enheten får förhandla med en eller flera anbudsgivare.

Direktupphandling (endast tillämplig under tröskelvärdena) avser upphandling utan infordrande av skriftliga anbud.

I betänkandet används begreppen med samma betydelse som i LOU.

20.1.2 Huvudprinciperna för upphandling

Den offentliga sektorns upphandling sker med konkurrens, icke-diskriminering och objektivitet som främsta ledstjärnor. Den lagstiftning

på upphandlingsområdet som skett som en följd av EES-avtalet och medlemskapet i EU innebär inte någon förändring av dessa principer. Snarare ligger förändringarna i medlen för att uppnå målen. Följden är en omfattande detaljreglering.

Bestämmelserna om den offentliga sektorns upphandling finns i lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (LOU). Lagens huvudprinciper är följande.

1. Upphandling skall göras med utnyttjande av de konkurrensmöjligheter som finns och även i övrigt genomföras affärsmässigt.

2. Anbudsgivare, anbudssökande och anbud skall behandlas utan ovidkommande hänsyn.

Av grundläggande betydelse för marknadsekonomin är att konkurrensen upprätthålls. Som nämnts syftar LOU till att den offentliga sektorn utnyttjar konkurrensmöjligheterna. Det är också här som den ekonomiska brottsligheten kommer in i bilden. Det kanske största problemet med ekonomisk brottslighet är att spelreglerna för konkurrens sätts ur spel av företag som bryter mot olika bestämmelser som gäller för näringsverksamheten. Företag som inte redovisar samtliga inkomster och därmed undgår skatter och avgifter kan erbjuda varor eller tjänster till lägre pris än lojala företag som följer reglerna. Genom att inte uppfylla miljökrav kan en verksamhet bedrivas med lägre kostnader än om reglerna följdes. Detsamma kan sägas om arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftning. Konkursinstitutet kan användas för att sanera ett företag från skuldsättning och verksamheten kan sedan bedrivas vidare av ett formellt sett nytt företag till lägre kostnader. Det finns många varianter på illojal konkurrens och följden är att ineffektiva företag kan hålla sig kvar på marknaden medan effektiva företag har svårt att konkurrera. Reglerna för marknadsekonomin sätts ur spel och detta leder i sin tur till både privat- och samhällsekonomiska förluster.

Om den offentliga sektorn gör upphandling av företag som på grund av ekonomisk brottslighet och illojal konkurrens kan erbjuda fördelaktigare villkor än seriösa företag uppfylls i realiteten inte EU-direktivens och LOU:s krav på konkurrens. Förutsättningen för regelsystemet är givetvis att företagarna lojalt följer gällande regler inom olika områden (lojal konkurrens). Det är därför angeläget att kravet på konkurrens upprätthålls, inte enbart genom att den offentliga sektorn utnyttjar LOU:s konkurrensmöjligheter utan också att regler och upphandlingsmetodik får en sådan utformning att upphandling inte görs av varor eller tjänster från företag som satt konkurrensen ur spel genom ekonomisk brottslighet. Därför är det viktigt att upphandling bedrivs på

ett sådant sätt att konkurrensen främjas samtidigt som illojal konkurrens motverkas.

Upphandlingsregleringen kan emellertid inte enbart ses i ljuset av en effektiv resursanvändning av offentliga medel och nödvändigheten av ett effektivt näringsliv. Den offentliga sektorn har också ett särskilt ansvar för att lojaliteten mot samhällets spelregler upprätthålls. Detta kan ske genom att oseriösa företag i möjligaste mån utestängs från den marknad som den offentliga sektorn erbjuder.

På senare tid har hotet från den organiserade brottsligheten genom infiltrering av samhällsekonomin kommit att diskuteras. Den organiserade brottsligheten förvärvar eller bildar företag bl.a. i syfte att tvätta svarta pengar vita. Den offentliga upphandlingen erbjuder en möjlighet för den organiserade brottsligheten att tränga in i samhällsekonomin. Det finns därför skäl att motverka att den organiserade brottsligheten får möjlighet att delta i offentlig upphandling.

Ytterligare en aspekt är att brottsligheten kan rikta sig direkt mot den upphandlande enheten genom att de varor som levereras eller de tjänster som tillhandhålls inte motsvarar vad som utlovats. Detta är ett problem som har nära anknytning till den allmänna affärskontrollen där upphandlare givetvis har ett omedelbart intresse av att bedöma ett företags vilja och förmåga att uppfylla sina villkor.

I kapitlet föreslås olika metoder för att bl.a. upprätthålla konkurrensen vid den offentliga sektorns upphandling.

På regeringens uppdrag har RRV nyligen undersökt hur den offentliga upphandlingen kan och bör fördjupas för att förebygga ekonomisk brottslighet. I vårt arbete har vi utgått bl.a. från RRV:s rapport Effektivare kontroll vid offentlig upphandling (RRV 1996:74).

20.1.3 Den offentliga upphandlingens omfattning och betydelse

Varje år upphandlar stat, landsting och kommuner för omkring 300 miljarder kr. Kommunerna svarar för den största delen av upphandlingen, 52 procent, varav 20 avser kommunala bolag. Staten svarar för 38 procent och landstingen 10. Enligt andra siffror uppgår enbart statens upphandling till 150 miljarder kr. (Dir. 1997:72).

Inom EU anslår myndigheter varje år omkring 7 000 miljarder kr till inköp av varor och tjänster, vilket utgör 11 procent av EU:s samlade BNP. Det motsvarar det samlade värdet av de belgiska, danska och spanska ekonomierna.

20.1.4 RRV:s rapport om effektivare kontroll vid offentlig upphandling

Som tidigare nämnts har RRV på regeringens uppdrag gjort en utredning om hur kontrollen av leverantörer i samband med upphandling kan fördjupas i syfte att förebygga ekonomisk brottslighet.

I RRV:s rapport redovisas följande förslag.

1. LOU:s regler om leverantörskontroll fokuseras på juridiska personer. Kontrollen bör kunna utvidgas till att avse även de fysiska personer som företräder den juridiska personen.

2. LOU bör innehålla fler obligatoriska kontrollmoment.

3. Vid upphandling som berör branscher där det inte är motiverat med underentreprenörer bör den upphandlande enheten vara restriktiv när det gäller att tillåta att sådana används.

4. Olika upplysningar om en leverantör bör samordnas genom att ett leverantörsbevis utfärdas av en och samma myndighet (lämpligen PRV).

5. Kunskaperna behöver öka hos de upphandlande enheterna. Det kan ske genom tydliga instruktioner för hur en leverantörskontroll skall gå till och information om vad som gäller vid jävs- och mutsituationer.

6. De upphandlande enheterna bör bättre kontrollera att den personal som svarar för upphandling följer regler om jäv, mutor och bestickning samt bisysslor.

7. Revisionsorganen i stat och kommun skall granska att de upphandlande enheterna har tillfredsställande rutiner för leverantörskontroll.

8. Nämnden för offentlig upphandling skall verka för att den offentliga sektorn får mer information och utbildning när det gäller kontroll av leverantörer.

20.1.5 Ekonomisk brottslighet och upphandling

Under år 1996 sände RRV ut en enkät till 104 kommunala, landstingskommunala och statliga myndigheter för att kartlägga hur upphandlingsreglerna uppfattades och tillämpades. Svarsfrekvensen var 75 procent.

Enligt enkäten fordrade städtjänster extra noggrann kontroll av leverantörerna vid upphandling (22 procent av antalet svarande). Även upphandling inom transport (15 procent) samt bygg- och anläggningsentreprenader (10 procent) krävde extra noggrann kontroll. I övrigt ansåg fem procent av de svarande att mindre bygguppdrag, taxi, restaurang, tjänstesektorn och småföretag krävde extra noggrann kontroll.

Enkätsvaren ligger väl i linje med de uppgifter som utredningen fått fram genom tidigare redovisade branschkartläggningar. Städ-, flytt-, taxi- och byggbranscherna har problem med skatteundandraganden.

Enligt en ännu inte publicerad undersökning som SAF genomfört under år 1996 anser 13,6 procent (628 företag) av sammanlagt 4 610 tillfrågade företag att de vid anbudsgivning vid offentlig upphandling under perioden 1992-1996 blivit utkonkurrerade av företag som använder sig av svart arbetskraft eller inte betalar skatter och avgifter. Antalet missade anbud av dessa anledningar uppgick till 1 461 för de 628 företagen.

Med hänsyn till att den offentliga upphandlingen omsätter omkring 300 miljarder kr om året är den offentliga sektorn en viktig ekonomisk faktor att räkna med för näringslivet, inte minst för de oseriösa företagen. Kan upphandling ske på ett sådant sätt att oseriösa företag stängs ute från denna marknad betyder det mycket för att bekämpa ekonomisk brottslighet, särskilt i utsatta branscher. Den offentliga sektorn är nämligen en stor köpare av bygg- och anläggningsarbeten samt städtjänster, med andra ord branscher som har problem med ekonomisk brottslighet. Genom bl.a. färdtjänst är den offentliga sektorn en betydelsefull köpare av taxiresor. Även flyttjänster uppköps till stor del av den offentliga sektorn. Både taxi- och flyttbranschen är utsatta för ekonomisk brottslighet.

I flera remissyttranden över utredningens delbetänkande om införandet av ett licensavgiftssystem, företrädesvis inom taxibranschen, påtalades betydelsen av att kommuner och landsting står för kostnaderna för en stor del av de taxiresor som sker i landet. Utanför större tätorter eller i glesbygdsområden kan, enligt Konkurrensverket, taxis intäkter till övervägande del (60-90 procent) avse betalning för resor som utförs åt kommuner och landsting. Totalt härrör ca en tredjedel av taxis intäkter från den offentliga sektorn.

Den offentliga sektorn sitter, genom sin ekonomiska makt och på grund av att den i inte ringa omfattning upphandlar entreprenader och tjänster från problembranscher, på en stor del av lösningen för att kraftigt kunna minska den ekonomiska brottsligheten. För den ekonomiska brottsligheten är det enbart pengarna som räknas. Makten att förändra ligger hos den som håller i pengarna.

20.2 Regleringen av den offentliga upphandlingen

20.2.1 Historik

Redan före sekelskiftet fanns enhetliga regler för de statliga myndigheternas upphandling. De avsåg att tillgodose den tidens krav på affärsmässighet och garantera objektivitet och offentlighet. I princip hade svensk vara företräde framför utländsk. Under 1920-talet skärptes kravet på att svensk vara skulle ha företräde. För svenska varor gavs företräde för sådana som innehöll svenskt material. Senare har upphandlingen styrts av krav på att behålla en viss näring eller att förhindra arbetslöshet i landet. På 1950-talet byggde upphandlingen på principerna om affärsmässighet, rättssäkerhet och offentlighet. Jämfört med vad som tidigare gällde ställdes större krav på affärsmässighet. Endast affärsmässiga bedömningar fick ligga till grund för upphandling. Svensk vara hade inte längre företräde framför utländsk.

Under 1970-talet konstaterades att principen om affärsmässighet liksom tidigare skulle vara vägledande. En väsentlig förutsättning för att upprätthålla denna princip var att konkurrens förelåg mellan olika leverantörer. Priset var inte avgörande för om ett anbud skulle antas eller inte. I begreppet affärsmässighet låg att väga pris mot t.ex. kvalitet. Även omständigheter som leverantörens förmåga att fullgöra sina åtaganden, möjligheten att få god service samt framtida driftkostnader togs in i bedömningen. Endast regeringen hade möjlighet att lägga vidare bedömningar på ett enskilt upphandlingsärende och beakta faktorer som försvars-, sysselsättnings- och försörjningsberedskapsskäl.

Sedan mitten av 1970-talet reglerades den statliga upphandlingen genom upphandlingsförordningen. På den kommunala och landstingskommunala sidan infördes ett kommunalt upphandlingsreglemente som i allt väsentligt överensstämde med den statliga upphandlingsförordningen. Upphandlingsförordningen och upphandlingsreglementet har gällt fram till dagens LOU.

20.2.2 LOU:s tillkomst

LOU infördes år 1992 och trädde i kraft den 1 januari 1994 som en följd av EES-avtalet, samarbetsavtalet mellan EU- och EFTA-länderna. Inom EU har den offentliga upphandlingen varit föremål för reglering sedan lång tid. EU:s inre marknad förutsätter bl.a. att upphandlingen inom medlemsländerna regleras på ett sådant sätt att de fyra friheterna

garanteras (fri rörlighet för personer, kapital, varor och tjänster). Enligt EES-avtalet åtog sig Sverige att införa regler som motsvarade EU:s regler om den offentliga upphandlingen inom den inre marknaden. Härigenom skapades förutsättningar för en gemensam marknad för den offentliga upphandlingen inom hela EES. EES-avtalets regelverk om offentlig upphandling motsvarar ett antal EU-direktiv. Genom LOU införlivades direktiven med svensk rätt i form av lag (prop. 1992/93:88 och bet. 1992/93:FiU5).

Som grund för lagstiftningen låg promemoriorna Offentlig upphandling och EES ett lagförslag (Ds 1992:4) och Offentlig upphandling och EES del 2, tjänsteupphandling m.m. (Ds 1992:62).

I LOU infördes under år 1993 regler för upphandling under tröskelvärdena, dvs. upphandling som inte styrs av EU-direktiv (prop. 1993/94:78, bet. 1993/94:FiU4, SFS 1993:1468).

Därefter har tre nya direktiv införlivats med svensk rätt (prop. 1993/94:227, bet. 1993/94:FiU18, SFS 1994:614). Det gäller varudirektiven 93/36/EEG, direktiven för byggentreprenader 93/37/EEG och inom försörjningssektorerna 93/38/EEG. De nya direktiven avser i huvudsak omtryck av gällande regler inom den inre marknaden. I samband med omtrycken har reglerna gjorts mer enhetliga. Därutöver finns två rättsmedelsdirektiv (92/50/EEG och 92/13/EEG) som behandlar administrativa eller juridiska rättsmedel för leverantörer (överprövning) som anser sig ha lidit skada eller kan komma att lida skada till följd av en överträdelse av reglerna om offentlig upphandling.

Som en följd av Sveriges medlemskap i EU gjordes ytterligare förändringar under år 1995 (prop. 1994/95:153). Härefter har ändringar gjorts under år 1996 (prop. 1995/96:165, bet. 1995/96:FiU13 och SFS 1996:433).

Nyligen har regeringen lämnat relativt omfattande förslag som syftar till förtydliga LOU och få den i bättre överenstämmelse med EU-direktiven (prop. 1996/97:153). I det följande utgår vi från LOU:s lydelse enligt dessa nya förslag.

20.2.3 Vad skiljer LOU från tidigare reglering?

Som framgått av den historiska översikten har de grundläggande principerna för den svenska upphandlingen varit konkurrens, objektivitet och affärsmässighet. LOU:s krav innebär ingen förändring av dessa principer. Snarare betonas kraven starkare.

De stora förändringarna är de medel som skall utnyttjas för att uppfylla kraven. LOU innehåller därför en omfattande detaljreglering

av hur upphandlingsproceduren skall gå till, t.ex. krav på annonsering i tillägg till Europeiska Gemenskapernas Officiella Tidning och bestämda frister för anbudsgivning. En annan viktig förändring jämfört med tidigare är att fler upphandlande enheter, t.ex. kommunala aktiebolag, omfattas av upphandlingsreglerna.

Andra förändringar är att en pågående upphandling kan överprövas av förvaltningsdomstol. Vidare kan skadeståndstalan föras vid allmän domstol mot en upphandlande enhet som inte följt upphandlingsbestämmelserna.

En ny myndighet har inrättats, Nämnden för offentlig upphandling (NOU). Den utövar tillsyn över den offentliga upphandlingen. Vid sin tillsyn får nämnden inhämta alla nödvändiga upplysningar från upphandlande enheter. Nämnden ger fortlöpande ut information om offentlig upphandling, domstolsavgöranden m.m. och kommenterar olika frågor kring upphandling (NOU info).

EU:s regelverk avser att öppna upphandlingsmarknaden för marknadskrafterna och åstadkomma upphandling i priskonkurrens. Detta syfte sträcker sig inte så långt som till all upphandling. Regelverket omfattar enbart den viktigare upphandlingen och avser att göra den konkurrensutsatt och öppen. En viktig strukturell aspekt är därför att LOU tillämpas fullt ut på upphandlingar över vissa tröskelvärden (upphandlingens ekonomiska räckvidd), dvs. upphandlingar som kan anses viktiga i ett internationellt perspektiv. Tröskelvärdena är olika beroende på om upphandlingen avser t.ex. varor eller tjänster (1 282 000 kr för statliga upphandlare och 1 865 000 kr för övriga), energi och telekommunikation m.m. (varierar, lägst 3,7 miljoner kr) samt byggentreprenad (46,6 miljoner kr). Vissa uppräknade tjänster omfattas inte av EU-reglerna utan enbart av bestämmelser som annars gäller för upphandling under tröskelvärdena.

EU-direktiven tar sikte enbart på upphandlingar över tröskelvärdena. Upphandling under tröskelvärdena får därför ske enligt de nationella regler som varje land finner för gott att tillämpa inom sina gränser. Kravet på icke diskriminering och likabehandling följer emellertid Romfördraget och gäller därför även under tröskelvärdena. I Sverige har vi valt att tillämpa LOU:s huvudprinciper även för upphandling under tröskelvärdena. Bortsett från annonseringsregler, frister o.d är det därför inte i sak någon större skillnad på upphandling över eller under tröskelvärdena.

En skillnad i upphandlingsförfarandet görs mellan olika kategorier av tjänster. De två kategorierna (A och B) räknas upp i en bilaga till LOU. A-tjänster är bl.a. land- och lufttransporter, telekommunikation, finansiella tjänster, datatjänster, fastighetsförvaltning (inklusive städ-

ning och löpande underhåll) och sophantering. Exempel på B-tjänster är hotell- och restaurangtjänster, rälsbunden transport, sjötransport, arbetsförmedling, utbildning, hälso- och sjukvård samt tjänster inom kultur, fritid och idrott.

Upphandling över tröskelvärdena av tjänster enligt avdelning A underkastas hela regelverket med internationell annonsering m.m. För tjänster enligt A som understiger tröskelvärdena tillämpas de nationella reglerna (6 kap.). För upphandling av tjänster enligt avdelning B tillämpas däremot alltid de nationella icke direktivstyrda reglerna (6 kap. LOU), även om upphandlingen överstiger tröskelvärdena.

LOU tillämpas inte på upphandling av särskilt slag, t.ex. försvarsmateriel (1 kap. 3 §). Köp som görs inom ramen för internationellt samarbete samt köp eller nyttjande av rätt till fast egendom är också undantaget.

20.2.4 Andra lagar på upphandlingsområdet

Vid sidan av LOU finns särskilt två lagar som är aktuella för upphandling. Den ena är lagen (1994:615) om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling (LIU) och den andra är konkurrenslagen (1993:20, KL).

LIU är tillämplig om en upphandlande enhet beter sig otillbörligt vid upphandlingen. Vad som avses är ett beteende som påtagligt diskriminerar ett företag i förhållande till ett annat företag eller till den verksamhet som den offentliga aktören själv bedriver. Ett otillbörligt beteende kan förbjudas för framtiden. KL tar sikte på bl.a. förbud mot samarbete mellan företag som märkbart påverkar konkurrensen och mot missbruk av dominerande ställning.

20.2.5 GPA

Inom ramen för Världshandelsorganisationen (World Trade Organisation, WTO) har ett nytt avtal slutits om offentlig upphandling (Government Procurement Agreement, GPA). Avtalet trädde i kraft den 1 januari 1996 och parter är, förutom EU, USA, Kanada, Japan, Sydkorea, Norge och Schweiz. Ytterligare stater har anslutit sig och tanken är att avtalet skall omfatta ytterligare nationer.

Det nya avtalet bedöms öppna marknaden för offentlig upphandling till ett värde av omkring 450 miljarder ecu. En viktig del av avtalet är att få bort diskriminerande bestämmelser. I USA har majoriteten av de

diskriminerande bestämmelser som har funnits i lagstiftningen om nationell preferens (Buy American) tagits bort.

Huvuddelen av innehållet i GPA täcks redan i dag av LOU. En tillämpning av LOU innebär att upphandlingen också i huvudsak följer reglerna i GPA. Vissa mindre förändringar är dock att vänta i LOU på grund av GPA.

20.2.6 Upphandlingsenheter

LOA gäller statliga, kommunala och andra myndigheter, beslutande församlingar i kommuner, landsting och kyrkliga kommuner (1 kap. 2, 5 och 6 §§). Vidare tillämpas lagen på sådana bolag m.m. som har inrättats i syfte att täcka behov i det allmännas intresse, under förutsättning att behovet inte är av industriell eller kommersiell karaktär och

- vars kapital huvudsakligen tillskjutits av staten, en kommun, ett landsting, en kyrklig kommun eller annan upphandlande enhet, eller
- vars upphandling står under offentlig tillsyn, eller
- vars styrelse till mer än hälften utses av det allmänna.

Med bolag, som har inrättats i syfte att täcka behov i det allmännas intresse och inte är av industriell eller kommersiell karaktär, avses verksamheter som i och för sig lika gärna hade kunnat bedrivas i myndighetens eller affärsverkets form. Undantagna är således offentligt ägda bolag som framför allt staten innehar av helt affärsmässiga skäl (prop. 1992/93:88, s. 40).

Genom LOU har upphandlingsregleringen utvidgats till att omfatta även flertalet kommunalt ägda aktiebolag. Från ekobrottssynpunkt är denna utvidgning en fördel eftersom LOU:s leverantörskontroll försvårar för oseriösa företag att delta i den offentliga sektorns upphandling.

20.2.7 Upphandlingens struktur

Vid upphandling skall den upphandlande enheten, innan den tar ställning till anbuden, pröva om anbudsgivarna uppfyller de krav som ställs på leverantören (1 kap. 20 a §). Detta gäller vid upphandling både över och under tröskelvärdena (6 kap. 9 §). Upphandling sker således i två steg. Det första är att kvalificera anbudsgivarna och således

utesluta leverantörer som inte får delta i upphandlingen. En leverantör som uteslutits från upphandling tas inte med i prövningen av de lämnade anbuden. Det andra steget är prövningen av själva anbudet.

Från ekobrottssynpunkt är det första steget intressantast, dvs. prövningen av kvalifikationskraven och under vilka förhållanden som en leverantör kan uteslutas från en upphandling. Även det andra steget kan vara av visst intresse, särskilt när faktorer som kvalitet, tekniskt stöd, miljöpåverkan m.m. skall vägas in i bedömningen. Det är faktorer som oseriösa företag kan ha svårt att leva upp till.

20.2.8 Krav som får ställas på leverantören

För upphandling över tröskelvärdena finns de krav som får ställas på leverantören upptagna i 1 kap. 17 § LOU. En leverantör kan uteslutas från upphandling om han

* är i konkurs eller föremål för ansökan om konkurs,
* är i likvidation eller är föremål för tvångslikvidation,
* är under tvångsförvaltning eller är föremål för ansökan om tvångsförvaltning,
* är föremål för ackord eller ansökan om ackord eller annat liknande förfarande,
* inställt sina betalningar,
* är underkastad näringsförbud,
* är dömd för brott avseende yrkesutövningen enligt laga kraft vunnen dom,
* har gjort sig skyldig till allvarligt fel i yrkesutövningen och den upphandlande enheten kan visa detta (i direktiven "justify"),
* inte har fullgjort sina åligganden avseende socialförsäkringsavgifter och skatt, eller
* i något väsentligt hänseende har låtit bli att lämna begärda upplysningar eller lämnat felaktiga upplysningar som begärts.

I stora drag överensstämmer dessa kvalifikationskrav med vad som gäller för upphandling under tröskelvärdena (skillnaderna redovisas senare). En leverantör kan, men måste inte uteslutas, om han brister i kvalifikationerna. Den upphandlande enheten är således inte skyldig att

utesluta en leverantör till följd av att kvalifikationskraven inte är uppfyllda. Denna frihet medför att den upphandlande enheten kan tillämpa kvalifikationsvillkoren med omdöme. Exempelvis kan ett allvarligt fel i yrkesutövningen ha berott på att en äldre processutrustning använts och som nu har ersatts av modern teknik. Att konsekvent utesluta en sådan leverantör, som i övrigt framstår som seriös, ligger knappast i linje med lagstiftningens intentioner.

En leverantör kan visa att han uppfyller de ovan redovisade kraven genom skriftliga bevis som är lämpade för ändamålet (1 kap. 18 §). Ett skriftligt bevis får ersättas av en utsaga under ed. En upphandlande enhet skall i annonsen eller inbjudan till anbudsgivning ange på vilket sätt leverantören kan visa att han uppfyller de uppställda kraven.

En upphandlande enhet skall i annonsen om upphandling eller inbjudan till anbudsgivning ange vilka bevis den vill ha om en leverantörs finansiella och ekonomiska ställning samt tekniska förmåga och kapacitet.

Som nämnts kan en leverantör uteslutas från en upphandling om leverantören i något väsentligt hänseende låtit bli att lämna begärda upplysningar eller lämnat felaktiga uppgifter avseende de uppräknade punkterna i 17 § eller 18 § (bevis bl.a. om ekonomisk ställning och teknisk förmåga).

Av intresse är att det av direktiven framgår att medlemsländerna skall ange de myndigheter och organ som har behörighet att utfärda de dokument, intyg eller liknande som angetts ovan. Denna information skall lämnas till kommissionen och medlemsstaterna. Sverige har lämnat sådana uppgifter. Det kan nämnas att det i Sverige inte går att få utdrag ur kriminalregistret och att PRV inte har uppgifter om alla likvidationsansökningar (tingsrätt).

I det följande kommer några av kvalifikationsvillkoren, som har betydelse från ekobrottssynpunkt, att redovisas närmare.

20.2.9 Brott avseende yrkesutövningen

En leverantör kan uteslutas från upphandling om han är dömd för brott avseende yrkesutövningen. Bestämmelsen gäller både över (1 kap. 17 §) och under (6 kap. 9 §) tröskelvärdena. I de bakomliggande EG-direktiven (t.ex. 93/36/EEG art 20) talas om brott mot yrkesetiken (i den svenska översättningen) eller convicted of an offence concerning his professional conduct (i den engelska versionen).

Bestämmelsen väcker ett stort antal frågor. Den första gäller vilka brott som avses? Eftersom det är fråga om brott avseende yrkesutöv-

ningen eller yrkesetiken bör det vara fråga om brott som omedelbart tar sikte på företagets verksamhet. Utöver en kärna av brott som har relevans för all yrkesutövning, ekonomiska brott och skattebrott, bör det kunna vara en mängd olika brott enligt specialstraffrätten beroende på vad företaget har för verksamhet.

En annan fråga gäller om vilka brott som helst i yrkesutövningen räknas eller om det är brott som har relevans för upphandlingen. Brott som är en följd av trafik- och transportlagstiftning har naturligtvis betydelse för bedömningen av en leverantör vid upphandling av transporttjänster men kanske inte om samma brott har begåtts av en leverantör av varor. Beroende på leverantörens yrkesverksamhet kan således olika brott ha varierande relevans. Det skulle vara märkligt om exempelvis ett stort tillverkningsföretag kunde uteslutas från en upphandling enbart av det skälet att ett brott har begåtts mot livsmedelslagen i företagets personalrestaurang.

Men även de ovan nämnda ekonomiska brotten och skattebrottten behöver inte ha med näringsverksamheten att göra. Det kan vara brottslighet som ligger helt utanför näringsverksamhetens sfär.

EU-kommissionen har gett ut en Grönbok om upphandling inför framtiden. I den anges att brott i yrkesutövningen kan vara överträdelse av lagstiftning som syftar till att främja arbetsmarknads- och socialpolitiska mål (KOM(96) 583, s. 38). Vidare anges att brott avseende yrkesutövningen kan avse överträdelse av miljölagstiftning (s. 39). I fall av överträdelser mot social- och miljölagstiftning får upphandlande enheter enligt direktiven utesluta varje entreprenör som gjort sig skyldig till sådana överträdelser (s. 39).

Sammanfattningsvis måste en noggrann analys göras av brotten för att konstatera relevansen för näringsverksamheten.

Ett annat problem är att leverantörer som regel är juridiska personer, medan brott i regel begås av fysiska personer, t.ex. av företrädare för juridiska personer. När leverantören är en juridisk person kan alltså regeln inte tillämpas. I Sverige kan juridiska personer inte begå brott. I andra länder kan emellertid juridiska personer göras straffansvariga. Det gäller särskilt brott som begås i ekonomisk verksamhet. Trenden i Europa är att fler länder inför möjligheter att straffa en kollektiv enhet. Straffansvar kan utkrävas av juridiska personer bl.a. i Danmark, Norge, Finland, Frankrike, Nederländerna, England och USA. I Tyskland finns inte något straffansvar för juridiska personer. Juridiska personer kan dock dömas till en penningsanktion för s.k. ordningsförseelser, dvs. mindre svåra lagöverträdelser.

I Finland anses behovet av att straffa juridiska personer störst när det gäller ekonomisk brottslighet i vid bemärkelse. Miljöbrott, subven-

tionsbedrägerier och vissa näringsbrott (marknadsföringsbrott, konkurrensbrott, företagsspioneri, missbruk av företagshemlighet och bestickning) utgör kärnområdet för de juridiska personernas straffansvar.

Europarådets medlemsstater rekommenderas att införa bestämmelser som ger stöd för straffansvar för ekonomisk verksamhet som juridiska personer bedriver (No. R (96) 8). Rekommendationen har sin grund i att ett ökande antal lagöverträdelser sker i näringsverksamhet.

Frågan om att utvidga brottsbegreppet i Sverige till att omfatta även juridiska personer har länge diskuterats.

Företagsbotsutredningen (Ju 1995:06) överväger möjligheten att även juridiska personer skall kunna göras ansvariga för brott och straffas för det. Ett förslag beräknas komma inom kort.

När det gäller antalet straffbestämmelser finns den stora majoriteten inte i brottsbalken utan inom specialstraffrätten. Inom specialstraffrätten är det långt vanligare att det är påbud som straffbeläggs och att den straffbara gärningen består i en underlåtenhet att göra något visst. Dessa bestämmelser riktar sig dessutom ofta inte direkt mot enskilda individer utan tar sikte på verksamheter som i allmänhet bedrivs av juridiska personer. Även om juridiska personer kan komma att straffas för vissa brott är en stor del av den ekonomiska brottsligheten till sin natur sådan att den juridiska personen enbart utnyttjas för den brottsliga verksamheten. Det är alltså fortfarande den fysiska personen som begår brotten.

Ytterligare en fråga gäller den faktiska möjligheten att ta del av information om att någon har begått brott. Sådana uppgifter faller i Sverige in under sekretessbestämmelserna och upphandling är, enligt sekretesslagen, inte något skäl att bryta sekretessen. Det innebär att lagstiftningen föreskriver en uteslutningsgrund på grund av brott, men tillhandahåller inte någon faktisk möjlighet att få kunskap om brotten. Regleringen framstår därmed som ofullständig. Uppgifter om brott torde vara sekretessbelagda även i andra länder, men som framgår av den internationella översikten finns det på andra håll instrument att få kännedom om brotten.

I 1 kap. 18 § har nyligen föreslagits att om det finns särskilda skäl får ett skriftligt bevis, som visar att kraven enligt 1 kap. 17 § är uppfyllda, ersättas av en utsaga som avgetts under ed eller sanningsförsäkran (prop. 1996/97:153). En leverantör skall alltså kunna kräva in utdrag ur kriminalregistret och om leverantören av olika skäl inte kan ge in ett sådant intyg kan uppgiften om brott styrkas genom att en näringsidkare eller en juridisk persons företrädare inför notarius publicus under ed svär att något brott i näringsverksamheten inte förekommit.

20.2.10 Allvarligt fel i yrkesutövningen

En leverantör får uteslutas från deltagande i upphandling om han har gjort sig skyldig till allvarligt fel i yrkesutövningen och den upphandlande enheten kan visa ("justify") detta (1 kap. 17 § första stycket). Samma regel finns för upphandling under tröskelvärdena (6 kap. 9 § första stycket). Begreppet allvarligt fel i yrkesutövningen eller grave professional conduct är hämtat direkt från direktiven (t.ex. 93/36 EEG art. 20).

Hur uttrycket fel i yrkesutövningen skall tolkas är inte helt klart. Enligt RRV:s enkät var det enbart 48 procent av de tillfrågade upphandlande enheterna som kontrollerade om leverantören hade gjort något allvarligt fel, vilket möjligen kan tolkas som att tecken på osäkerhet om vad regeln innebär.

Regeln kan tyda på att leverantören skall ha överträtt olika bestämmelser som gäller för verksamheten utan att det är fråga om brott. Regeln närmast före tar nämligen sikte på brott avseende yrkesutövningen. I kommissionens Grönbok om upphandling inför framtiden anges att allvarligt fel i yrkesutövningen kan vara överträdelse av lagstiftning som syftar till att främja arbetsmarknads- och socialpolitiska mål (KOM(96) 583, s. 38). Vidare anges att allvarligt fel kan avse överträdelse av miljölagstiftning (s. 39). I fall av överträdelser mot social- och miljölagstiftning får upphandlande enheter enligt direktiven utesluta varje entreprenör som gjort sig skyldig till sådana överträdelser (s. 39).

Enligt EG-direktiven för tjänster (92/50/EEG, art 29) och varor (93/36/EEG, art 20) kan en leverantör utestängas från deltagande i upphandling om han har gjort sig skyldig till allvarligt fel i yrkesutövningen, som på något sätt kan styrkas av den upphandlande enheten. Motsvarande reglering har nyligen föreslagits i LOU. Genom att det skall vara fråga om ett fel som skall kunna styrkas av den upphandlande enheten tyder direktivet på att avsikten också är att omfatta fel som inte behöver vara konstaterade genom myndighetsbeslut eller liknande. Det skulle t.ex. kanske kunna vara fråga om konstruktionsmässiga fel. Efterforskningar kan ha visat att leverantören gjort undermåliga arbeten eller på annat sätt inte följt sina kontraktuella åligganden. Det kan också vara fel mot bestämmelser för verksamheten, som inte upptäckts av myndigheterna, men som den upphandlande enheten kan styrka. Ett klart exempel på fel är återtagen auktorisation på grund av att leverantören brutit mot etiska regler, t.ex. för advokater eller revisorer.

I det s.k. Amalganmålet har Kammarrätten i Stockholm funnit att

bestämmelsen är tillämplig även på straffbara förfaranden (8647-1996). Kan det visas av den upphandlande enheten att ett allvarligt fel har begåtts i yrkesutövningen hindrar alltså inte bestämmelsen i punkt 3 samma paragraf att en leverantör utesluts även om en lagakraftvunnen dom inte föreligger. Målet gällde ett företag som sålde dentalprodukter och som av Folktandvården hade uteslutits från en upphandling på grund av misstankar om utsläpp av kvicksilver, underlåtenhet att lämna relevanta uppgifter till miljöförvaltningen i samband med tillsynsbesök och att tillståndspliktig verksamhet tidigare hade bedrivits utan tillstånd. Kammmarrätten ansåg att Folktandvården hade visat att företaget hade gjort sig skyldigt till ett fel, nämligen bedrivit tillståndspliktig verksamhet utan tillstånd. Kammarrätten ansåg emellertid inte att felet var allvarligt, bl.a. med hänvisning till att företaget numera hade ett sådant tillstånd. En ledamot var skiljaktig och ansåg att samtliga påstådda fel var styrkta och allvarliga; samma bedömning som länsrätten gjorde.

Utredningens tolkning av bestämmelsen, att den tar sikte på olika typer av fel, stöds av direktivens reglering av hur leverantören kan visa att han inte skall uteslutas från upphandling. Samtliga uppräknade krav i direktiven (som motsvarar 1 kap. 17 § LOU) anges kunna styrkas genom utdrag ur officiella register (konkurs e.d. och brott) eller intyg från myndighet (betalat skatter och avgifter). Däremot föreskrivs inte hur fel i yrkesutövningen skall kontrolleras eftersom det uppenbarligen är fråga om fel som normalt inte registreras. Den upphandlande enheten skall också, enligt direktiven, kunna styrka felen på något sätt . Motsvarande har nyligen föreslagits att gälla i LOU, nämligen att enheten får begära att en leverantör visar att det inte finns någon grund för att utesluta honom med stöd av punkterna 1-3 eller 5. Förslaget omfattar inte samma krav för punkt 4 som gäller väsentligt fel.

20.2.11 Restförda skatter och avgifter

En upphandlande enhet kan uteslutas från deltagande i upphandling om han inte har fullgjort sina åligganden avseende socialförsäkringsavgifter eller skatt i det egna landet eller i det land där upphandlingen sker (1 kap. 17 §). En utländsk leverantör kan alltså uteslutas från en upphandling på grund av restförda skatter och avgifter i den stat där företaget har sin hemvist.

För upphandling under tröskelvärdena gäller bestämmelsen enbart svenska skatter eller socialavgifter (6 kap. 9 §).

20.2.12 Teknisk förmåga och kapacitet samt finansiell och ekonomisk ställning

Under rubriken Krav som får ställas på leverantören framgår att en leverantör kan uteslutas från deltagande i upphandling om leverantören brister i ett antal uppräknade hänseenden (1 kap. 17 §) och några av dessa har redovisats ovan. Uteslutning från deltagande i upphandling kan ske på grund av påvisbara faktorer som att leverantören är dömd för brott avseende yrkesutövningen eller inte har fullgjort sina åliggande avseende socialförsäkringsavgifter eller skatt. Visserligen kan besvärliga tolknings- och värderingsproblem uppkomma, men till stor del är det fråga om objektiva faktorer.

När det gäller teknisk förmåga och kapacitet samt finansiell och ekonomisk ställning använder lagen en annan metodik (1 kap. 18 §). Av lagen framgår inte, som i fråga om tidigare redovisade punkter, att en leverantör kan uteslutas från en upphandling om det föreligger brister när det gäller teknisk förmåga och kapacitet samt finansiell och ekonomisk ställning. I stället får den upphandlande enheten begära upplysningar om vilka bevis den vill ha om en leverantörs förhållanden i dessa hänseenden. Om leverantören i något väsentligt hänseende låter bli att lämna eller lämnar felaktiga upplysningar kan leverantören uteslutas. EU-direktiven uttrycker dessa frågor på samma sätt som LOU.

EU-direktiven innehåller detaljerade uppgifter om vilka uppgifter som kan krävas när det gäller teknisk förmåga och kapacitet samt finansiell och ekonomisk ställning. Här gäller frågan mer att enheten ställer vissa minimikrav t.ex. att leverantören skall ha ett kvalitetsstyrningssystem eller viss utbildning eller viss teknisk utrustning eller viss erfarenhet av motsvarande leveranser för att kunna komma i fråga som leverantör. Av EU-direktivet för tjänsteupphandling framgår att bevis om tjänsteleverantörens finansiella och ekonomiska ställning kan ske genom uppgift om företagets samlade omsättning och om dess omsättning i samband med sådana tjänster som kontraktet avser under de tre föregående räkenskapsåren (92/50/EEG, artikel 21). Motsvarande bestämmelse i fråga om varor finns i direktivet för upphandling av varor (93/36/EEG, artikel 22).

20.2.13 Registreringsskyldighet

För upphandling under tröskelvärdena ställs vissa krav på registrering av företaget. Innan ett skriftligt anbud antas skall den upphandlande

enheten, om det inte är onödigt, kontrollera om leverantören är registrerad i aktiebolags-, handels- eller föreningsregistret samt registrerad för redovisning och inbetalning av mervärdesskatt, innehållen preliminär A-skatt och arbetsgivaravgifter (6 kap. 9 §).

En liknande regel har nyligen föreslagits för upphandling över tröskelvärdena. Enheten får begära att en leverantör visar att han är registrerad i det land där han driver verksamhet enligt landets regler om aktiebolags- eller handelsregister eller liknande register.

20.2.14 Ansvarsförsäkring

I LOU ställs inte något krav på att leverantören skall ha en ansvarsförsäkring. Försäkringen kan emellertid anses ingå i frågan om leverantörens finansiella och ekonomiska ställning. En leverantör får begära sådana upplysningar (1 kap. 18 § andra stycket). Någon motsvarande bestämmelse finns inte för upphandling under tröskelvärdena.

Att ansvarsförsäkring ingår i frågan om leverantörens finansiella och ekonomiska ställning framgår av EU-direktivet för tjänsteupphandling (92/50/EEG, artikel 31). Någon motsvarande regel finns inte för varuupphandling (93/36/EEG, art. 22).

20.2.15 Underentreprenörer

Av förarbetena till bestämmelsen om vilka krav som får ställas på en leverantör (1 kap. 19 §, över tröskelvärdena) framgår följande (prop. 1992/93:88, s. 68-69).

> Även detta avsnitt av första kapitlet är gemensamt för motsvarandeavsnitt i de olika direktiven. Anledningen till regleringen är att det skall vara möjligt att ställa vissa angivna krav på leverantörerna avseende t.ex. deras ekonomiska ställning, deras kapacitet och deras vandel avseende yrkesutövningen. Å andra sidan får inte större krav ställas än som här anges. En leverantör får således inte uteslutas från deltagandemed hänvisning till dessa s.k. kvalitativa villkor om det inte kan visas att något angivet missförhållande föreligger.

Direktiven definierar ett upphandlingskontrakt som ett kontrakt mellan en fysisk eller juridisk person och den upphandlande enheten (Ds 1992:62, s. 69).

Upphandlingsreglerna möjliggör alltså en uteslutning av leverantören, men det går inte att utesluta dennes leverantörer, t.ex. under-

entreprenörer, från upphandlingen. Inte heller synes leverantören kunna uteslutas på grund av att underentreprenörer inte uppfyller kvalifikationsvillkoren i 1 kap. 17 § första stycket. Däremot är det troligt att en leverantör kan uteslutas från upphandling på grund av att en underentreprenör, som skall utföra arbetet, inte uppfyller ställda krav på teknisk förmåga och kapacitet. Av direktivet för varuupphandling (93/36/EEG) framgår bl.a. att uppgift kan begäras om namnet på tekniker och tekniska organ som, vare sig de direkt hör till leverantören eller inte, anlitas i synnerhet för kvalitetskontroll (art. 25). Motsvarande regel finns i direktivet för upphandling av tjänster (92/50/EEG) där det också anges att tjänsteleverantörens förmåga att utföra tjänsterna kan bedömas mot bakgrund av framför allt deras yrkesmässiga färdigheter, effektivitet, erfarenhet och tillförlitlighet (art. 32). Vidare framgår att uppgifter kan inhämtas om leverantörens utbildningsmässiga och yrkesmässiga kvalifikationer, särskilt avseende de personer som skall ansvara för tillhandahållandet av tjänsterna .

Om det är en underentreprenör som tillhandahåller tjänster bör denne kunna kontrolleras och leverantören uteslutas på grund av att den som tillhandhåller tjänsterna saknar de kvalifikationer som krävs.

Även när det gäller bedömningen av leverantörens finansiella och ekonomiska ställning kan hänsyn tas till en av leverantören anlitad underentreprenörs ställning i nämnda hänseenden. Vid denna bedömning kan hänsyn tas till alla resurser som leverantören kan utnyttja, inte minst företag i samma koncern (Sue Arrowsmith, The law of public and utilities procurement, s. 308).

Den upphandlande enheten får (1 kap. 18 a §) begära att anbudsgivaren i anbudet redovisar vilka delar av upphandlingskontraktet som han avser att lägga ut på någon annan (tredje man). Den upphandlande enheten kan således begära uppgifter om eventuella underentreprenader i samband med anbudsgivningen. I det skedet behöver det emellertid inte vara klart vilka underentreprenörer som kommer att anlitas, enbart att underentreprenörer kommer att utföra vissa delar av arbetet. Det behöver inte ens i alla delar vara bestämt när avtalet ingås mellan den upphandlande enheten och leverantören. En leverantör kan successivt anlita underentreprenörer under arbetets gång.

Även om man vid anbudsprövningen kände till samtliga underentreprenörer kan, som redan nämnts, leverantören som regel inte uteslutas från upphandlingen därför att det finns brister hos underentreprenören. Det finns ändå möjligheter att ställa krav på leverantören när det gäller underentreprenörernas vandel och kvalifikationer trots att uteslutning inte kan ske. Exempel på sådana lösningar redovisas längre fram.

20.2.16 Under tröskelvärdena; skatter, avgifter och registrering

När det gäller frågan om restförda skatter och avgifter anges i 6 kap. 9 § att en leverantör kan uteslutas från deltagande i en upphandling om leverantören inte har fullgjort sina åligganden avseende svenska skatter eller socialavgifter. En upphandlande enhet har rätt att av leverantören begära upplysningar om betalning av skatter och avgifter. Den upphandlande enheten har vidare rätt att kontrollera att leverantören är fri från skulder för svenska skatter och socialavgifter.

På motsvarande sätt som för upphandling över tröskelvärdena finns inte någon skyldighet för en upphandlande enhet att utesluta en leverantörer på grund av nämnda brister.

En skillnad mot upphandling över tröskelvärdena är att anbud inte får antas i vissa situationer. En upphandlande enhet får inte anta ett anbud om leverantören inte är registrerad i vissa register (t.ex. bolagsregistret och registrering för mervärdesskatt, innehållen preliminär A-skatt och arbetsgivaravgifter) under förutsättning att registeringsskyldighet föreligger. Syftet med regeln om obligatoriskt förkastande av anbud från en leverantör som inte är registrerad på avsett sätt är att garantera att de som har affärsförbindelse med den offentliga sektorn verkligen uppfyller de krav som regelverket ålägger dem. Motsvarande resonemang borde i och för sig kunna föras även avseende leverantörer som står i skuld till det allmänna avseende skatter och avgifter (prop. 1993/94:78, s. 28).

> Enbart det förhållandet att någon är restförd för skatt innebär inte att allvarliga missförhållanden föreligger. Bedömningen av hur allvarligt man bör se på t.ex. en restförd skatteskuld är bl.a. beroende av hur leverantören sköter kontakterna med kronofogdemyndigheten. Om skatteskulden beror på särskilda tillfälliga förhållanden eller om en avbetalningsplan hos kronofogdemyndigheten sköts på ett korrekt sätt kan det finnas skäl till en annan bedömning än om det kan antas skulden uppkommit på grund av misskötsel eller är tecken på en allmänt sett svag ekonomi i företaget.

En bestämmelse om att leverantören skall kontrolleras när det gäller skatteskulder fanns även i äldre reglering, i upphandlingsförordningen. Där fanns även en föreskrift om att kronofogdemyndigheten skulle underrättas om en anbudsgivare anlitades som hade skatteskulder. På kronofogdemyndighetens begäran skulle uppgift lämnas när ersättning för uppdraget skulle betalas ut. Dessa senare bestämmelser om underrättelse till kronofogdemyndigheten m.m. finns inte i LOU.

På motsvarande sätt som för upphandling över tröskelvärdena kan

en leverantör inte uteslutas från en upphandling för att eventuella underentreprenörer inte uppfyller kvalifikationskraven.

20.2.17 Under tröskelvärdena; teknisk förmåga och kapacitet samt finansiell och ekonomisk ställning

När det gäller upphandling över tröskelvärdena finns en bestämmelse om att upplysning får begäras om teknisk förmåga och kapacitet samt finansiell och ekonomisk ställning. Någon motsvarande bestämmelse finns inte i 6 kap. för upphandling under tröskelvärdena.

Även om det inte framgår av lagtexten finns det rimligen inget förbud mot att begära eller själv undersöka sådana uppgifter, något som också görs och tidigare har gjorts av de upphandlande enheterna.

20.2.18 Under tröskelvärdena; registreringsskyldighet

Enligt 6 kap. 9 § tredje stycket skall den upphandlande enheten innan ett skriftligt anbud antas, om det inte är onödigt, kontrollera att leverantören är

- registrerad i aktiebolags-, handels- eller föreningsregistret,
- registrerad för redovisning och inbetalning av mervärdesskatt,innehållen preliminär A-skatt och arbetsgivaravgifter.

Av praktiska skäl, men också för att undvika onödig detaljreglering, har rätten att begära upplysningar utformats så att enheten skall, om det inte är onödigt, förvissa sig om vissa förhållanden beträffande registrering m.m. Det ligger en viss flexibilitet i orden om det inte är onödigt. Det förhållandet skall dock inte uppfattas så att enheten av t.ex. bekvämlighetsskäl eller på grund av brådska får underlåta att utföra dessa kontroller. Exempel på när det är onödigt i en annan upphandling nyligen genomförd kontroll eller att företaget är allmänt välrenommerat (Volvo, Ericsson m.fl.) eller fått information från företaget självt.

En upphandlande enhet, som av leverantören begär upplysningar om förhållanden som bl.a. avser nämnda registreringar, skall i förfrågningsunderlaget, annonsen eller skrivelsen ange på vilket sätt leverantören kan lämna upplysningarna (6 kap. 9 § fjärde stycket).

Observera att enheten själv (under tröskelvärdena) kan införskaffa uppgifterna. Uppgifter om att leverantören är registrerad för skatter och avgifter samt inte är restförd för skatter och avgifter införskaffas i regel av enheten på RSV:s blankett.

Enligt 6 kap. 10 § får en upphandlande enhet inte anta ett anbud, om leverantören inte är registrerad i register som avses i 9 § tredje stycket (aktiebolags-, handels- eller föreningsregister samt för skatter och avgifter), under förutsättning att registreringsskyldighet föreligger. Som tidigare nämnts är syftet med denna skyldighet att garantera att de som har affärsförbindelse med den offentliga sektorn åtminstone uppfyller kravet på registrering. Motsvarande reglering fanns i den tidigare gällande upphandlingsförordningen (8 och 9 §§).

20.2.19 Mest fördelaktiga anbudet

En upphandlande enhet skall anta antingen det anbud som 1) är det ekonomiskt mest fördelaktiga, eller 2) har lägst anbudspris. Om enheten skall anta det anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga skall hänsyn tas till samtliga omständigheter såsom pris, leveranstid, driftkostnader, kvalitet, funktionella, estetiska och tekniska egenskaper, service, tekniskt stöd, miljöpåverkan m.m. (1 kap. 22 § och 6 kap. 12 §).

De beskrivna reglerna är nyligen lämnade förslag till ändringar i LOU (prop. 1996/97:153). Enligt den nuvarande lydelsen anges lägsta pris först och därefter det ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet. Många upphandlande enheter och leverantörer har uppfattat att lägsta pris är huvudalternativet. För att tydliggöra att så inte är fallet har regeringen föreslagit att det ekonomiskt mest fördelaktiga alternativet anges först. Härigenom lyfter man också fram viktiga kriterier som kvalitet, miljöpåverkan m.m. Det är kriterier som kanske inte annars beaktas.

Frågan om vilket anbud som skall antas är mycket central i förhållande till syftet att uppnå en icke-diskriminerande upphandling över gränserna. Den upphandlande enheten skall i förfrågningsunderlaget eller i annonsen om upphandling ange vilka omständigheter den tillmäter betydelse (1 kap. 22 §). Omständigheterna skall om möjligt redovisas efter angelägenhetsgrad, med den viktigaste först.

20.2.20 Orimligt lågt anbud

En upphandlande enhet får förkasta anbud som den anser vara orimligt lågt (1 kap. 23 §). Motsvarande bestämmelse finns för upphandling under tröskelvärdena (6 kap. 12 §). Innan anbud förkastas skall emellertid den upphandlande enheten skriftligen begära en förklaring till det låga anbudet. Om inte den upphandlande enheten får ett tillfredsställande svar får anbudet förkastas. Lagen ställer således inte något krav på att ett för lågt anbud skall förkastas.

Enligt det tidigare direktivet för vattenförsörjning, energi-, transport- och telekommunikationsområdena (90/531/EEC) skall onormalt låga anbud undersökas av den upphandlande enheten innan en eventuell accept av anbudet (Ds 1992:4, s. 84).

Av direktivet om tjänster (92/50/EEG) i den svenska översättningen framgår följande (art. 37):

> Om anbudssummor för ett visst kontrakt förefaller vara orimligt låga i förhållande till den tjänst som skall presteras, skall de upphandlande myndigheterna innan de förkastar sådana anbud kräva en skriftlig förklaring för de delar av anbuden de anser vara betydelsefulla i sammanhanget och kontrollera dessa delar med hänsyn till de förklaringar som inkommit.

Av direktivet får anses framgå att orimligt låga anbud skall förkastas eller i vart fall att det ligger i sakens natur att sådana anbud inte skall antas. Innan ett anbud av detta skäl förkastas måste emellertid en undersökning göras om skälet till det låga anbudet. I artikeln anges vidare vilka förklaringar som kan aktualiseras; besparingar genom val av metod, tekniska lösningar, exceptionellt förmånliga villkor eller originalitet i utformningen.

Av direktivet om varor (93/36/EEG) framgår följande (art. 27):

> If, for a given contract, tenders appear to be abnormally low in relationto the goods to be supplied, the contracting authority shall, before itmay reject those tenders, request in writing details of the constituent elements of the tender which it considers relevant and shall verify those constituent elements taking account of the explanations recieved.
>
> The contracting authority may take into consideration explanations relating to the economics of the manufacturing process, or to the technical solutions chosen, or to the exceptionally favourable conditions available to the tenderer for the supply of the goods, or to the originality of the suppliers proposed by the tenderer.

Den citerade artikeln i varudirektivet, som i allt väsentligt överensstämmer med den engelska versionen av tjänstedirektivet (jfr dock den

svenska översättningen ovan), tyder snarare på att anbudet får (before it may reject) förkastas.

Om ett anbud förkastas på grund av att det är orimligt lågt måste anbudsgivaren först ha fått tillfälle att förklara det låga anbudet. NOU har yttrat sig i ett ärende som gällde ett länstrafikbolags upphandling av färdtjänst och sjukresor (NOU info 1996, s. 46). Den upphandlande enheten fick 30 anbud av vilka 27 antogs. En av de tre anbudsgivarna vars anbud förkastades fick förklaringen att länstrafikbolaget, bl.a. mot bakgrund av det låga anbudet, hade gjort en företagskontroll. Denna visade att taxibolagets lönekostnader i förhållande till arbetad tid låg avsevärt under normal kostnad enligt gällande lag och avtal. Detta uppgavs ha bedömts inverka negativt på taxibolagets ekonomiska styrka och stabilitet varvid anbudet förkastades. Enligt NOU ägde den upphandlande enheten rätt att efterfråga de angivna uppgifterna och lägga dem till grund för sitt beslut om leverantör. Emellertid kunde beskedet från den upphandlande enheten rimligen av taxibolaget inte ha uppfattats på annat sätt än att anbudet förkastades på grund av dess låga pris. Enligt NOU borde enheten därför ha begärt en förklaring av taxibolaget till det låga anbudspriset.

I praktiken är orimligt låga anbud ofta orsakat av att leverantören missförstått förfrågningsunderlaget. Om t.ex. leverantören dumpat priset kraftigt föreligger risk för att leverantören inte kan genomföra leveransen. Så är i bland fallet när leverantören står på ruinens brant och tror sig rädda företaget genom den aktuella offentliga beställningen. Ett lågt anbud kan vara orsakat av statsstöd. Även om statsstödet är otillåtet är det tveksamt om det skälet kan användas för att avvisa en leverantör (i vart fall inom de klassiska sektorerna) men föreligger risk för återbetalning finns också risk för att leverantören inte kan genomföra leveransen. Låga anbud kan också vara en följd av att leverantören inte betalar skatt eller arbetsgivaravgifter varför förklaringarna måste studeras med stor omsorg.

20.3 Uteslutningsgrunder i andra EU-länder

20.3.1 Nederländerna

Uteslutning från upphandling på grund av brott är begränsad till leverantören, som i regel är en juridisk person. Uteslutning kan således inte ske på grund av brott som begåtts av styrelseledamöter eller andra företrädare.

En undersökning görs som tar sikte på om brottet är relevant i

förhållande till vad upphandlingen avser. Om exempelvis en verkställande direktör har begått ett brott kan leverantören inte uteslutas från upphandlingen. Däremot kan krävas att direktören inte får leda det aktuella arbetet.

Om en undersökning av en leverantörs ekonomiska och finansiella ställning och förmåga visar att företagets kapital har ett brottsligt ursprung, kan leverantören uteslutas från upphandlingen. Leverantören betraktas därmed som finansiellt icke trovärdig. Om två år räknar man med att undersökningar av leverantörers brottsliga bakgrund kommer att utföras systematiskt. Enligt planerna kommer sådana undersökningar att utföras enligt följande. En avdelning inom den centrala brottsundersökningsbyrån skall utföra utredningarna. Byrån lyder under Justitiedepartementet. Byrån kommer att ha tillgång till information från polisen, Justitiedepartementet och skatteförvaltningen. Informationen skall gälla både leverantören och dennes omgivning. Uppgift kommer att lämnas om graden av kännedom om leverantörens inblandning i brottslig verksamhet. Även en motivation lämnas. Den upphandlande enheten kommer inte att vara skyldig att följa utslaget.

Den upphandlande enheten kommer att meddela att en utredning om brott kommer att utföras. En leverantör skall ha möjlighet att avstå från att delta i upphandlingen, både före och efter det att utredning skett. En leverantör kommer att få tillfälle att ta del av resultatet från utredningen.

Utredningen om brott kommer att gälla även brott som har begåtts utomlands. I det syftet kommer åklagarmyndigheten att begära uppgifter om brottmålsdomar från andra länder.

20.3.2 Belgien

Upphandlingsreglerna överensstämmer med EU-direktiven. Uttryckligen kan ett kontrakt hävas om leverantören gjort sig skyldig till vissa brott, t.ex. mutbrott.

I Belgien finns ett system med förkvalificering. För att få delta i upphandling avseende vissa arbeten krävs ett förkvalificeringscertifikat. För att få ett sådant certifikat fordras bl.a. att leverantören inte gjort sig skyldig till brott. Leverantören måste ge in intyg om att varken bolaget, verkställande direktören eller styrelsen gjort sig skyldiga till brott. Enbart misstanke om brott räknas inte som grund för att avslå ansökan om certifikat.

Vid upphandling i allmänhet utreds brott enbart genom att leverantören skall ge in utdrag ur kriminalregistret. Utredningen kan avse

även de fysiska personer som företräder leverantören. Om en leverantör uteslutits från upphandling har denne rätt att ta del av uppgifterna från undersökningen.

20.3.3 Tyskland

En leverantör kan uteslutas från upphandling om ett brott har begåtts som har relevans för upphandlingen. I regel gäller det brott i näringsversamheten. I en handbok anges bl.a. muta, stöld, bedrägeri och brott mot kartellbestämmelserna. Krav kan ställas på att leverantören ger in utdrag ur kriminalregistret. I vissa regioner finns svarta listor över leverantörer som gjort sig skyldiga till brott.

20.3.4 Italien

Den offentliga upphandlingen lyder under anti-maffiaregleringen. Uteslutningsgrunderna är därför vidare än enligt EU-direktiven. För upphandling under tröskelvärdena kan en leverantör uteslutas från en upphandling om det föreligger misstankar om inblandning i brottslig verksamhet. För upphandling över tröskelvärdena måste den upphandlande enheten säkerställa att leverantören inte är föremål för vissa uteslutningsgrunder. Det kan ske genom ett anti- maffiacertifikat eller en anti-maffiakommunikation.

Anti-maffiakommunikation innebär att den upphandlande enheten via prefekturens databas undersöker om det finns någon grund för uteslutning. Kontrollen avser bl.a. en juridisk persons företrädare. Ett arbete pågår med att hitta ett system som innebär en kartläggning av de ekonomiska förhållandena för de fysiska personer som faktiskt driver företaget. Syftet är att komma åt bulvaner.

Anti-maffiacertifikat utfärdas av prefekturen och tar sikte på leverantörens eventuella brottslighet.

För att en leverantör skall få möjlighet att utföra byggnadsarbeten krävs att leverantören finns antecknad i ett register. För att bli registrerad krävs att leverantören inte gjort sig skyldig till brott.

I syfte att motverka att brott begås av underentreprenörer krävs att leverantören i anbudet anger om underentreprenörer kommer att anlitas. I anbudet skall anges både vilka delar av arbetet som kommer att utföras av underentreprenörer och vilka företag som kommer att anlitas. Den upphandlande enheten måste godkänna underentreprenören och en undersökning görs avseende underentreprenörens eventuella brottsliga förflutna genom anti-maffiakommunikationen.

20.3.5 Spanien

Uteslutningsgrunderna överensstämmer med EU-direktiven. Vissa förtydliganden finns emellertid i lagstiftningen med avseende på kravet på att leverantören inte skall ha gjort sig skyldig till brott: arbetarskyddslagstiftning, hygienlagstiftning, lagstiftning som reglerar det yrkesmässiga uppträdandet och marknadslagstiftning.

Upphandlande enheter brukar kräva att leverantören ger in en försäkran om att det inte föreligger någon grund för uteslutning.

20.3.6 Storbritannien

I Storbritannien finns en databas som används för s.k. förkvalificering vid upphandling av förträdesvis bygg- och anläggningsentreprenader. De företag som registreras kontrolleras vad avser ekonomisk och teknisk kapacitet. Det sker inte någon systematisk kontroll av eventuell brottslighet, men vid misstanke om att allt inte står rätt till sker en undersökning av bl.a. styrelseledamöterna. En leverantör kan uteslutas från att vara antecknad i datatbasen om någon i styrelsen gjort sig skyldig till ett brott som är relevant vad avser företagets förmåga att utföra arbetet på ett hederligt och kompetent sätt.

Databasen håller nu på att utvecklas så att den kan användas för all offentlig upphandling (New Qualification System). Den skall innehålla information bl.a. om misstänkt brottslig verksamhet. Systemet kommer att innehålla varningssignaler som ger upphandlande enheter anledning att undersöka en leverantör närmare. Ytterligare uppgifter kan då inhämtas från olika utredande organ, t.ex. Fraud Squad.

20.4 Metoder mot ekonomisk brottslighet

20.4.1 Arbetet inom EU och OECD

Av Kommissionens Grönbok om den offentliga upphandlingen inför framtiden (KOM 96 583) framgår att en mer öppen politik i fråga om offentlig upphandling inte enbart för med sig fördelar när det gäller resursutnyttjandet utan också andra mindre uppenbara fördelar. Lojala, icke diskriminerande och öppna upphandlingsförfaranden minskar nämligen risken för bedrägeri och korruption inom förvaltningen.

I ett globalt perspektiv är det naturligtvis angeläget att verka för att upphandlingsreglerna utformas på ett sådant sätt att illojal konkurrens

förhindras.

Inom OECD pågår ett arbete med att ta fram rekommendationer om att en leverantör kan uteslutas från en upphandling om leverantören varit inblandad i korruption, t.ex. mutat statstjänstemän. Ett sätt kan vara att leverantören garanterar att lagstiftningen följs. Det kan gälla att inga mutor lämnats eller kommer att lämnas. Vidare kan framgå att leverantören har en internkontroll som medför att regelefterlevnaden övervakas. Visar det sig senare att mutor förekommit följer civilrättsliga sanktioner.

Vidare pågår ett arbete inom EU för att bekämpa den organiserade brottsligheten. I en handlingsplan anges bl.a. följande.

> Den organiserade brottsligheten blir ett allt större hot mot samhället som vi känner det och vill bevara det. Brottsligt beteende är inte längre en individuell utan en organiserad företeelse som genomsyrar det civila samhällets olika strukturer och faktiskt hela samhället. Brottsligheten organiseras allt mer över de nationella gränserna och utnyttjar därvid också den fria rörligheten för varor, kapital och personer. Tekniska nyheter som Internet och elektroniska banktjänster visar sig vara ytterst lämpliga redskap antingen för att begå brott eller för att överföra uppkomna vinster till skenbart laglig verksamhet. Bedrägeri och korruption antar enorma proportioner och lurar både medborgare och samhällsinstitutioner.

Mot bakgrund av problemen med den organiserade brottsligheten har Europeiska rådet inom EU föreslagit att rådet och kommissionen utarbetar bestämmelser som gör det möjligt att hindra medlemmar i kriminella organisationer att delta i bl.a. anbudsförfaranden. Ett särskilt skäl till uteslutning från deltagande i anbudsförfaranden övervägs vara utnyttjande av kapital vars lagliga ursprung inte kan bevisas. Europeiska rådet har rekommenderat att EU utvecklar en allsidig politik mot korruption, bl.a. när det gäller offentlig upphandling.

Vidare diskuteras att medlemsstaterna skall åta sig att i tillämplig lagstiftning vid anbudsförfaranden säkerställa möjligheten att utesluta leverantörer som har begått olagligheter med anknytning till organiserad brottslighet eller som är kända eller skäligen misstänkta för att vara inblandade i organiserad brottslighet.

20.4.2 Ny modell för statlig inköpssamordning

En särskild utredare har tillsatts i syfte att föreslå ett system för statlig inköpssamordning som innebär att de samlade inköpen blir effektivare än för närvarande (Dir 1997:72). Detta skall i första hand ske genom

att det statliga systemet för inköpssamordning utvecklas. Detta kan ske genom att en väsentligt högre andel av den statliga upphandlingen kan ske samordnat. Om en sådan utvecklad samordning leder till större upphandlingsuppdrag bör förutsättningarna öka att kontrollera leverantörerna. Ett krav som borde kunna ställas på en stor leverantör är att denne ansvarar för underentreprenörers skatter och avgifter m.m.

20.4.3 Kommunförbundets rekommendationer

Svenska Kommunförbundet har gett ut information om upphandling och har även utformat standardavtal som kan tillämpas ute i kommunerna. Dessa är utformade som råd eller rekommendationer. Bl.a. anges att i förfrågningsunderlaget vid upphandling bör skrivas att samma krav gäller för underentreprenörer som för anbudsgivare. Kraven gäller t.ex. att skatter och avgifter betalats. Vidare framgår att kommunen kan begära att anbudsgivaren redovisar om han avser att anlita underentreprenörer, samt för vilka delar detta skall ske.

Exempel på klausuler i standardavtal är att entreprenören får inte utan särskilt godkännande från kommunen anlita eller byta underentreprenör. En annan variant är Entreprenören ska samråda med beställaren vid val av underentreprenör innan avtal träffas. Underentreprenör får inte bytas ut utan beställarens medgivande.

Av RRV:s enkät framgår att 56 procent av de tillfrågade upphandlande enheterna i avtalet med leverantören förbehåller sig rätten att godkänna underentreprenörer och genomför då en sedvanlig leverantörskontroll. Enligt enkäten avtalar 61 procent av de upphandlande enheterna med leverantören att denne skall ansvara för kontrollen av underentreprenörerna. Ansvaret är kopplat till vitesklausuler (se vidare nedan). Det förekommer också att en upphandlande enhet i avtalet förbjuder att underentreprenörer anlitas.

20.4.4 Stockholms stads städprojekt

I skolor, förvaltningar m.m. i Stockholms stad utförs städning för närmare 330 miljoner kr per år. Enbart en mindre del avser städning i egen regi (20 miljoner kr). På grund av decentraliseringar är omkring 300 organisatoriska enheter och runt 1 000 tjänstemän engagerade i upphandlingen.

För ett par år sedan gjordes en undersökning om skolornas upphandling av städtjänster. Det visade sig att många skolor och förvalt-

ningar inte följde de centralt upphandlade avropsavtalen, som garanterade en viss nivå på företagens seriositet, utan lät upphandla städning "utanför listan" av företag som hade lämnat låga anbud. Vid undersökningen av entreprenaderna framkom att en stor del av upphandlingen från lågprisföretagen hade skett från oseriösa företag som inte betalade skatter och avgifter.

Strategi mot ekonomisk brottslighet i städbranschen

Sedan Stockholms stad hade utrett oegentligheterna i städbranschen och de misstag som hade gjorts inom de egna förvaltningarna har en strategi tagits fram i syfte att skärpa upphandlingen så att oseriösa företag hålls utanför upphandlingen. Strategin bereds inom Stockholms stad och har således inte genomförts. Strategin består av följande moment.

– Antalet upphandlingar skärs ner. I stället sker en central upphandling med ett mindre antal företag, från i dag 160 städföretag till 20-30. Genom att begränsa antalet företag blir varje städkontrakt mycket värdefullt för det enskilda företaget. Att gå miste om ett avtal blir därigenom en stor förlust. Företagen kommer därför att vinnlägga sig om att driva verksamheten seriöst.

– I avtalet skall städföretaget ge tillstånd till de kontroller som Stockholms stad finner erforderliga.

– Betalning får endast ske till det städföretag som staden har tecknat avtal med.

– Underentreprenörer får inte anlitas utan stadens godkännande.

– Brott mot avtalet innebär omedelbar hävning alternativt att företaget skall betala ett vite till staden.

– Städföretagen skall lämna listor med namn och personnummer på städpersonalen. Dessa listor vidarebefordras till skattemyndigheten.

– Städpersonalen skall bära ID-kort.

– Staden inrättar en ny befattning, städkontrollant, som håller uppsikt över de anlitade städföretagen.

De kontroller som kommunen utför enligt nuvarande rutiner är att skattemyndighet och kronofogdemyndighet kontaktas för att undersöka om företaget är restfört för skatter eller avgifter. Eftersom företaget

kan vara namnändrat med nya ägare räcker det inte med att kontrollera företaget. Även verkställande direktören och styrelseledamöterna kan undersökas. Dessa kan tidigare ha figurerat i oseriösa företag. Städföretagens årsredovisningar granskas. Av särskilt intresse är lönekostnadernas storlek i förhållande till omsättningen. Lönekostnaderna bör enligt kommunen ligga på minst 60 procent av omsättning, i mindre företag på mellan 70 och 80 procent.

20.4.5 Byggprojekt i Stockholm

Under år 1996 påbörjade Stockholms Stadshus AB ett utvecklingsprojekt för bekämpning av ekonomisk brottslighet inom byggbranschen. Arbetet har skett tillsammans med byggföretaget Peab. I en lägesrapport över projektet gavs följande bakgrund till arbetet.

> Byggbranschen i Sverige står i dag inför ett vägval. Den trend som råder i övriga Europa har kommit hit. De stora byggföretagen riskerar att reduceras till att bli uppköpare av entreprenader och framför allt inriktade på att ge så låga anbud som möjligt. I en sådan situation anlitas de underentreprenörer som använder billig arbetskraft, och billig arbetskraft är ofta svart arbetskraft. Skulle denna utveckling ske hotas hela yrkeskunnandet inom byggbranschen och den sociala och ekonomiska tryggheten för de anställda. Utbildning, arbetarskydd etc. försämras. Detta i sin tur leder till att byggnationens kvalitet sjunker. Den svenska byggarbetskåren är i dag mycket välutbildad. En annan negativ effekt är naturligtvis att statskassan går miste om stora belopp i skatter och arbetsgivaravgifter.

Avtal med vitesklausul

Projektet går ut på att ett avtal skall träffas med de i kommunen största byggföretagen. Avsikten är att samma avtal sedan skall ingås med samtliga byggföretag som Stockholms stad anlitar eller kommer att anlita för att utföra byggnads- och anläggningsarbeten. Enligt avtalet förbinder byggföretaget sig vid vite att inte anlita svart arbetskraft. Med svart arbetskraft avses arbetstagare för vilka det inte innehålles och inbetalas källskatt samt arbetsgivaravgifter. Avtalet omfattar även den situationen att byggföretaget anlitar underentreprenör och den svarta arbetskraften finns hos denna.

Stockholms stad skall också omfattas av vitesbestämmelserna. För den händelse något av Stockholms stads bolag eller förvaltningar anlitar en svart entreprenör drabbas staden av vitet.

Enligt avtalet skall Stockholms stad ha rätt att utan förvarning

kontrollera entreprenörerna och underentreprenörernas anställda. Vidare skall staden ha rätt att ta del av företagens handlingar. Kontrollen skall ske genom ett speciellt kontrollinstitut som Stockholms stad inrättar. Utfallande vitesbelopp skall tillfalla kontrollinstitutet.

Genom att även den upphandlande enheten (Stockholms stad) kan vara skyldig att betala vite skapas ett incitament hos förvaltningen och dess upphandlare att inte anlita företag som använder sig av svart arbetskraft. Meningen är att det ömsesidiga vitet skall ha en dubbel effekt. Det skall sätta press både på byggföretag och upphandlare.

Byggprojektet bereds för närvarande av Stockholms stad.

20.4.6 Höga kusten

I projektet Höga kusten anläggs 32 km ny europaväg (E 4) med 35 broar genom Ådalen och Höga kusten från Överdal till Gallsäter. Särskilt omtalad är Höga kusten-bron över Ångermanälven.

Projektet påbörjades under år 1993 och skall vara klart i år. Totalkostnaden är drygt 2 miljarder kr. Beställare är Vägverket som anlitat ett antal totalentreprenörer. Totalentreprenörerna har i sin tur anlitat underentreprenörer. Sammantaget är flera hundra företag engagerade i arbetet.

Innan projektet påbörjades lade skatteförvaltningen upp en särskild strategi med förebyggande insatser och kontroll. Anledningen var att man erfarenhetsmässigt visste att stora byggprojekt kan innebära väsentliga skatteundandraganden och att oegentligheterna uppdagas för sent. Entreprenörerna har hunnit gå i konkurs eller lämnat landet.

I serviceprojektet Höga kusten-bron samverkar Vägverket och skatteförvaltningen för att

- underlätta kontakter mellan entreprenörer och skatteförvaltningen och att

- löpande följa upp att entreprenörer fullgör sina skyldigheter beträffande redovisning och betalning av skatter och avgifter.

En del i serviceprojektet var att på ett tidigt stadium informera om gällande skatteregler, bl.a. för de utländska företag som deltar i brobygget.

I de upphandlingar som Vägverket har gjort har inhämtats uppgifter om entreprenörerna är restförda för skatter och avgifter. Dessutom har i avtalen föreskrivits att entreprenörerna ansvarar för att underentreprenörer fullgör sina skyldigheter. Avtalsvillkoren, som tar sikte

på underentreprenörers betalning av skatter och avgifter, gäller arbetena kring Höga kusten bron. För övriga arbeten sker kontrollen av underentreprenörer på frivillig basis.

Av Vägverkets administrativa föreskrifter från den 22 februari 1996 som också ingår som klausuler i avtalen framgår följande.

> Vägverket får endast anta sådan entreprenör som är registrerad för redovisning och betalning av mervärdesskatt, innehållen preliminär A-skatt och arbetsgivaravgifter. Enligt lagen om offentlig upphandling åligger det Vägverket att fortlöpande kontrollera dessa registreringar. Vägverket kommer även att inhämta uppgifter om vilka skatter och avgifter som entreprenör eventuellt står i skuld för.
>
> Entreprenörer ansvarar för att hans underentreprenörer fullgör sina skyldigheter avseende detta.
>
> Underlåter entreprenören att följa ovanstående krav medför detta rätt för beställaren att häva kontraktet, jämfört AF 2.8.

Liknande föreskrifter finns för ett visst delprojekt vid Utansjö. För att understryka vikten av att skatter och avgifter betalas kommer Vägverket att vid varje tillfälle utkräva vite av entreprenören om han eller hans underentreprenör inte inom 10 dagar inbetalar restförda skatteskulder/arbetsgivaravgifter. Vitet motsvarar summan av de restförda beloppen.

Vidare följs alla entreprenörer löpande upp så att de inte släpar efter med betalning av debiterade och redovisade skatter och avgifter. Denna kontroll bygger på att Vägverket tagit med detta som en avtalspunkt i general/totalentreprenaden. Det får till följd att samtliga entreprenörer som deltar i projektet måste betala skatter och avgifter för att inte riskera avtalsbrott, som i sin tur kan leda till vite och t.o.m till att entreprenadavtalet hävs.

I praktiken sker kontrollen genom att Vägverket kvartalsvis lämnar uppgift till kronofogdemyndigheten, om vilka entreprenörer som är verksamma i projektet, som undersöker om någon av dessa är restförd. Skattemyndigheten initierar att någon form av borgenärsåtgärd sker mot restförda skatter, t.ex. ifrågasätter företagets innehav av F-skattsedel.

Skattekontoret i Kramfors anser att de hittillsvarande erfarenheterna av samverkansprojektet varit goda. De utländska företagen har infört rutiner för att uppfylla de svenska skatte- och avgiftsreglerna. Med avtalen som grund får skatteförvaltningen via Vägverket en god överblick över vilka företag som deltar i projektet. Härigenom kan förekomsten av restförda skatter och avgifter kontrolleras. Samtidigt får skatteförvaltningen underlag för att kunna agera som borgenär.

Kontrollen kan sägas ske från två håll dels internkontrollen av beställaren som kan leda till vite och till att entreprenadavtalet hävs, dels skatteförvaltningens uppföljning som kan leda till någon form av borgenärsingripande.

Hittills är det få entreprenörer som blivit föremål för borgenärsingripanden. Skatteförvaltningens slutsats är därför att samverkan mellan Vägverket och skatteförvaltningen haft en preventiv effekt.

Skatteförvaltningen anser att det förebyggande arbetet är effektivt och resurssnålt. Man bedömer också att oseriösa företag i stor utsträckning har kunnat hållas utanför projektet. Seriösa entreprenörer vill inte fläckas ned av oseriösa företag. De oseriösa företagen känner också till att det inte räcker med att vara vit när man går in i projektet. Företaget underkastas systematiska uppföljningar under projektets gång vilket man bedömer ha avskräckt mindre nogräknade företag.

20.4.7 Information

I Östergötlands län har i år information lämnats till offentliga upphandlare i syfte att stödja dessa i kontrollen av sina uppdragstagare. Det är skatteförvaltning, polis och kronofogdemyndighet som samverkar i detta arbete. I ett första skede har skrivelser gått ut till de offentliga upphandlarna med bl.a. information om vilka möjligheter till assistans som finns när det gäller att utföra kontroll. Under året planeras informationsträffar. Även i andra län, bl.a. i Örebro, kommer liknande information att lämnas.

20.4.8 Stockholms Byggmästareförening

Stockholms Byggmästareförenings medlemsföretag svarar för omkring 85 procent av alla byggnadsarbeten som utförs i storstockholmsområdet. Den största delen av de arbeten som inte utförs av medlemsföretag gäller konsumentsektorn, huvudsakligen villor.

För att komma till rätta med problemen med svart arbetskraft och framför allt svart arbetskraft via underentreprenörer, har ett särskilt system införts under våren 1997 om s.k. Byggmästarinformation, eller BM 97. Föreningen räknar med att andra byggmästareföreningar runt om i landet snart kommer att följa efter.

BM 97 kan tas in som en del i avtal mellan beställare och huvudentreprenör resp. mellan huvudentreprenör (här som beställare) och underentreprenör. BM 97 innehåller krav på dels namnbrickor och

ID-kort på den personal som är verksam på en byggarbetsplats, dels namnlistor på personalen. Om entreprenören inte uppfyller sina skyldigheter kan avtalet hävas. BM 97 har följande innehåll.

För entreprenaden gäller nedanstående avtalsvillkor

1. Alla personer som uppehåller sig på arbetsplatsen skall bära väl synliga brickor med namn och firmanamn samt, om brickan inte innefattar giltig information, ha sådan tillgänglig (t.ex. i form av körkort eller ID-kort). Detta gäller såväl beställarens som entreprenörens personal.

2. Entreprenören skall, innan arbete påbörjas, anmäla de personer som skall uppehålla sig på arbetsplatsen samt därefter vid förändring i personalsammansättningen i förväg skriftligen informera beställaren/platschefenom vem/vilka som får uppehålla sig på arbetsplatsen och utföra arbete.

Förteckning över dessa personer skall alltid finnas tillgänglig hos beställaren/platschefen och innehålla följande

a) för hos beställaren och entreprenören anställd personal, personnummer och namn

b) för hos beställaren och entreprenören inlånad personal, personnummer och namn samt namn och organisationsnummer på utlånande bolag

c) för juridiska personer som anlitas av entreprenören; dvs. under entreprenör i senare led namn och personnummer på bolaget samt namn och, personnummer på den/dem som utför arbete på platsen.Förteckningen skall under två år efter entreprenadtidens utgång förvaras hos beställaren och hållas tillgänglig för granskning.

3. Entreprenören är skyldig att inta BM 97 i avtal med underentreprenör, som han i sin tur anlitar.

4. Beställaren äger rätt att häva avtalet, såvitt avser icke utförd del av entreprenaden, om entreprenören ej fullgör sina åligganden enligt punkterna 1-3 ovan såvida det inte rör sig om en ursäktlig försummelse utan betydelse för identifieringen av personer på arbetsplatsen och rättelse sker omedelbart efter påpekande. Entreprenören är vid hävning skyldig ersätta den skada som orsakas beställaren.

5. Tvist på grund av detta avtal skall avgöras genom skiljedom enligt svensk lag om skiljemän, såvida inte annat överenskommes.

20.4.9 SSEF:s rekommendationer

Sveriges Städentreprenörers Förbund (SSEF) har gett ut en skrift om städning på entreprenad som har spridits till offentliga förvaltningar. I skriften finns en checklista över vad upphandlaren särskilt bör tänka på

och kontrollera vid ett anbudsförfarande. SSEF rekommenderar att upphandlaren kontrollerar att entreprenören

* har erforderliga resurser, t.ex. i fråga om servicebredd, ekonomi och yrkeskunnande
* inte resterar med skatter och sociala avgifter
* innehar F-skattsedel
* har utbildning av städare och arbetsledare
* har ett fullgott försäkringsskydd
* har ett aktivt arbetsmiljöprogram
* har en dokumenterad miljöpolicy
* använder endast ur arbetsmiljösynpunkt godkända maskiner och utrustning,
* kan lämna tillfredsställande rekommendationer.

SSEF:s medlemmar är av organisationen auktoriserade, vilket innebär att företagen uppfyller krav på yrkeskunnande, branschvana och seriositet.

SSEF har för ett år sedan rekryterat en medarbetare som informerar upphandlare inom den offentliga sektorn om hur upphandlingen kan förbättras när det gäller att motverka ekonomisk brottslighet.

20.4.10 Städ & Fönsterputsföretagens rekommendationer

I foldern Att köpa fönsterputsning på entreprenad inom den privata och offentliga sektorn rekommenderar Städ & Fönsterputsföretagens Riksorganisation att upphandlare begär in upplysningar från bl.a. skatteförvaltningen om anbudsgivaren är okänd. Vad som enligt branschorganisationen bör kontrolleras är bl.a. att entreprenören inte resterar med skatter eller sociala avgifter, inte har konkurser bakom sig, innehar F-skattsedel, har ett gott försäkringsskydd och en obligatorisk ansvarighetsförsäkring samt har tecknat kollektivavtal om det finns anställd personal.

20.4.11 Tillgång till information vid upphandling

För att pröva om en leverantör uppfyller kvalifikationskraven skall, vid upphandling över tröskelvärdena, den upphandlande enheten begära att

leverantören ger in uppgifter om konkursfrihet o.d. Genom att begära in uppgifter från anbudsgivaren besparas också den upphandlande enheten en mängd arbete. Kvalifikationskontrollen behöver därför inte vara så betungande. Å andra sidan får anbudsgivarna arbete med att ta fram uppgifter men om företaget regelmässigt ger in anbud till offentliga upphandlare torde samma uppgifter kunna användas vid flera anbud till dess registerutdragen e.d. blivit för gamla.

Vid upphandling under tröskelvärdena har den upphandlande enheten möjlighet att själv ta in uppgifter om leverantören. Enligt RRV:s enkät skaffade sig två tredjedelar av de upphandlande enheter uppgifter genom att begära in intyg från leverantörerna.

Uppgifter om att en näringsidkare har F-skattebevis samt är registrerad för mervärdesskatt och arbetsgivaravgifter kan inhämtas från skatteförvaltningen. Uppgifter om restförda skatter och avgifter kan inhämtas från kronofogdemyndigheten (REX-registret). Samma register har uppgifter om konkurs, likvidation, tvångsförvaltning, ackord och betalningsinställelse. PRV har uppgifter om registrering i de olika bolagsregistren samt om konkurs, likvidation och näringsförbud. När det gäller ansökningar om t.ex. konkurs, som ännu inte lett till något beslut, kan uppgift enbart hämtas lokalt, från tingsrätten i den domkrets där företaget finns.

Kreditupplysningsföretag bevakar ansökningar vid landets samtliga tingsrätter och kan lämna uppgift om detta. Dessa företag erbjuder också olika tjänster för att bedöma affärspartners kreditvärdighet och seriositet.

Uppgifter om brott registreras i bl.a. kriminalregistret, men uppgifterna är sekretessbelagda och lämnas inte ut för ett ändamål som upphandling. På den enskildes begäran kan emellertid utdrag av registret meddelas (8 § lagen om allmänt kriminalregister). Bestämmelsen finns för att uppfylla enskildas rätt att ur personregister få utdrag om sig själva en gång per år. Avsikten är inte att öppna en möjlighet för t.ex. presumtiva arbetsgivare att begära utdrag via den arbetssökande. Regeln kan således inte användas för leverantörskontroll.

Har utdrag lämnats till den enskilde, behöver nytt utdrag inte lämnas förrän tolv månader därefter, vilket innebär begränsningar i möjligheten att utnyttja utdrag som ges ut på egen begäran. Man kan också ifrågasätta lämpligheten att begära in sådana uppgifter av den enskilde, eftersom ett registerutdrag kan innehålla uppgifter om brott som kan uppfattas som känsliga för den enskilde, t.ex. rattfylleri eller misshandel, men som kanske helt saknar betydelse för upphandlingen (brott i näringsverksamheten).

När det gäller fel i yrkesutövningen kan det avse så många olika

typer av fel att det inte generellt går att säga hur man skall gå till väga för att få sådan information.

Sammanfattningsvis måste en leverantör eller en upphandlande enhet vända sig till tre myndigheter för att få den information som är centralt registrerad. Många leverantörer använder sig av blanketten Begäran om upplysningar vid upphandling (RSV 4820), som lämnas till skatteförvaltningen som i sin tur lämnar den vidare till kronofogdemyndigheten om det föreligger restförda skatter och avgifter.

20.4.12 Den danska serviceattesten

Den danska Erhvervs- og Selskabsstyrelsen (motsvarande PRV) utfärdar på begäran en serviceattest, som används av leverantörer vid offentlig upphandling. Serviceattesten är helt enkelt ett intyg som anger att näringsidkaren i fråga uppfyller ett antal krav som kan ställas på leverantören enligt EU-direktiven, dvs. krav som anges i 1 kap. 17 § LOU. Rättare sagt anges att näringsidkaren inte är försatt i konkurs, inte har skatteskulder osv. Serviceattesten kan innehålla uppgift om samtliga krav som den upphandlande enheten kan ställa på en leverantör med undantag av allvarligt fel i yrkesutövningen (1 kap. 17 § första stycket 4). Branschorganisationerna är heller inte intresserade av att serviceattesten innehåller uppgift om fel.

Bakgrunden till serviceattesten var att minska den administrativa bördan för små och medelstora företag. Särskilt vid upphandling utomlands fanns behov av att på ett auktoritativt sätt visa att leverantörskraven var uppfyllda. Serviceattesten kan därför utställas på samtliga EU-språk.

En leverantör som behöver en serviceattest vänder sig till myndigheten. I begäran anges på vilka punkter serviceattesten skall utställas. Om en leverantör exempelvis inte anser att det finns något behov av att serviceattesten innehåller uppgift om skatteskulder anges det i ansökan. Det vanligaste är att leverantören vill att serviceattesten skall innehålla så många uppgifter som möjligt. En upphandlande enhet, som känner till hur en heltäckande serviceattest ser ut, kan också bli misstänksam om serviceattesten inte tar upp samtliga punkter. I samband med ansökan samtycker leverantören till att myndigheten får inhämta uppgifter från olika register. Myndigheten rekvirerar sedan uppgifter från dessa register. Serviceattesten kan därför sägas vara en sammanställning av uppgifter från olika register. Omkring 30 serviceattester utfärdas i månaden. Serviceattesten är gratis.

20.4.13 PRV:s företagsbevis

På regeringens uppdrag har PRV tagit fram ett företagsbevis, som utfärdas efter beställning. Meningen är att det skall användas vid affärskontroll, dvs. att en näringsidkare kan kontrollera att den tilltänkta affärspartnern inte framstår som oseriös med hänsyn till vad som kan inhämtas ur tillgängliga register. I beviset finns uppgift om antalet styrelse- och revisorsförändringar under det senaste året samt uppgifter om årsredovisningarna för de tre senaste åren. Täta förändringar av styrelse och revisorer kan vara ett tecken på att allt inte står rätt till i bolaget.

PRV undersöker nu möjligheterna att vidareutveckla företagsbeviset. Ett första steg är att ta in information om eventuell oren revisionsberättelse.

Ett andra steg avser information från skatteförvaltningens och kronofogdemyndighetens register. Uppgifterna kan avse om bolaget har F-skatt, är registrerat för mervärdesskatt och arbetsgivaravgifter, är restfört för skatter och har betalningsföreläggande.

Både för leverantörer och upphandlande enheter är det naturligtvis en fördel om uppgifter om kvalifikationsvillkor kan inhämtas så enkelt som möjligt. När företagsbeviset är utvecklat kan flera kvalifikationsvillkor framgå av beviset, nämligen registrering i företagsregister, beslut om konkurs och likvidation samt uppgift om restförda skatter och avgifter. Man slipper alltså att vända sig till skattemyndigheten och kronofogdemyndigheten för att få tillgång till den centralt lagrade informationen. Därtill kommer uppgifter som inte är kvalifikationsvillkor (täta ändringar av styrelse och revisorer samt oren revisionsberättelse). Dessa uppgifter kan emellertid leda till en fördjupad kontroll i syfte att undersöka om leverantören uppfyller rimliga krav på teknisk förmåga och kapacitet samt finansiell och ekonomisk ställning.

Inom EU och EES pågår ett arbete med att få terminalåtkomst till de olika ländernas företagsregister. Arbetet har kommit så långt att man från PRV räknar med att sådan information kommer att kunna tas fram före årsskiftet 1997/98. Till en början kommer den tillgängliga informationen att i stora drag motsvara vad ett svenskt registreringsbevis för aktiebolag innehåller. På sikt kommer informationen att utvidgas till att omfatta finansiell information och uppgifter om ägarna till företaget. I andra länder är det relativt vanligt att även ägarna finns registrerade.

20.4.14 Korruption

Den personal som svarar för den offentliga sektorns inköp är särskilt utsatt för mutförsök och kanske även påtryckningar för att gynna vissa leverantörer. Problemen är naturligtvis också aktuella för uppköpare i näringslivet. Frågor om korruption och andra otillåtna medel att styra upphandlingen behandlas i kapitel 22.

20.5 Överväganden och förslag

20.5.1 Inledning

Av 1 kap. 4 § LOU, under rubriken Huvudregel om affärsmässighet, framgår att upphandling skall göras med utnyttjande av de konkurrensmöjligheter som finns och även i övrigt genomföras affärsmässigt. Anbudsgivare, anbudssökande och anbud skall behandlas utan ovidkommande hänsyn. Syftet med regleringen är att verksamheten inom den offentliga sektorn skall bedrivas på samma sätt som om den var konkurrensutsatt och drevs affärsmässigt. Härigenom upprätthålls konkurrensen i näringslivet samtidigt som den offentliga sektorn använder sina medel på ett effektivt sätt. Genom EES-avtalet och senare medlemskapet i EU har tillkommit att alla leverantörer inom medlemsländerna skall ha lika chans att kunna lämna anbud (över tröskelvärdena).

När frågan om upphandling och ekonomisk brottslighet behandlas behöver man inte se LOU som ett redskap för att förebygga sådan brottslighet. I stället kan man ta sikte på lagens huvudprinciper, främst när det gäller konkurrens och objektivitet. Lagstiftningens syften kan inte upprätthållas om den offentliga sektorn gör upphandlingar av oseriösa företag som på grund av ekonomisk brottslighet kan konkurrera ut seriösa medtävlare. Genom att uppfylla LOU:s regler om kontroll och uteslutning av leverantörer kan ekonomisk brottslighet motverkas. Indirekt fyller därför LOU en viktig roll för att förebygga ekonomisk brottslighet och reglerna kan skärpas i syfte att ytterligare verka för konkurrens och därigenom motarbeta oseriösa företag. Intresset av att motverka ekonomisk brottslighet och upprätthålla konkurrensen sammanfaller härigenom.

Härutöver har den offentliga sektorn ett eget intresse av att göra upphandlingar av företag som uppfyller sina förpliktelser mot samhället när det gäller att betala skatter och på annat sätt följa lagstiftningen. Upphandlingsbestämmelserna kan i likhet med många andra

regelsystem ses som ett administrativt filter som inte skall släppa igenom näringsidkare som ägnar sig åt ekonomisk brottslighet. I egenskap av köpare har slutligen den offentliga sektorn, på samma sätt som näringslivet och enskilda konsumenter, ett intresse av att göra affärer med företag som är seriösa och som har kompetens och förmåga att uppfylla sin del av avtalet. En upphandling som innebär en kvalificerad bedömning av tekniska prestanda, miljöpåverkan o.d. leder till att allmänt sett seriösare företag anlitas än om upphandlingen inte sker på ett yrkesmässigt sätt.

Innan utredningen går närmare in på förslagen skall sägas att upphandlingslagstiftningen är omfattande och att det ställs höga krav på de upphandlande enheterna att i sin verksamhet följa alla bestämmelser. De förslag och rekommendationer som utredningen föreslår lägger ytterligare tyngd på bördan. Det är förståligt att uppköpare kan tycka att själva upphandlingen kommer i bakgrunden när alla procedurer skall iakttas. Därför bör poängteras att utredningen ser flera av de förslag och rekommendationer som framförs som verktyg att användas vid behov.

20.5.2 Samma regler över som under tröskelvärdena?

Som tidigare nämnts styrs upphandling över tröskelvärdena av förhållandevis detaljerade EU-direktiv. Syftet är naturligtvis att upphandlingen skall gå till på samma sätt i samtliga medlemsländer i syfte att underlätta för leverantörer att konkurrera i de olika länderna. Sverige har i flera steg införlivat direktiven i nationell lagstiftning och i en nyligen avlämnad proposition har LOU genomgått omfattande ändringar i syfte att uppnå bättre överensstämmelse med EU-direktiven.

När det gäller utredningens uppdrag, att motverka ekonomisk brottslighet vid offentlig upphandling, är det av intresse att skärpa regleringen när det gäller de kriterier som används av upphandlande enheter för prövning av anbudsgivares kvalificering i den aktuella upphandlingen (kvalifikationskraven) och de som avgör val av anbud (utvärderingskriterierna). Eftersom Sverige är bundet av direktiven kan dessa kriterier i LOU inte ändras. Först måste direktiven ändras.

Om en domstol i en medlemsstat finner att en nationell bestämmelse strider mot en EG-bestämmelse som har direkt effekt, skall domstolen inte tillämpa den nationella bestämmelsen (106/77 Simmenthal). I målet 103/88 Fratelli Constanzo utsträckte EG-domstolen denna skyldighet att garantera gemenskapsrättens företräde till

samtliga organ inom de nationella förvaltningarna (prop. 1994/95:19 del 1, s. 488).

Nationella bestämmelser skall tolkas så att de överensstämmer med EG-rätten (157/86 Murphy och 14/83 von Colson och Kamann). I ett antal fall har kommissionen gjort invändningar mot och dom- stolen förklarat olagligt (domen i målet Transparoute, dom 1982-02-10, mål 76/81, REG 1982-I, s. 471) det faktum att upphandlande enheter ställer krav på anbudssökandens tekniska kapacitet som inte motsvarar de i direktiven uppräknade kraven. Dessutom har konstaterats att man vid vissa upphandlingar prövat anbudssökandes lämplighet på grundval av klausuler som inte kan anses som kvalifikationskrav (kommissionens Grönbok KOM(96) 583 om offentlig upphandling inom EU).

Upphandling under tröskelvärdena styrs inte av EU-direktiv. Här är vi oförhindrade att föreslå regler som inte är i överensstämmelse med direktiven.

Man kan visserligen ifrågasätta lämpligheten av att ha strängare regler för upphandling under tröskelvärdena än över dessa. Enligt utredningens bedömning är det emellertid angeläget att så snart som möjligt införa regler som motverkar ekonomisk brottslighet och försvårar illojal konkurrens, i synnerhet som upphandling under tröskelvärdena är den viktigaste, dvs. mest frekventa, delen av den totala upphandlingen. Ett arbete med att ändra direktiven kan ta lång tid och de erfarenheter som Sverige kan bidra med, efter genomförandet av skärpta regler i LOU under tröskelvärdena, bör vara av värde om direktiven på sikt skall ändras. Det finns därför inte skäl att avvakta att direktiven utvecklas i önskvärd riktning.

Förslagen om ändringar i LOU måste dock alltid stå i överensstämmelse med Romfördragets principer om fri rörlighet för varor och tjänster liksom i enlighet med de grundläggande reglerna om icke-diskriminering, likabehandling och öppenhet.

20.5.3 Utländska företag

Den övervägande delen av upphandlingen ovanför tröskelvärdena sker från inhemska juridiska personer, låt vara att dessa kan ingå i utländska koncerner. Enbart 3-4 procent av upphandlingen sker över nationsgränserna. I Sverige rör det sig om ca 6 procent. När det gäller upphandling under tröskelvärdena torde det vara mycket sällsynt med utländska leverantörer. De praktiska problem som inträder när det gäller att kontrollera utländska företag skall med andra ord inte överdrivas. Dessutom kan den upphandlande enheten begära vilka uppgifter

som skall ges in i samband med anbudet (registreringsbevis o.d.).

Enligt kommissionen är det fortfarande sällsynt att en anbudsgivare utan att representeras av ett lokalt koncernföretag erhåller ett kontrakt i en annan medlemsstat (KOM(96) 583, s. 28). I upphandling över tröskelvärdena deltar främst de stora företagen. De är vanligtvis väl placerade för att samla in information om olika upphandlingar och är tillräckligt erfarna för att delta i dessa. De lämnar ofta anbud genom sina dotterbolag eller konsortier vars företrädare kommer från samma medlemsstat som den upphandlande enheten.

20.5.4 Öppenhet; den bästa metoden mot ekonomisk brottslighet

Utredningens bedömning och förslag: Från ekobrottsynpunkt är det en fördel om så många som möjligt får kännedom om vilka företag som har lämnat anbud. Härigenom ökar möjligheten att hindra oseriösa företag att få uppdrag.

En regel införs vid upphandling under tröskelvärdena om att de anbudsgivare vars anbud inte har antagits inte enbart skall informeras om detta utan även om vilket företag som fått sitt anbud antaget.

Skälen för utredningens bedömning och förslag

Ljusskygga företag föredrar att verka i en miljö som erbjuder anonymitet. Därför bör upphandling kännetecknas av så stor öppenhet som möjligt. En annan fördel med öppenhet är att den kontroll som allmänhet, massmedia och inte minst konkurrenter erbjuder underlättas. LOU har inneburit en ökad öppenhet vid offentlig upphandling. Vid upphandling över tröskelvärdena skall, efter anbudstidens utgång, anbuden öppnas och föras upp på en lista (1 kap. 20 §). Härigenom finns möjlighet för intressenter att få reda på vilka som avgett anbud. För upphandling under tröskelvärdena gäller samma ordning (6 kap. 7 §). För upphandling under tröskelvärdena finns dessutom en uttrycklig bestämmelse om att anbudsgivaren skall underrättas om att anbudet är antaget och att även anbudsgivare, vars anbud inte har antagits, skall underrättas om detta.

Utredningen har övervägt om det finns någon lämplig metod att sprida uppgifter om vilka företag som gett anbud. Ett sätt kunde vara

att ålägga den upphandlande enheten att annonsera om vilka som lämnat anbud. En sådan ordning medför emellertid kostnader och framstår också som mindre väl lämplig eftersom det inte ens är vanligt att själva förfrågan om anbud annonseras i dagstidningarna. Självfallet är det mera naturligt att annonsera om att anbud kan lämnas avseende en viss upphandling än att senare annonsera om vilka som lämnat in anbud. För de närmaste intressenterna kan denna uppgift ändå inhämtas genom kontakt med den upphandlande enheten. Utredningen bedömer att de som har störst intresse av att bevaka upphandlingen, nämligen de konkurrerande företagen, utan svårighet kan göra det utan att annonsering måste ske.

Däremot vore det intressant om någon upphandlande enhet började annonsera och informera om vilka som har gett in anbud. Beroende på erfarenheterna av ett sådant försök kanske det finns skäl att ompröva uppfattningen att annonsering inte är av så stort intresse om man till nyttan skall väga kostnaderna för annonseringen.

Fördelen med att få information om anbudsgivarna på detta tidiga stadium, innan något anbud har antagits, är att en anbudsgivare kan reagera över att ett oseriöst företag lämnat in anbud och påfordra att företaget utesluts från upphandlingen. En leverantör, som anser att han lidit skada eller kan komma att lida skada kan efter framställning till länsrätten, om den upphandlande enheten har brutit mot LOU, begära att upphandlingen skall göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse skett (7 kap. 1 och 2 §§). Om informationen är tillgänglig först sedan anbudet från det oseriösa företag har antagits återstår endast möjligheten att i efterhand begära skadestånd. Ur alla synvinklar är det lämpligare att utesluta oseriösa företag från upphandling (i kvalifikationsskedet) än att låta ett seriöst företag föra skadeståndstalan efter upphandlingen på grund av att den inte gått har rätt till.

Med hänsyn till att det för upphandling under tröskelvärdena finns en bestämmelse om att anbudsgivare, vars anbud inte antagits, skall informeras om detta, föreslår utredningen att en komplettering görs så att det av underrättelsen framgår även namnet på den leverantör som fått sitt anbud antaget. En sådan ändring torde öka möjligheterna för anbudsgivarna att reagera mot en upphandling som kan uppfattas som felaktig. Utan att det leder till administrativa kostnader för den upphandlande enheten ökar möjligheten för anbudsgivarna att reagera.

Vid upphandling gäller sekretess till dess anbuden offentliggjorts eller avtal slutförts (6 kap. 2 § sekretesslagen). Om en upphandlande enhet inte offentliggör anbuden gäller således sekretess till dess avtalet slutits. Då är det som nämnts för sent att påverka upphandlingen. Det enda som återstår är att föra en skadeståndsprocess.

För att öka insynen i anbudsförfarandet kan övervägas om inte sekretessregeln borde mjukas upp. En variant kan vara att införa ett s.k. omvänt skaderekvisit i 6 kap. 2 § sekretesslagen. Sekretessen skulle då kunna hävas om uppgifter om inkomna anbud kan röjas utan att den upphandlande enheten kan lida skada. Om det exempelvis är aktuellt att förhandla med några av anbudsgivarna kan sekretessen inte hävas eftersom leverantörerna inte kan få insyn i sina konkurrenters anbud. Bakgrunden till den aktuella sekretessbestämmelsen är att motverka anbudskarteller. Å andra sidan finns det intresse av att öka insynen i anbudsförfarandet. Härigenom skulle konkurrenter, allmänhet och massmedia kunna påverka anbudsförfarandet. Att öka insynen i anbudsförfarandet får också anses ha visst stöd i EU- direktiven genom den s.k. UNIX-domen (693J0359). Av domen framgår följande:

> The first point to note is that the information mentioned in point 7 of Annex III to Directive 77/62 is compulsorily and unconditionally required. As the Advocate General correctly observed at point 8 of his Opinion, that information enables potential suppliers to discover the identity of their competitors and to check whether they meet the 21 Furthermore, even when tenders are opened in public, and any interested person may therefore attend, there can be no real opportunity of doing so if the date, time and place are not published.

Den beskrivna frågeställningarna kräver noggranna överväganden som utredningen av tidsskäl inte kunnat göra. Utredningen lägger därför inte fram något förslag i denna del men vill ändå peka på frågans betydelse.

20.5.5 Förkastande av orimligt låga anbud

Utredningens förslag: En upphandlande enhet skall förkasta anbud som den anser vara orimligt lågt.

Skälen för utredningens förslag

Ett stort problem med ekonomisk brottslighet är den illojala konkurrensen. Oseriösa företag kan, genom att inte följa de regler som gäller för näringsverksamheten, erbjuda lägre priser och därigenom konkurrera ut seriösa företag. Vid upphandling av varor och tjänster, både i privat och offentlig regi, spelar naturligtvis priset en stor roll.

Om en upphandlande enhet inte följer bestämmelserna i LOU skall enheten ersätta en förbigången leverantör för den skada som därigenom uppkommit. Om den upphandlande enheten inte väljer det anbud som har lägst pris ställs det därför krav på att motiv kan redovisas varför inte det lägsta anbudet också är det mest ekonomiskt fördelaktiga. Härigenom förstärks intresset av att anta det lägsta anbudet.

Det bör tilläggas att mindre än 9 procent av upphandlingen över tröskelvärdena sker efter lägsta pris. Det betyder att de upphandlade enheterna tar fasta på andra egenskaper än lägsta pris.

Av RRV:s enkät framgår att endast 31 procent av de tillfrågade upphandlande enheterna ifrågasätter anbud med orimligt lågt pris. Flera myndigheter, fackförbund och branschorganisationer som utredningen varit i kontakt med har gjort gällande att den offentliga sektorn regelmässigt upphandlar till priser som är helt orealistiska med hänsyn till bl.a. personalkostnader per arbetad timme. Av Svenska taxiförbundets remissyttrande till utredningens delbetänkande om licensavgift uppges att kommuner och landsting pressar priserna genom sitt köpmonopol och att man inte vinnlägger sig om att ingående bedöma anbuden så att underprissättning avslöjas och medvetet fuskande företag diskvalificeras. "I många fall är det endast det lägsta priset som avgör eller uttryckt på annat sätt: Här ska sparas, kosta vad det kosta vill." Liknande synpunkter har lämnats av branschorganisationerna SSEF och SMF avseende städ- resp. flyttbranschen.

Enligt utredningens bedömning är detta mycket otillfredsställande. Det är som regel kring det låga priset som problematiken med illojal konkurrens ligger. Därför bör orimligt låga anbud ifrågasättas i väsentligt större omfattning. Utredningen föreslår därför att det skall vara obligatoriskt för den upphandlande enheten att förkasta orimligt låga anbud. Innan anbud förkastas måste emellertid leverantören ges möjlighet att komma in med förklaring till det låga priset. Denna skyldighet bör gälla både ovan och under tröskelvärdena.

Som tidigare framgått är den engelska versionen av EU-direktiven att orimligt låga anbud får (may reject) förkastas, men att de nödvändigtvis inte skall förkastas. Enligt utredningens uppfattning syftar emellertid inte den aktuella artikeln i direktiven till att reglera frågan om ett orimligt lågt anbud skall eller får förkastas. Avgörande är i stället vad som åligger den upphandlande enheten om den väljer att förkasta ett orimligt lågt anbud. Vid sådant förhållande skall den upphandlande enheten kräva en skriftlig förklaring av an- budsgivaren. Till skillnad mot vad som anges i LOU anvisar artikeln relativt utförligt vilka faktorer hos leverantören som den upphandlande enheten bör beakta när det gäller att bedöma huruvida anbudet egentligen är orim-

ligt lågt eller inte. Syftet med bestämmelsen är naturligtvis att en upphandlande enhet inte utan starka skäl skall kunna förkasta ett lågt anbud och att leverantören skall ges rätt att komma med förklaringar. I annat fall öppnar lagstiftningen dörren för en upphandling som varken är affärsmässig eller neutral. Om leverantören sedan lämnar övertygande uppgifter om att anbudet inte är orimligt lågt kan den upphandlande enheten naturligtvis inte förkasta anbudet. Enbart orimligt låga anbud skall förkastas.

Genom att föreskriva att orimligt låga anbud skall förkastas tvingas den upphandlande enheten att begära in en förklaring till det orimligt låga anbudet från leverantören. Den upphandlande enheten kan inte längre, med hänvisning till att orimligt låga anbud får men inte nödvändigtvis skall förkastas, strunta i att begära in en förklaring från leverantören. Om förklaringen inte är tillfredsställande skall anbudet förkastas.

Ett problem, som redan är aktuellt med nuvarande reglering, är att veta när ett anbud kan anses vara orimligt lågt. Den naturliga metoden är givetvis att jämföra anbudet med de andra anbuden och med tidigare anbud för liknande upphandling. Ett ytterligare sätt att göra en sådan bedömning är att branschorganisationerna fortsätter att sprida kunskap om vad som är ett rimligt timpris för t.ex. städtjänster. Denna metodik borde också kunna utvecklas. NOU bör tillsammans med branschorganisationerna och t.ex. Kommunförbundet kunna ta fram material om värdering av mer komplexa arbeten, t.ex. bygg- och anläggningsentreprenader. Tumregler kan användas som en varningssignal att efterfråga skäl till lågt pris.

20.5.6 Kontroll av företrädare för juridiska personer

Utredningens förslag och bedömning: De krav som får ställas på en leverantör för upphandling under tröskelvärdena utvidgas. En leverantör som är en juridisk person skall kunna utestängas från upphandling om verkställande direktören eller styrelseledamöter är dömda för brott avseende yrkesutövningen. Detsamma gäller om någon gjort sig skyldig till allvarligt fel i yrkesutövningen.

På sikt bör inom EU ett enhetligt system tas fram för att kunna kontrollera juridiska personers företrädare i syfte att utestänga oseriösa företag från offentlig upphandling. Härigenom skulle upphandlingen även över tröskelvärdena komma att förbättras.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

I 6 kap. finns bestämmelser om upphandling under tröskelvärdena. Som nämnts styrs inte dessa av EU-direktiv. Enligt 6 kap. 9 § första stycket kan en leverantör uteslutas från deltagande i upphandling om han är dömd för brott avseende yrkesutövningen enligt lagakraftvunnen dom. Bestämmelsen har sin förebild i den identiska regeln som gäller upphandling över tröskelvärdena (1 kap. 17 §).

Uteslutning kan alltså ske av en leverantör, som kan vara antingen en fysisk eller juridisk person. En juridisk person kan inte enligt svensk straffrätt dömas för brott. Som tidigare angetts kan emellertid i vissa andra länder en juridisk person fällas till straffansvar. I Sverige kan företagsbot åläggas en näringsidkare, för brott som begåtts av en fysisk person i utövningen av näringsverksamhet (BrB 36:7). Enligt vad utredningen erfarit kommer Företagsbotsutredningen inom kort att föreslå att företagsboten ersätts med ett regelrätt straffansvar för juridiska personer. Om förslaget går igenom kommer den nuvarande regleringen i LOU att bli mer relevant. Även i ett perspektiv med straffansvar för juridiska personer har företrädarnas brottslighet aktualitet eftersom straffansvaret för juridiska personer i första hand är tänkt för mindre allvarlig brottslighet. Ekonomisk brottslighet kan utövas av fysiska personer med den juridiska personen inte bara som täckmantel utan också, helt eller delvis, som offer. Generellt gäller att vinningen av ekonomisk brottslighet ofta kommer fysiska personer till del och inte den juridiska personen.

Varken EU-direktiven eller LOU ger uttryck för att en juridisk persons företrädare skall kunna kontrolleras med hänsyn till brottslighet. Om leverantören är en juridisk person är för Sveriges del, med nuvarande strafflagstiftning, möjligheterna i praktiken obefintliga att utestänga denne på grund av brott i yrkesutövningen. En stor del av upphandlingen sker från juridiska personer.

När det gäller upphandling över tröskelvärdena torde knappast någon upphandling vara aktuell med fysiska personer. Det betyder att det beskrivna kravet på leverantörer knappast har någon reell betydelse, i synnerhet inte för upphandling över tröskelvärdena. För att i realiteten ett krav skall kunna ställas på att brott inte skall ha förekommit avseende yrkesutövningen krävs att den juridiska personens företrädare kan kontrolleras och att företrädarens brott kan beaktas. Så sker vid prövning av t.ex. trafiktillstånd enligt yrkestrafik- lagen. Prövningen sker av verkställande direktör och annan som genom en ledande ställning har ett bestämmande inflytande över verksamheten. Vidare kontrolleras styrelseledamöter och styrelsesuppleanter som till följd av eget eller närståendes ekonomiska intresse har en väsentlig gemenskap med den juridiska personen som är grundad på andelsrätt eller därmed jämförligt ekonomiskt intresse. I handelsbolag kontrolleras bolagsmännen.

För att bestämmelsen om brott i yrkesutövningen skall ha någon mening krävs att även den juridiska personens företrädare får kontrolleras på liknande sätt som enligt yrkestrafiklagstiftningen. En sådan regel bör kunna föras in i 6 kap. och således gälla för upphandling under tröskelvärdena. Den upphandling som understiger de tröskelvärden som anges i LOU är totalt sett en mycket viktig del av upphandlingen, även om varje enskild upphandling inte uppgår till ett betydande belopp (prop. 1992/93:88, s. 42). Härigenom ökar förutsättningarna att för en stor del av upphandlingen öka leverantörskontrollen.

En viktig aspekt är hur den upphandlande enheten kan få information om brott som har begåtts av verkställande direktören eller styrelseledamot. Uppgifter ur kriminalregistret är sekretessbelagda. Utredningen återkommer till den frågan. När det gäller uteslutningsgrunden allvarligt fel i yrkesutövningen bör även den kunna tillämpas om en juridisk persons företrädare begått ett sådant fel.

Upphandling över tröskelvärdena

För upphandling över tröskelvärdena bör någon ändring inte ske av

LOU förrän bakomliggande EU-direktiv ändras. Ett sådant arbete bör påbörjas på initiativ av Sverige. I detta sammanhang bör påpekas att EU-direktiven inte är främmande för att även en juridisk persons företrädare kan kontrolleras. Så får ske vid tjänsteupphandling då leverantörens tekniska förmåga och kapacitet skall prövas (1 kap. 18 § andra stycket). Utbildningsmässiga och yrkesmässiga kvalifikationer beträffande företagsledningen och särskilt den eller de personer som skall ansvara för tillhandahållandet av tjänsterna kan kontrolleras enligt EU-direktivet för tjänsteupphandling (art. 32).

I det perspektivet uppkommer frågan om möjligheten till åtkomst av information om brott som har begått av juridiska och fysiska personer inom EU-länderna. För att en regel för upphandling över tröskelvärdena som tar sikte på brott mot yrkesutövningen skall fungera på ett icke-diskriminerande sätt krävs att information kan lämnas om sådana brott som har begåtts av juridiska och fysiska personer inom EU utan administrativa problem. Risken är annars stor att enbart företag från t.ex. det egna landet kan kontrolleras på ett effektivt sätt och att dessa därför hamnar i ett sämre läge än företag från andra medlemsländer. Även en reglering under tröskelvärdena kan, i alla fall teoretiskt, anses ha en snedvridande effekt för inhemska företag om även utländska företag, vars företrädare svårligen kan kontrolleras, lämnar anbud.

Arbetet med att ändra EU-direktiven måste därför innefatta frågan om tillgång till information om brott.

Koncernproblematiken

Det är vanligt att en näringsverksamhet organiseras i flera bolag, t.ex. för inköp, forskning och utveckling, tillverkning och försäljning. I toppen kan finnas ett moderbolag med koncerngemensamma funktioner. Bedriver koncernen dessutom skilda verksamheter kan det finnas flera tillverkningsföretag osv. Som tidigare nämnts etableras ofta dotterbolag i de länder där försäljning äger rum. Sådana företag svarar för marknadsföring, reservdelar, reparationer e.d.

En tänkbar situation, som kan uppstå i koncernförhållanden, är att ett koncernföretag eller företrädare för ett sådant bolag har gjort sig skyldig till brott i yrkesutövningen men det är ett annat företag som är leverantör i LOU:s mening. Ger LOU och de bakomliggande direktiven utrymme för att se koncernen som ett företag, en leverantör? Svaret på frågan är troligen nej. Om svaret är riktigt kan reglerna kringgås genom att man alltid låter ett fläckfritt koncernföretag lämna anbud. Nya juridiska personer kan bildas i samma syfte och inkråm

kan överföras till nybildade företag. Ett kommande arbete med att ändra EG-direktiven måste därför också rikta in sig på koncernfrågor och att nya juridiska personer kan bildas och i realiteten överta och fortsätta en och samma verksamhet som om ingenting hade skett. Dessa exempel visar ytterligare behovet av att kontrollera företrädarna.

Det bör tilläggas att direktiven tillåter ett vidare synsätt när det gäller bedömning av finansiell och ekonomisk ställning samt teknisk förmåga och kapacitet. Här får hänsyn tas exempelvis till leverantörens dotterföretag och underentreprenörer.

20.5.7 Samordnat inhämtande av information genom leverantörsbevis

Utredningens förslag: PRV ges i uppdrag att utveckla leverantörsbeviset i syfte att förenkla och effektivisera den offentliga upphandlingen.

PRV får tillgång till uppgifter ur polisregistret om de centrala ekonomiska brotten för att kunna använda den informationen vid utfärdande av leverantörsbevis.

Skälen för utredningens förslag

Det är naturligtvis en fördel om hanteringen av offentlig upphandling kan ske så smidigt som möjligt. På det sättet kan fler leverantörer tänkas vara intresserade av den offentliga upphandlingen vilket ökar konkurrensen samtidigt som kostnaderna minskar för förfarandet. Ett steg i den riktningen är om en leverantör kan visa att kvalifikationsvillkoren i LOU är uppfyllda genom ett enkelt förfarande, t.ex. genom att PRV så småningom utfärdar ett leverantörsbevis med relevanta uppgifter. Som tidigare framgått pågår inom PRV ett arbete med att utveckla det befintliga företagsbeviset.

Förebilden för ett leverantörsbevis, som innehåller relevanta uppgifter för kvalifikationsvillkoren i offentlig upphandling, är hämtad från Danmark, där Erhvervs- og Selskabsstyrelsen på begäran utfärdar en s.k. serviceattest. Serviceattesten kan innehålla uppgifter om konkurs, likvidation, ackord, betalningsinställelse, även ansökningar om konkurs m.m. och restförda skatter och avgifter. Uppgift kan också lämnas om virksomheden/selskabet ikke ved en retskraftig dom i henhold til dansk lovgivning er domt for et strafbart forhold, der rejser

tvivl om virksomhedens/selskabets faglige haederlighed. Däremot kan av naturliga skäl inte uppgift lämnas om förekomsten av allvarliga fel i näringsverksamheten.

Eftersom serviceattesten enbart tar sikte på leverantören, som antingen är en fysisk eller juridisk person, kommer undersökningen att i huvudsak inriktas på juridiska personer, som är vanligast förekommande i upphandlingssammanhang. Den juridiska personens företrädare kontrolleras inte. Med hänsyn till att det i Danmark är ovanligt att juridiska personer fälls till ansvar för brott har den danska regeln om brott i praktiken aldrig tillämpats.

Utredningen föreslår att PRV får i uppdrag att enligt den danska förebilden utveckla ett leverantörsbevis som kan användas vid upphandling. Om utredningens förslag om skärpta krav under tröskelvärdena genomförs får leverantörsbevisen innehålla något olika uppgifter beroende av om de skall avse upphandling under eller över tröskelvärdena.

När det gäller uppgifter om brott på leverantörsbeviset gör utredningen följande bedömning.

Vilka brott skall omfattas?

En fråga är vad som menas med brott avseende yrkesutövningen.

Enligt alkohollagen skall vid tillståndsprövningen särskild hänsyn tas till om sökanden är laglydig och benägen att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna (7 kap. 1 §). Genom denna vida be- stämmelse får en mängd olika brott relevans för frågan om tillståndet. I det register som bl.a. används vid tillståndsprövning antecknas brott avseende ett stort antal författningar, bl.a. brott mot brottsbalken, brott mot skattebrottslagen och brott mot livsmedelslagen (7 § alkoholförordningen).

Enligt yrkestrafiklagen får trafiktillstånd ges endast till den som bedöms vara lämplig för verksamheten med hänsyn till bl.a. laglydnad och vilja och förmåga att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna (6 §). Vid allvarliga brott, inräknat ekonomiska brott eller överträdelser mot bl.a. trafiklagstiftningen skall tillståndet återkallas (11 a §).

I jämförelse med yrkestrafiklagen och alkohollagen har LOU en väsentligt snävare inriktning. Bestämmelsen får anses avse brott som har begåtts i eller med anledning av den aktuella näringsverksamheten och knappast i annan näringsverksamhet. Beroende på vad leverantören har för verksamhet kan skilda brott ha olika relevans. Särskilt inom

specialstraffrätten finns bestämmelser som kan vara av betydelse för näringsverksamhet.

Det vore naturligtvis önskvärt om det vid en upphandling fanns uppgifter om brott som kunde antas ha relevans beroende på vad upphandlingen avser. Sådana brott som inte kan ha någon betydelse för upphandlingen bör det inte finnas några uppgifter om. Starka sekretesskäl talar för att enbart relevanta brott kan tas med vid bedömningen. Några andra brott bör inte komma till den upphandlande enhetens kännedom. Svårigheten ligger emellertid i att skapa ett system som kan bedöma vilka brott som är relevanta för en viss upphandling, dvs. om vilka brott uppgifter kan lämnas ut till en upphandlande enhet och som kan vägas in vid leverantörskontrollen.

Med hänsyn till att upphandling kan avse alla typer av tjänster och varor är det knappast möjligt att lagstiftningsmässigt ange vilka brott som har relevans för en viss upphandling. Det kan också vara svårt att låta någon registreringsmyndighet, t.ex. PRV göra en bedömning av vilka brott som är relevanta eftersom ett sådant ställningstagande knappast kan göras på objektiva grunder. Det krävs bl.a. en värdering av brottet och en bedömning av vad upphandlingen avser. Det är inte alltid som det är självklart om ett brott har relevans.

Övervägande skäl talar därför för att nu inskränka tillgången till information om brott till kärnan i ekonomisk brottslighet, nämligen de ekonomiska brotten i 9-11 kap. brottsbalken, bl.a. bedrägeri, förskingring, trolöshet mot huvudman och oredlighet mot borgenärer, bokföringsbrott samt skattebrotten i skattebrottslagen och brott mot näringsförbud enligt lagen om näringsförbud. Även om det finns annan brottslighet som kan ha stor betydelse för en upphandling är det enligt utredningens bedömning svårt att, på den korta tid som står till vårt förfogande, konstruera ett system som både tillgodoser behovet av relevant information och som beaktar den enskildes intresse av att inte få utlämnat uppgifter om brott. Som tidigare nämnts är det inte säkert att de ekonomiska brotten har någon relevans för för näringsverksamheten och därmed upphandlingen. Brotten kan avse den enskildes privata sfär och det får i första hand ankomma på den upphandlande enheten att bedöma när ett brott kan ha relevans för upphandlingen. Andra svåra avvägningar är under hur lång tid ett brott skall kunna inverka på framtida upphandlingar. Inom yrkestrafiken och alkohollagstiftningen beaktas brott 3-5 år tillbaka i tiden. Förslagsvis bör brott som skett under en femårsperiod antecknas på leverantörsbeviset. Utredningen föreslår därför att PRV får tillgång till uppgifter ur polisregistret avseende de ovan nämnda brotten. För att handläggningen skall vara effektiv bör PRV ha direktåtkomst till de delar av registret

som är relevanta. Uppgifterna skyddas av sekretess enligt 7 kap. 7 § sekretesslagen (1980:100).

Meningen är inte att PRV skall göra någon värdering av om ett brott har relevans för upphandlingen eller inte. På leverantörsbeviset skall i förekommande fall enbart anges om det föreligger brott eller inte. Det får sedan ankomma på den upphandlande enheten att ta ställning till om ett eventuellt brott är relevant eller inte. När det gäller diskvalifikationsgrunden allvarligt fel i yrkesutövningen är det inte möjligt att konstruera ett system som fångar in sådana fel så att de kan anges på ett leverantörsbevis. PRV bör i detta arbete samråda med NOU och den blivande Ekobrottsmyndigheten.

Leverantörsbeviset

Det föreslagna leverantörsbeviset kommer att innehålla de upplysningar som kommer att kunna begäras av en upphandlande enhet med undantag för upplysningar om huruvida leverantören har gjort sig skyldig till allvarligt fel i yrkesutövningen. Det bör i sammanhanget framhållas att uppgifterna i leverantörsbeviset bör grundas på så klara och entydiga kriterier som möjligt. Relevansen av en lagakraftvunnen dom med avseende på en viss anbudstävling får som nämnts bedömas av den upphandlande enheten.

Leverantörsbeviset har två syften. Det ena är att underlätta för en leverantör att lämna begärda upplysningar enligt LOU. Fler leverantörer kan därvid tänkas vara intresserade av att delta i tävlingar om offentliga kontrakt såväl i Sverige som utomlands. Konkurrensen ökar och kostnaderna för anbudsgivning minskar. Ett större deltagande av svenska företag i utländska offentliga anbudstävlingar kan ge ökade exportinkomster. Det andra syftet är att göra det enklare för en upphandlande enhet att genomföra en effektiv leverantörskontroll. Genom att begära upplysningar i form av ett leverantörsbevis täcks de legala möjligheterna att kontrollera anbudsgivare in.

Utredningens förslag att PRV ges uppgiften att tillhandahålla leverantörsbeviset motiveras främst av att verket utvecklar ett dokument likartat leverantörsbeviset.

Leverantörsbeviset skall försvåra för oseriösa företag att delta i offentlig upphandling. Det skall också ses som en statlig insats för att underlätta främst för mindre och medelstora företag att delta i anbudstävlan. Kostnaderna för att utveckla och tillhandahålla leverantörsbevis bör därför kunna ses som en del av det statliga stödet för näringslivsutveckling och som en kostnad i kampen mot den ekonomiska brotts-

ligheten. Leverantörsbeviset kan slutligen också vara ett bidrag till ansträngningarna att samordna de offentliga informationssystemen i syfte att uppnå kontroll i olika transfereringssystem och en rationellare informationshantering. En annan variant är att leverantörsbeviset avgiftsfinansieras.

20.5.8 Ekobrottsmyndigheten bör i framtiden kunna kontrollera brott i näringsverksamheten

Utredningens bedömning: Den blivande Ekobrottsmyndigheten bör kunna lämna uppgift till PRV om brott i yrkesutövningen när det gäller leverantörsbevis.

Skälen för utredningens bedömning

Den blivande Ekobrottsmyndigheten har bl.a. till uppgift att ta ett samlat ansvar för ekobrottsbekämpningen i landet, både operativt och i fråga om samordning m.m. av myndigheternas insatser. En viktig uppgift är att förebygga ekonomisk brottslighet. Sådan brottslighet är särskilt svår att motverka genom traditionella repressiva metoder. Ett sätt att förebygga ekonomisk brottslighet är att införa administrativa filter i syfte att försvåra för brottslingar att etablera sig i den reguljära ekonomin. På upphandlingsområdet betyder det att med tillämpning av uteslutningsgrunderna i LOU utestänga näringsidkare som är involverade i ekonomisk brottslighet.

Som nämnts pågår inom EU ett arbete att skärpa uteslutningsgrunderna för att utestänga den organiserade brottsligheten.

Det finns också ett behov av att förhindra att den ekonomiska och organiserade brottsligheten hindras att etableras sig i den reguljära ekonomin. På sådana områden skulle Ekobrottsmyndigheten kunna vara remissinstans när företagsstöd skall betalas ut eller när olika tillstånd skall meddelas.

Utredningen har föreslagit att PRV skall få i uppdrag att utveckla ett leverantörsbevis och få tillgång till uppgifter om vissa centrala brott. När Ekobrottsmyndigheten väl har bildats och olika datatsystem utvecklats bör myndigheten kunna bli remissinstans till PRV när det gäller frågan om brott i yrkesutövningen. Härigenom skulle prövningen inte enbart inskränkas till de centrala ekonomiska brotten utan till samtliga brott som har relevans för yrkesutövningen. Ekobrottsmyndig-

heten skulle således värdera om ett visst brott har relevans för en viss upphandling eller inte. I ett sådant skede skulle PRV inte längre behöva ha tillgång till uppgifter om de tidigare angivna brotten utan det skulle räcka med att Ekobrottsmyndigheten gjorde en prövning. Ekobrottsmyndigheten skulle således göra en bedömning om det föreligger ett brott som har relevans för en viss upphandling. Om så är fallet skulle PRV meddelas att att leverantörsbevis inte kan utfärdas när det gäller frågan om att brott inte har skett i näringsverksamheten.

20.5.9 Registrerings- och restföringskontroll under tröskelvärdena

Utredningens förslag: Kontroll av en leverantörs registrering i företagsregister skall avse även utländska företag. Vidare skall kontroll av en leverantörs betalning av skatter och avgifter inte begränsas till svenska skatter och avgifter utan även utländska.

Skälen för utredningens förslag

Civilrättsliga register

Vid upphandling under tröskelvärdena skall den upphandlande enheten innan ett skriftligt anbud antas, om det inte är onödigt, kontrollera att leverantören är registrerad i aktiebolags-, handels- eller föreningsregistret (6 kap. 9 § tredje stycket). En upphandlande enhet skall i förfrågningsunderlaget e.d. ange på vilket sätt leverantören kan lämna upplysning om registrering (fjärde stycket). En upphandlande enhet får inte anta ett anbud, om leverantören inte är registrerad i ett sådant register, under förutsättning att registreringsskyldighet föreligger (6 kap. 10 §).

Hänvisningen till aktiebolags-, handels- och föreningsregistret markerar att det är fråga om svenska företagsregister.

Av förarbetena till införandet av de nationella reglerna (6 kap.) framgår att dessa bör kunna användas även vid internationell upphandling under tröskelvärdena (prop. 1993/94:78, s. 17).

> Emellertid bör de nationella reglerna likväl avvägas så att de är praktiska att använda även i internationellt hänseende. Det finns nämligen inget hinder för en upphandlande enhet att även under tröskelvärdena söka upp internationell konkurrens lika litet som enheten är förhindrad att pröva anbud som kommer från internationella anbudsgivare.

För att upprätthålla konkurrensen och motverka företag som håller sig undan registrering saknas det naturligtvis betydelse om företaget är svenskt eller utländskt, om registrering skulle ha skett i det svenska aktiebolagsregistret eller t.ex. i det belgiska Registre du commerce. För svenska företag, som enligt LOU utsätts för registreringskontroll, är det angeläget att motsvarande kontroll görs även för utländska företag. I annat fall kan utländska leverantörer få en konkurrensfördel. Utredningen föreslår därför att bestämmelsen ändras så att det av ordalydelsen framgår att kontrollen inte enbart gäller de svenska registren. Det kan ske genom en föreskrift om att företaget skall vara registerat i det land där det driver verksamhet enligt lagstiftningen om aktiebolags- eller handelbolagsregister eller liknande register.

Registrering för skatter och avgifter

Vid upphandling under tröskelvärdena skall vidare den upphandlande enheten innan ett skriftligt anbud antas, om det inte är onödigt, kontrollera om leverantören är registrerad för redovisning och inbetalning av mervärdesskatt, innehållen preliminär A-skatt och arbetsgivaravgifter samt fri från skulder för svenska skatter och socialavgifter (6 kap. 9 § tredje stycket). En upphandlande enhet skall i förfrågningsunderlaget e.d. ange på vilket sätt leverantören kan lämna upplysning om registrering (fjärde stycket). En upphandlande enhet får inte heller anta ett anbud, om leverantören inte är registrerad i ett sådant register, under förutsättning att registreringsskyldighet föreligger (6 kap. 10 §).

Det bör anmärkas att den upphandlande enheten vid upphandling under tröskelvärdena själv kan inhämta uppgifter. Kravet på registrering av mervärdesskatt, innehållen preliminär A-skatt och arbetsgivaravgifter tar sikte på svenska skatter och avgifter. Av samma skäl som framförts ovan bör kontrollen avse även utländska skatter och avgifter. Lämpligen kan kontrollen avse mervärdesskatt, innehållen preliminär skatt för arbetstagare och socialförsäkringsavgifter. Härigenom används uttryck som är gångbara även i andra länder. Uttrycket socialförsäkringsavgifter används för övrigt vid upphandling över tröskelvärdena och avser inte enbart avgifter i leverantörens hemland utan också i det land där upphandlingen sker (1 kap. 17 §).

F-skattsedel

Bland de uppräknade skatteregistreringarna innehåller emellertid LOU inte något krav på F-skattsedel. När det gäller svenska näringsidkare

brukar i olika sammanhang ett krav riktas på att företaget har F-skattsedel. Det gäller t.ex. som förutsättning för den tillfälliga skattereduktionen som nu gäller. Fastighetsägaren eller bostadsrättsinnehavaren måste således anlita en näringsidkare som innehar F-skattebevis för att bli berättigad till skattereduktion. Utredningen har också föreslagit detsamma när det gäller en permanent skattereduktion för småhusägare och bostadsrättsinnehavare.

En F-skattsedel kan enligt 38 a § uppbördslagen återkallas, bl.a. om näringsidkaren brister i att lämna deklaration. Eftersom innehav av F-skattsedel innebär att en prövning skett hos skattemyndigheten av näringsidkaren används också F-skattsedeln som en form av bevis för seriositet. Det är inte ovanligt att leverantörer, köpare, lokalupplåtare och andra affärskontakter kräver att motparten har F-skattsedel. I praktiken är det troligt att F-skattsedel redan i dag efterfrågas vid offentlig upphandling. F-skattsedel har därför fått en ställning som ett nationellt instrument för affärskontroll och det är av värde om det kan användas i ytterligare utsträckning. Nyligen har också införts regler som förbättrar skattemyndigheternas F-skattekontroll, bl.a. genom nya datarutiner. Vidare har utredningen föreslagit skärpta krav för F-skattsedel i entreprenadbranscherna.

Även vid upphandling bör innehav av F-skattsedel kunna utgöra en lägsta form av bevis på att näringsidkaren är seriös. På samma sätt som innehav av F-skattsedel används av näringslivet för affärskontroll bör det kunna användas vid den offentliga sektorns affärskontroll. För svenska näringsidkare bör därför införas ett krav på F-skattsedel vid offentlig upphandling. En F-skattsedel kan återkallas av skattemyndigheten i situationer där en leverantör ändå kan uteslutas från deltagande i upphandling, t.ex. vid konkurs, näringsförbud osv. Kravet på F-skattsedel i upphandlingssammanhang innebär därför på flera punkter en dubbelreglering, men på några punkter en utvidgad kontroll, t.ex. när det gäller att lämna självdeklaration. Det är därför rimligt att kontrollen enligt LOU utvidgas till att omfatta även F-skattsedel.

Innehav av F-skattsedel är emellertid ingen förutsättning för att driva näringsverksamhet och den är av störst intresse för näringsidkare som tillhandhåller tjänster. Skattsedeln ger nämligen uppdragsgivaren besked om huruvida preliminärskatt skall innehållas och i fråga om fysiska personer, om arbetsgivaravgifter skall betalas. Vid varuhandel finns ingen uppdragsgivare och problemet med skatteavdrag och arbetsgivaravgifter gör sig då inte gällande. Att införa ett krav på F-skattsedel vid offentlig upphandling skulle då kunna anses som ett otillbörligt sätt att utestänga näringsidkare som av olika skäl vill behålla sin A-skatt. En näringsidkare som föredrar att ha kvar sin A-

skattsedel kan emellertid erhålla en F-skattsedel som inte åberopas i andra sammanhang. Härigenom kan näringsidkaren ha både A- och F-skatt. F-skattsedeln kan då åberopas enbart vid den offentliga upphandlingen. Att införa krav på F-skattsedel vid upphandling bör därför inte möta några problem för en näringsidkare som vill kunna åberopa sin A-skattsedel i anställningsförhållanden. Sammanfattningsvis finns det starka skäl att utveckla LOU:s leverantörskontroll genom krav på F-skattebevis samtidigt som det inte för med sig några nackdelar för sådana näringsidkare som i huvudsak vill behålla sin A-skatt.

Det bör anmärkas att det föreslagna kravet på F-skattsedel gäller näringsidkare och det är enbart näringsidkare i skattelagstiftningens mening som kan få F-skattsedel. Om en upphandlande enhet direktupphandlar exempelvis ett föredrag av en viss person är denne kanske inte att betrakta som näringsidkare och har följaktligen A-skattsedel. Eftersom föredragshållaren inte är näringsidkare finns inte heller något upphandlingskrav att han skall ha F-skatt.

Restförda skatter och avgifter

Vid upphandling under tröskelvärdena skall den upphandlande enheten innan ett skriftligt anbud antas, om det inte är onödigt, kontrollera om leverantören är fri från skulder för svenska skatter och socialavgifter (6 kap. 9 § tredje stycket). En upphandlande enhet skall i förfrågningsunderlaget e.d. ange på vilket sätt leverantören kan lämna upplysning om detta förhållande (fjärde stycket).

För att upprätthålla konkurrensen räcker det inte med att undersöka och i förekommande fall utestänga svenska företag när det föreligger restförda skatter och avgifter. För att regleringen skall bli effektiv måste även utländska företag undersökas i detta hänseende. Så sker också vid upphandling över tröskelvärdena. Enligt 1 kap. 17 § LOU kan en leverantör uteslutas från deltagande i upphandlingen bl.a. om han inte har fullgjort sina åligganden avseende socialförsäkringsavgifter eller skatt i det egna landet eller i det land upphandlingen sker. Utredningen föreslår därför att kontroll vid upphandling under tröskelvärdena skall ske även av utländska leverantörers socialförsäkringsavgifter och skatter. Kontrollen kan givetvis även avse svenska näringsidkares restföringar i utlandet på grund av verksamhet där.

20.5.10 Kontroll av en leverantörs tekniska förmåga och kapacitet samt finansiella och ekonomiska ställning vid upphandling under tröskelvärdena

Utredningens förslag: En upphandlande enhet skall få begära upplysningar om en leverantörs tekniska förmåga och kapacitet samt finansiella och ekonomiska ställning vid upphandling under tröskelvärdena.

Skälen för utredningens förslag

För upphandling över tröskelvärdena får en upphandlande enhet begära upplysningar om en leverantörs tekniska förmåga och kapacitet samt om hans finansiella och ekonomiska ställning (1 kap. 17 §). I skrivelse e.d. om upphandling skall den upphandlande enheten ange vilka upplysningar om de nämnda förhållandena som enheten vill ha.

Någon motsvarande regel för upphandling under tröskelvärdena finns inte. Frågan om en leverantörs tekniska förmåga och kapacitet samt finansiella och ekonomiska ställning är centrala för att bedöma om en anbudsgivare kan uppfylla sin del av avtalet. Det borde därför ligga i sakens natur att en sådan prövning alltid kan göras (jfr RRV 1996:74, s. 11). Med hänsyn till att en sådan kontroll uttryckligen får göras för upphandling över tröskelvärdena bör i förtydligande syfte en motsvarande bestämmelse föras in i 6 kap.

20.5.11 Uppgifter om underentreprenörer vid upphandling under tröskelvärdena

Utredningens förslag: För upphandling under tröskelvärdena skall den upphandlande enheten få begära att anbudsgivaren redovisar vilka delar av upphandlingskontraktet som han avser att lägga ut på någon annan (underentreprenör).

Skälen för utredningens förslag

Som tidigare nämnts får den upphandlande enheten vid upphandling av

byggentreprenader och tjänster över tröskelvärdena (3 kap. 3 § och 5 kap. 6 §) i förfrågningsunderlaget begära att anbudsgivaren redovisar vilka delar av upphandlingskontraktet som han avser att lägga ut på någon annan (tredje man). Samma regel gäller för tjänsteupphandling avseende tjänster i avdelning B som överstiger tröskelvärdena. Här avses vissa tjänster som EU:s regler annars inte tillämpas på.

När det gäller upphandling under tröskelvärdena saknar LOU en föreskrift om möjligheten att begära in uppgift om underentreprenörer.

Från ekobrottssynpunkt är det av stort värde att upphandlande enheter vet vilka som faktiskt utför arbetena och inte enbart vem som formellt är leverantör. Det har inte enbart att göra med teknisk förmåga och kapacitet samt finansiell och ekonomisk ställning utan också med frågan om underentreprenörer dömts för brott eller underlåtit att betala skatter och avgifter. Genom att inhämta uppgifter om vilka som utför arbetena får den upphandlande enheten vissa möjligheter att kontrollera att allt går rätt till samtidigt som det finns uppgifter som kan användas av granskande myndigheter, t.ex. skatteförvaltning och polis.

Ett första steg för att utöva kontroll över underentreprenörer är att få kännedom om dessa i inledningsskedet vid en upphandling. Härigenom ökar förutsättningarna för att dels utestänga leverantörer, dels på ett effektivt sätt kunna reglera frågan om underleverantörer i avtalet. Även om det inte borde finnas något hinder att utan uttryckligt lagstöd göra en sådan förfrågan bör för tydlighetens skull en sådan regel införas i 6 kap., särskilt som en sådan möjlighet erbjuds på andra ställen i LOU. Genom att en sådan bestämmelse införs i 6 kap. borde uppgifter om underentreprenörer komma att begäras in i större utsträckning än vad som nu är fallet.

Det kan övervägas om inte samma krav som får ställas på en leverantör enligt 6 kap. 9 § också skulle kunna ställas på leverantörens underentreprenörer eller underentreprenörer längre ner i kedjan. För en upphandlande enhet är det egentligen lika illa om en underentreprenör exempelvis gjort sig skyldig till ett brott i yrkesutövningen än om det är leverantören som begått brottet. Den upphandlande enheten skulle alltså kunna utesluta en leverantör på grund av oegentligheter hos underentreprenören. Tills vidare bör ett sådant förslag kunna avvakta till dess frågan aktualiseras för upphandling över tröskelvärdena (jfr 20.5.12).

En effektiv lösning är nu att den upphandlande enheten i avtal föreskriver att man förbehåller sig rätten att dels utföra en leverantörskontroll enligt LOU:s regler av eventuella underentreprenörer, dels att godkänna underentreprenörer som leverantören har för avsikt att anlita.

Kontrollen och godkännandet det skall ta sikte på registreringar och vandelsfrågor (uteslutningsgrunderna i 6 kap. 9 §). Eftersom LOU i aktuella delar tar sikte på vilka krav som får ställas på leverantören men inte innehåller några begränsningar om vilka krav som kan ställas på underentreprenören borde en upphandlande enhet genom avtal med leverantören kunna ställa hårdare krav på underentreprenörer än på leverantören. Den upphandlande enheten skulle därför kunna utföra en mera genomgripande leverantörskontroll av underentreprenören än vad LOU anger. Även om den beskrivna regeln kan kringås försvårar den ändå att oseriösa företagare anlitas. Regeln innebär emellertid en genomgripnande förändring av leverantörsbegreppet och någon sådan regel bör inte införas enbart att gälla upphandling enbart under tröskelvärdena. Först om EU-direktiven ändras bör en ändring komma till stånd, både över och under tröskelvärdena. Siktet bör vara inställt på att en leverantör som använder oseriösa underentreprenörer slutligen får stå för undanhållna skatter och avgifter. Det kan i dagsläget ske genom avtal med vitesklausuler (jfr Höga kusten).

20.5.12 Uteslutning av leverantör på grund av oegentligheter hos underentreprenör vid upphandling över tröskelvärdena

Utredningens bedömning: Inom EU bör på sikt gälla, att de krav som får ställas på leverantören enligt upphandlingsdirektiv (jfr 1 kap. 17 § LOU) även bör ställas på en av leverantören anlitad underentreprenör. Uppfyller inte underentreprenören dessa krav bör leverantören kunna utestängas från upphandling.

Skälen för utredningens bedömning

Enligt 1 kap. 17 § (över tröskelvärdena) kan en leverantör uteslutas från deltagande i upphandling om han är i konkurs, dömd för brott avseende yrkesutövningen, inte betalat skatter och inte är registrerad i olika register. Om leverantören anlitar en underentreprenör som inte uppfyller de krav som får ställas på leverantören kan, enligt utredningens bedömning, den upphandlande enheten inte utestänga leverantören. Leverantören uppfyller ju kraven. LOU:s leverantörskontroll riktar sig mot leverantören och inte mot leverantörens bakomliggande affärskontakter i form av underentreprenörer, leverantörer av varor

m.fl. Ett undantag gäller prövningen av teknisk förmåga och kapacitet. Där kan som nämnts uteslutning ske om kraven inte uppfylls och det spelar ingen roll om den felande länken är leverantören eller underentreprenören.

Som nämnts är en reglering för upphandling under tröskelvärdena inte styrda av EU-direktiv. För upphandling över tröskelvärdena kan en sådan regel inte införas eftersom den skulle strida mot EU-direktiven.

EU-direktiven tar sikte på upphandling över tröskelvärdena och gäller således stora upphandlingar. Problemet med oseriösa underentreprenörer gör sig bl.a. gällande inom bygg- och anläggningsbranschen, inte minst i de riktigt stora projekten. Här förekommer också skatteundandraganden genom att utländska underentreprenörer fungerar som faktureringsbolag i syfte att dölja var penningströmmarna tar vägen. Det är därför angeläget att enhetliga regler tas fram i syfte att förhindra denna typ av illojal konkurrens. Utredningen föreslår därför att Sverige tar initiativet till att direktiven ändras i syfte att öka kontrollen av underentreprenörer. Innan ett sådant arbete kan bära frukt finns dock goda möjligheter att med andra medel motverka skatteundandraganden i underentreprenörsleden. Genom särskilda avtalsvillkor kan leverantören förbinda sig att begära tillstånd av den upphandlande enheten om underentreprenörer skall tas in. Underlåter leverantören att begära tillstånd kan avtalet hävas. Genom vitesklausuler kan leverantören ta på sig ett ansvar för att de av honom anlitade underentreprenörerna inte undanhåller skatter och avgifter. I samverkan med skattemyndigheten kan leverantören fortlöpande kontrollera underentreprenörerna. Ett hjälpmedel är att namnlistor upprättas på all personal som anlitats för arbetet och att namnbrickor och ID-kort bärs av personalen (se vidare avsnitt 20.5.13).

20.5.13 ID-brickor och personallistor

Utredningens rekommendation: I avtal mellan den upphandlande enheten och leverantören skall i fråga om bygg-, anläggnings-, flytt- och städarbeten föreskrivas att den personal som utför arbetena skall bära ID-brickor samt att leverantören skall ge in listor över aktuell personal. Detta gäller såväl leverantörens egen personal som personal hos underentreprenörer. Följs inte dessa villkor kan avtalet hävas.

Skälen för utredningens rekommendation

Inom bygg-, flytt- och städbranschen finns det problem med svart arbetskraft. Dessa förekommer både hos total- och underentreprenörer.

Vissa byggföretag har sedan en tid tillbaka infört en ordning att all personal på byggarbetsplatserna skall bära namnbrickor och att det på platskontoret skall finnas listor med behörig personal antecknad. Stockholms Byggmästareförening har nyligen infört sådana regler för sina medlemmar och det finns anledning att anta att denna ordning kommer att spridas både utanför stockholmsområdet och till andra branscher. Inom flyttbranschen pågår ett arbete med egensanering där namnbrickor på flyttpersonalen ingår som ett viktigt moment. Utredningen föreslår att denna metod fortsättningsvis tillämpas av den offentliga sektorn.

Enligt utredningens uppfattning är det ett rimligt krav att personal som inte tillhör arbetsplatsen, t.ex. som utför entreprenadstädning eller flyttuppdrag, bär ID-brickor med uppgift om namn och företag samt att entreprenören ger in aktuella listor på behörig personal. Vidare bör personalen kunna styrka identiteten genom godkänd legitimation. Detta krav tar inte enbart sikte på ekonomisk brottslighet utan tillgodoser också interna säkerhetsbehov.

Den offentliga sektorn har också ett ansvar att leverantörerna direkt eller indirekt inte anlitar svart arbetskraft. Därför bör systemet med ID-brickor och namnlistor tillämpas generellt i upphandlingssammanhang. Aktuella branscher där problemet med svart arbetskraft gör sig särskilt gällande är städ-, flytt-, bygg- och anläggningsbranscherna.

Namnlistorna kan vid behov ges in till skattemyndigheten för avstämning mot kontrolluppgifter avseende gjorda skatteavdrag under året. Om ett företag inte har gjort skatteavdrag för en viss person som finns antecknad som hörande till städpersonalen hos ett entreprenadföretag finns det anledning för skattemyndigheten att undersöka saken närmare. Listorna kan ses som en frivillig och selektiv variant av ett förfarande med specificerade uppgifter om vilka arbetstagare som skatteavdragen avser (jfr kapitel 16). Namnlistorna kan också ges in till bl.a. försäkringskassan för att kontrollera om någon kan misstänkas för fusk med t.ex. bidrag, sjukpenning, A-kassa m.m.

Namnlistorna utgör ett viktigt bevismaterial som kan användas av polis och skatteförvaltning för att utreda svart arbetskraft, bidragsbedrägerer m.m.

20.5.14 Skärpt upphandling av yrkestrafik

Utredningens rekommendation: Vid upphandling av tjänster på yrkestrafikens område bör den upphandlande enheten i avtalet föreskriva att de krav som får ställas på leverantören skall gälla även leverantörens underentreprenörer. Uppfylls inte dessa krav får avtalet hävas. Vidare bör framgå att leverantören skall kontrollera underentreprenörerna. Den upphandlande enheten bör ha rätt att kontrollera att avtalsvillkoren uppfylls, dvs. att inga oegentligheter förekommer.

Skälen för utredningens rekommendation

Bakgrund

Taxi

Taxinäringen omsätter årligen ca 10 miljarder kr. Av dessa står den offentliga sektorn för ungefär 3,3 miljarder kr (1994) eller en tredjedel. På landsbygden står den offentliga sektorns köp av taxitjänster för huvuddelen av taxinäringens inkomster.

Framför allt är det tre typer av resor som köps. Det är färdtjänst, sjukresor och skolskjutsar. Avtal träffas inte om enskilda resor. I regel träffar man avtal som gäller tjänster ett år i taget till visst pris. Det är vanligt att avtal träffas med en beställningscentral. Denna träffar i sin tur avtal med enskilda taxiföretag.

Från olika håll har framkommit uppgifter om att oseriösa företagare fått uppdrag som bekostas av allmänna medel. I Vägverkets Rapport Tillståndet inom den yrkesmässiga trafiken i Sverige, 1995, redogörs för en kartläggning som Svenska Kommunalarbetarförbundet gjort. Enligt denna har ett inte obetydligt antal av de företag som anlitas för sjukresor och färdtjänst skulder till det allmänna. Enbart i Stockholms län uppgick skulden till 16,5 miljoner kr. Den som har skatteskulder kan uteslutas från att delta i upphandling. När upphandlingen görs genom en huvudentreprenör, som beställningscentralerna är, sker i regel inte någon kontroll av centralens underentreprenörer. Detta gör att oseriösa företagare kan få uppdrag som betalas av allmänna medel.

Åkerinäringen; godstransporter

Åkerinäringen omsätter ca 35 miljarder kr per år (1993). Det finns ca 13 000 åkerier. Av dessa är 7 600 anslutna till landets 188 lastbils-

centraler. Lastbilscentralerna omsatte 16,7 miljarder kr år 1995. En stor del av den offentliga upphandlingen inom detta område sker genom lastbilscentralerna. Det saknas uppgift om upphandlingens storlek.

Huvudsakligen är det kommunerna som anlitar lastbilscentralerna. De tjänster som köps avser både direkta godstransporter men också andra tjänster som lastbilscentralerna tillhandahåller. Det kan vara fråga om grusförsäljning och maskinarbeten.

Åkerinäringen; flyttning

En del av åkerinäringen utgörs av företag som är specialiserade på flyttuppdrag. Branschföreträdare har uppskattat omsättningen i denna sektor till 1,5-2 miljarder kr, varav den offentliga sektorn beräknas stå för 40-60 procent.

Ett särskilt avtal kallat Sverigeavtalet har träffats av Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS). Avtalet gäller flyttningar som betalas av offentliga medel. Merparten avser flyttningar för enskilda arbetssökande. Avtalet gäller också när t.ex. anställda inom försvaret skall flytta från en plats till en annan. Avtalet har träffats med en huvudentreprenör. Denne har i sin tur anlitat ca 75 underentreprenörer. Underentreprenörerna kontrolleras av AMS på samma sätt som huvudentreprenören. De enskilda flyttavtalen träffas mellan förvaltningarna och flyttföretagen.

Metoder för att minska fusket

Som tidigare redovisats sluts i regel avtal om färdtjänst o.d. mellan den upphandlande enheten och en beställningscentral. Transporttjänsterna utförs sedan av underentreprenörer, dvs. av taxiföretag som är anslutna till beställningscentralen. Den kontroll som den upphandlande enheten kan göra enligt LOU tar sikte på leverantören, dvs. beställningscentralen. Utredningen föreslår visserligen att en sådan kontroll också skall kunna utföras av leverantörens underentreprenörer men med hänsyn till att det ofta är ett stort antal taxiföretag som är anslutna till beställningscentralen är det knappast realistiskt att den upphandlande enheten skall kontrollera varje enskild underentreprenör, särskilt inte som dessa byts under avtalets gång. Möjligheten att kontrollera underentreprenörer gör sig främst gällande i verksamheter med ett begränsat antal underentreprenörer.

Däremot är det rimligt att beställningscentralen avtalsvägen förbinder sig att anlita endast taxiföretag som uppfyller de krav som ställs enligt LOU samt att med jämna mellanrum, t.ex. varje halvår, kon-

trollera sina underentreprenörer. Kontrollen gäller bl.a. restförda skatter och avgifter samt registrering för mervärdesskatt och arbetsgivaravgifter. Om beställningscentralen inte uppfyller sina förpliktelser skall kommunen kunna häva avtalet.

En annan fråga som kan lösas avtalsvägen är skattemyndighetens och andra myndigheters behov av uppgifter. Beställningscentralerna registrerar ofta uppgifter om de enskilda taxiföretagens och förarnas uppdrag. Dessa uppgifter kan ha stor betydelse vid t.ex. skattekontroller. För att skattemyndigheten utan svårigheter skall få tillgång till dessa uppgifter kan i avtal föreskrivas att beställningscentralen på begäran skall lämna uppgifter till t.ex. skattemyndigheten. Avtalsmässigt föreskrivs att leverantören och underentreprenörerna skall följa gällande regler. Den upphandlande enheten ges sedan rätt att kontrollera att inga oegentligheter sker hos leverantören och underentreprenrerna, dvs. att avtalets villkor är uppfyllda. Den upphandlande enheten ges vidare rätt att låta skattemyndigheten utföra kontrollen. Vad som sagts om taxi gäller även för åkeriverksamhet. Där sluts avtalet som regel med en lastbilscentral medan transportjänsterna utförs av åkeriföretag som är anslutna till lastbilscentralen. Den upphandlande enheten bör ställa samma krav på lastbilscentraler och åkerier som för taxi.

20.5.15 Skärpt upphandling av städentreprenad

Utredningens rekommendation: I entreprenadavtal bör den upphandlande enheten föreskriva att arbetet skall utföras av leverantörens egen personal. Enbart efter skriftligt godkännande får underentreprenörer anlitas. Leverantören bör ansvara för underentreprenörers skatter och avgifter på det sättet att ett vite skall betalas till den upphandlande enheten om underentreprenören inte gör rätt för sig.

Skälen för utredningens rekommendation

Vid städentreprenader finns det sällan något skäl för entreprenadföretaget att anlita underentreprenörer. Verksamheten drivs med fördel med egen personal och enbart vid arbetstoppar och för specialarbeten krävs att ytterligare personal tas in, t.ex. genom underentreprenörer. Mot denna bakgrund och med hänsyn till att problemet med ekonomisk

brottslighet i städbranschen ofta kretsar kring underentreprenörer lämpar sig städbranschen väl för att avtalsvägen praktiskt taget förbjuda användningen av underentreprenörer. Härigenom kan ett långtgående ansvar åläggas leverantören för eventuella underentreprenörers underlåtenhet att betala skatter och avgifter. Avtalsmässigt kan således inte bara föreskrivas att leverantören måste ha tillstånd av den upphandlande enheten för att ta in underentreprenörer och att leverantörskontroll kan utföras för underentreprenörerna utan också att leverantören vid vite ansvara att underentreprenören betalar skatter och avgifter (jfr Höga Kusten-projektet).

Utredningen rekommenderar att den beskrivna metoden tillämpas vid offentlig upphandling av städentreprenader.

20.5.16 Utbildning, organisation m.m.

Utredningens bedömning: Det är angeläget med ökad utbildning av inköpare hos de upphandlande enheterna. Härigenom kommer upphandlingen att bli effektivare samtidigt som den illojala konkurrensen försvåras.

Skälen för utredningens bedömning

Av kommissionens Grönbok om den offentliga upphandlingen inför framtiden framgår att en bra och billig metod att öka effektiviteten är utbildning (KOM(96) 583, s. 22). Det gäller att skapa en miljö som är öppen och affärsmässig och i vilken inte enbart inhemska anbudsgivare kan delta och där den främsta motiveringen är att att erhålla bästa möjliga förhållande mellan kvalitet och pris. Den kanske effektivaste metoden för att motverka ekonomisk brottslighet vid offentlig upphandling är att ha kunniga upphandlare som verkar i en effektiv organisation. Den tidigare redovisningen av Stockholms stads städprojekt är en god vägledning till hur upphand- lingen kan göras säkrare.

NOU, Kommunförbundet och Landstingsförbundet arbetar bl.a. med att sprida kunskap om upphandling. De har en stategisk roll när det gäller att utveckla upphandlingsmetodik som förbättrar upphandlingen, inte minst när det gäller att motverka ekonomisk brottslighet. Enligt utredningens bedömning bör en samverkan kunna ske mellan den blivande Ekobrottsmyndigheten och dessa centrala aktörer för att

arbeta fram nya metoder mot ekonomisk brottslighet och sprida kunskap om metoderna till de upphandlande enheterna.

20.5.17 Leverantörens tekniska förmåga och kapacitet samt finansiella och ekonomiska ställning

Utredningens bedömning: EG-direktivens anvisningar om hur leverantörens tekniska förmåga och kapacitet samt finansiella ställning bör spridas till och tillämpas av de upphandlande enheterna.

Skälen för utredningens bedömning

I EG-direktiven finns detaljerade föreskrifter om vilka referenser som kan vara aktuella för att bedöma en leverantörs finansiella och ekonomiska ställning. Av art. 31 i direktiven om upphandling av tjänster (92/50/EEG) anges följande referenser.

1. Relevanta intyg från banker eller bevis om relevant ansvarsförsäkring för verksamheten.
2. Uppvisande av tjänsteleverantörens balansräkningar eller utdrag ur dessa, om offentliggörande av balansräkningarna krävs enligt bolagslagstiftningen i det land där tjänsteleverantören är etablerad.
3. Uppgift om företagets samlade omsättning och om dess omsättning i samband med sådana tjänster som kontraktet avser under de tre föregående räkenskapsåren.

När det gäller frågan om tjänsteleverantörens förmåga att utföra tjänsterna kan det bedömas mot bakgrund av framför allt leverantörens yrkesmässiga färdigheter, effektivitet, erfarenhet och tillförlitlighet. Av art. 32 i direktiven för upphandling av tjänster framgår följande.

Bevis om tjänsteleverantörens tekniska kapacitet får ges i en eller flera former beroende på de upphandlande tjänsternas art, mängd och ändamål:

a) Tjänsteleverantörens utbildningsmässiga och yrkesmässiga kvalifikationer och/eller motsvarande uppgifter beträffande företagsledningen och särskilt den eller de personer som skall ansvara för tillhandahållandet av tjänsterna.

b) En förteckning över de viktigaste tjänster som levererats under de tre föregående åren med uppgift om belopp, datum och privata eller offentliga

mottagare
- i de fall det gäller upphandling från myndigheter skall bevis lämnas i form av intyg som utfärdats eller attesterats av behörig myndighet,
- i de fall det gäller privata köpare skall köparen bekräfta leveransen eller, om detta inte är möjligt, tjänsteleverantören intyga att leveransen ägt rum.

c) Uppgift om vilka tekniker och tekniska organ som anlitas, även om de inte direkt tillhör företaget, särskilt sådana som ansvarar för kvalitetssäkring.

d) Uppgift om årsgenomsnittet för antal anställda på företaget och antal anställda med ledningsfunktion under de tre föregående åren.

e) Uppgift om vilka verktyg och maskinell och teknisk utrustning tjänsteleverantören förfogar över för utförandet av tjänsterna.

f) En beskrivning av vilka åtgärder för kvalitetssäkring tjänsteleverantören har vidtagit och av hans resurser för undersökning och forskning.

g) I de fall tjänster som skall levereras är av komplex natur eller undantagsvis är avsedda för ett speciellt ändamål: kontroll av tjänsteleverantörens tekniska kapacitet och, i tillämpliga fall, hans resurser för undersökningar och forskning samt åtgärder för kvalitetssäkring; denna kontroll skall utföras antingen av den upphandlande myndigheten eller av ett behörigt officiellt organ i det land där tjänsteleverantören är etablerad, förutsatt att detta organ ger sitt samtycke.

h) Uppgift om hur stor del av kontraktet tjänsteleverantören eventuellt avser att lägga ut på underleverantörer.

Dessa anvisningar har inte tagits in i LOU och skälet torde vara att undvika att lagstiftningen blev mer detaljerad än vad den redan är. Ur ekobrottssynpunkt är dock en noggrann kontroll av leverantörens tekniska förmåga och kapacitet samt finansiella ställning av stor betydelse. Inom vissa branscher kan oseriösa företag inte konkurrera genom kvalitet, kvalitetssäkring, uppfyllda miljökrav, garantier, yrkesskicklighet m.m. utan genom låga priser som beror på svarta löner, outbildad arbetskraft, undermålig produktionsteknik osv. Sådana företag har svårt att hävda sig om den upphandlande enheten värderar bl.a. teknisk förmåga. Ytterligare en orsak till varför företaget inte uppfyller högt ställda krav på teknisk förmåga kan vara att det i större eller mindre utsträckning är en täckmantel för organiserad brottslighet; ett problem som fått uppmärksamhet på senare tid.

Enligt utredningen bedömning finns det skäl att på annat sätt sprida kännedom om anvisningarna eftersom de kan vara till god hjälp hos olika upphandlande enheter som riktlinjer och stöd. Det kan ske genom att NOU publicerar dem i sin skriftserie som många upphandlande enheter tar del av.

20.5.18 Konsekvensanalys

Utredningens förslag kan sammanfattas med ökad kontroll av leverantörer, både vid upphandling (kvalifikationsvillkor) och när arbetet utförs (krav på ID-brickor m.m.). När fler uppgifter skall inhämtas och bedömas ökar kostnaderna både för leverantörer och upphandlande enheter. Kostnaderna ökar också för parterna när kontrollen fortsätter under arbetets utförande, t.ex. att namnlistor på bygg- och städpersonal skall hållas aktuella och sparas. Å andra sidan ökar möjligheterna för seriösa företag att få upphandlingsuppdrag på de oseriösa företagens bekostnad. För de seriösa företagen och deras anställda, som drabbas hårdast av illojal konkurrens, borde de kommande ökade kostnaderna för kontroll vara försumbar jämfört med den nuvarande risken att gå miste om upphandlingsuppdrag till förmån för oseriösa företag.

Oseriösa företag bedöms i en annan utsträckning än tidigare kunna hållas borta från den kommersiellt betydelsefulla marknad som den offentliga sektorns upphandling utgör. De upphandlande enheterna får visserligen marginellt något högre priser, till följd av företagens ökade kontrollkostnader, och högre administrationskostnader, på grund av kontrollen. Men i gengäld ökar skatteintäkterna. Vidare borde kvalitén öka på upphandlade varor och tjänster eftersom oseriösa företag utestängs i större utsträckning än tidigare. Konkurrensen upprätthålls i näringslivet vilket leder till en effektivare ekonomi. Den offentliga sektorn föregår med gott exempel vilket ökar tilltron till rättssamhället.

Om man genomför utredningens förslag om samordnad informationsinhämtning blir följden besparingar hos såväl leverantörer som upphandlande enheter eftersom mindre tid och resurser behöver läggas ner på sådant arbete. Däremot uppstår kostnader för PRV att utfärda leverantörsbevisen om det inte avgiftsfinansieras. Senare uppstår kostnader också för Ekobrottsmyndigheten som skall göra utredningar om brott i näringsverksamheten.

21 Bättre kontroll vid tillstånd, tillsyn och bidrag

"It is dissatisfying that, on the one hand, the public administration invests a lot of time, energy and money in the detection and prosecution of crime, and, on the other hand, runs the risk to involuntarily, either directly or indirectly, facilitate criminal organizations and activities."

– T.M.C. Asser Instituut, Haag

Sammanfattning

Den ekonomiska brottsligheten utnyttjar företag för sin brottsliga verksamhet. Även den organiserade brottsligheten använder företag för sina syften och utvidgar den brottsliga verksamheten genom att etablera och förvärva företag. Gemensamt för den ekonomiska och organiserade brottsligheten är således att den reguljära ekonomin infiltreras.

Både de seriösa företagen och samhället måste skydda sig mot brottsligheten, vilket tar stora resurser i anspråk och försämrar samhällsekonomins effektivitet. Det allvarligaste hotet mot de fria villkor under vilket näringslivet verkar är kanske just att den ekonomiska och organiserade brottsligheten utnyttjar och missbrukar de fria och legala system som gäller för företagandet.

Enligt utredningens bedömning är förebyggande metoder det effektivaste sättet att motverka ekonomisk brottslighet. Genom att lägga tonvikten på att minska möjligheterna till brott och försvåra för den som försöker utnyttja systemen kommer färre brott att begås.

De system och regelverk som finns för olika former av myndighetstillstånd, statliga företagsstöd, EU-bidrag, myndigheters tillsyn över verksamheter och den offentliga sektorns upphandling kan användas som administrativa filter för att utestänga ekonomisk och organiserad brottslighet från att integreras med den reguljära ekonomin. Enligt utredningens bedömning bör dessa system och regelverk på ett systematiskt sätt kunna användas för att motverka ekonomisk och organiserad brottslighet.

I betänkandet bygger utredningen på några administrativa system i syfte att utestänga ekonomisk brottslighet. Det gäller den tillstånds- och tillsynsreglering som redan gäller för restaurangbranschen och yrkestrafiken där utredningen föreslår skärpningar. För den offentliga upphandlingen föreslås regeländringar och förbättrade upphandlingsrutiner som skall motverka ekonomisk brottslighet. Vad avser bidrag för att uppföra eller renovera byggnader föreslår utredningen metoder som syftar till att enbart seriösa företag i byggbranschen kan anlitas för att utföra arbetena. Vid utfärdande av F-skattsedel i bygg-, städ- och flyttbranscherna föreslås skärpta krav för att motverka skatteundandragande.

Utöver det område som utredningen behandlat finns ett stort antal regelsystem för tillstånd, tillsyn och bidrag. Exempelvis bestämmelser om registrering av juridiska personer, tillsyn över miljöfarlig verksamhet samt svenska och EU-relaterade näringsbidrag. Frågan om hur dessa system kan användas för att motverka ekonomisk och organiserad brottslighet bör undersökas vidare. Den blivande Ekobrottsmyndigheten bör ges en central funktion i det preventiva arbetet genom att fungera som kontrollinstans inför olika myndigheters beslut om tillstånd och bidrag samt i samband med tillsyn.

När det gäller stöd till näringslivet bör samtliga bidrag betalas ut av en myndighet (Företagsröret). Däremot kan besluten om bidrag liksom i dag fattas av olika myndigheter. Genom Företagsröret kan de bidrag som går ut till näringslivet lättare kontrolleras. Bl.a. kan man se till att inte dubbla bidrag betalas ut och att bidrag inte lämnas till företag som är inblandade i ekonomisk brottslighet.

En sida av den ekonomiska brottsligheten är svart arbetskraft. Inte sällan får samma personer som har svart lön samtidigt olika bidrag från socialförsäkringssystemet, t.ex. sjukpenning eller A-kassa. Detta är exempel på dubbel illojalitet genom att fusket riktar sig både mot skatte- och socialförsäkringssystemet. Det förekommer också fusk med enbart socialförsäkringsförmåner genom att en person som redovisar inkomster ändå uppbär exempelvis sjukpenning.

Den svarta arbetskraften är en viktig komponent i den ekonomiska brottsligheten. Ett sätt att motverka svart arbetskraft är att minska bidragsfusket. Blir det svårare att fuska med bidrag minskar också möjligheterna att arbeta svart. Dessutom är det angeläget att minska fusket med bidrag. En metod som bör undersökas närmare är att som för företagsstöden låta alla bidrag till privatpersoner betalas ut av en myndighet (Socialförsäkringsröret). Beslut om bidrag kan däremot fattas av olika myndigheter.

21.1 Bakgrund

21.1.1 Regeringens strategi – tonvikten på förebyggande arbete

Den strategi för samhällets samlade åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten som regeringen har lagt fram innebär att en ökad vikt skall läggas vid kontroll i samband med upphandling, tillståndsprövning och bidragsgivning (skr. 1994/95:217). I strategin anges att det i stor utsträckning är fråga om åtgärder som myndigheterna redan i dag kan och bör vidta, men att det i vissa fall kan behövas ändringar i regler och instruktioner för att effektivisera kontrollen.

För att generellt minska alla former av brottslighet läggs tonvikten på det förebyggande arbetet. Det framgår av den i juni 1996 presenterade promemorian "Allas vårt ansvar – ett nationellt förebyggande program" (Ds 1996:59).

21.1.2 Organiserad och gränsöverskridande brottslighet

Den fria rörligheten av personer, kapital, varor och tjänster över gränser har förenklats. Denna rörlighet används också för kvalificerad brottslig verksamhet. Regeringen har nyligen i en skrivelse till riksdagen redovisat vilka insatser som görs mot den organiserade brottsligheten (skr. 1996/97:171).

I skrivelsen konstateras att i viss mån har en ökning av organiserad och gränsöverskridande brottslighet kunnat iakttas i Sverige. Regeringen framför att olika nationella lagstiftningsprojekt, utredningar och myndighetsarbete måste kompletteras med internationell samverkan. Internationellt medverkar Sverige i samarbete mot den gränsöverskridande och organiserade brottsligheten inom bl.a. Norden, Östersjöregionen, EU, FN och Europarådet.

21.1.3 Högnivågruppen

Europeiska rådet inom EU har, genom en s.k. Högnivågrupp, undersökt vilka metoder som skall användas mot den organiserade brottsligheten. Bl.a. trycker man på betydelsen av "transparency in public administration and in business" för att med förebyggande metoder motverka organiserad brottslighet. Högnivågruppen har bl.a. rekommenderat

"the Council and the Commission should develop rules permitting the exclusion of members of criminal organisations from participation in tendering procedures, recieving subsidies or governmental licences."

Vidare rekommenderas följande.

"The Member States and the European Commission undertake to ensure that the applicable legislation provides for the possibility for an applicant in a public tender procedure who has committed offences connected with organized crime or who otherwise is known or strongly suspected to be involved in organized crime, to be excluded from the participation in tender procedures conducted by Member States and by the Community. A special reason for exclusion for a refusal should be the use of funds whose legal origin cannot be demonstrated (money laundering). The suspicion must be well-founded. The decision of exclusion of the person from participation in the tender procedure should be able to be objected to in court. Similary, the member states and the Commission should ensure that the applicable legislation provides for the possibility of rejecting, on the basis of the same criteria, applications for subsidies or governmental licenses."

Slutligen rekommenderas följande.

"Member States shall, when registering, at national level, legal persons having their seat within their territory, seek to collect information, in compliance with the relevant rules relating to data protection, with respect to the physical persons involved in their creation and direction, as well as their funding, as a means to prevent the penetration of organized crime in the legitimate business world."

21.1.4 EU-bedrägeridelegationen

Information

Sverige svarar som medlemsstat för administration av bidrag från EU:s budget (EU:s strukturfonder och direktstöd till jordbruket) och för uppbörd av tullar och vissa avgifter för gemenskapens räkning.

EU-bedrägeridelegationen skall enligt sina direktiv (Fi 1996:29) uppmärksamma behov av, och i förekommande fall lämna förslag till, förändringar i regelverk, organisation m.m. för att effektivare förhindra, försvåra eller beivra bedrägerier och andra oegentligheter.

EU-bedrägeridelegationen har i en skrivelse den 2 juni 1997 till Justitiedepartementet begärt att de myndigheter som administrerar EU-medel bör få tillgång till uppgifter om en bidragssökande tidigare är

dömd för ekonomisk brottslighet. Även information från tidigare eller pågående förundersökningar bedöms vara av intresse. Samma information är intressant för Tullverket i samband med kreditbedömningar av tullskyldiga.

Hos en bidragsgivande myndighet kan den redovisade informationen vara en viktig del av underlaget för beslut om bidrag. Informationen kan dessutom påverka myndighetens riskbedömning då omfattning och inriktning av kontroller skall avgöras. De myndigheter som har behov av information är Tullverket samt beslutande och utbetalande myndigheter som handlägger bidrag som finansieras från EU:s budget, dvs. Statens jordbruksverk, NUTEK, Arbetsmarknadsverket, Fiskeriverket samt länsstyrelserna i Göteborgs och Bohus län, Jämtlands län, Norrbottens län, Värmlands län och Västerbottens län. Myndigheter som beslutar om bidrag är bl.a. regionala beslutsgrupper, länsstyrelser, länsarbetsnämnder och Svenska EU Programkontoret.

EU-bedrägeridelegationen har också pekat på vikten av att informationsutbytet mellan handläggande myndigheter i EU-länderna regleras generellt, så att det blir möjligt för dessa myndigheter att på ett effektivt sätt hjälpa och informera varandra redan under ett ärendes handläggningsfas och inte som nu först när beslut om bidrag eller uppbörd har fattats.

EU-bedrägeridelegationen har nyligen lämnat förslag om hur återbetalning och indrivning av felaktiga betalningar av EU-medel skall bli effektivare. Bl.a. har en kartläggning visat att det saknas ett svenskt regelverk för upphävande av beslut och återkrav av medel samt indrivning avseende regional- och socialfonden samt för vissa projektstöd inom målområdena 5 b och 6 och gemenskapsinitiativ som finansieras från jordbruksfondens utvecklingssektion.

21.1.5 EU:s bedrägerikonvention

Av kommissionens senaste rapport om vilka insatser som gjorts för att skydda gemenskapernas medel framgår att upptäckta bedrägerier som riktar sig mot de gemensamma ekonomiska intressena år 1996 uppgick till omkring 1 300 miljoner ecu. Beloppen är så stora att brottsligheten får återverkningar på medlemsstaternas ekonomi. Inom EU pågår därför ett arbete för att motverka bedrägerier och korruption.

I Sverige övervägs en ny straffbestämmelse, subventionsmissbruk. Straff skall kunna utkrävas om ett bidrag eller en förmån används i näringsverksamhet för ett ändamål som väsentligt strider mot det för vilken subventionen beviljats.

21.1.6 Bulvanutredningen

Bulvanutredningen överväger hur myndigheter med tillstånds- eller tillsynsuppgifter eller som beslutar om bidrag skall få bättre möjligheter att förhindra att gällande regler kringgås genom användning av bulvaner. Exempel på metoder att motverka bulvaner är att vidga myndigheternas möjligheter att utreda vem som verkligen står bakom viss verksamhet, att i vissa fall förelägga en sökande eller annan part att styrka sin uppgivna ställning i verksamheten och att öka möjligheterna att avslå en ansökan vid misstanke om att sökanden agerar som bulvan för någon annan.

En annan viktig fråga som utredningen studerar är ägarregistrering av ägare i fåmansbolag. För närvarande registrerar inte PRV ägarförhållanden vare sig i privata eller publika aktiebolag. Om ett sådant register infördes skulle möjligheterna minska för personer med brottsliga avsikter att agera genom bolag där det inte finns någon ansvarig företrädare. Ytterligare en fördel är att få en bild över en fysisk persons engagemang i olika juridiska personer och se hur fysiska och juridiska personer bildar nätverk av intressen.

Framför allt de större aktiebolagen är avstämningsbolag, vilket innebär att Värdepapperscentralen VPC AB registererar aktieinnehav. Aktieinnehavet är här inte anknutet till pappersdokument utan till ett konto hos VPC. För avstämningsbolagen finns således redan en ägarregistrering.

21.1.7 RRV:s kontrollprojekt

RRV har under 1997 påbörjat ett kontrollprojekt i syfte att motverka fel, fusk och missbruk med betalningar till och från staten. En central del av kontrollprojektet tar sikte på bidrag, både till enskilda och företag.

I ett första steg skall RRV kartlägga erfarenheter av kontrollverksamhet inom olika samhällssektorer. Syftet är att skapa en arena för erfarenhetsutbyte mellan de olika sektorerna vad gäller kontrollverksamhet och pröva om ett sådant erfarenhetsutbyte är värdefullt. Genom sektorvisa studier skall erfarenheterna kartläggas enligt bl.a. följande.

1. Kunskap om problem med fel, fusk och missbruk och dess orsaker.
2. Filosofi och avvägningar för kontrollverksamheten.
3. Implementering av kontrollfilosofi för att förändra externa systemfaktorer.

Den andra delen av projektet inriktas på att kartlägga erfarenheter av kontrollverksamhet inom några myndighetsgrupper som i hög grad arbetar med kontroll, exempelvis skatteförvaltning, exekutionsväsendet och tullen. Kontrollmyndigheternas erfarenheter sammanställs och analyseras och en analys görs av möjligheterna att överföra erfarenheter till andra samhällssektorer, främst inom transfereringsområdet.

21.1.8 Utredningen om ekobrottsforskning

Utredningen om ekobrottsforskning bedömde att forskning borde bedrivas om bl.a. brottstillfällesstrukturen då det gäller de ekonomiska brotten (SOU 1996:84, s. 66).

> "Vilka möjligheter finns det att förebygga ekobrott genom att eliminera antalet brottstillfällen, och hur kan detta ske? Vilka åtgärder förutsätts t.ex. då det gäller etablering av företag för att förhindra att "brottsliga företag" uppstår? Hur kan man förhindra subventionssvindel genom säkerhetskontroller vid fördelning av ekonomiska stöd, hur kan man utveckla redovisnings- och kontrollrutiner så att ekonomisk brottslighet försvåras etc. Hur kan man bygga upp barriärer som förhindrar att den internationella organiserade brottsligheten av "maffiatyp" tar över den lagliga ekonomiska verksamheten? Vi anser också att det finns anledning att förstärka forskningen och undervisningen om affärsetik och affärsmoral."

21.1.9 Kostnader för företagsstöd

Det finns inte någon sammanställning över de olika stöd som finns och kostnaderna för dessa.

I rapporten Företagsstödet – Vad kostar det egentligen? (Ds 1995:14) har redovisats olika stödformer, deras omfattning och kostnader. I rapporten konstateras att det är svårt att få ett samlat grepp om företagsstödet. Hur stort det är beror på hur stöd definieras. Därtill kommer andra svårigheter som att olika källor har olika uppgifter om samma typ av stöd. Företagsstödet beräknades i rapporten, med den definition som där användes, till 50 miljarder kr per år (1993/1994). Det motsvarade företagens inbetalningar av socialavgifter och var tre gånger så mycket som företagsbeskattningen gav. I dessa 50 miljarder kr ingick flera indirekta stödformer och även det s.k. bankstödet beaktades.

Företagsstödsutredningen har i betänkandet Kompetens och Kapital – om statligt stöd till företag (SOU 1996:96) beräknat det stöd som ges

till enskilda företag i form av direkta subventioner till drygt 6 miljarder kr för budgetåret 1994/95. I detta belopp ingår även starta eget bidrag och andra bidrag som administreras av arbetsmarknadsmyndigheter. Däremot ingår inte bidrag till jordbruket.

21.2 Överväganden och förslag

21.2.1 Regelsystem som administrativa filter mot ekonomisk och organiserad brottslighet

Utredningens bedömning: De system och regelverk som finns för tillstånd, tillsyn, offentlig upphandling och bidrag skall systematiskt användas som administrativa filter mot ekonomisk och organiserad brottslighet. I samverkan med andra utredningar bör regelsystemen och rutinerna ses över för att uppnå detta syfte.

När det gäller företagsstöd bör ett fortsatt utredningsarbete inriktas på att en myndighet svarar för utbetalningarna av stöden.

Skälen för utredningens bedömning

Ekonomisk och organiserad brottslighet

I kapitel 2 redovisas några definitioner på ekonomisk brottslighet. Den svenska ekobrottsbekämpningen bygger som regel på justitieutskottets beskrivning från tidigt 1980-tal. En central del av beskrivningen är att brottsligheten "förövas inom ramen för en näringsverksamhet som inte i sig är kriminaliserad men som utgör grunden för de kriminella gärningarna". Den ekonomiska brottsligheten utnyttjar näringsverksamheten.

Det är inte enbart den ekonomiska brottsligheten som utnyttjar en näringsverksamhet för kriminella gärningar. Även den organiserade brottsligheten etablerar företag och driver näringverksamhet, bl.a. i syfte att tvätta pengar från exempelvis smuggling. Det förefaller också bli vanligare att vinning från brott investeras i legal näringsverksamhet (skr. 1996/97:171, s. 21). Med organiserad brottslighet avses en mer sofistikerad och systemhotande brottslighet. I sin mest avancerade form kan sådan brottslighet verksamhet vara så livskraftigt organiserad och

hierarktiskt styrd att den kan ställa sig utanför och hota den legala samhällsordningen. Genom att även den organiserade brottsligheten utnyttjar näringsverksamheten finns de starka beröringspunkter mellan metoderna att bekämpa den ekonomiska resp. organiserade brottsligheten. Det går därför knappast att upprätthålla någon skillnad mellan ekonomisk och organiserad brottslighet när det gäller förebyggande metoder att förhindra att näringsverksamhet används för brottsliga syften.

Brottsligheten är ett hot mot näringsfriheten

En grundläggande rättighet är näringsfriheten. Enligt 2 kap. 20 § regeringsformen får begränsningar i rätten att driva näring eller utöva yrke endast införas för att skydda angelägna allmänna intressen. Med få undantag får var och en utan tillstånd driva näringsverksamhet.

Den ekonomiska brottsligheten är i två hänseenden ett hot mot näringsfriheten. Om brottsligheten blir omfattande inom ett visst område eller i en viss bransch försämras konkurrensförhållandena. De näringsidkare som lojalt följer de regler som gäller för näringsverksamheten kan inte konkurrera med de företag som bryter mot miljöbestämmelser, skatteregler osv. I sådana situationer blir näringsfriheten närmast en formalitet.

Detta problem kännetecknar några av de branscher som utredningen studerat, t.ex. taxi samt vissa delar av byggbranschen som vänder sig till konsumenter, t.ex. måleriarbeten.

Det andra hotet mot näringsfriheten är att brottsligheten ökar och blir så stor på sikt att enskilda, företag och samhället som helhet måste skydda sig mot brottsligheten genom ingripande regleringar och system som på olika sätt inskränker näringsfriheten. Sådana insatser är resurskrävande, hämmar samhällsekonomins effektivitet och försvårar för näringslivet.

Vad som sagts om den ekonomiska brottsligheten gäller också för den organiserade brottsligheten. När brottsligheten tar sig organiserade former hotar den inte enbart enskilda intressen, utan utgör också ett hot mot rättssamhället. Växer den organiserade brottsligheten ökar behovet av regleringar som kan inskränka näringsfriheten.

Tillstånd och tillsyn

Eftersom den ekonomiska brottsligheten operar i näringsverksamheten utnyttjas de regelsystem som gäller för näringslivet. Å andra sidan kan

dessa regelsystem användas för att motverka ekonomisk brottslighet. Framför allt är bestämmelser om tillstånd och tillsyn av intresse. Befintliga regelsystem om tillstånd kan skärpas och metodiken förbättras för att hindra att verksamheten används för ekonomisk brottslighet. Även befintliga regelsystem för tillsyn kan förbättras i syfte att upptäcka ekonomisk brottslighet.

Eftersom det vanligtvis är aktiebolagsformen som utnyttjas för ekonomisk brottslighet är centrala bestämmelser aktiebolagslagens (1975:1385) regler om hur bolag bildas. Det räcker emellertid inte att enbart införa särskilda krav och kontrollsystem i samband med att bolag bildas och registreras. Aktierna i ett befintligt bolag kan överföras på fysiska eller juridiska personer som bedriver brottslig verksamhet. Av stort intresse är därför Bulvanutredningens förslag om ägarregistrering av aktier. Närliggande frågor är att förhindra att fiktiva styrelseledamöter registreras något som kan ske genom identitetskontroll, t.ex. genom ingivande av kopia av pass när det gäller utländska styrelseledamöter. Det är problem som PRV arbetar med.

Även andra tillstånds- och tillsynssystem är av intresse, bl.a. på miljö- och stiftelselagstiftningens område. Ett viktig del av det kommande arbetet är att undersöka vilka system som lämpligast kan användas i det förebyggande arbetet mot ekonomisk och organiserad brottslighet.

Bidrag

Kontroll kan förbättras vid prövning av bidrag och stöd. Ett kontrollsystem kan byggas upp exempelvis på följande sätt.

1. Den aktuella myndigheten, t.ex. NUTEK eller länsstyrelsen, granskar ansökan och prövar om företaget uppfyller villkoren enligt stödförordningen.

Kontroll görs i ett nytt samlat företagsstödregister. Syftet är att kontrollera att företaget inte erhåller dubbla stöd som inte kan kombineras. Information om eventuella tidigare stöd kan leda till undersökningar över hur företaget uppfyllt tidigare villkor.

2. Om myndigheten anser att villkoren är uppfyllda överlämnas ärendet till ett för alla företagsstöd gemensamt utbetalningorgan, "Röret". Här kontrolleras att bidraget går till rätt konto. Vidare kontrolleras om företaget är belastat, vilket kan ske genom att en kontroll utförs av Ekobrottsmyndigheten.

Om det inte föreligger hinder mot utbetalning betalas stödet ut. Om

hinder föreligger går ärendet tillbaka till den beslutande myndigheten för förnyad granskning.

Jämfört med nuvarande ordning skulle man skilja på beslutande myndighet, som är samma myndigheter som i dag beslutar om stöd, och utbetalande myndighet, som är en för samtliga stöd gemensam utbetalande myndighet. Den beslutande myndigheten lägger tonvikten vid den materiella prövningen av bidragsvillkoren medan det utbetalande organet kontrollerar att rätt firmatecknare företräder företaget, att det aktuella företaget har det uppgivna kontot m.m. Vidare sker en kontroll över belastningar i samband med utbetalningen. Det kan lämpligast ske genom att den nya Ekobrottsmyndigheten utför kontrollen i ett nytt dataregister enligt holländsk modell (jfr avsnitt 21.2.2). Vidare förutsätts att ett samlat företagsstödsregister upprättas.

Eftersom det både är en beslutande och en utbetalande myndighet inblandade i ett bidragsärende får den första myndighetens beslut vara preliminärt och avhängigt att den utbetalande myndigheten fattar beslut om utbetalning.

Uppgifter om att exempelvis en företrädare för en bidragssökande har begått vissa brott eller att en företrädare för sökanden tidigare varit inblandad i andra företag som missbrukat stödsystem kan användas i bidragsgivande myndighetens riskbedömning. Det kan finnas skäl att pröva ansökan djupare eller att i efterhand kontrollera att bidragsvillkoren efterlevs. Man kan också införa särskilda avslagsgrunder.

Det fortsatta arbetet

Under arbetets gång har utredningen funnit att uppdraget när det gäller bättre kontroll vid tillstånd, tillsyn och bidrag är mycket omfattande samtidigt som en hel del arbete pågår genom andra utredningar och studier. En del förslag har redan lämnats och denna utredning redovisar också ett antal förslag på detta område. Det gäller inom utsatta branscher samt offentlig upphandling. Utredningen har bedömt att det, särskilt med hänsyn till det omfattande utredningsarbete som just nu pågår, är för tidigt att avge ett sammanfattande betänkande för detta område. Arbetet måste i någon form fortsätta vilket bör ske i samverkan med andra utredningar.

En viktig aspekt är också att foga in arbetet med den internationella utvecklingen. Särskilt den organiserade brottsligheten är ett problem som inte kan isoleras till det egna landet.

När det gäller företagsstöd bör det fortsatta arbetet ha som målsättning att ett system utarbetas där en myndighet svarar för utbetalningarna.

21.2.2 Ekobrottsmyndigheten; centrum för bekämpning av ekonomisk brottslighet

Utredningens bedömning: Ekobrottsmyndighetens centrala roll i kampen mot ekonomisk brottslighet bör gälla även det förebyggande arbetet där olika administrativa system används som filter mot brottsligheten. Praktiskt kan det ske genom att en kontroll görs hos Ekobrottsmyndigheten av ansökningar om tillstånd och bidrag samt i samband med tillsyn och offentlig upphandling. Förutom lagstiftning krävs att Ekobrottsmyndigheten bygger upp en ny databas efter förebild från t.ex. Nederländerna.

Bakgrunden till utredningens bedömning

Nederländerna

Vennoot-databas

Nederländerna har en databas som kallas Vennoot. Den innehåller uppgifter om holländska juridiska personer av olika slag samt de fysiska personer som är knutna till företagen såsom aktieägare, verkställande direktörer och styrelseledamöter. Uppgifterna i databasen kommer från olika register, bl.a. Handelskammarens, där samtliga näringsidkare är registrerade. Vennoot innehåller också uppgifter från kriminalregistret.

Det totala antalet juridiska personer är 500 000 men man räknar med att enbart 250 000 driver verksamhet. Mellan 350 000-600 000 fysiska personer finns i registren.

Verksamheten lyder under justitiedepartementet.

Vennoot-systemet började byggas upp under 1980-talet. Bakgrunden var att man upptäckte att det fanns ett stort behov av att få kunskap om relationer mellan företag och fysiska personer. Uppgifter behövdes också om förhållanden mellan olika företag, bl.a. som en följd av fysiska personers engagemang i olika juridiska personer.

Uppgifter kan fås om vilka olika företag en fysisk person är verk-

sam i och på vilket sätt, t.ex. som styrelseledamot eller aktieägare. Besked ges också om de aktuella bolagens relationer till varandra och relationer till andra företag. Härigenom kan man få en klar bild över vilka nätverk som finns.

Det är också möjligt att via en juridisk person få uppgift på vilka fysiska personer som finns i ett nätverk beroende på den juridiska personens relationer med andra företag.

Vennoot används primärt för att undersöka om ett nytt bolag skall få registreras eller inte. Datasystemet är också av stort intresse för polisen som genom detta kan få en bild över olika nätverk. Inte sällan upptäcks att olika polisenheter oberoende av varandra undersöker samma nätverk, men från olika håll. För att underlätta polisens arbete registreras som regel vilken polis som ställt frågor om en viss person eller ett visst bolag. Härigenom kan vid behov polisutredningar "paras ihop".

Under 1996-1997 började uppgifter tas in från skatteförvaltningen. Skatteförvaltningens uppgifter är intressanta eftersom de ger besked om samarbeten mellan fristående företag avseende vissa projekt som innebär att resp. företags inblandade enheter i skattehänseende skall bedömas för sig.

Registrering av bolag och "Declaration of no objection"

För att få registrera ett nytt bolag krävs att Justitiedepartementet inte har några invändningar. Uppgifter i Vennoot används vid prövningen. En "Declaration of no objection" lämnas inte om det finns risk för att ett bolag, som är föremål för registrering, kommer att användas för olagliga syften eller kommer att skada borgenärer. En viktig borgenär är staten (skatter). Även vid ändring av bolagsordning sker en kontroll.

Ytterligare en grund för att vägra lämna en deklaration är att verksamheten inte är i överensstämmelse med lag och allmän ordning. Det högre syftet med systemet är att skydda näringslivets integritet, dvs. att brottslingar inte skall integreras i näringslivet.

Erfarenheterna är goda med systemet. Brottslingar, som annars hade kunnat driva näringsverksamhet, hålls utanför. Tröskeln höjs för dem som vill ta sig in i systemet. Polisen får värdefulla tips och deras arbete underlättas.

Som nämnts lämnas efter förfrågan en Declaration of No Objection. Anser myndigheten att bolaget inte skall registreras lämnas inte någon deklaration, vilket är ett hinder för registrering. Myndigheten anger aldrig grunden för varför en deklaration inte lämnas ut. Uppgifter om

brott o.d. kan därför inte spridas till tredje man. En avstyrkan om att lämna en deklaration kan överklagas. I en sådan process kommer givetvis fram grunderna för varför en deklaration inte lämnats. Processer sker mycket sällan, vilket myndigheten beklagar eftersom man behöver vägledande praxis.

Om myndigheten är tveksam till en ansökan lämnas ärendet över till polisen som i samarbete med åklagare yttrar sig i frågan. Polisen gör alltså en egen utredning.

Handläggningstiden är 2-3 veckor, men man räknar med att komma ner till 48 timmar. Tidigare kunde handläggningstiden vara uppemot 8 veckor.

Varje år kommer omkring 50 000 ansökningar in till myndigheten. Av dessa undersöks mellan 2 000-3 000 mer noggrant. Omkring 150 ärenden överlämnas till polisen.

Närmare om kontrollen

Innan en Declaration of no objection lämnas kontrolleras om någon fysisk eller juridisk person i relation till det nya bolaget är i konkurs eller har varit i konkurs. Kontrollen omfattar också om en fysisk person har varit inblandad i en konkurs via ett annat företag. Karenstiden för konkurser är åtta år. Har någon konkurs förekommit under denna tid *kan* detta förhållande leda till avslag. Myndigheten gör en värdering av hur en konkurs bör påverka frågan om registrering av ett nytt bolag.

Myndigheten beaktar brott åtta år tillbaka. Inte alla brott är relevanta. Av särskilt intresse är ekonomiska brott. Man arbetar nu med att ta fram två listor över brott. På lista A skall finnas brott som omedelbart leder till att en deklaration inte lämnas. På lista B skall finnas sådana brott som kan innebära en deklaration inte lämnas, men som måste undersökas mer i detalj.

Det är svårt att få uppgifter om brott i utlandet. För utlänningar krävs ett intyg (standard of good condition). På sikt krävs ett samarbete mellan olika länder för utbyte av information.

Varningar

Systemet innehåller varningar som lagts in av polisen. Polisen har meddelat att man vill ha information om ett visst företag eller en viss person. Om en varningssignal kommer upp i ett ärende meddelas polisen, som ofta har stor nytta av sådan information eftersom man får en indikation om hur en misstänkt brottslighet ser ut.

Framtida förändringar

För att få systemet effektivare krävs att en undersökning inte enbart sker vid ingången, dvs. när ett bolag bildas, utan också senare t.ex. när aktierna i bolaget byter ägare. För närvarande undersöks hur denna utvidgning kan ske.

Ett annat problem är hanteringen av ärenden när det endast finns misstanke om brott. Eftersom det tar lång tid innan ett brottmål avgörs anses regleringen inte tillräckligt effektiv. Att skapa juridiskt hållbara grunder för avslagsbeslut enbart på grund av brottsmisstankar är emellertid en svår uppgift. För närvarande pågår dock ett sådant utredningsarbete.

Om en person med skatteskulder har ett bestämmande inflytande över ett företag som är föremål för registrering skall myndigheten kunna vägra att lämna en deklaration om skulderna överstiger bolagets tillgångar.

Användningsområden

Systemet kan användas för en slags kontroll av de krav som får ställas på leverantören vid *offentlig upphandling*. En kommun kan fråga myndigheten om de personer som företräder ett visst bolag som är aktuellt för upphandling skulle godkännas om de hade ansökt om att få registrera ett nytt bolag. Lämnas inte en tillstyrkan finns det anledning för den upphandlande enheten att vara extra försiktig och kontrollera företaget. Tillämpningen av regelsystemet kan närmast karaktäriseras som flexibelt eller kreativt.

På samma sätt som för offentlig upphandling kan Vennoot användas för att kontrollera företag som begär tillstånd eller bidrag.
Genom att Vennoot åskådliggör ett nätverk av relationer kan det användas för att förebygga och utreda *korruption*.

Man överväger också att införa särskilda analysinstrument för att studera utvecklingen i olika branscher.

Skälen till utredningens bedömning

I det föregående har utredningen redovisat hur det förebyggande arbetet mot ekonomisk och organiserad brottslighet kan utvecklas genom att de regelsystem som hanterar tillstånd, tillsyn, bidrag och offentlig upphandling används som administrativa filter mot brottsligheten. Förbättringar kan göras genom att exempelvis bidragsmyndigheter får

en överblick över alla bidrag som ett företag erhållit och söker. Utredningen har pekat på fördelen med att en myndighet svarar för samtliga utbetalningar (Röret). Vid tillstånd och tillsyn är samverkan mellan myndigheter av stor betydelse för att nå framgång. Uppgifter om brott, konkurser, restförda skatter och avgifter m.m. kan användas i myndigheternas arbete.

Gemensamt för utredningens syn på de administrativa systemen som en resurs som kan användas som filter mot den ekonomiska och organiserade brottsligheten är tillgång till information och bearbetning av information. För enskilda beslutande myndigheter kan tillgången till information förbättras och samordnas, exempelvis genom PRV:s olika bevis.

För den kvalificerade brottsbekämpningen krävs emellertid tillgång till känslig information, möjlighet till sambearbetning av många register och även uppgifter från utländska myndigheter. Det krävs också resurser för analys. Detta talar för att det mer kvalificerade arbetet sker inom en myndighet. Det är lämpligt att Ekobrottsmyndigheten, som bildas vid årsskiftet och som bl.a. skall samordna kampen mot den ekonomiska brottsligheten, blir ett centrum även för det preventiva arbetet i nu nämnt hänseende.

Det skulle innebära att en myndighet som skall fatta beslut om exempelvis ett visst tillstånd skulle inhämta Ekobrottsmyndighetens uppfattning i frågan. I regelsystemet förutsätts då att det har införts en avslagsgrund som tar sikte på ekonomisk eller organiserad brottslighet. Ekobrottsmyndigheten skulle ha tillgång till all relevant information, dvs. uppgifter från polisregistret, skatteregistret, bolagsregistren och den egna verksamheten samt uppgifter från utlandet.

Ekobrottsmyndighetens nu angivna funktion bör utredas i ett fortsatt arbete om regelsystem som administrativa filter.

21.2.3 Socialförsäkringsröret

Utredningens bedömning: En viktig komponent i den ekonomiska brottsligheten är användning av svart arbetskraft. Inte sällan kombineras svart arbete med bidragsbedrägeri, t.ex. att sjukpenning och A-kassa uppbärs tillsammans med svart lön. För att försvåra svart arbete och samtidigt minska bidragsbedrägerier måste kontrollen öka när socialförsäkringsförmåner betalas ut. Det kan ske genom att en myndighet svarar för samtliga utbetalningar. Ett system bör därför tas fram där socialförsäkringsförmåner betalas ut av en mydighet.

Bakgrunden till utredningens bedömning

RRV:s rapport

Riksrevisionsverket har i rapporten FUSK -systembrister och fusk i välfärdssystemet (RRV 1995:32) beräknat att kostnaderna i välfärdssystemen för fusk, överutnyttjande och systembrister årligen uppgår till mellan 5 och 7 miljarder kr. Av detta belopp beräknas mellan 1,5 och 3,3 miljarder kr betalas till sjukskrivna, förtidspensionärer och personer som har arbetslöshetsersättning och som samtidigt arbetar svart. Enligt RRV:s bedömning går mellan mellan sex och tio procent av utbetalningarna från arbetslöshetskassorna till personer som arbetar svart. I detta sammanhang mycket tankeväckande är att endast två fall av svartjobb kombinerat med ersättning från A-kassa uppdagats av arbetslöshetskassorna under den period från januari till oktober 1994 som undersökts av RRV.

RRV framför i rapporten en mängd förslag som syftar till att minska de felaktiga utbetalningarna. För att minska svartjobben föreslås bl.a. ökad samverkan mellan myndigheter och sambearbetning av register. Även riktade studier mot branscher där risken för svartarbeten är stor föreslås. För att effektivisera kontrollen av svartarbeten bör, enligt RRV, arbetsgivare åläggas en utvidgad månadsvis rapportering av inbetald preliminärskatt per anställd. Här kan inskjutas att Branschsaneringsutredningen föreslår att skattemyndigheten skall få rätt att av en arbetsgivare begära specificerade månatliga uppgifter om för vilka löntagare arbetsgivaravgifter och preliminär skatt avser. Ett förslag som bör övervägas på sikt är, enligt RRV, ett gemensamt utbetalningssystem för statliga bidrag och ersättningar. I systemet skulle finnas aktuella uppgifter om inkomster och bidrag, vilket skulle sätta stopp för felaktiga utbetalningar.

Statskontorets undersökning

På uppdrag av Förvaltningspolitiska Kommissionen (dir. 1995:93) har Statskontoret undersökt alternativa utformningar och IT-stöd beträffande flertalet transfereringar till hushållen. Utredningen har redovisats i rapporten Bättre grepp om bidragen – Ett samlat system för transfereringar till hushåll (SOU 1996:180). I rapporten skisseras en alternativ utformning av dagens system för olika bidrag och ersättningar. Enligt skissen skulle antalet bidrag minska från tjugo till sex och en sammanhållen statlig organisation, det "Centrala Trygghetsverket" svara för förvaltningen av transfereringarna. I ett avsnitt om tänkbara lösningar i framtiden anförs att medborgarna i en framtid kan bära med sig alla aktuella uppgifter om inkomster och förmåner i ett s.k. smart kort, vilket skulle effektivisera inhämtandet och kontrollen av uppgifter när bidrag skall betalas ut.

Skälen till utredningens bedömning

I såväl kontantbranscherna som entreprenadbranscher finns problem med att anställda arbetar för svart lön, dvs. att lönen inte tas upp i deklarationer och att inga skatter och avgifter som är hänförliga till lönen betalas. Den svarta arbetskraften är en viktig komponent i den ekonomiska brottsligheten. Kan man försvåra för den svarta arbetskraften minskar också den ekonomiska brottsligheten.

Inte sällan får samma personer som har svart lön samtidigt under falska premisser olika former av ekonomiska bidrag från socialförsäkringssystemet. När bidrag eller ersättning begärs uppger man inte att den svarta inkomsten finns eftersom en förutsättning för att få bidrag i regel är att arbetsinkomst, av något skäl, saknas.

Den som arbetar mot svart betalning och samtidigt får t.ex. sjukpenning eller förtidspension gör sig skyldig till dubbelfusk. Han tillskansar sig under falska förutsättningar förmåner från ett försäkringssystem som andra finansierar genom att betala skatter och avgifter medan han själv inte betalar till detta system. Egentligen är det fråga om trippelfusk. Den som arbetar svart hos en företagare ger denne konkurrensfördelar som i sämsta fall medför att seriösa företagare, som har personal som betalar skatter och avgifter, slås ut.

Det förekommer också att redovisade löneinkomster kombineras med ersättningar från socialförsäkringssystemen. Det blir då fråga om enbart bidragsfusk.

Företrädare för flyttbranschen har uppgett att många av de duktigaste arbetarna i den branschen är registrerade som arbetslösa och att

de får ersättning från arbetslöshetskassa. Dessa arbetare begär och får vid tillfälliga arbeten svarta timlöner som motsvarar den skattepliktiga lön som i övrigt tillämpas i branschen. Problemen finns också inom exempelvis restaurang- och byggbranscherna.

I både RRV:s och Statskontorets rapporter finns intressanta och tänkvärda förslag som enligt Branschsaneringsutredningen är effektiva i kampen mot den ekonomiska brottsligheten och då särskilt den form som består i kombinationen svart arbete och bidrag.

Genom att minska möjligheterna att fuska med bidrag försvårar man också för den som vill arbeta svart. I Norge svarar Försäkringskassan för utbetalning av samtliga bidrag med undantag av socialbidrag. En ordning som man i Norge anser avsevärt minskar fusket. Det är dessutom angeläget att minska fusket med socialförsäkringarna för att hushålla med allmänna medel och upprätthålla skattemoralen. Sammanfattningsvis kan stora besparingar göras och andra fördelar uppnås genom att socialförsäkringssystemen blir säkrare mot fusk.

Enligt utredningens bedömning måste inhämtandet av uppgifter och kontrollen av dessa, när bidrag eller ersättningar beslutas och i efterhand, effektiviseras för att man skall komma till rätta med fusket.

På kort sikt måste myndigheter som administrerar olika bidrag kunna få tillgång till relevanta uppgifter hos andra myndigheter. Om det är praktiskt möjligt bör det ske genom sambearbetning av register. Som exempel kan nämnas att sambearbetning av register kan användas för att hitta de som har sjukpenning och samtidigt arbetar för "vit" betalning. På lite längre sikt bör en myndighet svara för alla utbetalningar (Socialförsäkringsröret) på liknande sätt som utredningen föreslagit för företagsstöd (Företagsröret). Även om det kan vara olika myndigheter som beslutar om bidragen bör en myndighet svara för utbetalningarna. Härigenom kan kontrollen av vilka medel som betalas ut bli bättre.

Den som varken redovisar inkomster från arbete eller inkomster som ersätter lön, t.ex. A-kassa, blir gärna föremål för skattemyndighetens intresse. Frågan är hur en sådan person försörjer sig och risken är därför stor att skönstaxering sker. Svarta inkomster måste därför kombineras med vita inkomster, t.ex. bidrag. Svart lön förutsätter därför ofta bidrag. Kan felaktiga bidragsutbetalningar minska försvåras också det svarta arbetet.

En annan viktig aspekt för att få stopp på dubbelfusket är effektiva sanktioner när någon ertappas med bidragsfusk. Den som ertappas bör mista möjligheten att få denna förmån under relativt lång tid framöver. Återbetalningsskyldighet av t.ex. sjukpenning för endast den eller de dagar då man ertappats med att fuska är inte en tillräcklig sanktion för

att avhålla från missbruk.

I ett fortsatt arbete bör även socialförsäkringssystemet beaktas eftersom det finns en stark koppling mellan svart arbete och bidragsfusk. Det är dessutom angeläget att minska fusket med socialförsäkringar. Utredningen föreslår därför att system tas fram där socialförsäkringsförmåner betalas ut av en myndighet, företrädesvis försäkringskassan.

22 Korruption

- I Sverige har vi fastnat i diskussioner om storleken på chokladasken och jullaxen. Vi måste lyfta blicken och inse att problemen med korruption har helt andra dimensioner.

Utredningens bedömning: Korruption är ett av den ekonomiska brottslighetens smörjmedel. I dagens Sverige är problemen troligen inte stora, men de öppna gränserna och internationaliseringen ökar exponeringen för korruption av allvarligt slag. Förekomsterna av och riskerna med korruption bör kartläggas i syfte att höja beredskapen genom exempelvis bättre internrevision.

Bakgrunden till utredningens bedömning

Korruption vid offentlig upphandling

I sin rapport om upphandling refererar RRV till en enkätundersökning som publicerats i Kommunaktuellt (1996-05-30). Av 187 inköpsansvariga i kommuner uppgav 53 procent att de under 1990-talet fått förslag som kan vara tveksamma med tanke på mutlagstiftningen. För de flesta har det varit engångsföreteelser, men drygt 20 procent uppgav att de fått erbjudanden flera gånger om året och till och med några gånger varje månad. RRV har gjort en telefonenkät som utvisar att sex av tio tillfrågade inköpschefer tror att det finns behov av kontroll av upphandling.

Inom upphandlande enheter förekommer att enskilda upphandlingsansvariga tjänstemän agerar i strid mot arbetsgivarens intressen. Upphandlare kan t.ex. ta mutor eller göra affärer med företag som kontrolleras av upphandlaren eller närstående personer. Följden är att LOU:s regler om konkurrens åsidosätts i syfte att gynna vissa leverantörer. Förlorarna är den upphandlande enheten som får betala för mycket och konkurrerande företag som går miste om en order.

Stockholms läns landsting

Landstingen är, efter staten, landets största offentliga arbetsgivare. Enbart Stockholms läns landsting har 57 000 anställda och omsätter 30 miljarder kr.

Landstingets revisorer svarar för revisionsverksamheten. Revisorerna består både av politiskt tillsatta lekmän och yrkesrevisorer. En hel del revisionstjänster köps externt. Revisorerna bedriver ett kontinuerligt revisionsarbete där ledorden är säkerhet och effektivitet.

På senare år har emellertid landstinget genomfört särskilda projekt inom ramen för revisionsverksamheten. Bakgrunden är vetskapen om att företag i genomsnitt förlorar 2-5 procent av omsättningen på grund av interna och externa oegentligheter.

Ett särskilt arbete gällde de kredit- och bensinkort som används inom landstinget. Samtliga kort kontrollerades. Genom revisionen uppdagades en del oegentligheter och problem. Bl.a. förekom det att lägre befattningshavare attesterade högre befattningshavares kostnader. Revisionen har lett till en uppstramning av vissa rutiner.

Ett annat arbete gällde Landstingsservice som svarar för centralupphandling. Olika enheter inom landstinget gör sedan inköp genom avrop. Varje enskilt avtal som centralupphandlarna gör gäller inköp på mellan 1-100 miljoner kr. Inom Landstingsservice har man tagit fram särskilda regler som gäller vid upphandling. Bl.a. svarar Landstingsservice för alla kostnader och upphandlarna låter sig aldrig bjudas på något.

Genom det s.k. Förrådsprojektet har en registeranalys skett med en ny databaserad metodik som kallas för förrådsfilterteknik. En mängd uppgifter från fakturor, lönebesked o.d. körs i datorn i syfte att hitta samband. Det kan t.ex. vara ett telefonnummer som finns både hos en anställd inköpare i landstinget och ett företag som levererat produkter. Ett sådant samband kan vara intressant att närmare undersöka. Meningen är att filtreringstekniken skall utvecklas vidare.

Ett annat projekt som skedde i samarbete med KPMG Bohlins gällde att minska risken för förtroendeskadliga händelser. Granskningen tog här sikte på den politiska ledningen och förvaltningsledningen. Undersökningen gällde bl.a. arvoden, reseräkningar o.d. Det främsta syftet var att åstadkomma säkra rutiner för olika slag av ekonomiska transaktioner. Landstinget hade ett fall med en person som felaktigt uppbar för höga arvoden.

Internkontroll

För vissa uppräknade myndigheter gäller förordningen (1995:686) om intern revision vid statliga myndigheter m.fl. Enligt förordningen skall internrevision avse granskning av myndighetens kontroll i system, rutiner och organisation (intern kontroll).

Myndigheten skall besluta om en revisionsplan. En sådan skall grundas på en inom intern revision genomförd övergripande analys av risken för väsentliga fel i den granskande verksamheten (riskanalys). En riskanalys bör innehålla identifierade brister, en beskrivning av risker utifrån de identifierade bristerna samt en prioritering av granskningsinsatser utifrån de uppfattade riskerna.

Internkontoll tar sikte på att förhindra oegentligheter av olika slag. Granskningen riktas mot in- och utbetalningsrutiner, lönehantering (semesterersättningar, extra övertidsersättningar eller s.k. "luftgubbar"), falska fakturor, kontokort och kassor.

KPMG Bohlins undersökningar

PÅ KPMG Bohlins uppdrag genomförde SIFO under år 1995 en enkät om ekonomiska oegentligheter i det svenska näringslivet. Enkäten riktades till de 1 000 största företagen, räknat efter antalet anställda. Begreppet ekonomiska oegentligheter definierades som "ett medvetet vilseledande som planerats och utförts med avsikten att beröva någon egendom eller rättigheter". Att "mörka" när en felaktighet borde ha påtalats ansågs också som att vilseleda.

Svarsbenägenheten var 60 procent och huvuddelen av respondenterna var verksamma som VD eller ekonomi/finansdirektör.

Var tredje respondent anser att de själva har stor eller mycket stor kännedom om hur ekonomiska oegentligheter kan begås i ett företag.

Ungefär en tredjedel av företagen anser att det är ett stort problem med ekonomiska oegentligheter i näringslivet. En annan tredjedel är osäkra och resterande tredjedel ser det inte som ett stort problem.

Över hälften tror att ekonomiska oegentligheter kommer att öka och bara 8 procent tror på en minskning. Skälen till ökningen anses främst vara att samhället försvagas på normer och moral. Andra skäl är att förövarna blir mer kompetenta samtidigt som det förebyggande arbetet minskar, bl.a. genom personalnedskärningar i viktiga kontrollfunktioner. Det internationella inflytandet och IT-utvecklingen anges också som skäl till den bedömda utvecklingen.

Den svenska enkäten är en följd av undersökningar som KPMG Bohlins genomfört i ett tjugotal länder och som sammanfattats i skrif-

ten International Fraud Report (april 1996). Av rapporten framgår att ekonomiska oegentligheter är ett tydligt problem för världens företag. Enligt undersökningarna har 52 procent av företagen under det senaste året utsatts för oegentligheter. Problemen synes också ha ökat. Skälet till oegentligheterna bedöms bl.a. vara en upplösning av samhällets normer. Vanliga fall av oegentligheter är bl.a. kickbacks, mutor och kommission.

För att skydda sig mot oegentligheter arbetar företagen förebyggande. Man ökar internrevisionen, inför rotation på befattningar m.m.

Arbetet inom EU och OECD

Kommissionen har utarbetat en Grönbok om den offentliga upphandlingen inför framtiden (KOM 96 583). Av denna framgår att en mer öppen politik i fråga om offentlig upphandling inte bara för med sig fördelar när det gäller resursutnyttjandet utan också andra och mindre uppenbara fördelar. Lojala, icke diskriminerande och öppna upphandlingsförfaranden minskar risken för bedrägeri och korruption inom förvaltningen.

I ett globalt perspektiv är det naturligtvis angeläget att verka för att upphandlingsreglerna utformas på ett sådant sätt att illojal konkurrens förhindras.

Inom OECD pågår ett arbete med att ta fram rekommendationer om att en leverantör kan uteslutas från en upphandling om vederbörande varit inblandad i korruption, t.ex. mutat en statstjänstemän. Ett sätt kan vara att leverantören skriftligen garanterar att lagstiftningen följs i olika avseenden, t.ex. att inga mutor lämnats eller kommer att lämnas, och att leverantören har en fungerande internkontroll. Visar det sig senare att mutor förekommit följer civilrättsliga sanktioner.

OECD har nyligen beslutat att det fr.o.m. slutet av 1998 skall vara förbjudet i alla OECD-länder att muta utländska tjänstemän. Idag har endast ett tiotal medlemsländer (inkl. Sverige) sådana förbud. Bakgrunden till beslutet är problemet med mutor i internationella affärer, inte minst inom vapenhandeln.

Vidare pågår ett arbete inom EU för att bekämpa den organiserade brottsligheten. I en handlingsplan anges bl.a. följande.

> "Den organiserade brottsligheten blir ett allt större hot mot samhället som vi känner det och vill bevara det. Brottsligt beteende är inte längre en individuell utan en organiserad företeelse som genomsyrar det civila samhällets olika strukturer och faktiskt hela samhället. Brottsligheten organiseras allt mer över de nationella gränserna och utnyttjar därvid också

> den fria rörligheten för varor, kapital och personer. Tekniska nyheter som Internet och elektroniska banktjänster visar sig vara ytterst lämpliga redskap antingen för att begå brott eller för att överföra uppkomna vinster till skenbart laglig verksamhet. Bedrägeri och korruption antar enorma proportioner och lurar både medborgare och samhällsinstitutioner."

Mot bakgrund av problemen med den organiserade brottsligheten har Europeiska rådet inom EU rekommenderat att kommissionen utarbetar bestämmelser som gör det möjligt att hindra medlemmar i kriminella organisationer att delta i bl.a. anbudsförfaranden. Ett särskilt skäl till uteslutning från deltagande i anbudsförfaranden skulle vara utnyttjande av kapital vars lagliga ursprung inte kan bevisas. Europeiska rådet har rekommenderat att man inom EU utvecklar en allsidig politik mot korruption, bl.a. när det gäller offentliga upphandling.

Vidare rekommenderas medlemsstaterna att försäkra sig om att de nationella lagstiftningarna möjliggör att leverantörer kan uteslutas som har begått olagligheter med anknytning till organiserad brottslighet eller som är kända eller skäligen misstänkta för att vara inblandade i organiserad brottslighet.

Illegal Information Brokering

En form av korruption som det inte talats så mycket om i Sverige är Illegal Information Brokering (IIB). Informationsmäklare köper hemlig information på illegal väg som sedan säljs till leverantörer i en anbudsprocess som gäller mycket stora projekt. I västeuropa räknar man med det finns ett sextiotal informationsmäklare. Systemet förutsätter agenter som kan ha ha träffat långsiktiga avtal med informationsmäklaren. Agenten är anställd på det företag som gör upphandlingen och har tillgång till hemlig information. Agenten kan också ha en sådan ställning att denne kan styra anbudsförfarandet. Arbetet går ut på att söka information om bl.a. anbud och med olika metoder påverka anbudsförfarandet.

I Norge fick man upp ögonen på detta problem år 1988 i samband med Veslifrikk-affären, som ledde till flera fällande domar. Tre leverantörer tävlade om ett kontrakt och tack vare köpt information kunde en anbudsgivare höja sitt anbud med över 100 miljoner NKR och ändå ligga lägst.

Den följande redovisningen bygger på Jens Andvig utredning, Økonomisk utroskap og trusler i oljeindustrien (Norsk Utenrikspolitisk Institut, nr. 187, 1994) och samtal med säkerhetsexperten Åge Sivertsen, Esso.

Enligt Andvig har det utvecklats en marknad för agenter och konsulter som anlitas av myndigheter och företag för att påverka affärsavtal. Särskilt vid internationella affärer skulle det finnas ett stort behov av konsulthjälp. Andvig bedömer att en inte obetydlig del av dessa tjänster tar sikte på olaglig påverkan av anbud. Denna utveckling startade i början av 1970-talet då bygg- och anläggningsbranschen fick ett kraftigt uppsving. Oljebranschen har sedan tagit efter de affärsmetoder som utvecklats i bygg- och anläggningsbranschen. Dessutom sker en överströmning av teknisk personal mellan dessa branscher.

Enligt Andvig är problemet med korruption ökande, även i den utvecklade västekonomin. Han anser att problemet potentiellt sett är allvarligast inom den offentliga sektorn med hänsyn till den starka spridningsrisken och de direkta skadeverkningarna. Han menar också att skadeverkningarna främst är av etisk natur, inte av ekonomisk.

Strukturella element som ökar risken för korruption är hård konkurrens, stora bygg- eller anläggningsprojekt och ett slutet anbudssystem. Efter det att anbud kommit in och värderats väljer den upphandlande enheten några leverantörer att förhandla med. För dessa leverantörer är det naturligtvis av stort intresse att känna till varandras anbud. I denna process finns således ett starkt incitament inbyggt att köpa information. Med hänsyn till att motparten, den upphandlande enheten sitter inne med all information om anbuden finns det inga starka moraliska spärrar för leverantörerna att få del av samma information genom köp. Den som får anbudet på grund av lägsta pris kan senare gå upp i pris när leverantören fått information om hur högt de andra anbuden ligger ("uplift").

En variant är att en företrädare för den upphandlande enheten blir köpt av en leverantör i syfte att genom kravspecifikationer och andra metoder skapa en faktisk monopolsituation för leverantören. Leverantören kan också köpa en företrädare som skall påverka beslutsfattaren. Båda metoderna kan kombineras med manipulationer av andra leverantörers anbud.

En leverantör kan i samarbete med en insider hos den upphandlande enheten, eventuellt via en informationsmäklare, utesluta vissa arbeten som borde ha varit med i det ursprungliga upphandlingsunderlaget. Leverantören kan ge in det lägsta anbudet, som i och för sig är en förlustaffär, men slutligen uppnå vinst genom "tilläggs- och ändringsarbeten".

En vanlig kommission uppges vara 3 procent på kontraktssumman. För ändrings- och tilläggsarbeten är provisionen högre, mellan 10-15 procent.

Andvig har gjort ett räkneexempel på korruptionen i den norska

oljeindustrin. Det bör understrykas att det är fråga om beräkningar som grundas på intervjuer med polis, säkerhetsexperter m.fl. Omkring 17,5 procent av avtalen påverkas av informationsmäklare. För oljeindustrin är det fråga om avtal på omkring 19 miljarder NKR som påverkas.

För oljeindustrin är den största faran med korruption att den kan leda till dåliga och farliga tekniska lösningar som i värsta fall kan medföra miljökatastrofer. Det finns ett exempel på att ett undermåligt pumpsystem köptes in som en följd av manipulerad upphandling.

Andvigs förslag att minska den illegala informationshandeln är att legalisera handeln. Detta kan ske genom att man övergår från slutna till öppna anbudssystem och att vara mer öppen när det gäller oljeindustrins interna information. Det skulle därför inte längre finnas så mycket hemlig information kvar som kan säljas. Nackdelen med öppna anbud är emellertid att risken ökar för kartellbildning.

I Norge samarbetar oljeindustrin med polisen för att motverka IBB. I Stavanger finns en särskild grupp inom økokrim som arbetar med dessa frågor.

Internationellt samarbetar oljeindustrin genom en informations- och koordinationsgrupp i London. Genom bl.a. en stor databas samlas information om bl.a. agenter, informationsmäklare, leverenatörer m.m. På lokalplanet kan man kontakta denna grupp för att utbyta information. Man satsar också på att utbilda personal som är verksamma på utsatta positioner.

Justitiekanslerns förstudie

Justitiekanslern har på uppdrag av regeringen nyligen gjort en förstudie om Förstärkt skydd mot oegentligheter i offentlig förvaltning (februari 1997). JK konstaterar att det inte finns några belägg för att det för närvarande skulle finnas några överhängande risker för korruption av allvarligare slag. JK ifrågasätter emellertid om det inte vid sidan av myndigheternas internkontroll kan finnas ett behov av en ordning för kartläggning och analys på central nivå beträffande riskerna för att den offentliga förvaltningen påverkas och infiltreras från brottslighetens sida. Genom underrättelseverksamhet och utredningar i enskilda fall skulle det kunna byggas upp en kunskapsbank på nationell nivå rörande ekobrottslighet och annan grövre brottslighet som kan misstänkas ha anknytningar till en myndighets verksamhet eller till någon av dess anställda.

Skälen till utredningens bedömning

I utredningsarbetet har frågor om korruption aktualiserats på flera områden, men kanske främst när det gäller offentlig upphandling. Uppköpare befinner sig i riskzonen för att utsättas för påtryckningar och mutförsök. Vissa inköp gäller mycket stora belopp. För en privatperson kan det ta lång tid att spara ihop erforderliga medel till exempelvis en längre utlandsvistelse eller en segelbåt, medan sådana kostnader kanske enbart rör sig om promille av kontraktssumman för en leverantör som får en större order. Denna hävstångseffekt skapar ett tryck på att manipulera upphandling. De problem som angetts finns såväl inom den offentliga sektorn som näringslivet.

Det är svårt att sätta fingret på problemen med korruption eftersom sådan verksamhet till sin natur bedrivs diskret. Korruptionen har sällan något tydligt offer eftersom offret kanske inte känner till att det utsatts för manipulation. Bevissvårigheterna torde många gånger vara oöverstigliga.

Våra kunskaper om korruption i Sverige är små. Det finns anledning att anta att de problem som finns i många andra länder i Europa kan spridas hit. Enligt utredningens bedömning bör frågan tas på största allvar. De uppgifter som redovisats ovan om problemen i andra länder är tankeväckande med hänsyn till de närmast oskyldiga frågor som behandlas i Sverige där vi främst fokuserar kring storleken på chokladaskar eller laxen till jul. Enligt utredningens uppfattning har vi tagit riskerna för korruption i Sverige alltför lättvindigt.

Frågan om korruption är vid och ryms knappast i direktiven mer än på ett indirekt plan genom att korruption är ett smörjmedel för ekonomisk brottslighet, som bl.a. gör sig gällande på områden som offentlig upphandling. Korruption kan förekomma hos myndigheter och inom näringslivet. Utredningens föreslår därför att regeringen låter kartlägga korruptionens omfattning och risken för ökade problem. Den framgångsrikaste metoden mot korruption bör vara en effektiv interkontroll och internrevision samt tydliga instruktioner (jfr RRV:s rapport om Effektivare kontroll vi offentlig upphandling). Här utgör den tidigare nämnda förordningen om interrevision en lämplig utgångspunkt för att bygga på de förebyggande insatserna mot korruption. På senare tid har internrevisionen skärpts hos myndigheterna.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av experten *Peter Ander*

Ekonomisk brottslighet bestående i att inte betala skatter och/eller avgifter eller genom att betala eller ta emot svarta löner leder bl.a. till snedvridning av konkurrensen och skadar alla inblandade.

En grundläggande förutsättning för att ett marknadsekonomiskt system skall fungera, alla till fromma, är att uppsatta spelregler efterlevs. För att så skall bli fallet behövs en kontrollapparat som redan genom sin blotta existens och med hjälp av sanktioner övervakar reglernas efterlevnad.

Utredningsmannen har som en grundtanke i sitt förslag att det gäller för staten att komma in så tidigt som möjligt i betalningsströmmarna för att säkerställa statens krav på skatter och avgifter. På så sätt kommer man också åt de konkurrenssnedvridande faktorer som grundar sig på ett undanhållande av sådana inbetalningar.

I dessa på ett synnerligen övergripande sätt redovisade grundläggande värderingar har jag inga avvikande uppfattningar. Jag vill dock peka på att det är ett besvärande faktum att våra kunskaper om omfattningen av den ekonomiska brottsligheten är mycket dåliga. Utredningsmannen tvingas därför att kort konstatera att en viss bransch "är utsatt för ekonomiskt brottslighet" utan att egentligen kunna vare sig kvantifiera eller närmare precisera förhållandena.

Det är angeläget att genom forskning avsevärt förbättra våra kunskaper om den ekonomiska brottslighetens omfattning, skadeverkningar och, inte minst, dess orsaker. Sådana kunskaper torde vara nödvändiga för att vi på ett framgångsrikt sätt skall kunna bekämpa den ekonomiska brottsligheten. Vi måste veta vad vi bekämpar för att kunna välja metod för framgång.

I syfte att på ett så tidigt stadium som möjligt komma in i betalningsströmmarna lägger utredningsmannen ett förslag om s.k. licensavgift. Förslaget är djärvt och avviker i sin grundstruktur från traditionell uppbyggnad av svensk skattelagstiftning med tillhörande kontrollfunktioner.

Principförslaget har redan tidigare varit ute på remiss. En redovisning av remissutfallet återfinns i huvudbetänkandet. Enligt min mening

finns i remissvaren starka invändningar mot det föreslagna avgiftssystemet. Invändningarna är av övergripande principiell natur – starkt avvikande från svensk skatterätt, nyetableringshämmande m.m. Tunga invändningar av rättssäkerhetskaraktär riktas också mot förslaget.

Enligt min uppfattning är det nödvändigt att vi på ett effektivare sätt än hittills kan bekämpa den ekonomiska brottsligheten. Vi kan inte vänta med att vidta åtgärder tills vi har mer, i och för sig behövlig, kunskap. Förslaget om licensavgifter bör därför kunna prövas och dess verkningar och effektivitet följas mycket noga under en försöksperiod. Generellt tror jag att licensavgifter kan vara möjliga att använda i branscher av mycket homogen karaktär. Försök bör därför göras i en sådan bransch, där bl.a. uppföljningen lätt kan göras. Mot denna bakgrund finner jag att ett försök inom taxi skulle kunna vara värdefullt.

Det är tillfredsställande att utredningsmannen numera föreslår att det skall finnas en ventil, som möjliggör för en företagare att visa att han av olika skäl ej når upp till licensavgiftsnivån.

Jag kan dock ej finna det vara mer motiverat eller nödvändigt att som en förutsättning för en jämkning av licensavgiften också genomföra en flerårig taxeringsrevision, en revision som f.ö. ändå alltid kan genomföras.

Utredningsmannen föreslår att licensavgifter skall införas i ytterligare två branscher, nämligen frisörbranschen och – på sikt – restaurangbranschen. Möjligen är frisörbranschen så pass homogen, att man kan överväga att, om försöken inom taxi ger ett positivt utfall, införa avgifterna även där.

Särskilt yttrande av experterna *Thomas Fredén* och *Barbro Palmerlund*

Angående förslaget om singelföretag:

I rådande långvariga och svårlösta kris på arbetsmarknaden har flera utredningar sett sig föranledda att prestera olika former av ekonomiskt nytänkande. Flera förslag har lagts om nya och lösare anställningsformer. Dessa är dock lagda främst som ekonomiska lösningar och inga ordentliga konsekvensanalyser sedda ur arbetstagarperspektiv har gjorts. Det gör att fördelarna för myndigheterna och för de ekonomiska intressena lyfts fram medan konsekvenserna för den enskilde är höljda i dunkel.

Förslaget om singelföretag är en modell som i och för sig förenklar företagandet för den enskilde företagaren. Men för den vanlige arbetstagaren som är van vid ordnade anställningsförhållanden innebär det i stället en byråkratisering av arbetet. Dessutom en byråkratisering som man har tvingats in i på grund av arbetsbrist och inte som ett önskat val. Risken är uppenbar att vi med denna anställningsform får en stor skara människor som inte tar sitt företagaransvar riktigt på allvar. Därvid kommer singelföretagandet snarare att leda till mer fusk och skatteundandraganden. Så som förslaget ligger blir verksamheterna svårkontrollerade och vi riskerar få en stor legaliserad grå marknad och inte den upprensning som eftersträvades.

Vidare är "anställningsformen" inte ordentligt definierad sett ur arbetstagarperspektiv. Frågor som återstår är ansvarsförhållanden vid tjänsteutövning eller försäljning samt en rad juridiska förhållanden kring den arbetsrättsliga statusen. Sammantaget ger det en ganska oklar ställning och inte alls den trygghet som utredaren förutskickar.

Vi vänder oss emot förslaget om lagförslag för singelföretagande innan konsekvenserna för den enskilde utretts grundligt.

Angående förslaget om återbetalning av alkoholskatten

Enligt vår mening är frågan ej tillräckligt utredd för att man med underlaget i denna utredning ska kunna lägga några konkreta förslag. Men frågan är viktig och bör göras till föremål för vidare utredning. Frågan är dessutom betydligt bredare än vad som framgår av det korta avsnittet i utredningen. Vi menar dessutom att förslaget inte överensstämmer med den alkoholpolitik som fastslagits av riksdagen.

Särskilt yttrande av experten *Irene Reuterfors-Mattsson*

Jag motsätter mig utredningens förslag om att Alkoholinspektionen skall medges rätt att överklaga kommunernas beslut i frågor om serveringstillstånd. Jag har också invändningar mot utredningens förslag om att kommuner skall uteslutas från att delta i domstol i de mål som Alkoholinspektionen överklagat.

Som skäl för min uppfattning vill jag åberopa följande.

Överklagningsrätt för Alkoholinspektionen

Utredningen anför som ett skäl för att införa en överklagningsrätt att kampen mot ekonomisk brottslighet har intensifierats, t.ex. genom Operation Krogsanering. Enligt min uppfattning är detta inget skäl för att införa en överklagningsrätt. Systemet innebär att länsstyrelserna skall bevaka enskilda kommunala beslut för att rapportera eventuella "felaktiga" beslut till Alkoholinspektionen. Intentionerna i den nya alkohollagen var att renodla rollerna och avlasta länsstyrelserna så att resurserna i stället kan användas åt en mer effektiv tillsyn på regional nivå. Om utredningens förslag skulle genomföras skulle länsstyrelserna tvingas att i ökad utsträckning följa upp enskilda kommunala beslut för att ta ställning till om ett ingripande av Alkoholinspektionen krävs eller inte. Detta arbete torde strida mot intentionerna i alkohollagen och ta resurser i anspråk som i stället skulle kunna användas för den mer prioriterade samordnade regionala tillsynen. Systemet skulle leda till dubbelarbete och ineffektivitet och därmed snarare motverka än främja arbetet med att komma åt ekonomisk brottslighet.

Arbetet med att försöka komma till rätta med ekonomisk brottslighet måste förutsätta att alla myndigheter som skall tillämpa lagen samverkar för bästa resultat. Att införa ett system som innebär att staten genom Alkoholinspektionen kan föra process i domstol mot kommunernas beslut och processa om vilken myndighet som tolkar eller tillämpar lagen mest rätt torde leda till onödiga motsättningar som inte lär befrämja samarbetet. Alkoholinspektionen föreslås även kunna överklaga kommunala beslut i tillsynsärenden. Detta skulle kunna få den konsekvensen att en tillståndshavare, som följer av kommunen angivna villkor, riskerar att råka ut för ingripanden från en annan myndighet med en annan uppfattning i samma frågor. En sådan fördelning av befogenheter blir inte tillfredsställande från rättssäkerhetssynpunkt för den enskilde tillståndshavaren som kommer i kläm mellan olika myndigheters tolkning av lagen.

Utredningens andra skäl för att införa en överklagningsrätt är att

kommunerna skulle ha svårigheter att tillämpa alkohollagen när det gäller de ekonomiska och juridiska bedömningarna. Detta är enligt min mening endast ett löst påstående. Det finns ingen opartisk utredning som visar hur kommunerna klarat av sin nya uppgift. Utredningens förslag visar en obefogad misstro mot kommunernas hantering av serveringstillstånd. Genom den nya alkohollagen har beslutanderätten vad gäller severingstillstånd lagts på kommunerna. När lagstiftaren valt att lägga en befogenhet på en viss myndighet – i detta fall kommunerna – måste man utgå ifrån att myndigheten har tillräcklig kompetens att klara av uppgiften och att myndigheten följer gällande lagar m.m. som gäller för uppgiften.

Kommunerna har fått en övergångstid t.o.m. utgången av år 1997 på sig för att sätta sig in i de nya uppgifterna. Jag anser att det inte finns några skäl att göra ändringar i alkohollagen vad gäller rollfördelningen under denna övergångstid.

Det ankommer varken på länsstyrelsen eller Alkoholinspektionen att utöva någon allmän laglighetskontroll över kommunala beslut. Om lagstiftaren har valt att lägga beslutanderätten på kommunerna och även ansvaret på tillsyn och sanktioner, skall kommunerna också utöva dessa befogenheter fullt ut. I detta sammanhang kan erinras om föreskriften i fjärde artikeln punkt 4 i Europakonventionen om kommunal självstyre, om att i det fall en befogenhet läggs på kommunerna så bör den normalt vara fullständig och oinskränkt.

Som skäl mot införande av en överklagningsrätt vill jag även hänvisa till vad som sades i förarbetena till alkohollagen (prop. 1994/95: 89 s. 80) beträffande frågan om länsstyrelserna skulle medges en rätt att överklaga kommunens beslut. Där sades följande: "Regeringen anser dock inte att länsstyrelsen skall ges rätt att överklaga beslut enligt alkohollagen. Det ter sig varken logiskt eller lämpligt att överflytta beslutsfunktionen, och därmed ansvaret för att ta tillvara allmänna intressen till kommunerna samtidigt som staten genom länsstyrelsen förbehåller sig rätt att uppträda som kommunens motpart för att bevaka samma allmänna intresse". Jag anser att samma resonemang kan anföras mot en överklagningsrätt för Alkoholinspektionen.

Alkoholinspektionen har inte några andra allmänna intressen att bevaka än vad kommunerna har. Detta innebär att Alkoholinspektionen inte i ärenden om serveringstillstånd har några särskilda av rättsordningen erkända intressen att bevaka som motiverar en överklagningsrätt eller partsställning. Både kommunerna och alkoholinspektionen tillämpar samma kriterier för vad som krävs för att få serveringstillstånd och har samma syfte, nämligen att förhindra alkoholens skadeverkningar i samhället. Jag anser vidare att en överklagningsrätt

strider mot allmänna förvaltningsprocessrättsliga grundsatser som säger att en statlig myndighet inte skall tillåtas anföra besvär över kommunalt beslut om organen tillvaratar ett och samma offentliga intresse. Utredningen anför vidare som skäl för en överklagningsrätt att kommunaliseringen medför en oenhetlig rättstillämpning. Att rättstillämpningen inte blir helt enhetlig är dock en nödvändig, förutsägbar och av lagstiftaren accepterad konsekvens när beslutanderätt läggs på kommunal nivå. Meningen är ju att kommunerna inom lagens ram skall kunna ta lokala hänsyn och göra olika politiska bedömingar vid beslutsfattandet. Enhetligheten skall istället styras upp med hjälp av länsstyrelsens tillsyn och Alkoholinspektionens allmänna råd.

En generell överklagningsrätt för Alkoholinspektionen skulle medföra att inte enbart ekonomiska bedömningar skulle kunna överprövas, utan även kommunernas alkoholpolitiska bedömningar. Även om den ekonomiska prövningen av tillståndshavare är viktig, utgör alkohollagen främst en social skyddslagstiftning, där de sociala övervägandena skall väga tungt. Det förefaller inte rimligt att en statlig myndighet skall kunna begära överprövning av sådana kommunala beslut som grundar sig på sociala och alkoholpolitiska bedömningar.

Partsställning i domstol

Tvåpartsprocessen innebär att det allmänna företräds av den myndighet som först beslutade i saken. Enligt förvaltningsprocesslagen (FPL) skall, om en enskild överklagar en förvaltningsmyndighets beslut, den myndighet som först beslutade i saken vara den enskildes motpart. Av 33 § FPL följer att myndigheten därigenom får rätt att överkaga domstolens beslut. Det går alltså inte att utesluta kommuner från att vara part när enskild klagar. Samma torde gälla när myndighet överklagar kommunens beslut.

Om någon överklagar kommunens beslut och domstolen ändrar beslutet framgår av FPL och alkohollagen att kommunen får överklaga domstolens beslut. Detta torde innebära att kommunen inte kan uteslutas från partsställning i domstolen.

Vem som får överklaga avgörs av allmänna förvaltningsrättsliga principer dvs. den som har ett av rättsordningen erkänt intresse.

Slutligen anser jag att utredningens förslag om att kommunerna skall uteslutas från att vara part när Alkoholinspektionen har överklagat strider mot artikeln 11 i Europakonventionen om kommunal självstyrelse, som säger att kommunerna skall ha rätt att anlita ett judiciellt förfarande för att säkerställa sin rätt till självstyrelse.

Bilaga 1

Kommittédirektiv

Branschsanering och andra åtgärder mot ekonomisk brottslighet

Dir. 1995:142

Beslut vid regeringssammanträde den 16 november 1995

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas för att utreda vissa frågor om effektivisering av kampen mot den ekonomiska brottsligheten.

Utredaren skall bl.a. överväga frågor om vandelsprövning och andra åtgärder för att sanera branscher som är särskilt utsatta för ekonomisk brottslighet. Utredaren skall också överväga vissa frågor om hur främst det förebyggande arbetet mot den ekonomiska brottsligheten kan effektiviseras genom kontroll i samband med tillstånds- eller bidragsgivning.

Utredarens arbete skall vara slutfört före utgången av april 1997.

Regeringens strategi mot ekonomisk brottslighet

Regeringen antog i april 1995 en strategi för samhällets samlade åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten. Strategin redovisades i en skrivelse till riksdagen (skr. 1994/95:217, bet. 1994/95:JuU25, rskr. 1994/95:412).

Avsikten med strategin är att påtagligt minska den ekonomiska brottsligheten genom åtgärder som innebär en kraftig förstärkning av samhällets samlade insatser mot sådan kriminalitet.

En huvudlinje i strategin är att en större tonvikt skall läggas på det brottsförebyggande arbetet. Till det ändamålet anges i strategin bl.a. att åtgärder skall vidtas för att tillfällena till brott skall bli färre, vinningen av brott mindre och riskerna för upptäckt större. Olika former av kontroll kommer därvid i blickpunkten. Myndigheter med uppgifter i fråga om kontroll, tillsyn och tillståndsgivning måste flytta fram sina

positioner i förhållande till den ekonomiska brottsligheten.

I strategin anges att behovet av kontroll alltid måste vägas mot intresset från samhällsekonomisk och konsumentpolitisk synpunkt av att låta seriösa näringsidkare arbeta så ostört som möjligt. Rättssäkerhetsfrågorna är viktiga.

En fråga som särskilt framhålls i strategin är vandelsprövning för arbete inom utsatta verksamheter. I vissa verksamheter har införts eller åtminstone övervägts åtgärder i sanerande syfte som går ut på att pröva laglydnaden hos blivande näringsidkare i samband med tillståndsprövning av skilda slag. Som exempel kan nämnas prövning av taxiförare samt prövning av näringsidkare i restaurangbranschen i samband med handläggning av serveringstillstånd. Rätt utformad och använd kan, enligt vad som anges i strategin, vandelsprövning i speciella fall vara ett lämpligt och effektivt sätt att komma till rätta med vissa former av ekonomisk kriminalitet som har utvecklats inom särskilda områden av näringslivet. Därigenom befrämjas också en sund konkurrens i berörda branscher.

Ett förslag till generell lagstiftning om möjlighet att bestämma om näringstillstånd i utsatta branscher utarbetades på 1980-talet av Kommissionen mot ekonomisk brottslighet (SOU 1984:8). Förslagen ledde till att vandelsprövning infördes i två branscher, nämligen i fråga om restauranger som serverar alkoholdrycker och inom yrkestrafikområdet; en generell lagstiftning om näringsförbud avvisades av regeringen med hänvisning till att de åtgärder som borde vidtas mot oseriösa näringsidkare väsentligen borde bygga på ett utvidgat system med näringsförbud (prop. 1985/86:126).

En ökad vikt skall enligt strategin läggas vid att myndigheterna kontrollerar sina motparter i samband med exempelvis bidragsgivning. En ökad vikt skall också läggas vid tillsyn som myndigheter utövar t.ex. över en viss verksamhet eller en viss bransch. Med myndigheter avses såväl statliga som kommunala myndigheter.

Även om det till stor del handlar om kontroll i form av undersökande åtgärder som myndigheterna redan i dag kan och bör göra, kan det enligt vad som anförs i strategin behövas ändringar i regler eller instruktioner för att effektivisera kontrollen, exempelvis genom att myndigheter ges behörighet eller skyldighet att skaffa utdrag ur vissa register som kan ge upplysningar som är viktiga för kontrollen. Det kan också behövas utbildning och information.

De frågor i regeringens strategi som här har berörts handlar alltså dels om generella åtgärder i form av bl.a. registerslagning i samband med tillsyn och tillståndsgivning enligt gällande regler, dels om överväganden i fråga om riktad kontroll i speciella fall för sanering av

vissa former av ekonomisk kriminalitet som har utvecklats inom särskilda områden av näringslivet. En särskild utredare bör tillkallas för att göra en översyn av dessa kontrollfrågor.

Utredningsuppdraget

Branschsanering

Det förekommer att en viss bransch är särskilt utsatt för ekonomisk brottslighet. Det kan ibland bero på överetablering, stor andel enmans- eller fåmansföretag och speciella svårigheter att kontrollera regelefterlevnaden i branschen. I dessa fall kan de normala marknads- mekanismerna ha svårt att fungera sanerande.

Olika försök har gjorts att sanera utsatta branscher. Från det allmännas sida har i vissa fall införts regler om vandelsprövning. Myndigheterna har också genomfört riktade kontrollaktioner för att avslöja brottslighet eller annan misskötsamhet bland näringsidkarna i en viss bransch. Det förekommer att branschorganisationer försöker säkerställa att verksamheten i branschen bedrivs seriöst exempelvis genom att ställa upp särskilda krav i fråga om skötsamhet eller kompetens för att få bli medlem i organisationen.

Den särskilde utredaren skall göra en genomgång av frågorna om vandelskontroll m.m. Huvudinriktningen bör vara att identifiera i vilka branscher det finns behov av särskilda åtgärder och att för respektive bransch utarbeta förslag till åtgärder för branschsanering som är lämpliga med hänsyn till förhållandena där. Åtgärderna skall utformas så att de inte äventyrar andra allmänna intressen, såsom att marknaden fungerar väl och står under ett effektivt omvandlingstryck. Avsikten är således inte att utforma generella regler om vandelskontroll m.m.

Förutom vandelsprövning kan andra former av kontroll övervägas som alternativ eller komplement, exempelvis särskilda krav på solvens.

Ett exempel på lagstiftning som bör beaktas i sammanhanget är den nya alkohollagen (1994:1738). Här skall utredaren överväga effektiviseringar exempelvis i fråga om tillsyn och sanktioner mot bakgrund bl.a. av erfarenheterna från den samordnade regionala tillsynen över restaurang- branschen (Operation krogsanering).

Utredaren skall också överväga former av branschsanering som bygger på egenåtgärder inom näringslivet. Branschsanering behöver således inte begränsas till åtgärder av myndigheter. Utredaren bör, där så är lämpligt, undersöka förutsättningarna för självsanering exempelvis genom medverkan av branschorganisationer som ett alternativ eller ett komplement till åtgärder från det allmännas sida.

Utredaren bör också överväga åtgärder som går ut på att ge konkreta incitament till att avstå från ett olagligt beteende. Exempel kan vara åtgärder för att få till stånd fungerande verifikationssystem, plombering av kassaapparater m.m.

En viktig fråga är hur verksamhet och regelefterlevnad skall kunna övervakas effektivt samt vilka insatser i form av exempelvis tillsyn eller övervakning från myndigheter eller andra som kan behövas. Om reglerna inte får tillräcklig genomslagskraft, kan konkurrensen inte bedrivas på lika villkor, vilket skadar allmänna intressen. En utgångspunkt bör vara att någon större administrativ organisation inte skall behöva byggas upp. Utredaren bör överväga hur befintliga myndighetsresurser skall kunna användas i kontrollen. En viktig fråga i det sammanhanget är i vad mån det kan behövas ändringar i reglerna för myndigheternas befogenheter för att kontrollen skall kunna fungera effektivt utan väsentliga resurstillskott.

Kontroll i övrigt i samband med tillståndsgivning, bidragsgivning och tillsyn

Den särskilde utredaren skall också i övrigt undersöka förutsättningarna för att effektivisera särskilt det förebyggande arbetet mot ekonomisk brottslighet genom en mera utvecklad kontroll i samband med tillståndsgivning, bidragsgivning och tillsyn rörande företag eller näringsidkare.

I första hand avses här generella kontroller för att säkerställa att inte tillstånd eller bidrag som ges enligt skilda regelsystem felaktigt lämnas till företag eller näringsidkare på grund av att myndigheten saknar kännedom om misskötsamhet, olagligt beteende eller andra liknande förhållanden som är relevanta för tillämpningen av det enskilda systemet. Vidare avses att säkerställa att myndigheter får kännedom om sådan misskötsamhet och sådana olagliga beteenden från en näringsidkares eller ett företags sida som kan och bör ligga till grund exempelvis för att ompröva ett tillstånd eller åtminstone att inleda ett tillsynsförfarande för att skaffa ytterligare underlag.

Utredaren bör undersöka om det finns skäl att precisera eller skärpa regler som gäller i fråga om att avslå en ansökan eller ompröva ett fattat beslut i anledning av misskötsamhet, olagligt beteende e.d.

Vissa generella frågor vid uppdragets fullgörande

Den särskilde utredaren skall inte begränsa sig till att föreslå ändringar i regelsystemen. Också andra slag av åtgärder kan övervägas, exempel-

vis utbildnings- och informationsinsatser, förändrade former för myndighetssamverkan samt utveckling i fråga om arbetsmetoder och informationsutbyte.

Utredaren skall beakta sekretessfrågorna och, om behov därav yppar sig, föreslå ändringar i fråga om sekretessregleringen.

De kontroller av näringsverksamhet som faller inom utredningsuppdraget kan vara av känsligt slag, vilket gör det mycket viktigt att balansera olika allmänna intressen samt skilda mål och medel mot varandra. Sålunda måste de möjliga vinsterna i fråga om bekämpning av ekonomisk brottslighet vägas mot samhällsekonomiska och konsumentpolitiska förluster som kan uppstå, om en viss kontrollåtgärd sänker omvandlingstrycket på marknaden. Också andra olägenheter, såsom intrång i personlig integritet, hinder i näringsverksamhet och risk för en ökad byråkrati, måste läggas i vågskålen. Regler och rutiner måste givetvis utformas så att inte rättssäkerhet och rimliga krav på förutsebarhet eftersätts.

Som utgångspunkt för en analys av reglers effektivitet i kampen mot den ekonomiska brottsligheten och deras effekt på marknaden beaktas i tillämpliga delar analysprinciper i regeringsbeslutet den 1 september 1994 om en ordning för systematisk genomgång i regeringskansliet av företagsregler.

Utredningen berör ett brett fält av förhållanden inom näringslivet och samhällslivet i övrigt. Utredaren får, mot bakgrund av de erfarenheter som görs under arbetet, göra de prioriteringar och begränsningar i fråga om utredningen som visar sig nödvändiga eller lämpliga.

Utredaren skall samråda med berörda myndigheter, bl.a. Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen, Riksskatteverket och Konkurrensverket samt med Yrkestrafikutredningen (K 1994:12) och Skattekontrollutredningen (Fi 1995:5). Samråd skall också ske med företrädare för näringslivet och de anställda.

Redovisning av uppdraget m.m.

Den särskilde utredaren skall i sitt arbete beakta vad som sägs i direktiven till samtliga kommittéer och särskilda utredare om att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23).

Utredaren får redovisa uppdraget i form av delbetänkanden, om det befinnes lämpligt. Uppdraget skall slutföras före utgången av april 1997.

(Justitiedepartementet)

Bilaga 2

Kommittédirektiv

Tilläggsdirektiv till Branschsaneringsutredningen (Ju 1995:29)

Dir. 1997:29

Beslut vid regeringssammanträde den 6 februari 1997

Sammanfattning av uppdraget

Branschsaneringsutredningen skall utarbeta förslag till en effektivare kontroll i samband med offentlig upphandling i syfte att bättre kunna förebygga ekonomisk brottslighet.

Arbetet skall vara avslutat före utgången av juni 1997.

Bakgrund

Regeringen beslöt i november 1995 att tillkalla en särskild utredare för att utreda frågor om branschsanering och andra åtgärder mot ekonomisk brottslighet. Utredningen har antagit namnet Branschsaneringsutredningen (Ju 1995:11, dir. 1995:142).

I uppdraget ligger bl.a. att utreda vissa frågor om vandelsprövning och andra åtgärder för att sanera branscher som är särskilt utsatta för ekonomisk brottslighet. Vidare skall utredas hur det förebyggande arbetet mot den ekonomiska brottsligheten kan effektiviseras genom kontroll i samband med tillstånds- eller bidragsgivning.

Branschsaneringsutredningen har avlämnat delbetänkandet Licensavgift - en principskiss (SOU 1996:172). Arbetet skall vara klart före utgången av april 1997.

Riksrevisionsverket (RRV) fick i februari 1996 regeringens uppdrag att utreda hur kontrollen i samband med upphandling bör och kan fördjupas för att förebygga ekonomisk brottslighet. Uppdraget redovisades i januari 1997 genom rapporten Effektivare kontroll vid offentlig upphandling (RRV 1996:74).

I rapporten redovisas ett antal uppslag rörande fördjupad kontroll vid offentlig upphandling. Det handlar bl.a. om att fördjupa kontrollen av leverantörer, att göra uppgifter om leverantörer lättare tillgängliga och att ge tydligare instruktioner till den personal som arbetar med upphandlingsfrågor.

Det finns skäl att nu gå vidare med arbetet rörande effektivisering av kontrollen vid upphandling och att fördjupa analysen i fråga om de lösningar som RRV har fört fram. Detta arbete har ett nära samband med de frågor som Branschsaneringsutredningen arbetar med. Uppdraget bör därför läggas på Branschsaneringsutredningen.

Uppdraget

Den särskilde utredaren skall utarbeta förslag till en effektivare kontroll i samband med offentlig upphandling i syfte att bättre kunna förebygga ekonomisk brottslighet.

RRV:s rapport om effektivare kontroll vid offentlig upphandling bör ingå i underlaget för utredarens arbete. Utredaren bör dock inte vara begränsad till de lösningar som redovisas i den rapporten.

Övrigt

Utredaren bör samråda med Nämnden för offentlig upphandling.

Uppdraget skall vara avslutat före utgången av juni 1997.

(Justitiedepartementet)

Bilaga 3

Denna promemoria har utarbetats av Skattekontrollutredningens (Fi 1995:05) sekretariat i mars 1997. Utredningen har inte lagt fram något förslag i denna del.

Utvidgad uppgiftsskyldighet i entreprenadförhållanden

Bakgrund

Inledning

I entreprenadförhållanden kommer skatteundandragande till uttryck i främst två former, dels i form av s.k. svarta arbeten till konsumenter, dels i form av undanhållna skatter och avgifter vid uppdragsförhållanden i näringsverksamhet. Med ett uppdragsförhållande i näringsverksamhet avses i detta sammanhang att en näringsidkare uppdrar åt en fysisk eller juridisk person som åtminstone i formell mening är fristående från uppdragsgivaren att för hans räkning utföra arbete.

Erfarenheten från skatteutredningar och skatterevisioner visar att användandet av fristående – oseriösa – uppdragstagare i allt större utsträckning kommit att utnyttjas av företag och företagare i syfte att hålla kostnaden för arbetskraft på en så låg nivå som möjligt genom att uppdragstagaren och i förekommande fall dennes arbetstagare undanhåller staten skatte- och avgiftsintäkter.

Fenomenet har under senare år blivit märkbart i allt fler branscher och fått till följd att allt fler seriösa företagare utsättas för en ohållbar konkurrenssituation medan staten förlorar betydande skatteinkomster. I framför allt bygg- och anläggningsbranschen kan när skattefusket satts i system skatteundandragandet i det enskilda fallet uppgå till betydande belopp.

Omfattningen av det totala skatteundandragandet är oklar. När det gäller privatpersoners anlitande av svart arbetskraft har uppskattats att skatteundandragandet uppgår till flera miljarder kronor per år. Hur stora belopp som årligen undanhålls staten genom skattefusk i samband med uppdragsförhållanden i näringsverksamhet är svårare att uppskatta. Även om det inte är möjligt att precisera några belopp avseende det totala skatteundandragandets storlek i det senare avseendet visar bl.a.

gjorda skatteutredningar att betydande belopp undanhållits i de enskilda fallen. Det förhållandet att skattefusket är utbrett i uppdragsförhållanden i näringsverksamhet är såväl företrädare för det allmänna som initierade branschföreträdare ense om.

Skatteutredningar som har gjorts i bl.a. bygg- och anläggningsbranschen tyder på att olika konstruktioner med fristående uppdragstagare – ofta i flera led – i allt större utsträckning används i syfte att underlätta skatteundandragande.

Från allmän synvinkel är det angeläget att skattefusket stävjas. Bygg- och anläggningsbranschens företrädare anser också att det är viktigt att komma tillrätta med fusket. Samsyn föreligger således om behovet av att sätta in åtgärder mot skattefusket, även om uppfattningarna skiljer sig åt avseende vilka metoder som är mest lämpliga. Arbetsgivarsidans branschföreträdare förespråkar i första hand frivilliga lösningar och olika former av egensanering. Min utgångspunkt är att det också är motiverat att undersöka hur skatteförvaltningen genom en förbättrad och mer effektiv kontroll kan stävja fusket.

I mitt uppdrag att se över LSK faller det sig därför naturligt att undersöka hur skatteförvaltningens kontrollverksamhet kan stärkas inom ramen för LSK i syfte att stävja skatteundandragandet. I detta kapitel avser jag därför att undersöka hur skattemyndighetens möjlighet att skärpa kontrollen av uppdragsförhållanden i näringsverksamhet kan förbättras.

Gällande rätt

Kontrolluppgiftsskyldighet i uppdragsförhållanden

Enligt 3 kap. 4 § LSK skall kontrolluppgift om utbetald lön och andra ersättningar lämnas om den utbetalda ersättningen utgör skattepliktig intäkt av tjänst hos uppdragstagaren. Kontrolluppgift skall också lämnas på sådan ersättning som utgör intäkt av näringsverksamhet för mottagaren om uppdragstagstagaren inte har F-skattesedel eller har både F-skattesedel och A-skattesedel men inte har åberopat F-skattesedeln. Kontrolluppgiften skall lämnas senast den 31 januari under taxeringsåret.

En uppdragsgivare som anlitar en uppdragstagare som innehar enbart en F-skattesedel har inte skyldighet att utan anmaning lämna kontrolluppgift till skattemyndigheten avseende de ersättningar som utbetalts med anledning av uppdraget.

Enligt gällande rätt begränsas uppdragsgivares skyldighet att lämna

kontrolluppgift om utbetalningar till den som innehar enbart en F-skattesedel till de situationer där skattemyndigheten förelagt utbetalaren med stöd av 3 kap. 37 § LSK att lämna sådan uppgift.

Enligt 3 kap. 37 § LSK skall efter föreläggande av skattemyndigheten kontrolluppgift lämnas av den som betalt ut ersättning för arbete till den som innehar enbart en F-skattesedel eller innehar både en F-skattesedel och en A-skattesedel och skriftligen åberopat F-skattesedeln. Kontrolluppgiften skall lämnas för den som tagit emot ersättningen och avse utbetalt belopp.

Skattemyndigheten har även möjlighet att med stöd av bestämmelsen i 3 kap. 50 a § LSK förelägga en uppdragsgivare att lämna kontrolluppgift om rättshandling mellan den som föreläggs och den med vilken han ingått rättshandlingen.

I båda de nu nämnda situationerna förutsätts dels att skattemyndigheten har kännedom om att ett uppdragförhållande är för handen, dels att en aktiv åtgärd vidtas genom att uppdragsgivaren föreläggs att lämna kontrolluppgift om uppdragsförhållandet.

F-skattesedelns betydelse

I ett uppdragsförhållande är uppdragsgivaren inte skyldig att göra skatteavdrag om uppdragstagaren innehar enbart en F-skattesedel när uppdragsersättningen bestäms eller betalas ut. En uppgift från uppdragstagaren om innehav av F-skattesedel skall tas för god om den lämnas i en anbudshandling, faktura eller därmed jämförlig handling.

F-skattesedel utfärdas för skattskyldig som bedriver eller som kan antas komma att bedriva näringsverksamhet. Skattsedeln utfärdas efter ansökan av den skattskyldige, eller utan ansökan, om han vid utgången av närmast föregående uppbördsår innehade en sådan skattsedel. Skattemyndighetens prövning innan en skattskyldig tilldelas F-skattesedel är relativt begränsad.

Behovsbilden och problemidentifiering

Äldre utredningar m.m.

Ds Fi 1976:4

I departementspromemorian Ds Fi 1976:4 Ansvar för skatt vid entreprenad m.m. som behandlade behovet av att komma tillrätta med skattefusk hos entreprenadföretag som tillhandahåller arbetskraft åt andra företagare åberopades undersökningar av förhållanden inom olika

branscher som pekade på att det blivit allt vanligare att företag "hyr in" arbetskraft i stället för att anställa den. I promemorian hänvisades bl.a. till en av Riksskatteverket under 1974 gjord kartläggning av förekomsten av kringgående av arbetstagarbegreppet. Kartläggningen omfattade enkäter hos länsstyrelser, lokala skattemyndigheter och samtliga LO-förbund. Av kartläggningen framgick att LO-förbundens erfarenheter visade att det var mycket vanligt att arbetstagarbegreppet kringgicks inom Svenska Byggnadsarbetareförbundets verksamhetsområde samt vanligt eller relativt vanligt inom bl.a. Svenska Bleck- och Plåtslageriförbundets verksamhetsområden. Yrkesgrupper inom vilka kringgående ansågs vara vanligt förekommande inom bygg- och anläggningsbranschen var bl.a. träarbetare, murare, golvläggare, plattsättare och rörarbetare, byggnadsplåtslagare, fasadmålare, golvmålare och städare. Länsstyrelserna pekade i sina enkätsvar på att "kringgående" eller "missbruk" var vanligt förekommande inom åkeribranschen samt inom försäljnings- och serviceverksamheten.

I departementspromemorian redovisas följande slutsatser av resultatet av kartläggningsarbetet (s. 79).

> Som tidigare har framhållits ger det kartläggningsarbete om kringgående av arbetstagarbegreppet som företagits av bl.a. skattemyndigheterna i Göteborg samt en arbetsgrupp med representanter från RSV, RFV och LO stöd för den uppfattningen att en väsentlig drivkraft i sammanhanget utgörs av en önskan att erhålla olagliga skatte- och avgiftsförmåner.

Vid remissbehandlingen av departementspromemorian uttalade flertalet remissinstanser att undandragandet av skatt och avgifter inom entreprenadområdet var mycket omfattande. Många remissinstanser pekade också på den snedvridning av konkurrenssituationen som uppkom genom fusket. Remissinstanserna var i stort sett ense om att särskilda åtgärder behövdes för att missförhållandena effektivt skall kunna motarbetas.

Ds B 1980:10

I departementspromemorian Ds B 1980:10 Den grå arbetskraften och skattekontrollen, vilken låg till grund för den numera upphävda lagen om avdrags- och uppgiftsskyldighet beträffande vissa uppdragsersättningar, behandlades i första hand förekomsten av s.k. grå arbetskraft. Enligt promemorian avsågs med begreppet grå arbetskraft fall i vilka ett anställningsförhållande utåt framstår som ett uppdragsförhållande mellan två självständiga näringsutövare, medan uppdragsgivaren i verkligheten är huvudarbetsgivare för de arbetstagare som

utför arbetena för honom. Det kunde vara fråga dels om grupper av arbetstagare som anlitas med hjälp av en förmedlare eller mellanman, dels personer som ensamma anlitas för ett uppdrag under förhållanden som kunde medföra att tjänste- eller näringsinkomst undanhålls från beskattning. I det senare fallet kunde det t.ex. vara fråga om personer som åtog sig uppdrag som bisyssla eller i egenskap av s.k. enmansföretagare.

I promemorian anfördes bl.a. följande angående förekomsten av s.k. grå arbetskraft (s. 34 ff.).

> Utnyttjandet av grå arbetskraft har tagit sig nya uttryck och spritt sig inom ett stort antal yrkesområden. Påpekande om detta har gjorts av både myndigheter och arbetstagarnas och arbetsgivarnas organisationer. De branscher som härvid särskilt har framhållits är byggnads-, måleri-, rörledningss-, el- och glasmästeribranscherna. Som andra exempel har nämnts schaktnings-, svetsnings- och monteringsarbeten. Det har bl.a. skildrats hur ett ökat utnyttjande av grå arbetskraft kan utläsas av en fortgående minskning av medlemsantalet i vissa av arbetstagarnas och arbetsgivarnas organisationer.
>
> Det har också gjorts beräkningar för att bedöma den grå arbetskraftens betydelse i olika avseenden. Målarmästarnas riksförening har sålunda låtit utföra en undersökning som anses ge vid handen att den grå arbetskraften inom måleriområdet kan beräknas till minst mellan 6 000 och 10 000 årsarbeten. Det framhålls att den direkta konsekvensen av detta är ett betydande inkomstbortfall för stat och kommun samtidigt som de seriöst arbetande företagen drabbas av flera svårigheter. De får sålunda ett betydande marknadsbortfall och förlorar kapacitet eftersom de personer som utför arbetena som regel tidigare har arbetat i seriösa företag.
>
> ---
>
> En annan undersökning har gjorts av Arbetslivscentrum. I denna beskrivs hur det har blivit allt vanligare att tidigare anställda bildar enpersonsföretag och genom att att skaffa sig skattesedel på prelimär B-skatt undgår att behöva vidkänna skatteavdrag även om de utför arbete under förhållanden som motsvarar en arbetsanställning.
>
> ---
>
> Förhållandena på den grå arbetsmarknaden har också följts av Svenska byggnadsentreprenörsföreningen. Denna har gjort bedömningen att den sjunkande sysselsättningen och det minskade antalet registrerade arbetare i många branscher sannolikt till mycket betydande del kan förklaras med att arbeten utförs av grå arbetskraft.

Vid remissbehandlingen av departementspromemorian vistordade så gott som samtliga remissinstanser att utnyttjandet av grå arbetskraft tagit en sådan utveckling att det krävdes särskilda åtgärder för att så

långt möjligt komma till rätta med de allvarliga problem som förekomsten av grå arbetskraft gav upphov till.

I regeringens proposition med förslag till lag om avdrags- och uppgiftsskyldighet beträffande vissa uppdragsersättningar anförde departementschefen (prop. 1982/83:11 s. 16 f.) att utmärkande för de former av arbetsavtal som förekommer i samband med utnyttjande av s.k. grå arbetskraft är att förmedlaren eller mellanmannen inte gör något avdrag för preliminär skatt vid utbetalningen av arbetstagarnas ersättningar och inte heller lämnar föreskrivna kontrolluppgifter efter inkomstårets utgång. Departementschefen (prop. s. 15) påtalade att de problem som förekomsten av s.k. grå arbetskraft vållar är allmänt omvittnade och att skatter och avgifter undandras med betydande belopp.

Övrigt

I en undersökning från 1970-talet uppskattades omfattningen av arbetsmarknaden inom olika grenar av bygg- och anläggningsbranschen (Karl Myrsten. Den illegala bygghanteringen, BRÅ 1980:3). De totala antalet oredovisade årsarbetena uppskattades till 27 000, motsvarande ett värde av fyra miljarder kr. Enligt undersökningen utgjorde det svarta arbetet 30 procent av den redovisade arbetstiden inom måleribranschen, 25 procent för el, 16 procent för rör och 10 procent för trä och betong. I en äldre undersökning av motsvarande slag har det svarta arbetet uppskattats till 10 procent av den redovisade arbetstiden inom hela byggbranschen.

Vid en landsomfattande skattekontrollaktion 1977 granskades 152 entreprenadföretag i olika branscher. Skatteundandragande förekom i störst utsträckning inom byggbranschen.

I en intervjuundersökning 1980 riktad till 900 företagare besvarades frågan om det förekom svartarbete i respektive företagares bransch. Inom byggbranschen svarade 55 procent av de tillfrågade ja på frågan, vilket kan jämföras med enbart 23 procent för industrin.

Utfallet av några kontrollinsatser

Redan i samband med en begränsad kontrollaktion i Göteborgs och Bohus län under mitten av 1970-talet, riktad mot uppdragsverksamhet vid varv och större bygg- och anläggningsarbeten, kunde konstateras att de undanhålla inkomsterna uppgick till flera tiotal miljoner kr i då gällande penningvärde.

På uppdrag av utredningen har Riksskatteverket sammanställt statistik över utfallet av företagna revisioner i bygg- och anläggnings-

branschen som avslutats under åren 1990-1995 (för tidigare år saknas underlag att fördela påförda belopp på olika skatte slag).

Bygg- och anläggningsbranschen

Med år avses det år revisionen avslutades. Beloppen avser beslutade nettohöjningar för resp. skatteslag i milj. kr. Källskatt ingår inte i underlagen.

År	antal rev.	ink. skatt	merv. skatt	ag	övrigt	Total skatt
1990	1 470	348	79	27	7	474
1991	1 333	549	81	26	21	669
1992	1 551	337	248	94	23	680
1993	1 743	245	400	94	22	760
1994	822	160	265	68	5	490
1995	946	70	116	69	3	305

Höjningar i genomsnitt per revision oavsett bransch jfr med revisioner i bygg- och anläggningsbranschen

Skattehöjningar uttryckt i tusental kr. Genomsnittliga höjningar i bygg- och anläggningsbranschen anges i **fet stil.** Källskatt ingår inte i underlagen.

År	ink. skatt	merv. skatt	ag	övrig skatt	Totalt
1990	682 **(244)**	55 **(54)**	10**(18)**	9 **(5)**	756 **(323)**
1991	659 **(412)**	63 **(60)**	36**(19)**	56 **(16)**	814 **(502)**
1992	370 **(217)**	188 **(160)**	38**(61)**	30 **(15)**	626 **(438)**
1993	326 **(118)**	135 **(193)**	37**(45)**	67 **(10)**	565 **(368)**
1994	534 **(161)**	152 **(266)**	42**(68)**	19 **(6)**	747 **(502)**
1995	273 **(74)**	123 **(123)**	39**(73)**	141 **(4)**	577 **(323)**

Av statistiken kan bl.a. utläsas att under 1990-talet har storleken av påförda arbetsgivaravgifter och mervärdesskatt ökat påtagligt i förhållande till de totala nettohöjningarna. 1990 uppgick påförda avgifter till drygt 5 procent av den totala nettohöjningen, medan motsvarande relation 1995 är närmare 23 procent. Motsvarande tendens kan utläsas avseende mervärdesskatten.

Vid en jämförelse med utfallet av den totala revisonverksamheten i landet avseende samtliga branscher framgår att motsvarande relationstal för arbetsgivaravgifter var 1,4 % 1990 (Bygg- och anläggningsbranschen 5,8 %) resp. 6,8 % 1995 (Bygg- och anläggningsbranschen 22,7 %).

Vidare framgår vid jämförelsen mellan utfallet i bygg- och anläggningsbranschen och utfallet av den totala revisionsverksamheten att inkomstskatthöjningarna är högre per reviderat företag i genomsnitt än per reviderat företag i bygg- och anläggningsbranschen, medan storleken av påförda arbetsgivaravgifter och till följd därav även påförda källskatter i genomsnitt är högre för företag i bygg- och anläggningsbranschen än för övriga företag. Motsvarande torde även gälla för mervärdesskatten (vad gäller redovisade siffror för mervärdesskatten bör beaktas att den lägre s.k. byggmomsen delvis har påverkat utfallet). Statistiken tyder således på att det är vanligare att oredovisade löner påträffas vid en revision i ett bygg- och anläggningsföretag än vid en genomsnittlig revision.

Vid ett landsomfattande revisionsprojektet som genomfördes i början på 90-talet och omfattade ca 2 000 revisioner i bygg-, hantverks- och anläggningsbranschen (det s.k. LOK-92 projektet) kom till följd av revisionerna skatter och avgifter att påföras med närmare 450 miljoner kr. I närmare 7 procent av revisionerna anmäldes misstanke om brott till åklagare. Antalet s.k. nollrevisioner, revisioner i vilka inga ändringar föreslogs, uppgick till närmare 35 procent, vilket i jämförelse med det normala utfallet vid större kontrollaktioner är anmärkningsvärt högt. Enligt Riksskatteverket är det stora antalet nollrevisioner i LOK- 92 inte representativt för utfallet vid olika kontrollprojekt och bör bl.a. ses mot bakgrund av ett av huvudsyftena med projektet var att utveckla revisorernas arbetssätt och att bygga upp fungerande kontaktvägar inom den då nyligen omorganiserade skatteförvaltningen samt att en stor del av de handläggare som deltog i revisionerna vid projektets start saknade eller hade mycket liten erfarenhet av att arbeta med integrerad revision. Till saken hör också att granskningarna huvudsakligen begränsades till de företag som valts ut för revisionerna. Få uppföljnings- eller kompletteringsrevisioner utfördes hos de reviderade företagens uppdragsgivare eller under-

entreprenörer. I den ovan återgivna kontrollaktionen i Göteborgs- och Bohus län omfattade varje revision en undersökning av alla led, från den ursprunliga beställaren till de slutliga mottagarna av entreprenadersättningen, vilket kan vara en av anledningarna till att endast ett fåtal revisioner avslutades utan anmärkning.

Vad gäller utländska företag som tillhandahållit tjänster i Sverige utan att ha varit registrerade som företag med fast driftställe här i landet kan nämnas att ett särskilt begränsat kontrollprojekt bedrivis vid skattemyndigheten i Stockholms län. Till följd av denna begränsade kontrollinsats hade vid halvårsskiftet 1996 påbörjats utredningar avseende ca 50 utländska (nordiska) företag som utfört arbete i Sverige. Pågående utredningar omfattar skattebelopp på flera tiotal miljoner kr som misstänks ha undanhållits i uppdragsförhållanden i näringsverksamhet i bygg- och anläggningsbranschen.

Vid kontakter med representanter för skattemyndigheterna och Riksskatteverket har framkommit att skatteförvaltningens kontrollmöjligheter brister i bl.a. följande hänseenden.

Avsaknaden av löpande uppgifter om utbetalda ersättningar medför stora svårigheter för skattemyndigheten att få kännedom om de uppdragstagare som är involverade i kontrollvärd verksamhet. När skattemyndigheten väl får indikationer på att det finns fog för att granska ett visst uppdragsförhållande eller av annan anledning finner skäl att revidera en uppdragstagares verksamhet är det inte ovanligt att man finner att kontrollåtgärderna har satts in för sent.

Problemet accentueras då uppdragstagaren är ett utländskt företag som saknar fast driftställe i Sverige. Ett utländskt företag som saknar driftställe i landet är inte skyldigt att hålla räkenskaperna tillgängliga för svenska myndigheter. I den mån det överhuvudtaget är möjligt att på svenskt initiativ granska ett sådant företags räkenskaper måste granskningen utföras i företagets hemviststat av skattemyndigheten i det landet. I de fall kontrollåtgärder har kunnat sättas in mot utländska uppdragstagare har det i flera fall uppdagats att uppdragstagaren är insolvent. Kontrollåtgärderna blir i de fallen verkningslösa.

Bl.a. ovan nämnt utlandskontrollprojekt utvisar att ett flertal problem i kontrollhänseende är för handen. Exempelvis saknas samlad information om i vilken utsträckning företag utan fast driftställe i Sverige tillhandahåller tjänster i landet. Det är vidare vanligt att tjänsterna faktureras i flera led i en entreprenadkedja som kan bestå av såväl svenska som utländska företag. Ofta kan de faktiska förhållandena klarläggas – om det överhuvudtaget är möjligt – först efter ett mycket tidskrävande utredningsarbete. I flera fall har det dessutom visat sig att företaget i slutet av kedjan saknar bokföring och

uppgifter om vilken personal som utfört arbete för dennes räkning.

Vid utredningar av uppdragsförhållanden med svenska uppdragstagare har kunnat konstateras att personer, som saknar såväl kännedom om verksamheten ifråga som utmätningsbara tillgångar (s.k. målvakter), i vissa fall sätts in i en kedja av uppdragstagare. Det har också framkommit att uppdragstagare visserligen varit registrerade på ett korrekt sätt men att stora delar av verksamheten inte kommit att redovisas. En annan företeelse som förekommer är att man genom avtalskonstruktioner ger den som i realiteten har en arbetstagares ställning och villkor sken av att i förhållande till arbetsgivaren vara en självständig företagare som utför arbetet som självständig uppdragstagare (s.k. grå arbetskraft). Det rör sig inte sällan om personer vilka sedan tidigare varit anställda hos uppdragsgivaren men som övergått till verksamhet som självständig företagare. En annan metod är att man mellan den som arbetar för ett företags räkning och detta företag skjuter in en s.k. mellanman. Det kan vara en fysisk eller juridisk person, ofta ett utländskt bolag. Mellanmannen står formellt som arbetsgivare trots att det i realiteten är företaget som har denna funktion.

I många fall föreligger vid en första anblick oantastliga avtal och företagsbildningar. Det gäller t.ex. i fråga om vissa av de entreprenadföretag som specialiserat sig på att tillhandahålla arbetskraft åt bygg- och anläggningsföretagen. För att klara sina åtaganden anlitar entreprenadföretagen dels egna anställda, dels personer som framträder som egna företagare (enmansföretag) samt underentreprenörer i form av mellanmän. Mellanmannen har ofta som enda uppgift att skriva fakturor på arbete som utförs av dennes "anställda". I entreprenörens bokföring finns endast fakturor för utfört arbete och mellanmännen gör inte skatteavdrag och betalar inte några sociala avgifter. Det förekommer också att övertid som uppkommer för de anställda hos entreprenören faktureras av mellanmannen i syfte att undandra det allmänna skatt.

En företeelse inom den oseriösa delen av bygg- och anläggningsbranschen som blivit allt vanligare under senare år är att det oseriösa bolaget eller den målvakt som sätts in i kedjan endast är verksam en kortare tid. Efter ca ett halvår "avknoppas" denne från uppdragskedjan och ersätts av en ny underentreprenör. När kontrollåtgärder väl sätts in mot uppdragstagaren har dennes roll och funktion sedan länge ersatts av ett nytt bolag resp. målvakt och kontrollåtgärderna blir ofta verkningslösa.

För att belysa metoderna för samt omfattningen av skatteundandragandet i bygg- och anläggningsbranschen i det enskilda fallet kan följande exempel nämnas.

1. Ett bolag tillhandahöll svetsare och reparatörer för arbete hos i stort sett ett enda företag. Under första verksamhetsåret var omsättningen drygt 7 miljoner kr medan lönekostnaderna inte uppgick till mer än ungefär 500 000 kr. Under det andra verksamhetsåret var omsättningen 17 miljoner kr och lönekostnaden 1,8 miljoner kr. Enligt bokföringen hade bolaget fakturerats arbetskostnader från underentreprenörer med närmare 15 miljoner kr under aktuell period. Inte någon av underentreprenörerna hade för den arbetskraft som fakturerats betalat arbetsgivaravgifter eller mervärdesskatt. I stället hade underentreprenörerna i sin tur haft underentreprenörer, vilka samtliga även underlåtit att betala arbetsgivaravgifter och mervärdesskatt för vad som fakturerats. Vilka som var ansvariga företrädare för dessa underentreprenör kunde inte klarläggas. Totalt var 17 bolag inblandade i förfarandet.

2. Ett byggbolag förmedlade under närmare fyra år svart arbetskraft. Dagligen ringde olika byggföretag och angav hur många arbetare de behövde varefter bolaget förmedlade arbetare till angivna arbetsplatser. De s.k. uppdragsgivarna använde de inhyrda arbetarna som egen arbetskraft. Arbetarna fick tidsedlar som de lämnade till bolaget som också betalade ut lön. Bolaget fakturerade därefter beställaren varvid ett påslag skedde med ca 30-40 kr per timme. På fakturorna angavs vanligen "arbete eller material enligt överenskommelse", utan någon specifikation. Det totala skatteundandragandet i form av oredovisad skatt och arbetsgivaravgifter uppskattades till mer än 20 miljoner kr.

3. Ett företag anlitades av stora byggnadsentreprenörer. Företaget vars omsättning uppgick till knappt 100 miljoner kr anlitade i sin tur egna underentreprenör för den bedrivna verksamheten. Bokförda kostnader för s.k. främmande arbeten uppgick till över 80 procent av bolagets omsättning. Vid skatterevision framkom att underentreprenörernas enda uppgift var att kvittera fakturor för att dölja företagets utbetalningar av "svarta" löner och företrädarnas uttag av företagets överskott. Enbart företagets förmedling av svart arbetskraft ansågs för en period av ca tre år ha medfört att företaget undanhållit skatter och avgifter till ett belopp som översteg 50 miljoner kr. Därtill tillkom betydande belopp avseende de utbetalda löner som företagets uppdragsgivare gjordes ansvarig för. Den senare frågan är för närvarande föremål för domstolsprövning.

4. Vid en revision av ett byggföretag som redovisat falska underentreprenörsfakturor i syfte att täcka utbetalningar av svarta löner och oredovisade uttag till bolagets företrädare har framkommit att de

osanna fakturorna uppgått till belopp om knappt 30 miljoner kr och att ca 20 underentreprenörer ställt ut de falska fakturorna utan att redovisa några intäkter hänförliga till fakturorna. Bolaget har till följd av revisionen påförts närmare 25 miljoner kr i avgifter, källskatt och mervärdesskatt.

5. I en pågående utredning som berör drygt 20 företag, har framkommit att uppdragsgivare som förmedlat arbetskraften till större välrenomerade byggföretag mot falska fakturor betalt ut ersättningar till underentreprenörer. Utbetalda ersättningar har satts in på bankkonton tillhöriga underentreprenören, men lyfts av uppdragsgivarna för att avlöna svart arbetskraft som de anlitat. Flera olika "underentreprenörer" har ställt ut de falska fakturorna. I flertalet fall har uppdragsgivarna anlitat en och samma underentreprenör endast under en kortare tid. Därefter har denna "avknoppats" och ersättas av en annan underentreprenör. Samtliga underentreprenörer har haft F-skattesedel. Misstanke finns om att de i förfarandet inblandade parterna undanhållit skatter och avgifter på över 50 miljoner kr.

6. Ett stort svenskt entreprenadföretag anlitade ett finskt företag för att utföra bl.a. monteringsarbeten på det svenska företagets arbetsplats i Sverige. Av uppgifter som det finska företaget lämnade till en svensk fackförening, framgick att det finska företaget sysselsatte ett trettiotal arbetstagare, vilka alla hade svenska eller finska namn. Vid uppföljning i Finland framkom att flertalet av arbetstagarna var anställda av ett företag med hemvist på Isle om Man. Bolaget på Isle of Man har varken i Sverige eller Finland varit registrerat för betalning av sociala avgifter. Såvitt kunnat utredas har inte heller någon av arbetstagarna redovisat inkomster från bolaget på Isle of Man i avlämnade självdeklarationer.

Överväganden

Förslag: För att stärka och effektivisera skattemyndighetens möjlighet att kontrollera uppdragsförhållanden i näringsverksamhet föreslår jag att en obligatorisk skyldighet att rapportera uppdragsförhållandena till skattemyndigheten införs i LSK. Uppgiftsskyldigheten föreslås begränsad till de fall uppdraget avser ett bygg- eller anläggningsarbete.

Allmänt

I ett skattekontrollperspektiv är enligt min mening införandet av en uppgiftsskyldighet avseende uppdragsförhållanden ett viktigt steg i riktning mot att komma till rätta med den form av skattefusk som jag har behandlat i bakgrundsredogörelsen, dvs. när någon i näringsverksamhet uppdrar åt en fysisk eller juridisk person som åtminstone i formell mening är fristående att för hans räkning utföra arbete.

Som redovisats förekommer en rik flora av konstruktioner i uppdragsförhållanden som syftar till att försvåra för skattemyndigheten att upptäcka och utreda olika former av skattefusk. Det kan vidare slås fast att skattemyndigheten i dagsläget i princip saknar möjlighet att i ett tidigt skede få kännedom om uppdragsförhållanden eller omständigheter i dessa som indikerar att det finns anledning att närmare kontrollera huruvida uppdragstagarna fullgör sina skyldigheter i skatte- och avgiftshänseende. Problemet ställs på sin spets när en eller flera av uppdragstagarna i ett uppdragsförhållande är utländska subjekt.

Avsaknaden av tydliga indikationer på förhållanden som motiverar att skattemyndigheten på ett tidigt stadium kontrollerar huruvida uppdragstagarna fullgör sina åligganden i skatte- och uppbördshänseende, medför dessutom ofta att skatteutredningarna blir verkningslösa.

Generell eller branschavgränsad uppgiftsskyldighet

Vid utformningen av uppgiftsskyldigheten infinner sig först frågan om uppgiftsskyldigheten skall begränsas till bygg- och anläggningsbranschen eller om den bör utvidgas till flera branscher eller t.o.m. göras generell.

I denna del får jag anföra följande.

Jag har inhämtat att Branschsaneringsutredningen, som studerat bl.a. bygg- och anlägggningsbranschen, transportbranschen och städbranschen, anser att dessa branschen är utsatta för olika former av skatteundandragande i högre utsträckning än genomsnittsbranschen. Även skatteförvaltningens utredningar tyder på att bl.a. bygg- och anläggningsbranschen i vissa fall är utsatt för ett omfattande skattefusk.

Byggbranschen ger med hänsyn till sin speciella karaktär upphov till speciella kontrollproblem, bl.a. på grund av de långa uppdragskedjor som kan förekomma och den inte obetydliga omfattningen av gränsöverskridande uppdragsförhållanden.

Bygg- och anläggningsbranschen är vidare det område där olika

former av uppdragsförhållanden förekommer i störst utsträckning.[1] De ovan redovisade exemplen på kontrollproblem är också hämtade från bygg- och anläggningsbranschen.

De lagstiftningsåtgärder som tidigare övervägts och de insatser som skatteförvaltningen såväl i Sverige som i våra nordiska grannländer hittills lagt ned på att kontrollera entreprenadförhållanden har i stor utsträckning också inriktats mot just bygg- och anläggningsbranschen.

Mot bakgrund av vad ovan anförts – inte minst det förhållandet att undanhållna skatter och avgifter i det enskilda fallet kan uppgå till betydande belopp – anser jag att uppgiftsskyldigheten i vart fall bör omfatta bygg- och anläggningsbranschen.

Jag är medveten om att skatteundandragandet i entreprenadförhållanden inte är något specifikt för byggnads- och anläggningsbranschen. Bl.a. skatteförvaltningens kartläggningar och Branschsaneringensutredningens utvärderingar pekar på att det även inom andra branscher, t.ex. städ-, flytt- och andra servicebranscher förekommer ett inte obetydligt skattefusk. Vad avser andra branscher än bygg- och anläggningsbranschen får jag i första hand hänvisa till Branschsaneringsutredningens betänkande.

En uppgiftsskyldighet måste begränsas till de fall där det verkligen finns ett behov av uppgifter. Vad som hittills framkommit ger inte stöd för att föreslå en generell uppgiftsskyldighet för samtliga uppdragsförhållanden i näringsverksamhet. En sådan allomfattande uppgiftsskyldighet skulle dessutom i administrativt hänseeende bli i det närmaste ohanterlig. Frågan är i stället om uppgiftsskyldigheten bör utvidgas till att omfatta de övriga av Branschsaneringsutredningen studerade entreprenadbranscherna (flytt- och städbranschen).

Det är viktigt att man i möjligaste mån undviker att tillskapa särlösningar för att komma till rätta med likartade problem hos olika kategorier av skattskyldiga. Å andra sidan ställer införandet av en uppgiftsskyldighet stora krav på både uppgiftslämnarna och

[1]Bygg- och anläggningsbranschen domineras av ett fåtal större företag. Branschen i övrigt är dock splittrad på ett stort antal aktörer. Enligt företagsskatteregistret uppgick under 1993 antalet byggnadsföretag till drygt 21 000 (stickprovsmässig avstämning har dock visat att ett stort antal företag som inte längre bedriver någon verksamhet fortfarande står kvar i registret). Enligt statistik från SCB uppgår antalet registrerade företag inom bygg- och anläggningssektorn till närmar 11 000 företag, varav ungefär 6 000 är enmansföretag. Under 1992 uppgick bygg- och anläggningsinvesteringarna inklusive underhåll till drygt 220 miljarder kr. Samma år var antalet sysselsatta totalt sett inom byggbranschen omkring 270 000.

skatteförvaltningen för att systemet skall bli effektivt och praktiskt hanterbart.

Det förhållandet att införandet av en utvidgad uppgiftsskyldighet i det nuvarande resursläget kan medföra påtagliga administrativa belastningar för skatteförvaltningen måste tillmätas vikt. Risken för att effektiviteten och skärpan i hanteringen av det nu diskuterade kontrollmedlet delvis skulle kunna gå förlorad får således inte underskattas.

Till saken hör också att problembilden inom bygg- och anläggningsbranschen är väl känd av branschens parter och att olika former av egensaneringsåtgärder också har påbörjats. I det perspektivet lämpar sig bygg- och anläggningsbranschen väl för den nu diskuterade kontrollreformen.

Branschen är vidare relativt väl kartlagd av skattemyndigheten. För närvarande sätts t.ex. in särskilda resurser för att kartlägga och granska s.k. riksobjekt (Arlandabanan, Öresundsbron m.fl.). Skattemyndigheten har därför möjlighet att delvis inom rådande organisation skapa förutsättningar för att bygga upp en administration och rutiner för att hantera en reform på detta område.

Jag anser bl.a. mot bakgrund av vad ovan anförts att det av praktiska och administrativa skäl är eftersträvansvärt att, i vart fall inledningsvis, begränsa uppgiftsskyldigheten till bygg- och anläggningsbranschen. När väl skatteförvaltningen utvecklat sina rutiner och utfallet av reformen kan utvärderas bör dock undersökas om uppgiftsskyldigheten bör utvidgas.

Kritik mot införandet av en uppgiftsskyldighet

Företrädare för byggbranschen har hävdat att en utvidgad uppgiftsskyldighet kan ge upphov till problem, bl.a. på den grunden att den skulle bli svårhanterbar och resurskrävande för uppgiftslämnarna samt – beroende på hur uppgiftsskyldigheten utformas – konkurrenshämmande. Behovet av en utökad skattekontroll har ifrågasatts och branschens arbetsgivarföreträdare vill i stället att man skall få till stånd frivilliga lösningar och egensanering. Det har vidare uttalats att man föredrar preventiva åtgärder i form av t.ex. en skärpt kontroll vid utfärdandet av F-skattesedel. Det har också hävdats att de problem branschen var utsatt för under slutet av 1980-talet var en engångsföreteelse som berodde på den då exceptionella ekonomiska situationen.

Med anledning av framförda farhågor och kritik mot en utvidgad uppgiftsskyldighet vill jag framhålla följande.

Det förhållandet att man nu under 1990-talets senare hälft har en annan ekonomisk situation än under slutet av 1980-talet ändrar inte bilden av ett kontrollbehov föreligger. De problem skatteförvaltningen ställs inför i sin kontrollverksamhet har funnits under en längre tid. Det förhållandet att det numera visats att skattefusket inom bygg- och anläggningsbranschen under slutet av 1980-talet antog extrema former kan inte tas till intäkt för att det skattefusk som förekommer under mera normala konjukturförhållanden inte skall stävjas.

Företrädare för såväl skattemyndigheten som Riksskatteverket har också framhållit att en utökad uppgiftsskyldighet skulle var till stor nytta i det framtida kontrollarbetet.

Eftersom skattemyndighetens möjlighet att komma till rätta med de kontrollproblem som föreligger i stor utsträckning är beroende av att man i tid kan få indikationer på var ytterligare kontroll- och granskningsåtgärder skall sättas in, förordar jag således att en uppgiftsskyldighet införs vid anlitandet av från uppdragsgivaren formellt fristående uppdragstagare i bygg- och anläggningsbranschen. Hur uppgiftsskyldigheten närmare bör utformas återkommer jag till.

Om alternativa och kompletterande åtgärder

Allmänt

Införandet av en kontrolluppgiftsskyldighet i vissa fall är naturligtvis ingen patentlösning för att komma till rätta med de problem som existerar i entreprenadförhållanden i allmänhet och bygg- och anläggningsbranschen i synnerhet. Som ett urvalsinstrument i ett skattekontrollperspektiv framstår det dock enligt min mening som ett verkningsfullt medel. Detta utesluter naturligtvis inte att även andra metoder bör undersökas och prövas för att komma tillrätta med skatteundandragandet i entreprenadförhållanden.

Regeländringar inom arbetsrätten och branschöverenskommelser har i viss utsträckning lett fram till förbättringar i branschen. Byggmästarföreningarna och de fackliga organisationerna är pådrivande. Numera skall t.ex. enligt 1995 års riksbyggnadsavtal arbetsgivare kontrollera att anlitade underentreprenör innehar F-skattebevis och är registrerade till mervärdesskatt samt informera den lokala fackföreningen om de underentreprenörer som avses att anlitas. Byggentreprenörerna har utarbetat etiska regler för organisationens medlemmar, enligt vilka medlemsföretagen inte skall anlita eller samarbeta med oseriösa underentreprenörer samt aktivt motverka svartjobb. Byggmästarföreningarna verkar för

bl.a. förstärkt kontroll på arbetsplatserna och för införandet av regler vid upphandlingarna till motverkande av skattefusk. Vad gäller de saneringsåtgärder branschen själva initierat finns anledning att fästa uppmärksamhet på det förslag till avtalsvillkor som Stockholms byggmästarföreningen håller på att utarbeta för sina medlemsföretag. Enligt förslaget skall de av uppdragstagarens och beställarens personal som uppehåller sig på en arbetsplats bära synliga namn- och firmabrickor samt ha giltig legitimation. Vidare skall entreprenören till beställaren anmäla vilken personal som kommer att uppehålla sig på arbetsplatsen. En förteckning över de personer som uppehåller sig på arbetsplatsen skall finnas tillgänglig hos uppdragsgivaren. Uppdragstagaren skall även vara skyldig att i avtal med eventuella underentreprenörer tillämpa samma regler.

Dessa åtgärder och andra metoder som övervägs av branschens företrädare torde på sikt få betydelse när det gäller att komma tillrätta med skattefusket men stärker inte i sig skatteförvaltningens möjlighet att kontrollera uppdragsförhållandena.

Om skatteavdrag

Under utredningsarbetet har frågan väckts om uppgiftsskyldigheten skulle kunna ersättas med en skyldighet för uppdragsgivaren att innehålla och till statsverket leverera in en viss procentandel av kontraktssumman oberoende av huruvida uppdragstagaren innehar F-skattesedel eller inte. Det inbetalda beloppet skulle i ett sådant system kunna tillgodoföras uppdragstagaren genom någon form av avräkning i samband med att han redovisar skatter och på ersättningarna belöpande avgifter.

Med anledning därav får jag anföra följande.

En sådan modell har studerats tidigare (se bl.a. departementspromemorian Ds Fi 1976:4 Ansvar för skatt vid entreprenad). En begränsad avdragsskyldighet kom också att införas i lagen om avdrags- och uppgiftsskydlighet beträffande vissa uppdragsersättningar, AUL. Lagstiftningen upphävdes i samband med 1993 års F-skattereform.

I Ds Fi 1976:4 diskuterades en modell som innebar att beställaren eller uppdragsgivaren skulle innehålla och till staten betala viss procentandel av fakturerad ersättning för utfört arbete. Procentandelen skulle avvägas på så sätt att materialandel, administrationspålägg, vinstandel etc. skulle uteslutas från beräkningsunderlaget. Det inbetalda beloppet skulle tillföras ett avräkningskonto. Allt efter uppdragstagaren redovisade skatt för sina anställda skulle denne tillgodoföras av uppdragsgivaren inbetalda belopp. I promemorian ställde man sig dock

avvaktande till en sådan lösning. Det framhölls bl.a. att det förhållandet att procentandelen inte skulle tas ut på bruttoersättningen lämnade utrymme för dispositioner från de skattskyldigas sida samt att systemet kunde medföra olägenheter för företagen i bl.a. likviditetshänseende.

Enligt AUL förelåg skyldighet för uppdragsgivare att göra skatteavdrag på utbetalningar i vissa uppdragsförhållanden. Lagstiftningen omfattade inte de fall i vilka uppdragsgivaren var skyldig att göra skatteavdrag enligt uppbördslagen eller i vissa i lagen särskilt angivna situationer, t.ex. var småhus- och lägenhetsinnehavare undantagna från skyldighet att göra skatteavdrag, de skulle i stället under vissa förutsättningar lämna uppgifter i självdeklarationen om vissa uppdragsförhållanden. Någon avdragsskyldighet förelåg sålunda inte i de fall betalning skedde mot faktura innehållande bl.a. registreringsnummer till mervärdesskatt (juridisk person) eller uppgift om att uppdragstagaren var skyldig att betala B-skatt (fysisk person). Uppdragsgivaren kunde göras betalningsansvarig för det belopp han underlåtit att innehålla. Likaså kunde en småhus- eller lägenhetsinnehavare som var undantagen från skyldighet att göra skatteavdrag åläggas betalningsskyldighet vid underlåten uppgiftsskyldighet. AUL upphävdes som ovan nämnts i samband med 1993 års F-skattereform.

Det finns skäl att undersöka om en modell med skatteavdrag är gångbar, men jag vill för egen del peka på några problem som är förknippade med ett sådant system. I första hand uppkommer frågan på vilket underlag skatteavdragets storlek skall beräknas. I Ds Fi 1976:4 framhålls bl.a. risken för att mindre uppdragstagare med en arbetskraftsintensiv verksamhet hamnar i likviditetssvårigheter om en del av ersättningen spärrades på ett konto. En skyldighet att göra skatteavdrag kan av allt att döma inte göras generell och man måste antagligen laborera med olika schablonbelopp som tar hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Dessutom måste närmare analyseras om det är möjligt att inordna ett sådant avräkningsförfarande med det nu föreslagna skattebetalningskontosystemet för skatter och avgifter (prop. 1997/98:100)

Jag ser hur som helst inte att en metod med skatteavdrag är en framkomlig väg för att bemästra de svårigheter skattemyndigheten ställs inför i sin kontrollverksamhet. Möjligen kan ett sådant system vara befogat utifrån andra aspekter. Frågan om någon form av skatteavdrag bör genomföras för vissa kategorier av entreprenadförhållanden studeras av Branschsaneringsutredningen. Jag får därför hänvisa till den utredningens överväganden och förslag i denna del.

Om förbättrad kontroll vid utfärdande av F-skattebevis

Redan gällande lagstiftning ger skattemyndigheten befogenhet att kontrollera sökanden innan skattsedeln utfärdas.

I regeringens förslag till skattebetalningslagen föreslås inga genomgripande förändringar vad avser prövningen i samband med utfärdande av F-skattesedel och förutsättningar för återkallelse av skattsedeln.

F-skattesedel får i princip inte utfärdas respektive skall återkallas om den skattskyldige t.ex. brister i redovisning av skatter och sociala avgifter, har ålagts näringsförbud, är i konkurs eller inte efterkommit föreläggande att lämna självdeklaration.

Jag saknar underlag för att bedöma om det är lämpligt att skärpa lagstiftningen. Frågan bör eventuellt undersökas i annan ordning. Det får förutsättas att man inom skatteförvaltningen löpande ser över rutinerna i samband med utfärdandet av F-skattsedel resp. när ingripande skall ske i form av återkallelse.

Om egensanering m.m.

Den egensanering och de frivilliga överenskommelser som ingås inom branschen är mycket betydelsefulla komponenter i arbetet med att motverka skattefusket. Enligt min mening är inte minst de insatser som görs på arbetsrättens område viktiga för att komma till rätta med fusk och oseriöst företagande. Jag tänker då bl.a. på den nyligen återinförda fackliga vetorätten i Medbestämmandelagen (prop. 1994/95:76) enligt vilken arbetsgivare är skyldig att förhandla med lokal arbetstagarorganisation innan han beslutar att låta någon utföra arbete för hans räkning utan att vara anställd hos honom. Det är dock inte möjligt att tillgodse det allmännas kontrollbehov genom frivilliga branschöverenskommelser och egensanering.

Tidigare reformarbete och nordiska förhållanden

Införandet av en uppgiftsskyldighet avseende uppdragsförhållanden i bygg- och anläggningsbranschen är inte någon ny idé. Frågan har bl.a. behandlats i departementspromemorian Ansvar för skatt vid entreprenad m.m. (Ds Fi 1976:4) och departementspromemorian Den grå arbetskraften och skattekontrollen (Ds B 1980:10).

I Norge infördes i början av 1980-talet en uppgiftsskyldighet för vissa uppdragsförhållanden inom bygg- och anläggningsbranschen. Även i Danmark har införts skyldighet att i vissa fall lämna uppgifter om uppdrag i bygg- och anläggningsbranschen.

Ds Fi 1976:4

I departementspromemorian Ds Fi 1976:4 föreslogs en särskild lagstiftning, Lag om särskilt uppdragsgivaransvar för skatt, m.m., enligt vilken näringsidkare (rörelseidkare) som uppdragit åt någon annan, som inte var att betrakta som anställd hos honom, att för hans räkning utföra arbete här i landet på arbetsplats i hans rörelse, var skyldig att utan anmaning lämna kontrolluppgift om bl.a. uppdragstagarens namn och ersättningens storlek. Uppgiftsskyldigheten skulle samordnas med uppbördsredovisningen. Skyldighet att lämna uppgift skulle inträda när kontant ersättning utgivits med högre belopp än 5 000 kr till en och samma uppdragstagare under en period av två månader. Fullgjordes inte uppgiftsskyldigheten skulle uppdragsgivaren kunna göras solidariskt ansvarig för skatt och arbetsgivaravgift som uppdragstagaren inte hade betalt i vederbörlig ordning. Förslaget remissbehandlades men ledde inte till lagstiftning.

Ds B 1980:10

I departementspromemorian Ds B 1980:10 behandlades ånyo frågan om införande av en uppgiftsskyldighet i uppdragsförhållanden. I promemorian diskuterades bl.a. om det var lämpligt att ålägga uppdragsgivare en uppgiftsskyldighet avseende vissa uppdragsförhållanden. Uppdragsgivaren skulle enligt den diskuterade modellen åläggas en skyldighet att underrätta skattemyndigheten innan ersättningen utbetalades. Enligt promemorian ansågs att för den typ av uppdragsförhållanden som behandlades där (huvudsakligen uppdragsförhållanden som innebar att uppdragstagaren åtog sig att utföra ett arbete på uppdragsgivarens fastighet eller arbetsplats) det var mest rationellt att införa en skyldighet för uppdragsgivaren att innehålla och till skattemyndigheten inbetala viss del av ersättningen. Promemorians förslag låg till grund för den senare införda lagen om avdrags- och uppgiftsskyldighet beträffande vissa uppdragsersättningar, se ovan.

Uppgiftsskyldighet i Norge och Danmark

I Norge infördes redan i början av 1980-talet en upplysningsplikt för näringsidkare och offentliga organ som anlitar annan för arbete (6-10 §§ ligningsloven). Upplysningsskyldigheten omfattar enbart uppdragsförhållanden inom bygg- och anläggningsbranschen. Den norska

upplysningsplikten har genom regeringsföreskrift sedan 1983 varit begränsad till uppdrag som givits till uppdragstagare som är bosatta eller hemmahörande utomlands. I anslutning till de olympiska spelen i Lillehammar 1994 togs begränsningen tillfälligt bort med följd att uppgiftsskyldigheten utvidgades till att omfatta samtliga uppdragstagare som utförde byggnads- och anläggningsarbeten i Lillehammar. Motsvarande utvidgning av uppgiftsskyldigheten genomfördes även vid byggandet av Gardemoenflygplatsen och Rigshospitalet i Oslo. Upplysningarna om uppdragsförhållandet skall lämnas senast 14 dagar efter det att arbetet påbörjats. Uppdragsgivare som inte uppfyllt sin upplysningsplikt kan åläggas ansvar för uppdragstagarens förfallna men inte inbetalda skatter och avgifter. Enligt uppgift från Sentralskattekontoret för utenlandssaker regleras regelmässigt ansvarsfrågan mellan parterna i entreprenadförhållandet.

Även i Danmark har införts en upplysningsplikt avseende uppdragsförhållanden (7 E § skattekontrolloven). Bestämmelserna är utformade efter norsk förebild. Upplysningsskyldigheten omfattar uppdrag i bygg- och anläggningsbranschen i de fall uppdragstagaren saknar fast driftställe i Danmark. Uppgiftsskyldighet föreligger om avtal ingåtts med ett utländskt företag och avtalstiden är längre än tre månader. Kontrolluppgift skall lämnas senast 30 dagar efter det att uppdragsavtalet ingåtts.

Utformningen av en metod för uppgiftslämnandet

Allmänna utgångspunkter

Införs ett system med uppgiftsskyldighet tillskapas förutsättningar för skattemyndigheten att på ett snabbt och effektivt sätt få kännedom om förekommande uppdragsförhållanden respektive få underlag för att bedöma vilka uppdragstagare närmare kontrollåtgärder bör riktas mot i källskatte-, avgifts-, och mervärdesskattehänseende. I de fall där åtagandet väsentligen består i att tillhandahålla egen eller anställdas arbetskraft får skattemyndigheten underlag för att kontrollera om skatt överhuvudtaget inbetalas och om debiterad skatt respektive inbetald skatt och arbetsgivaravgifter står i rimlig proportion till den utbetalda ersättningen.

Införandet av en upplysningsplikt avseende uppdragsförhållanden i bygg- och anläggningsbranschen kommer att ställa krav på skattemyn-

digheten att frigöra resurser och utarbeta rutiner så att informationsflödet kan hanteras på ett effektivt sätt i kontrollarbetet. En grundläggande förutsättning är därför naturligtvis att uppgiftsskyldigheten fullgörs på ett korrekt sätt. Det bör vidare – i möjligaste mån – undvikas att uppgiftsskyldigheten skapar onödigt administrativt merarbete för skattemyndigheterna och uppgiftslämnarna. Med anledning härav är det av stor vikt att systemet görs så enkelt som möjligt utan att effektiviteten i kontrollarbetet riskerar att gå förlorad.

Uppgiftsskyldighet i ett eller flera led?

Förslag: Uppgiftsskyldigheten bör begränsas till ett led, dvs. gälla endast uppdragsavtal som uppdragsgivaren själv ingått med en uppdragstagare.

En modell som har förespråkats av bl.a. företrädare för Riksskatteverket är en uppgiftsskyldighet som skulle omfatta såväl uppdragsgivarens uppdragstagare samt i förekommande fall uppdragstagarnas uppdragstagare osv. En sådan modell kan betecknas som en uppgiftsskyldighet i flera led. Efter norsk förebild skulle eventuellt uppdragsgivaren avtalsmässigt – efter skattemyndighetens medgivande – kunna överföra uppgiftsskyldigheten till en totalentreprenör e.d. Uppgiftsskyldighetens inträde skulle lämpligen inträffa när avtalet om uppdraget ingås alternativt när arbetet påbörjas.

Mot detta förslag bör ställas en uppgiftsskyldighet som begränsas till de uppdragstagare som uppdragsgivaren själv anlitar, dvs. sådana som han står i ett avtalsförhållande till. Detta skulle i princip innebära att de uppgifter skattemyndigheten i dag kan infordra med stöd av 3 kap. 37 § LSK skulle göras till obligatoriska uppgifter i uppdragsförhållanden.

Ett system varigenom uppgiftsskyldigheten i enlighet med den norska modellen inte begränsas enbart till de uppdragstagare som uppdragsgivaren själv anlitat för arbetet eller projektet utan även omfattar de uppdragstagare uppdragsgivarens uppdragstagare i sin tur anlitar har fördelar i kontrollhänseende, främst i de fall då långa uppdragskedjor förekommer i uppdragsförhållandet.

Begränsas uppgiftsskyldigheten till enbart ett led kan hävdas att uppgiftsskyldigheten skulle kunna kringgås genom att en oseriös mellanman sätts in uppdragskedjan med följd att uppdragsförhållandet mellan mellanmannen och den slutliga uppdragstagaren inte inrapporteras till skattemyndigheten. Å andra sidan får förutsättas att skatte-

myndigheten vid sin kontroll kommer att uppmärksamma att den mellanman som satts in i kedjan inte betalar in några skatter och avgifter och därför närmare granskar uppdragsförhållandet.

En uppgiftsskyldighet som omfattar samtliga led skulle förutsätta att ett mycket stort antal uppgifter skulle behövas lämnas till skattemyndigheten. Om det i ett visst projekt finnas en beställare (B) och till exempel tre uppdragstagare (U) i rakt nedstigande led, U1- U2 -U3, så skulle B bli skyldig att lämna uppgifter avseende U1, U2 och U3. U1 skulle bli skyldig att lämna uppgifter om U2 och U3 och U2 om U3. Detta skulle få till följd att i större projekt som involverar flera olika uppdragstagare samma uppgifter skulle komma att lämnas av en rad olika uppgiftslämnare. Mängden uppgifter skulle öka betydligt om uppgiftsskyldigheten enligt norsk förebild även skulle omfatta uppgifter om enskilda individer som är anställda hos uppdragstagaren.

Uppdragsgivaren i toppen av kedjan skulle vid en uppgiftsskyldighet som sträcker sig i flera led i vissa fall komma att få en mycket långtgående uppgiftsskyldighet som omfattar underentreprenörer eller andra uppdragstagare som han helt saknar avtalsrelation till.

Uppdragsförhållanden som omfattar flera led av uppdragstagare förekommer huvudsakligen vid större byggnads- och anläggningsarbeten. I bygg- och anläggningsbranschen existerar visserligen redan i dag rutiner, bl.a. av säkerhetsskäl, som möjliggör att en huvud- eller generalentreprenör kan kontrollera vilka som är verksamma i ett visst projekt. I den norska modellen kan dessutom en uppdragsgivare efter skattemyndighetens medgivande avtalsmässigt överföra uppgiftsskyldigheten till en totalentreprenör e.d. Ett sådant system skulle möjliggöra att antalet uppgifter som en uppdragsgivare skulle vara skyldig att lämna kan nedbringas. Invändningar kan dock ändå resas mot en sådan lösning.

På principiella grunder kan ifrågasättas om det är lämpligt med en konstruktion som förutsätter att uppdragsgivare i flera led avtalar om att lämna gemensamma uppgifter och att till följd därav uppgiftslämnandet och de rättsverkningar som inträder om en uppgift inte lämnas överförs till annan än den som primärt är ansvarig för att lämna uppgiften. I vart fall kan ett sådant förfarande inte godtas i ett kontrollperspektiv med mindre än att skattemyndigheten i det enskilda fallet lämnar sitt medgivande till att uppgiftsskyldigheten avtalsmässigt överförs till annan. En sådan ordning skulle ge upphov till ett betydande administrativt merarbete.

En uppgiftsskyldighet i flera led förutsätter vidare att en uppdragsgivare i toppen av kedjan kan tillförsäkra sig insyn i avtalsförhållanden mellan parter han saknar ett avtalsförhållande till. Bl.a. konkurrens-

aspekter och affärsmässiga skäl kan lägga hinder i vägen för en sådan insyn.

För att en uppgiftsskyldighet som sträcker sig över fler än ett led skall kunna hanteras och bli effektiv i ett kontrollperspektiv torde sålunda förutsättas att relativt betydande beloppsmässiga inskränkningar införs när det gäller de uppdragsförhållanden som skall omfattas av uppgiftsskyldigheten. En sådan begränsning skulle kunna medföra att kontrollvärda mindre och medelstora uppdragsförhållanden faller utanför upplysningsplikten. Det kan också antas att med den mängd uppgifter ett sådant system skulle generera problem kommer att uppstå för skattemyndigheten att snabbt sammanställa och bearbeta uppgifterna för att kunna välja ut vilka uppdragsförhållanden närmare kontrollåtgärder bör riktas mot. Det torde också kunna uppstå problem med att hänföra inkomna uppgifter till ett och samma arbete eller projekt.

De praktiska problemen med en uppgiftsskyldighet i flera skall dock inte överdramatiseras. Genom att huvuduppdragsgivaren tillsammans med övriga uppdragsgivare gemensamt åläggs en uppgiftsskyldighet säkerställs i högre grad att skattemyndigheten faktiskt erhåller den föreskrivna informationen.

Jag anser dock att bl.a. de ovan nämnda nackdelarna talar mot att man inför en uppgiftsskyldighet i flera led. Jag förordar därför att den obligatoriska uppgiftsskyldigheten begränsas till de uppdragsförhållanden som uppgiftslämnaren avtalsmässigt är part i.

Kretsen av uppgiftsskyldiga och omfattningen av uppgiftsskyldigheten

Förslag: Kretsen av uppgiftsskyldiga begränsas till dem som i näringsverksamhet betalar ut ersättning för ett bygg- eller anläggningsarbete som någon som inte är anställd hos utbetalaren har utfört för dennes räkning här i landet.

Det saknas anledning att utsträcka upplysningsskyldigheten till att omfatta andra uppdragsgivare än dem som i näringsverksamhet uppdragit åt annan att utföra ett uppdrag som avser ett bygg- eller anläggningsarbete. Förutsättningen är således att uppdraget givits i näringsverksamhet. Vad som förstås med näringsverksamhet följer av 21 § kommunalskattelagen (jfr hänvisningen i 1 kap. LSK). Även stat och kommun kan i förekommande fall komma att omfattas av uppgiftsskyl-

digheten.

Skäl saknas att låta uppgiftsskyldigheten omfatta andra uppdrag än sådana som utförs här i landet.

Närmare om begreppet bygg- eller anläggningsarbete

Uppdragsförhållandet skall avse ett byggnads- eller anläggningsarbete. Normalt bereder det inte några svårigheter att avgöra om så är fallet eller inte. Avsikten är att samtliga arbeten som utförs i samband med uppförande av en byggnad eller anläggning, t.ex. mark-, monterings-, byggnads-, installations- och måleriarbeten samt andra anläggnings- och rivningsarbeten, skall omfattas.

En jämförelse kan göras med vilka verksamheter som enligt svensk standard för näringsgrensindelning (SNI) hänförs till byggverksamhet. I det sammanhanget avses med byggverksamhet bl.a. mark- och grundarbeten, uppförande av byggnadsverk, takarbeten, anläggning av vägar och andra anläggningar, bygginstallationer, el- och VVS-arbeten, slutbehandlingsarbeten såsom puts-, fasad-, golv-, måleri-, och glasmästeriarbeten samt uthyrning av bygg- och anläggningsmaskiner med förare.

Jag kan inte se att den exemplifiering som anges i svensk standard för näringsgrensindelning ger begreppet bygg- och anlägningsarbete en vidare betydelse än vad som följer av en objektiv tolkning av begreppet. Naturligtvis är dock inte den för uppdragstagaren åsatta SNI koden (klassificeringen) avgörande för huruvida ett av denne utfört arbete skall bedömas som ett bygg- eller anläggningsarbete.

Enligt min bedömning är det inte nödvändigt att i lagtexten närmare ange vilka uppdrag som i kontrolluppgiftshänseende konstituerar ett bygg- eller anläggningsarbete. Att i lagtexten utforma en uppdragskatalog efter förebild av t.ex. den numera upphävda AUL skulle kunna ge upphov till gränsdragningssvårigheter (I AUL angavs i 4 § att lagen gällde i fråga om uppdrag som utgör skattepliktig tjänst enligt lagen om mervärdeskatt och 1. avser mark och innefattar undersökning, planering ... 3. avser byggnad eller annan anläggning och innefattar uppförande, anläggande, rivning, reparation, ändring.).

Det bör noteras att begrepp av liknande slag förekommer även i andra skatterättsliga sammanhang. Jämför t.ex. bestämmelserna om värdering av pågående arbeten hos skattskyldiga som bedriver byggnads-, hantverks-, eller anläggningsrörelse (punkt 3 av anvisningarna till 24 § kommunalskattelagen).

Motsvarande generella begrepp har såvitt känt inte gett upphov till några tillämpningsproblem i Norge. Skulle mot förmodan an-

vändningen av det nu föreslagna begreppet ge upphov till gränsdragningsproblem i tillämpningen får närmare undersökas om begreppet bygg- och anläggningsarbete bör ges en mer specifik lagteknisk definition.

En leverantör av byggmaterial e.d. kommer inte att omfattas av uppgiftsskyldigheten. Det förhållandet att en leverantör även åtagit sig att ombesörja transport av varorna till köparens arbetsplats innebär således inte att uppdraget omfattas av uppgiftsskyldigheten. I det fallet är inte fråga om ett bygg- eller anläggningsarbete. Transportjänster faller således utanför ramen för uppgiftsskyldigheten.

Däremot bör ett uppdrag som innefattar uppförande eller installation av en av leverantören tillverkad maskin eller motsvarande som förenats med ett uppdrag för leverantören att även uppföra den byggnad där maskinen skall placeras vara att betrakta som ett bygg- eller anläggningsarbete. Det torde således vara tillräckligt att uppdraget till viss del innefattar ett bygg- eller anläggningsarbete för att det skall omfattas av uppgiftsskyldigheten. Saknar uppgiftslämnaren i dessa fall underlag för att bedöma omfattningen av bygg- och anläggningsarbetet i förhållande till kostnaden för maskinen e.d. får uppdraget i sin helhet inrapporteras till skattemyndigheten, varvid myndigheten med hänsyn till arten av uppdraget får avgöra i vad mån ytterligare underlag behöver införskaffas från uppdragsgivaren eller uppdragstagaren.

Tidpunkten för uppgiftsskyldighetens inträde

Förslag: Uppgiftsskyldigheten bör knytas till utbetalningen av ersättning för uppdraget.

Vad avser frågan om tidpunkten för när uppgiftsskyldigheten skall inträffa finns två huvudalternativ: 1. Uppgiftsskyldigheten knyts i likhet med den norska modellen till tidpunkten för när uppdragsavtalet ingås eller arbetet påbörjas. 2. Uppgiftsskyldigheten knyts till utbetalningen av ersättning för utfört uppdrag. Det senare alternativet skulle i princip innebära att de uppgifter skatteförvaltningen i dag kan kräva in efter föreläggande skulle göras till obligatoriska uppgifter i nu aktuella uppdragsförhållanden i bygg- och anläggningsbranschen.

Vid prövningen av vilken av modellerna som skall väljas kan först konstateras att det i ett renodlat kontrollperspektiv torde vara att föredra att uppdragsförhållandet inrapporteras till skattemyndigheten i så nära anslutning som möjligt till att avtalet om uppdraget ingås. I det avseendet är således den norska modellen att föredra. Å andra sidan

torde en sådan uppgiftsskyldighet vara betydligt mer svåradministrerad för uppgiftslämnaren än en uppgiftsskyldighet som knyter an till ett senare moment, som t.ex. utbetalningstillfället.

I detta sammanhang bör noteras att de uppgifter som det norska kontrolluppgiftssystemet generar med något enstaka undantag inte använts aktivt för urval av var kontrollinsatser skall sättas in. Någon praktisk erfarenhet som talar för att uppgifterna måste lämnas redan i samband med att ett avtal ingås eller motsvarande för att de skall komma till bäst användning i kontrollprocessen finns således inte. Till saken hör också att skatteförvaltningen inte kommer att kunna granska och bearbeta uppgifterna omedelbart när de kommer in. Viss eftersläpning är oundviklig, bl.a. på grund av behovet att få in underlag i form av t.ex. skatte- och avgiftsinbetalningar som inkomna uppgifter kan stämmas av mot.

Å andra sidan kan antas att en kontrolluppgiftsskyldighet som inträder redan i anslutning till att uppdragsgivaren ingår avtalet får större preventiv effekt än en uppgiftsskyldighet som inträder vid en senare tidpunkt, eftersom den uppgiftsskyldige därigenom vet att skattemyndigheten redan från början får kännedom om avtalsförhållandet.

För mindre uppdragsgivare med ett fåtal uppdragstagare torde det i administrativt hänseende vara av mindre betydelse vilken av modellerna som väljs. Däremot är uppenbart att det är till fördel för stora uppdragsgivare om det administrativa merarbetet kan nedbringas. Med anledning därav och då jag inledningsvis framhållit att en av de allmänna utgångspunkterna för reformen bör vara att man inte sjösätter ett alltför komplicerat och omständligt system anser jag att man i möjligaste mån bör sätta de stora uppdragsgivarnas behov av ett smidigt system i förgrunden.

I det följande kommer att föreslås att en beloppsgräns införs. En uppgiftsskyldighet som knyter an till avtalets ingående medför vissa svårigheter när den beloppsmässiga avgränsningen skall göras. I de fall då ersättningens storlek inte bestämts vid tidpunkten för uppgiftsskyldighetens inträde måste ersättningens storlek uppskattas på förhand samt – i sådant fall – troligen också grunderna för beräkningen av det uppskattade beloppet. Utförs t.ex. uppdraget mot timersättning eller under någon annan form av löpande räkning måste således föreskrivas att uppgiftsskyldighet föreligger om uppdragsgivaren har anledning att anta att ersättningen kommer att överskrida tillämplig beloppsgräns eller motsvarande, eller åtminstone när utbetald ersättning faktiskt överskridit beloppsgränsen. En sådan lösning torde visserligen inte ge upphov till några större tillämpningsproblem men kan antas medföra

ett inte obetydligt administrativt merarbete för uppgiftslämnaren.

Vidare torde förändrade förhållanden under arbetets utförande som är av betydelse för kontrollen, t.ex. väsentligt ändrade ersättningsnivåer och tiden för arbetets utförande anmälas till skattemyndigheten.

För att inte bl.a. de större uppdragsgivarna skall bli för hårt belastade torde en sådan modell dessutom förutsätta att en möjlighet till dispens från uppgiftsskyldigheten införs. En sådan dispens skulle kunna medges dels för ett enskilt projekt eller arbete, dels från kravet på att inrapportera förändringar av betydelse under uppdragstiden.

Införandet av en dispensmöjlighet torde inte nämnvärt begränsa effektiviteten i kontrollverksamheten. I samband med dispensansökan, som i princip bör kunna omfatta ett antal planerade arbeten eller projekt, får myndigheten dessutom vetskap om vilka projekt som är på gång. Det är inte troligt att mindre uppdragsgivare anser att det är arbetsbesparande att söka dispens i stället för att lämna föreskriven uppgift. Dispensprövningen blir summarisk och torde inte ge upphov till en alltför betungande administration för skattemyndigheten men kommer ändå att ta resurser i anspråk. En uppgiftsmodell som inte behöver kombineras med ett dispensförfarande är således betydligt fördelaktigare.

Jag kan inte finna belägg för att någon av modellerna har ett klart försteg framför den andra i kontrollhänseende. Övervägande skäl talar dock enligt min bedömning för att uppgiftsskyldigheten inte bör knytas till avtalets ingående. Uppgiftsskyldigheten bör i stället inträda vid en senare tidpunkt och närmare bestämt knytas till utbetalningen av ersättningen. Ett sådant system kan dessutom i större utsträckning utformas efter mönster av det sedvanliga kontrolluppgiftssystemet.

Kontrolluppgiftens innehåll

Förslag: I kontrolluppgiften skall anges utbetalt belopp, uppdragstagarens namn, adress, personnummer, organisationsnummer samt arten av arbetet.

En avvägning skall göras mellan behovet av att snabbt få in underlag för var ytterligare kontrollåtgärder skall riktas och olägenheter i administrativt hänseende för uppgiftslämnarna. Vid denna avvägning måste naturligtvis beaktas vilken information som behövs för att kontrolluppgifterna skall kunna ligga till grund för relevanta och korrekta bedömningar av var – och vilka – ytterligare kontrollåtgärder som skall sättas in.

Grundläggande uppgifter

Enligt 3 kap 57 § LSK skall i alla de kontrolluppgifter som lämnas till ledning för taxering av andra än uppgiftslämnaren, förutom utbetald ersättning och i förekommande fall avdragen preliminär skatt, anges namn och postadress samt personnummer eller organisationsnummer för såväl den uppgiftsskyldige som den uppgiften avser.

Enligt förslaget till lag om särskilt uppdragsgivaransvar för skatt, m.m. i Ds Fi 1976:4 skulle därutöver anges arbetets art och ersättningens storlek, de dagar då arbetet hos uppdragsgivaren påbörjats och avslutats samt arbetsplatsens belägenhet. Var ersättningen inte fastställd när uppgiften senast skulle ha lämnats skulle ett uppskattat ersättningsbelopp och grunderna för beräkningen av beloppet anges i uppgiften.

I det norska systemet skall enligt bestämmelserna i Ligningsloven näringsidkare och offentliga organ lämna upplysningar om uppdragstagarens namn, adress, arbetsgivarnummer, tidpunkt när uppdraget beräknas påbörjas, platsen där arbetet skall utföras samt kontraktsbelopp. Vidare skall fullständiga upplysningar lämnas om arbetstagare som knyts till uppdraget. Både uppdragsgivare och uppdragstagare är skyldiga att lämna upplysningar om arbetstagare som knyts till ett arbete.

I det kontrollarbete som skattemyndigheten bedriver inom de s.k. riksprojekten anmodas uppdragsgivarna led för led att inkomma med uppgifter om utbetalda ersättningar till sina uppdragstagare. I de förelägganden som skickas ut anmodas uppgiftslämnaren att ange uppdragstagarnas namn, organisationsnummer/personnummer, samt fakturerade belopp och obetalda belopp för viss tid per visst datum. Beloppsmässigt avgränsas uppgiftsskyldigheten till de fall där det sammanlagda beloppet för respektive uppdragstagare överstiger ett visst belopp (fakturerat belopp under perioden i fråga eller beräknat belopp när det av avtal e.d. framgår att ersättningen kommer att överstiga beloppsgränsen under perioden i fråga även om fakturering ännu bara skett med lägre belopp).

Även i den form av kontrolluppgifter som nu övervägs måste självfallet anges de uppgifter som följer av bl.a. 3 kap. 57 § LSK, alltså såväl uppdragstagarens som uppdragsgivarens namn, adress och organisationsnummer eller i förekommande fall personnummer eller annat skatteregistreringsnummer.

Vidare skall arten av arbetet anges. För att underlätta hanteringen av den typen av uppgifter och uppnå enhetlighet i uppgiftslämnandet bör RSV genom att utfärda tillämpningsföreskrifter närmare ange hur arbetets art bör kodas.

Frågan om identifiering av uppdragstagarens anställda

Vad avser frågan om uppgiften efter bl.a. norsk förebild även skall identifiera de personer som är anställda hos uppdragstagaren gör jag följande bedömning.

Rent allmänt skulle inte en uppgift om varje enskild anställd som engageras i uppdraget medföra några vinster vid prövningen av vilka uppdragsförhållanden som skall granskas närmare eftersom det av - arbetsgivarens löpande uppbördsredovisning inte framgår för vem preliminär skatt och arbetsgivaravgifter inbetalts. Ett sådan skyldighet skulle dessutom ge upphov till en betydande meradministration hos uppgiftslämnaren och förutsätta att förändringar i arbetsstyrkan löpande inrapporterades till skattemyndigheten.

Avsikten med den nu föreslagna uppgiftsskyldigheten är som tidigare har framhållits att skattemyndigheten på ett tidigt stadium skall få kännedom om förekomsten av uppdragsförhållandena och deras omfattning. Uppgifterna skall främst ligga till grund för bedömningen av var ytterligare kontrollåtgärder bör sättas in. Det är således inte fråga om att skapa en uppgiftsskyldighet av sådan ingripande natur att uppgifterna direkt kan användas för kontroll av om arbetstagarna blivit beskattade för erhållna ersättningar. Uppgifter om vilka personer som varit anställda i uppdragsförhållandet får i stället inhämtas vid en fördjupad kontroll av uppdragsförhållandet och den enskilde uppdragstagaren. Därför anser jag att uppgiftsskyldigheten i vart fall inledningsvis inte skall omfatta även uppdragstagarens anställda.

I ett fall finns dock anledning att överväga om uppgiftsskyldigheten bör utvidgas till att även omfatta uppgift om de personer uppdragstagaren engagerar i uppdraget. Jag tänker på det fall då uppdragstagaren saknar hemvist i landet.

Allmänt anses att det, när uppdraget utförs av ett utländskt bolag utan fast driftställe i landet, varken föreligger skyldighet att i Sverige göra skatteavdrag i samband med löneutbetalningen eller enligt intern svensk rätt skyldighet att lämna kontrolluppgift på ersättningen (se bl.a. Ludin och Nylund, Uppbörd av skatt, 39:17 f.) När arbetstagaren skall inkomstbeskattas i Sverige har han själv att göra skatteinbetalningar i form av särskild A-skatt eller skatt enligt lag om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta – SINK- (SFS 1991:586). Skyldighet för uppdragstagaren att betala arbetsgivaravgifter föreligger dock även om han är bosatt utomlands eller saknar fast drifställe här i landet. Huruvida den skyldigheten skall fullgöras i Sverige och – i sådant fall – i vilken utsträckning beror bl.a. på om arbetstagaren omfattas av EU:s regelverk på området, om någon konvention om social

trygghet är tillämplig respektive om omvänt likställighetsavtal ingåtts.

För att skattemyndigheten skall få möjlighet att kontrollera huruvida personerna i fråga är skattskyldiga i Sverige och – i sådant fall – huruvida de fullgör sina skyldigheter kan hävdas att uppgiftsskyldigheten i dessa fall bör utsträckas till att även omfatta uppdragstagarens arbetstagare.

Enligt min mening kan dock en så detaljerad uppgiftsskyldighet i princip kritiseras på samma grunder som i det fallet att uppdragstagaren har fast driftställe i landet. Därför anser jag att man inte bör införa någon särlösning för de fall uppgiftslämnaren anlitat utländska uppdragstagare.

Redovisningstidpunkt

Förslag: Kontrollupgift skall lämnas kvartalsvis senast sista dagen i månaden närmast efter utgången av kvartalet.

Enligt 3 kap. 58 § LSK skall kontrolluppgift lämnas senast den 31 januari under taxeringsåret.Som tidigare påtalats är det i kontrollhänseende viktigt att kontrolluppgifterna är skattemyndigheten till handa i nära anslutning till utbetalningstillfället. Nu aktuella kontrolluppgifter måste för att fylla någon funktion lämnas betydligt närmare utbetalningstillfället.

Det torde i praktiskt hänseende vara ogörligt att kräva in en kontrolluppgift i anslutning till varje enskild utbetalning. I stället anser jag att den redovisningsmetod som förespråkades i Ds Fi 1976:4 bör kunna tjäna till ledning även för den nu föreslagna uppgiftsmodellen.

Enligt förslaget i Ds 1976:4 skulle uppgiftslämnaren lämna uppgift om sådant uppdrag för vilket han utgivit kontant ersättning som översteg visst belopp under en s.k. redovisningsperiod. Med redovisningsperiod avsågs varje period om två kalendermånader räknat från kalenderårets början. Uppgiften skulle lämnas senast den 18 i månaden närmast efter redovisningsperioden. Tidpunkten sammanföll således med den dåvarande tidpunkten för uppbördsredovisningen.

Jag förordar att tidpunkten för inlämnandet av uppgiften utformas efter mönster av förslaget i departementspromemorian. Några modifieringar är dock nödvändiga.

En lämplig avvägning mellan kontrollbehovet och behovet att inte skapa för mycket merarbete för uppgiftslämnaren talar för att "redovisningsperioden" lämpligen bör bestämmas till tre månader. En sammanställning av de uppdragsersättningar som betalts ut under det

senaste kvartalet bör således lämnas nästkommande månad till skattemyndigheten. Detta innebär att ingen uppgiftslämnare kommer att behöva lämna uppgifter till skattemyndigheten mer än fyra gånger per år. Senaste tidpunkt för inlämnandet av kontrolluppgift avseende utbetalda ersättningar under föregående period bör lämpligen sättas till den sista dagen i månaden efter periodens utgång, dvs. den sista april (utbetalningar under januari-mars), den sista juli (utbetalningar under april-juni) den sista oktober (utbetalningar under juli-september) och den sista december (utbetalningar under september-november).

Beloppsbegränsning

Förslag: Uppgiftsskyldighet föreligger först när den sammanlagt utebetalda ersättningen under ett kvartal, till en och samma uppdragstagare för ett eller flera uppdrag överstiger ett basbelopp.

För att begränsa det administrativa merarbetet för uppgiftslämnarna bör någon form av beloppsmässig begränsning införas avseende vilka uppdragsersättningar som skall inrapporteras till skattemyndigheten.

Från kontrollsynpunkt är utbetalningar av små belopp dessutom av mindre intresse.

Faran med en beloppsmässig begränsning är att oseriösa uppdragsgivare kan försöka kringgå uppgiftsskyldigheten genom att dela upp utbetalningarna i tiden eller på flera fiktiva uppdrag i syfte att inte överskrida beloppsgränsen. Därför bör beloppsgränsen inte läggas på en alltför hög nivå. Vid avvägningen på vilken nivå beloppsgränsen skall läggas gör jag följande bedömning.

Från RSV har framförts att en högre beloppsbegräns kan komma att medföra administrativa besparingar hos såväl skatteförvaltningen som uppgiftslämnarna. Å andra sidan har RSV påtalat att en alltför hög beloppsgräns kan få till följd att kontrollvärda utbetalningar faller utanför uppgiftsskyldigheten.

Vid en avvägning mellan kontrollbehovet och vad som är praktiskt hanterbart i adminstrativt anser jag att beloppsgränsen lämpligen kan bestämmas till ett basbelopp, dvs. för närvarande motsvarande drygt 35 000 kr, exklusive mervärdesskatt.

För att motverka de inledningsvis nämnda formerna av kringgående, t.ex. att en uppdragsgivare för ett och samma arbete/projekt formellt delar upp uppdraget i flera uppdrag till en och samma uppdragstagare, vilka var och ett underskrider beloppsgränsen, bör i likhet med förslaget i Ds Fi 1976:4 beloppsgränsen utformas på så sätt att om en

uppdragsgivare ger en och samma uppdragstagare flera uppdrag föreligger skyldighet att lämna uppgift om den totala ersättningen under redovisningsperioden (kvartalet) överstiger beloppsgränsen.

Det går inte heller att undgå uppgiftsskyldigheten genom att ställa utbetalningarna till olika betalningsmottagare eftersom uppgiftsskyldigheten tar sikte på den som faktiskt utfört arbetet.

Med utbetalt belopp avses hela det utbetalda beloppet utan någon begränsning till om det avser ersättning för arbete, kostnadsersättning eller materialkostnad eller motsvarande, (jfr vad ovan anförts under rubriken begreppet bygg- och anläggningsarbete). Oavsett när beloppsgränsen överskrids under redovisningsperioden skall kontrolluppgiften lämnas den sista dagen i månaden närmast efter utgången av kvartalet.

Eftersom enbart de ersättningar som utbetalats under det föregående kvartalet skall beaktas vid bedömningen av om beloppsgränsen är uppnådd kan hävdas att det finns en risk att den som inte vill att en ersättning skall omfattas av uppgiftsskyldigheten lägger utbetalningarna på olika sidor av ett kvartsalsskifte. Risken för sådant kringgående har påtalats bl.a. från branschhåll.

Med hänsyn till att beloppsgränsen sätts på en relativt låg nivå torde risken för sådana förfaranden inte medföra några större olägenheter i kontrollhänseende. Uppgiftsskyldigheten är dessutom knuten till utbetalningstillfället och inte till bokförings- eller faktureringstidpunkten.

Skulle det trots att allt anses nödvändigt att motverka sådana förfaranden kan beloppsgränsen kompletteras med en särskild regel som föreskriver att uppgiftsskydligheten inträder när den sammanlagda utbetalda ersättningen under viss tid, alltså oavsett om den sträcker sig över två redovisningsperioder (kvartal), överskrider beloppsgränsen. Jag anser dock att en sådan regel alltför mycket skulle komplicera uppgiftslämnarnas arbete och föreslår därför inte en sådan regel.

Övriga begränsningar i uppgiftsskyldigheten

Förslag: Uppgiftsskyldigheten bör inte omfatta uppdragsförhållanden där stat eller kommun är uppdragstagare. Är uppdragsgivaren enligt andra bestämmelser skyldig att lämna kontrolluppgift på den utbetalda ersättningen saknas också skäl att kräva att kontrolluppgift skall lämnas enligt nu aktuell bestämmelse. Uppgiftsskyldighet bör inte heller omfatta sådana utbetalningar som görs till uppdragstagare med vilken sådan koncerngemenskap föreligger att de står under auktoriserad revisors tillsyn.

Om stat eller kommun är uppdragstagare

I Ds Fi 1976:4 föreslogs att uppgiftsskyldigheten inte skulle omfatta de fall uppdragstagaren är staten eller kommun. Jag saknar anledning att göra annan bedömning i det avseendet.

Företag i intressegemskap

Det är inte ovanligt att entreprenadföretag uppdrar åt företag inom samma koncern eller motsvarande att utföra delar av ett uppdrag.

För att nedbringa det administrativa merarbetet för uppgiftslämnarna bör sådana uppdrag som lämnas till ett företag i samma koncern eller motsvarande undantas från uppgiftsskyldigheten. Sådana uppdragsförhållanden torde dessutom i nu aktuellt kontrollhänseende vara mindre intressanta för skattemyndigheten.

Den grad av intressegemenskap som skall anses föreligga mellan uppdragsgivare och uppdragstagare för att uppdragsersättningen skall vara undantagen från den nu föreskrivna uppgiftsskyldigheten kan lämpligen bestämmas med ledning av om koncerngemenskap föreligger mellan uppdragsgivaren och uppdragstagaren samt att uppdragstagaren enligt 10 kap. 3 § aktiebolagslagen (1975:1385) eller 4 kap. 3 § lagen (1980:1103) om årsredovisning i vissa företag är skyldig att ha minst en auktoriserad revisor.

Förutsättningarna för att sådan intressegemenskap skall anses föreligga är väl kända och torde inte heller ge upphov till några tolkningsproblem. Jag förordar därför en sådan lösning. Föreligger nämnd intressegemenskap mellan uppdragsgivaren och uppdragstagaren bör således utbetalda ersättningar mellan koncernbolagen undantas från uppgiftsskyldigheten.

Skyldighet att lämna kontrolluppgift föreligger på annan grund

I förtydligande syfte bör uttryckligen anges att den nu aktuella uppgiftsskyldigheten inte omfattar ersättningar till uppdragstagare som uppdragsgivaren skall göra skatteavdrag för och som redan omfattas av uppgiftsskyldighet enligt LSK och andra lagstiftningar. Jag avser därvid bl.a. ersättningar till fysiska personer som enbart innehar A-skattesedel och juridiska personer som saknar F-skattsedel. Uppgiftsskyldigheten är således subsidiär i förhållande till andra bestämmelser om uppgiftsskyldighet. Detta innebär att bl.a. sådana ersättningar som omfattas av uppgiftsskyldigheten enligt 3 kap. 4 § LSK inte omfattas av den nu aktuella uppgiftsskyldigheten.

Om befrielse från uppgiftsskyldigheten

I Ds Fi 1976:4 föreslogs att en bestämmelse om dispens från skyldigheten att lämna uppgift skulle införas. Enligt förslaget skulle dispens från uppgiftsskydligheten kunna lämnas om särskilda skäl förelåg.

Faran med en dispensbestämmelse är att den kan ge upphov till godtyckliga bedömningar. Det torde därför vara nödvändigt att förena ett sådant förfarande med en möjlighet att överklaga myndighetens beslut i det avseendet. Detta skulle – som redan påtalats – ge upphov till administrativt merarbete. Mot bakgrund av vad jag tidigare anfört och med hänsyn till hur den av mig föreslagna kontrolluppgiftsskyldigheten bör utformas anser jag att det inte är lämpligt att införa en möjlighet att söka dispens från skyldigheten att lämna föreskrivna kontrolluppgifter.

Ekonomiska konsekvenser

På uppdrag av utredningen har RSV prelimärt beräknat att kostnaden för att ta fram en kontrolluppgift kan uppskattas till ca 100 000 kr. Framtagandet och iordningställandet av det ADB-system som skall hantera uppgifter kan uppskattas till en årsarbetskraft och kostnaden för driften av systemet till tre årsarbetskrafter.

Grundhanteringen i form av registrering av uppgifterna, rättelser och påminnelser om att inkomma med uppgifter har uppskattas till ungefär fem årsarbetskrafter.

Analys av inkomna uppgifter och urval av kontrollvärda utbetalningar har uppskattas till ungefär 40 årsarbetskrafter.

Därutöver tillkommer kostnader för framtagande av informationsmaterial rörande uppgiftsskyldigheten och spridande av informationen till de uppgiftsskyldiga.

Sanktioner

En viktig fråga är vilka rättsverkningar en underlåtenhet att lämna föreskriven kontrolluppgift skall ha. För att uppgiftsskyldigheten skall bli verkningsfull torde förutsättas att den förenas med ansvars- eller sanktionsbestämmelser.

Förutom att det bör undersökas om underlåtenheten att lämna förevarande slag av kontrolluppgifter kan sanktioneras med stöd av bestämmelserna i skattebrottslagen bör någon form av administrativ

sanktion införas. Det bör även undersökas om det är lämpligt att göra uppdragsgivaren ansvarig för uppdragstagarens skatt för det fall att han underlåter att lämna kontrolluppgift avseende utbetald ersättning. En administrativ sanktion skulle kunna utformas med ledning av bestämmelserna om skattetilllägg och förseningsavgifter medan ett ansvar för uppdragstagarens skatt skulle kunna utformas med ledning av den norska modellen och förslaget i Ds Fi 1976:4.

Det kan antas att flertalet seriösa uppdragsgivare redan på grund av risken att påföras en relativt måttlig sanktion kommer att efterleva uppgiftsskyldigheten. Å andra sidan måste sanktionen vara tillräckligt kraftfull för att de uppgiftsskyldiga inte av lättja eller tredska försummar uppgiftsskyldigheten. Det är således av stor betydelse för kontrollsystemets effektivitet att sanktionen utformas på så sätt att den ges tillräckligt avskräckande effekt för att avhålla uppdragsgivare från att försumma uppgiftsskyldigheten. En alltför måttlig sanktion kan vidare befaras ge upphov till situationer där oseriösa uppdragsgivare och uppdragstagare spekulerar i upptäcksrisken och avväger förtjänsten av att fuska mot risken att träffas av en sanktionen och därför underlåter att lämna kontrolluppgift i syfte att försvåra skattemyndighetens kontroll.

Gällande rätt och tidigare reformarbete

Skattebrottslagens bestämmelser

Skattebrottslagen (1971:69) har nyligen setts över och genom ny lagstiftning som trädde i kraft den 1 juli 1996 (prop. 1995/96:170) har de ansvarsbestämmelser som var intagna i bl.a. LSK förts över till skattebrottslagen.

Enligt de numera upphävda ansvarsbestämmelserna i LSK skulle den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet underlät att fullgöra skyldighet beträffande kontrolluppgift som skulle lämnas utan föreläggande av skattemyndigheten dömas till böter eller fängelse i högst sex månader (4 kap. 8 §). För vissa fall av underlåtenhet att lämna kontrolluppgift eller andra uppgifter stipulerades penningböter (4 kap. 9 §) .

Ansvarsbestämmelserna i LSK motsvaras numera i första hand av skatteredovisningsbrotten som regleras i 7 och 8 §§ i skattebrottslagen. Även bestämmelserna om skattebrott i 2 § skattebrottslagen, bestämmelserna om skatteförseelse i 3 § skattebrottslagen elller bestämmelserna om grovt skattebrott i 4 § skattebrottslagen kan bli tillämpliga

om någon underlåter att lämna förskriven uppgift.

Enligt 2 § skattebrottslagen döms för skattebrott till fängelse i högst två år om man lämnar oriktig uppgift till myndighet eller underlåter att till myndighet lämna kontrolluppgift eller annan föreskriven uppgift och därigenom ger upphov till fara för att skatt undandras det allmänna.

För grovt skattebrott döms till fängelse, lägst sex månader och högst sex år. Om en gärning som avses i 2 § skattebrottslagen är att anse som ringa, döms för skatteförseelse till böter.

Enligt 7 § skattebrottslagen döms för skatteredovisningsbrott till böter eller i fängelse i högst sex månader om någon uppsåtligen lämnar oriktig uppgift till myndighet, om uppgiften rör förhållanden som har betydelse för skyldigheten för honom eller annan att betala skatt. Detsamma gäller den som uppsåtligen underlåter att lämna en föreskriven uppgift som har betydelse för skyldigheten för honom eller annan att betala skatt.

Till skillnad från bestämmelserna om skattebrott, grovt skattebrott och skatteförseelse behöver underlåtenheten vid skatteredovisningsbrottet inte medföra fara för skatteundandragande. Det räcker sålunda med att uppgiften rör förhållande som har betydelse för skyldigheten att betala skatt. Det är vidare tillräckligt att uppsåtet omfattar endast underlåtenheten att lämna uppgiften respektive den oriktiga uppgiften i lämnad uppgift. I skattebrottsfallet förutsätts att uppsåtet också omfattar själva skatteundandragandet.

Den som av grov aktsamhet underlåter att lämna föreskriven uppgift till myndighet döms enligt 8 § skattebrottslagen till böter eller fängelse i högst sex månader om uppgiften rör förhållande som har betydelse för skyldigheten för honom eller annan att betala skatt.

Administrativa sanktioner

Administrativ sanktion i form av skattetillägg (se t.ex. taxeringslagen och lagen om punktskatter och prisregleringsavgifter) resp. avgiftstillägg (lagen om uppbörd av socialavgifter) kan påföras i de fall uppgiftslämnaren lämnat oriktig uppgift till ledning för egen taxering, beskattning eller motsvarande.

I förslaget till skattebetalningslag föreslås att sanktionen förseningsavgift skall återinföras på uppbördsområdet och att sanktionen skattetillägg skall införas för de fall då arbetsgivaren lämnar oriktig uppgift vid redovisning av skatteavdrag samt att sanktionen avgiftstillägg döps om till skattetillägg.

Enligt 15 kap. 8 § i förslaget till skattebetalningslag skall skattskyl-

dig helt befrias från skattetillägg och förseningsavgift

1. om felaktigheten eller underlåtenheten kan antas ha sådant samband med den skattskyldiges ålder, sjukdom, bristande erfarenhet eller liknande förhållande att det framstår som ursäktligt,
2. om felaktigheten eller underlåtenheten framstår som ursäktlig med hänsyn till uppgiftens art eller någon annan särskild omständighet, eller
3. om det framstår som uppenbart oskäligt att ta ut skattetillägget eller avgiften.

Den skattskyldige får befrias helt om det belopp som skattetillägget eller förseningsavgiften avser är obetydligt.

Skattetillägg enligt skattebetalningslagen skall enligt huvudregeln tas ut med 20 procent av den skatt som, om den oriktiga uppgiften hade godtagits, inte skulle ha påförts eller felaktigt skulle ha tillgodoräknats den skattskyldiga.

Enligt lagförslaget skall föreningsavgift tas ut med 1 000 kr om den som är skyldig att lämna en skattedeklaration, en avgiftsspecifikation eller en periodisk sammanställning inte gjort detta inom föreskriven tid.

Om skyldighet att redovisa skatteavdrag för utbetalningar till juridiska personer

En uppdragsgivare är inte skyldig att göra skatteavdrag på utbetald ersättning om uppdragstagaren innehar eller har åberopat F-skattesedel i uppdragsförhållandet.

Saknar en juridisk person F-skattesedel skall utbetalaren göra skatteavdrag med 30 procent av utbetald ersättning i den del den avser ersättning för arbete.

Ansvar för annans skatt

Tidigare reformarbete

Ds Fi 1976:4

I Ds Fi 1976:4 föreslogs att en uppdragsgivare som inte fullgjorde föreskriven uppgiftsskyldighet skulle bli solidariskt ansvarig för skatt och arbetsgivaravgifter som uppdragstagaren inte betalt i vederbörlig ordning. Det s.k. uppdragsgivaransvaret skulle omfatta preliminär A-skatt och arbetsgivaravgifter som belöpte på den lön som uppdragstagaren utbetalt till anställda för arbetet åt uppdragsgivaren. Ansvaret skulle endast omfatta anställda hos uppdragstagare med vilka uppdragsgivaren stod i ett direkt avtalsförhållande till. Från uppdrags-

givaransvaret undantogs de fall där arbetet utförts av enskild rörelseidkare utan egna anställda, dvs. när uppdragstagaren (betalningsmottagaren) och den person som utfört arbetet var en och samma person. I det senare fallet ansågs att ett bötesstraff skulle utgöra ett tillräckligt påtryckningsmedel för att säkerställa att uppdragsgivaren fullgjorde sin uppgiftsskyldighet.

Enligt promemorian skulle ansvaret mer eller mindre inträda automtiskt när uppgiftsskyldigheten inte fullgjordes i vederbörlig ordning. Från ansvarsområdet undantogs felaktigheter som saknade egentlig betydelse från kontrollsynpunkt, bl.a. mindre felaktigheter i fråga om personuppgifter o.d. Uppdragsgivarens betalningsskyldighet skulle kunna jämkas om det kunde anses uppenbart obilligt att kräva full betalning. Enligt promemorian kunde taxeringslagens bestämmelser om eftergift av skattetillägg och förseningsavgift vara vägledande i det avseendet. Det framhölls dock att eftersom uppgiftsskyldigheten uteslutande åvilade rörelseidkare borde man generellt sett kunna ställa stora krav på uppgiftslämnarna att ha sådana administrativa rutiner och resurser att han kunde fullgöra sina uppgiftsskyldigheter på ett riktigt sätt.

Lag om avdrags- och uppgiftsskyldighet beträffande vissa uppdragsersättningar (AUL)

Enligt 5 § AUL skulle en uppdragsgivare vid utbetalning av ersättning på grund av vissa i lagen angivna uppdrag göra skatteavdrag med 50 procent av utbetald ersättning. Från avdragsskyldigheten undantogs bl.a. uppdrag som avsåg arbeten på schablonbeskattad fastighet. Avdragsskyldighet förelåg inte heller om det av uppdragstagarens faktura bl.a. framgick att denne, i de fall han var en fysisk person, var skyldig att betala preliminär B-skatt respektive i de fall uppdragstagaren var en juridisk person dennes momsregistreringsnummer.

En uppdragsgivare som underlät att göra skatteavdrag enligt 5 § AUL var betalningsskyldig för uppdragstagarens skatt. Ansvaret var utformat på så sätt att uppdragsgivaren var betalningsskyldig för uppdragstagarens skatt för det beskattningsår då ersättningen betalades ut intill det belopp som skulle ha innehållits (12§ AUL).

Småhus- och lägenhetsinnehavare var enligt 8 § AUL skyldiga att i deklarationen lämna uppgift om utbetalda uppdragsersättningar avseende arbeten som utförts på fastigheten eller bostadslägenheten.

Försummade en småhus- eller lägenhetsinnehavare sin uppgiftsskyldighet var han enligt 13 § AUL betalningsskydlighet för uppdragstagarens skatt för det beskattningsår då ersätningen betalades ut intill

ett belopp som svarar mot 50 procent av den oredovisade ersättningen. Medförde den oriktiga uppgiften att att uppdragstagaren inte kunde identifieras förelåg betalningsskyldighet intill ett belopp motsvarande 50 procent av den ersättning som betalts ut.

Vid Lagrådsgranskningen påtalade Lagrådet (prop. 1982/83:11 s 114 f.) att uppdragsgivarens betalningsansvar enligt 8 § kunde medföra ett betalningsansvar för en uppdragsgivare, fastän inkomstbortfallet för det allmänna icke föranletts av underlåtenheten att lämna uppgiften. Det skulle enligt Lagrådet kunna uppstå situationer där det inte förelåg ett orsaksamband mellan uppdragsgivarens försummelse och inkomstförlusten för det allmänna. Lagrådet nämnde det fallet att uppdragstagaren upptagit ersättningen i sin deklarationen men, t.ex. på grund av iråkat obestånd, icke kunnat erlägga skatt som påförts honom i anledning av ersättningen eller annan inkomst. Lagrådet förordade därför att en undantagsbestämmelse infördes enligt vilken betalningsskyldighet inte skulle föreligga om uppdragstagaren upptagit ersättningen i sin självdeklaration.

Vid anmälan av Lagrådets yttrande anförde föredragande statsrådet i denna del bl.a. följande (a. prop. s. 120 f.).

> Bestämmelserna om småhus- och lägenhetsägarnas betalningsskyldighet har som framgår av lagrådsremissen ansetts bör utformas med särskild hänsyn till vikten av att lämnade uppgifter är sanningsenliga. Redan den risk som uppstår för att uppdragstagaren inte deklarerar ersättningen om småhus- eller lägenhetsägaren lämnar oriktiga uppgifter bör leda till en ekonomisk ansvarighet, som omedelbart kan tas i anspråk för att tillgodräkna uppdragstagaren skatt för det beskattningsår då ersättningen betalades ut. Det har med andra ord bedömts befogat att ålägga småhus- och lägenhetsinnehavare en betalningsskyldighet som inträder oberoende av hur uppdragstagaren i det särskilda fallet senare visar sig ha fullgjort sin deklarationsplikt.
>
> ---
>
> Om man, som lagrådet, finner att betalningsskyldigheten kommer att framstå som en inkonsekvent och alltför sträng påföljd i de fall där småhus- eller lägenhetsinnehavaren lämnat oriktig uppgift eller osann försäkran men uppdragstagaren deklarerat ersättningen, har man uppenbarligen inte den syn på de föreslagna bestämmelserna som jag har redovisat här. Man torde då se betalningsskyldigheten som en konsekvens av en effekt som kan inträda om en oriktig uppgift eller en osann försäkran lämnas. Om denna effekt – dvs. underlåtenhet från uppdragstagarens sida att deklarera ersättningen – inte uppkommer bör följaktligen med detta synsätt någon betalningsskyldighet inte föreligga.
>
> Som framgått av vad jag sagt nyss har emellertid förutsättningarna för betalningsskyldighet enligt mitt förslag inte ansetts böra kopplas till en

sådan effekt. Som jag har framhållit i lagrådsremissen är syftet att med att förena småhus- och lägenhetsägarnas uppgiftsskyldighet med en ekonomisk ansvarighet framför allt att uppgiftslämnaren skall ställas inför konsekvenser, som är klara och entydiga och som han vet att han måste ta om det upptäcks att uppgiften varit oriktig.

Jag kan sålunda inte ansluta mig till lagrådets förslag. Jag vill härvid också framhålla att en lösning i enlighet med vad lagrådet har förordat inte bara skulle försvaga betalningsskyldigheten som ett påtryckningsmedel. Den skulle också medföra tillämpningssvårigheter, inte minst med tanke på att tidpunkten för avgivande av deklaration kan vara olika för uppdragsgivare och uppdragstagare.

Gällande rätt

Enligt gällande rätt kan den som betalar ut ersättning för arbete till någon som har åberopat F-skattesedel i ett avtalsförhållande endast i undantagsfall åläggas betalningsansvar för de skatter och socialavgifter som belöper på det arbete uppdragstagaren utfört.

Enligt 40 a § UBL skall om det är uppenbart att ett arbete har utförts under sådana förhållanden att den som utfört arbetet är att anse som anställd hos den som betalar ut ersättningen för arbetet, skall uppdragsgivaren skriftligen anmäla förhållandet till skattemyndigheten om den som tar emot ersättningen åberopar en F-skattesedel.

Om den som i bedriven näringsverksamhet betalar ut ersättning för arbete till någon som har en F-skattesedel inte gjort anmälan enligt 40 a § UBL trots att han varit skyldig att göra det, får uppdragsgivaren åläggas solidariskt betalningsansvar för de skatter och avgifter som uppdragstagaren varit skyldig att betala med anledning av det utförda arbetet (75 c § uppbördslagen resp. 16 § lag om uppbörd av socialavgifter)

Om arbetet utförts av betalningsmottagaren själv, får uppdragsgivaren åläggas betalningsansvar för uppdragstagarens obetalda skatter med ett belopp som svarar mot 60 procent av ersättningen för arbetet. I annat fall, dvs. om arbetet har utförts av personer som är att betrakta som anställda av betalningsgsmottagaren skall det solidariska ansvaret bestämmas till ett belopp som motsvara den skatt som belöper på ersättningen för arbetet.

Har uppdragstagaren fullgjort sina skyldigheter att betala skatt inom föreskriven tid får uppdragsgivaren inte åläggas betalningsskyldighet för dennes skatter och avgifter.

Det solidariska ansvaret är således utformat på olika sätt beroende på om uppdragstagaren själv utfört arbetet i fråga eller om han haft anställda som utfört arbetet. I det förra fallet, t.ex. när en enskild

näringsidkare själv utfört arbetet bestäms uppdragsgivarens solidariska ansvar med hjälp av en schablonbestämmelse. I det senare fallet omfattar uppdragsgivarens solidariska ansvar de skatter och avgifter som uppdragstagaren är ålagd att betala för de av hans anställda som utfört arbetet.

Vid införandet av det solidariska ansvaret uttalade departementschefen (prop. 1991/92:112 s. 110 och s. 183) angående frågan om omfattningen av det solidariska ansvaret när uppdragstagaren själv utfört arbetet att det med hänsyn till att det är fråga om ansvar för F-skattesedelsinnehavarans egen skatt och egenavgifter kan vara mycket svårt att och ibland till och med omöjligt att beräkna den skatt och de avgifter som belöper på en viss arbetsersättning. Departementschefen konstaterade därför att det var nödvändigt att använda en schablonregel. Med 13 § AUL som förebild konstruerades därför regeln på så sätt att betalningsansvaret omfattar F-skattesedelsinnehavarens respektive en handelsbolagsdelägars skatt för det beskattningsår då ersättningen skall tas upp till beskattning intill ett belopp som svarar mot en viss procent av ersättningen.

I de fall arbetet utförts av någon som anlitats av betalningsmottagaren, direkt eller genom en eller flera mellanmän, förutsätts att uppdragstagaren ålagts betalningsskyldighet enligt bestämmelserna i 75 eller 77 § UBL för att samma ansvar skall kunna utkrävas av uppdragsgivaren.

I författningskommentaren till 75 c § UBL (prop. 1991/92:112 s 182 f.) anges att den situation som de nu aktuella bestämmelserna i första hand syftar till att reglera är när någon med en F-skattesedel anlitas för ett arbete som utförs under samma ledning och på samma sätt som gäller för utbetalarens övriga anställda. Vidare betonas att det solidariska ansvaret förutsätter att det har varit uppenbart att ersättningen utgjorde anställningsinkomst hos mottagaren. Enligt departementschefen har skattemyndigheten i första hand att ta ställning till om anställningsförhållandet varit uppenbart för en arbetsgivare i allmänhet. Myndigheten bör dock också kunna ta hänsyn till vilka möjligheter den aktuella utbetalaren haft att bedöma anställningsfrågan.

Pågående reformarbete

I regeringens förslag till skattebetalningslag föreslås att bestämmelserna i nuvarande 75 c §, 75 d § UBL och 16 § och 18 § USAL i aktuellt hänseende ersätts av en bestämmelse (12 kap. 3 § i lagförslaget) med följande lydelse.

3 § Om någon, som i sin näringsverksamhet betalar ut ersättning för arbete till en F-skattedelsinnehavare, inte gjort anmälan enligt 5 kap 7 §, får skattemyndigheten besluta att också utbetalaren är skyldig att betala skatten för ersättningen och räntan på skatten.

I de fall arbetet utförts av betalningsmottagaren själv eller när ett handelsbolag är betalningsmottagare, av en delägare i bolaget får beslutet avse högst ett belopp om 60 % av ersättningen för arbetet

Med anmälan enligt 5 kap. 7 § avses sådan anmälningsskyldighet som för närvarande regleras i 40 a § UBL.

Enligt 12 kap. 4 § i lagförslaget får ansvar enligt 3 § inte göras gällande i de fall betalningsmottagaren själv betalt skatter och avgifter inom föreskriven tid eller om skattekravet bortfallit på grund av preskription.

Om synnerliga skäl finns kan det solidariska ansvaret helt eller delvis efterges (13 kap. 1 § lagförslaget).

I jämförelse med det nuvarande solidariska ansvaret har tillämpningsområdet utvidgas i de fall att arbetet utförts av någon annan än betalningsmottagaren så till vida att det nuvarande kravet på att betalningsskyldighet skall ha ålagts betalningsmottagaren eller någon annan som varit arbetsgivare åt den som utfört arbetet enligt 75 § eller 77 § har slopats. Övriga ändringar är av redaktionell karaktär.

Utformningen av sanktions- och ansvarsreglerna

Allmänna utgångspunkter

Syftet med den utvidgade uppgiftsskyldigheten är som framgår av vad jag tidigare anfört att tillskapa bättre förutsättningar för skattemyndigheten att bedriva effektiv kontrollverksamhet och säkerställa att skatter och avgifter redovisas och betalas i uppdragsförhållanden. För att uppnå syftet med uppgiftsskyldigheten krävs att den efterlevs. Som inledningsvis anförts kan man antingen ha sanktionsbestämmelser som sanktionerar underlåtenheten att lämna föreskriven uppgift eller införa ett utvidgat uppdragsgivaransvar, enligt vilket uppdragsgivaren – under vissa förutsättningar – kan göras ansvarig för skatter och avgifter som primärt skall betalas av uppdragstagaren. Det finns även anledning att undersöka om det är lämpligt att kombinera dessa olika former av sanktioner.

Om straffsanktion

Jag föreslår inga ändringar i skattebrottslagen med anledning av förslaget till uppgiftsskyldighet i entreprenadförhållanden. Det ligger

närmast till hands att sanktionera en underlåtenhet att lämna förevarande slag av uppgift med stöd av bestämmelserna om skatteredovisningsbrott. En förutsättning för att dessa bestämmelser skall kunna tillämpas är att uppgiften har betydelse för skyldigheten att betala skatt.

Även om huvudsyftet med den nu aktuella kontrolluppgiften är att tjäna som underlag för skattemyndighetens kontrollarbete, har den i förlängningen också betydelse för fastställandet av ett korrekt beskattningsunderlag hos uppdragstagaren. Underlåtenhet att lämna förevarande slag av kontrolluppgift bör därför kunna sanktioneras med stöd av bestämmelserna om skatteredovisningsbrott.

Det kan hävdas att det för att uppnå en bättre preventiv effekt skulle vara önskvärt att införa en annan straffskala än den som för närvarande gäller för skatteredovisningsbrotten eller eventuellt t.o.m. tillskapa ett särskilt institut som enbart tar sikte på underlåtenhet att lämna förevarande typ av kontrolluppgift. Man skulle t.ex. kunna överväga om det är lämpligt att skärpa oaktsamhetskravet genom att stipulera att det i vårdslöshetsfallen är tillräckligt att uppgiftslämnaren varit vårdslös i stället för grovt vårdslös.

Lämpligheten av att införa någon fom av särlösning i skattebrottslagen för dessa uppgifter kan dock starkt ifrågasättas. En sådan ändring måste i varje fall föregås av en omfattande analys som faller utanför ramen för mitt uppdrag.

Benägenhet att till åklagare anmäla brott mot föreskrifter om uppgiftsskyldlighet enligt LSK har varit svag. Jag vill därför betona vikten av att misstankar om brott av denna karaktär utreds och sanktioneras.

Om administrativa sanktioner

Förslag: Administrativ sanktion utformad som en proportionell förseningsavgift föreslås.

Har den uppgiftsskyldige försummat att i rätt tid lämna föreskriven kontrolluppgift skall avgift tas ut med ett belopp motsvarande två procent av det utbetalda belopp som inte redovisats på kontrolluppgiften.

Föreligger synnerliga skäl skall den uppgiftsskyldige helt eller delvis kunna befrias från avgiften.

Förseningsavgift

Vad först gäller frågan om sanktionen bör utformas som en förseningsavgift efter förebild av bestämmelserna om förseningsavgift i t.ex. taxeringslagen kan följande anföras.

En sådan sanktion skulle tas ut med ett fast belopp som är oberoende av storleken på den ersättning uppdragsgivaren betalt ut och om uppdragstagaren fullgjort sina skyldigheter i skatte och avgiftshänseende. Avgiften kan rimligen inte tas ut med större belopp än de förseningsavgifter som tas ut i andra sammanhang. Eventuellt kan förseningsavgiften differentieras på så sätt att den trappas upp ju mer försenad kontrolluppgiften är. Ett sådant påtryckningsmedel torde vara tillräckligt för att förmå flertalet uppgiftslämnare att i tid lämna föreskriva uppgifter. Däremot får anses uppenbart att en sanktion av aktuell storlek är otillräcklig som påtryckningsmedel för att förmå uppdragsgivare, som i samråd med uppdragstagare tillskapat konstruktioner i syfte att undandra staten skatter- och avgifter att lämna avgifter. Med beaktande härav anser jag inte att en förseningsavgift utgör ett tillräckligt kraftfullt påtryckningsmedel för att säkerställa att syftet med uppgiftsskyldigheten uppnås. Till saken hör också att införandet av en förseningsavgift vid försenade kontrolluppgifter inte enbart aktualiseras för förevarande slags kontrolluppgifter. Jag föreslår därför inte någon särreglering för dessa kontrolluppgifter. Frågan om införandet av en generell förseningsavgift behandlas i annat avsnitt.

Alternativa utformningar av en administrativ sanktion

En sanktion som utformas efter mönster av skattetilläggsbestämmelserna skulle innebära att sanktionen görs beroende av den utbetalda ersättningens storlek och att den skall utgå med en viss procent av utbetald ersättning.

Skattetilläggssanktionen tar sikte på om uppgiftslämnaren själv undgått beskattning genom underlåtenheten att lämna uppgift eller genom att ha lämnat oriktig uppgift. I förevarande hänseende är syftet dock att sanktionera en underlåtenhet att lämna en uppgift som har betydelse för annans beskattning.

Skall sanktionen vid utebliven kontrolluppgift utformas efter mönster av skattetillägget finns två alternativ:

1. Sanktionen utgår oavsett om uppdragstagaren fullgör sina skyldigheter i skatte- och avgiftshänseende, dvs. sanktionen kopplas enbart till uppgiftslämnandet som sådant. 2. Sanktionen görs beroende av om uppdragstagaren fullgör sina skyldigheter i skatte- och avgiftshänseende.

I det förra fallet skulle således vara tillräckligt att föreskriven uppgift inte lämnats i rätt tid för att underlåtenheten att lämna uppgiften skulle kunna sanktioneras. I det senare fallet skulle därutöver

krävas att uppdragstagaren inte fullgjort sina skyldigheter i skatte- och avgiftshänseende. Den senare sanktionen skulle således bära drag av ett solidariskt ansvar för uppdragstagarens skatt. Till skillnad från ett solidariskt ansvar skulle dock den administrativa sanktionen beräknas på ett underlag motsvarande hela det oredovisade beloppet som utbetalts av uppdragsgivaren oavsett om det avser ersättning för arbete eller annat, t.ex. material.

För att sanktionen skall vara tillräckligt kraftfull för att avskräcka uppgiftsskyldiga från att medvetet underlåta att fullgöra uppgiftsskyldigheten i syfte att försvåra skattemyndighetens kontrollarbete torde krävas att avgiften tas ut med åtminstone 20 eller 40 procent av utbetalt belopp. Om avgiften tas med en alltför hög procentsats kan å andra sidan detta i vissa situationer medföra att sanktionen beloppsmässigt kan komma att överstiga de undanhållna skatterna. Jag tänker då närmast på situationen att uppdragstagaren i mer eller mindre utsträckning fullgjort sina skyldigheter i skatte- och avgiftshänseende eller att den oredovisade utbetalning som skall sanktioneras huvudsakligen avser ersättning för annat än arbete. En sådan konsekvens av sanktionen kan i högsta grad ifrågasättas. Vidare skulle en administrativ sanktion som görs beroende av om uppdragstagaren betalt de skatter och avgifter som är hänförliga till uppdraget inte utgöra något verkningsfullt påtryckningsmedel i de fall uppdragstagaren saknar fast driftställe i landet och varken är skattskyldig i landet eller är skyldig att göra skatteavdrag eller betala arbetsgivaravgifter här i landet.

En annan nackdel med en sådan utformning av sanktionen är att den till sin karaktär blir schablonmässig. För att tillgodose den enskildes rättssäkerhet torde därför krävas att relativt vida möjligheter till befrielse från avgiften införs. En sådan utformning av befrielsegrunderna skulle i likhet med det tidigare diskuterade dispensförfarandet, öka risken för olikformig behandling och godtycke.

Vid en samlad bedömning anser jag därför att det inte är lämpligt att utforma en administrativ sanktionen på sådant sätt att den görs beroende av om uppdragstagaren fullgör sina åligganden i skatte- och avgiftshänseende. Det ligger i stället närmast till hands att en sådan sanktionsform utformas som ett solidariskt ansvar för uppdragstagarens skatt.

En utformning av den administrativa sanktionen som enbart tar sikte på om kontrolluppgift lämnats i rätt tid, dvs. att den görs oberoende av om uppdragstagaren fullgör sina skyldigheter i skatte- och avgiftshänseende är därför att föredra framför den ovan beskrivna modellen. Förutom att det inte skulle vara nödvändigt att undersöka om uppdragstagaren fullgjort sina skyldigheter i skatte- och avgifts-

hänseende med anledning av de ersättningar som betalats ut i det aktuella uppdraget, skulle en sådan sanktion vara mer förutsebar för uppgiftslämnarna i den meningen att han vet med sig att redan underlåtenheten att lämna uppgiften kommer att sanktioneras.

Från RSV har framhållits att avgiften i vart fall bör bestämmas till 10-20 procent av den oredovisade ersättningen för att den skall få tillräckligt preventiv effekt.

Med anledning därav får jag anföra följande.

Om avgiftens storlek skullle bestämmas till ett belopp motsvarande uppemot 20 procent av det utbetalda beloppet skulle detta få till följd att en försumlig uppgiftslämnare kan komma att påföras mycket stora avgiftsbelopp. Eftersom sanktionen skulle göras oberoende av om några skatter- och avgifter undanhållits till följd av uppdragsförhållandet och enbart utgå på den grunden att utbetalningen inte redovisats på kontrolluppgift kan enligt min mening en så kraftfull sanktion inte betraktas som acceptabel. Avgiftens storlek kan därför rimligen inte bestämmas till större belopp än någon eller några procent av den oredovisade ersättningens storlek. Redan risken av att påföras en sanktion i den storleksordningen torde dock vara tillräckligt för att förmå det stora flertalet uppgiftsskyldiga att fullgöra sin uppgiftsskyldighet. Jag förordar därför att avgiften läggs på en sådan nivå.

Vid en samlad bedömning anser jag att avgiftens storlek lämpligen bör bestämmas till två procent av den oredovisade ersättningens storlek. Avgiften, som närmst är att betrakta som en proportionell förseningsavgift, kommer således att tas ut om en uppgiftsskyldig försummar att fullgöra sin uppgiftsskyldighet inom föreskriven tid och beräknas på den del av ersättningen som inte redovisats i kontrolluppgiften.

Efter mönster av bestämmelsen i 13 kap. 1 § bör införas en möjlighet till befrielse från avgiften om det finns synnerliga skäl. Skäl att införa generösare befrielsegrunder saknas enligt mening.

Någon möjlighet till självrättelse bör inte införas. Om kontrolluppgift lämnas för sent får prövas om sådana omständigheter är för handen att den uppgiftsskyldige kan befrias från avgiften på den grunden att synnerliga skäl är för handen.

Förseningsavgiften kommer dock inte att utgöra ett tillräckligt påtryckningsmedel för att förmå uppgiftsskyldiga som i samråd med uppdragstagaren tillskapat konstruktioner för att undgå skatt, eller av annan anledning funnit skäl att underlåta att lämna kontrolluppgift i syfte att försvåra skattemyndighetens kontroll, att lämna kontrolluppgift. Med anledning därav bör avgiften kompletteras med andra sanktionsmedel.

Ansvar för annans skatt

Förslag: Har den uppgiftsskyldige försummat att lämna föreskriven kontrolluppgift skall han under vissa förutsättningar kunna göras ansvarig för de skatter och avgifter uppdragstagaren underlåtit att betala.

Allmänt

Om uppdragsgivarens ansvar för uppdragstagarens skatter och avgifter görs beroende av om uppdragstagaren fullgjort sina åligganden i skatte- och avgiftshänseende avseende det arbete som nedlagts i uppdragsförhållandet kan ett sådant ansvar rimligen inte aktualiseras på annat sätt än som ett solidariskt betalningsansvar för de skatter och avgifter som är hänförliga till de ersättningar som uppdragstagaren utbetalt med anledning av det uppdrag som uppdragsgivaren ersatt honom för, dvs. de skatter och avgifter som uppdragstagaren primärt har att betala.

En sådant ansvar skulle i viss utsträckning kunna utformas efter mönster av gällande bestämmelser avseende det utvidgade ansvar som följer om en uppdragsgivare inte gjort en enligt 40 a § UBL föreskriven anmälan (jfr 5 kap. 7 § förslag till skattebetalningslag).

I likhet med det nuvarande solidariska ansvaret skulle det vara nödvändigt att göra åtskillnad mellan de fall när betalningsmottagaren (uppdragstagaren) låter anställd personal utföra arbetet och de fall när betalningsmottagaren är samma person som utför arbetet. I det senare fallet vanligtvis enmansföretagare.

Till skillnad från det nuvarande solidariska betalningsansvaret, enligt vilket skattemyndigheten har möjlighet att bortse från F-skattesedeln utifrån de faktiska omständigheterna i uppdragsförhållandet, skulle skattemyndigheten i förevarande fall bortse från F-skattesedeln i de fall utebetalda ersättningar inte redovisats i kontrolluppgiften.

Ansvarsbestämmelserna skulle i väsentliga delar kunna utformas efter mönster av de ansvarsbestämmelser som föreslogs i Ds Fi 1976:4 och sedermera kom att införas för småhus- och lägenhetsinnehavare i AUL.

Principiella frågor

En ordning där en uppdragsgivare kan åläggas betalningsansvar för skatter och avgifter som han enligt gällande rätt inte kan åläggas något ansvar för kan kritiseras.

För det första skulle detta som ovan påtalats innebära att ett utvid-

gat uppdragsgivaransvar tillskapas.

Ett sådant ansvar kan – framför allt efter F-skattereformen och upphävandet av AUL – också kritiseras på den grunden att det är främmande att koppla betalningsansvaret för skatter och avgifter till andra omständigheter än skattsedelsinnehavet.

I förarbetena till 1993 års F-skattereform (prop. 1991/92:112) betonas också att det bör krävas starka skäl för att urholka betydelsen av en i ett uppdragsförhållande åberopad F-skattesedel och dess rättsverkningar avseende uppdragsgivarens ansvar för uppdragstagarens skatter och avgifter.

Frågan är därför om det trots allt finns fog för att urholka betydelsen av en F-skattesedel i ett uppdragsförhållande.

Vad först gäller frågan om att knyta ett eventuellt betalningsansvar till andra omständigheter än de faktiska omständigheterna i uppdragsförhållandet kan konstateras att det efter F-skattereformen inte är de faktiska omständigheterna som avgör vem som kan göras ansvarig för betalning av skatter och avgifter utan om uppdragstagaren innehar en F-skattesedel. De rättsverkningar man låtit knyta till F-skattesedeln innebär således ett avsteg från det tidigare gällande arbetsgivar/arbetstagar-begreppet i skatte- och avgiftssammanhang.

Vad gäller behovet av att kunna säkerställa att erforderliga uppgifter lämnas bör detta avvägas mot risken för att uppdragsgivaren drabbas av ett utvidgat ansvar för skatter och avgifter trots att en F-skattesedel åberopats i uppdragsförhållandet.

Vid den avvägningen kan inledningsvis följande anföras.

Som tidigare nämnts förekommer att uppdragsgivare och uppdragstagare i samråd tillskapar uppdragskonstruktioner för att undanhålla staten skatte- och avgiftsintäkter. Efter F-skattereformen är möjligheten att ålägga en uppdragsgivare ansvar för skatter och avgifter som belöper på ersättningar som betalats ut med anledning av uppdraget mindre än före reformen. Oseriösa parter kan således i skydd av en F-skattesedel vidta skatteundandragande åtgärder. Det kan därför hävdas att F-skattesedeln i viss utsträckning "legitimerar" eller i vart fall underlättar skatteundandragande.

I de fall uppdragsförhållandet sträcker sig flera led saknar vanligtvis uppdragsgivaren möjlighet att bedöma om en uppdragstagare några led längre ned i uppdragskedjan gör sig skyldig till skatteundandragande. Däremot torde en uppdragsgivare som står i direkt avtalsförhållande med den oseriösa uppdragstagaren i flertalet fall inte vara ovetande om att denne gör skyldig till skattefusk.

Med hänsyn till F-skattesedels rättsverkningar och de stränga bevis-krav (uppenbarhetsekvisitet) som uppställs för att man skall kunna

bortse från en F-skattesedel i ett uppdragsförhållande kan således hävdas att inte heller en seriös uppdragsgivare har anledning att bry sig över om uppdragstagaren fullgör eller inte fullgör sina skyldigheter i skatte- och avgiftshänseende.

Enligt min mening bör man vid avvägningen om ett solidariska ansvaret är en lämplig sanktion beakta att det solidariska ansvaret kan komma att aktualiseras i fall där uppdragsgivaren före F-skattereformen skulle ha kunnat ålagts ansvar för skatter och avgifter. I det fallet är således inte fråga om en utvidgning av det traditionella arbetsgivar/arbetstagartbegreppet som fanns före F-skattereformen. Vidare kommer det utvidgade ansvaret att kunna göras gällande mot arbetsgivare som i skydd av F-skattesedeln tillskapat uppdragskontruktioner för att undgå att betala skatt och avgifter.

I ovan nämnda situationer anser jag behovet av uppgiftsskyldigheten verkligen efterlevs väl överväger risken för att en försumlig uppgiftsskyldig kan komma att åläggas ett solidariskt ansvar.

Jag anser inte heller att det solidariska ansvaret väcker betänkligheter i de fall där en uppdragsgivare underlåter att lämna kontrolluppgift trots att han är medveten om eller i vart fall har anledning att misstänka att uppdragstagaren undanhåller skatter och avgifter med anledning av det arbete som utförs.

Det också anledning att beakta under vilka former dessa uppdrag utförs. Vanligtvis utförs de i projektform på en och samma arbetsplats. Uppdragsgivaren har vanligtvis god kännedom om uppdragstagaren och är ofta på grund av av kollektivavtal eller på annan grund skyldig bl.a. att förhandla med fackförening eller inhämta beställarens godkännande innan en underentreprenör anlitas. Det kan i dessa fall därför hävdas att det utvidgade uppdragsansvaret i form av ett sekundärt arbetsgivaransvar inte är helt onaturligt.

Uppdragsgivaren behöver varken undersöka uppdragstagarens ekonomiska förhållanden eller göra en prövning av formen för uppdragets genomförande (jfr 40 a § UBL) för att säkerställa att han inte kan skall drabbas av ett solidariska ansvar. Det räcker således att han lämnar föreskriven kontrolluppgift. Om en uppdragsgivare inte har tilltro sin egen förmåga att lämna föreskrivna kontrolluppgifter kan han t.ex. i uppdragsavtalet tillförsäkra sig visst skydd mot ansvaret genom att kräva säkerhet eller motsvarande.

Trots att man i allmänhet måste kunna uppställa höga krav på att en näringsidkare att han har administrativa rutiner som säkerställer att han fullgör sina uppgiftsskyldigheter på ett riktigt sätt bör en försumlig uppgiftslämnare under vissa förutsättningar kunna undgå att åläggas ett solidariskt ansvar. Bl.a. kan svårigheter uppkomma att i det enskilda

fallet avgöra om en utbetald ersättning omfattas av uppgiftsskyldigheten. Det kan också i andra situationer anses anses oskäligt att ålägga en försumlig uppdragsgivare ett solidariskt ansvar. Mot bakrund av vad jag ovan anfört anser jag att behovet
av att säkerställa att uppgiftsskyldigheten efterlevs rättfärdigar att ett solidariskt ansvar skall kunna aktualiseras om den uppgiftsskyldige brister i sin uppgiftsskyldighet.

Närmare om utformningen av det solidariska ansvaret m.m.

Allmänt

Som tidigare framhållits är inte minst i praktiskt hänseende att föredra om ansvarsbestämmmelserna i möjligaste mån kan utformas med ledning av de nuvarande bestämmelserna om solidariskt betalningsansvar. I likhet med det nuvarande solidariska ansvaret kommer förevarande ansvar inte att kunna utkrävas om uppdragstagaren fullgör sina skyldigheter att betala skatter och avgifter.

Omfattningen av ansvaret

Om arbetet utförts av annan än betalningsmottagaren

I de fall uppdragstagaren (betalningsmottagaren) anlitat anställda för att utföra arbetet skall ett beslut om solidariskt ansvar kunna omfatta dels de preliminära skatter som belöper på av uppdragstagaren utbetald ersättning som han varit skyldig att göra skatteavdrag på, dvs. A-skatt och i förekommande fall skatt enligt lagen (1991:568) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta samt de arbetsgivaravgifter som belöper på av uppdragstagaren utbetalda ersättningar med anledning av det uppdrag han erhållit fråm uppdragsgivaren.

Har uppdragstagaren för utförandet av uppdraget anlitat en juridisk person som saknar F-skattesedel kan det solidariska ansvaret även kan komma att omfatta det skatteavdrag som uppdragstagaren skulle ha gjort på utbetalningarna till den juridiska personen.

I de fall uppdragstagaren saknar fast driftställe i landet kan det solidariska ansvaret inte omfatta källskatten. Däremot kan uppdragsgivaren göras solidarisk betalningsansvarig för de arbetsgivaravgifter som den utländska uppdragstagaren i förekommande fall haft att betala för arbetstagare som är bosatta i Sverige.

Förutom i de fall då någon uppgift inte lämnats kan ansvar aktuali-

seras, när uppgift visserligen lämnats men den inte upptar hela det utbetalda beloppet. I det senare fallet begränsas ansvaret till de skatter och avgifter som är hänförliga till det utelämnade beloppet.

Om arbetet utförts av uppdragstagarens anställda har skattemyndigheten att fastställa sambandet mellan de av uppdragstagaren oredovisade skatterna och avgifterna och det uppdrag som den oredovisade ersättning avsåg. Ansvar kan således enbart göras gällande för de skatter och avgifter som är hänförliga till löner och motsvarande som betalts ut med anledning av det uppdrag som den oredovisade ersättningen avsåg. Detta torde i regel inte ge upphov till några problem.

I de fall uppdragstagaren haft olika uppdragsgivare, av vilka några lämnat uppgift på utbetald ersättning, medan andra inte lämnat uppgift, eller om uppdragsgivaren lämnat uppgift för ett kvartal men inte lämnat uppgift för ett senare kvartal har skattemyndigheten att fastställa i vilken utsträckning de oredovisade skatterna och avgifterna är hänförliga till den aktuella uppdragsersättningen. I de fallen kan uppstå situationer när det är svårt att fastställa i vilken omfattning de av uppdragstagaren undanhållna skatterna och avgifterna är hänförliga till ett specifikt uppdrag. Det är därför nödvändigt att komplettera ansvarsbestämmelsen med en möjlighet att bestämma ansvaret efter vad som framstår som skäligt.

Till belysande av det ovan anförda kan följande exempel nämnas.

En uppdragstagare (betalningsmottagare) har tre uppdragsgivare. Uppdragsgivarna har vardera betalt ut 1 milj. kr i ersättning för utfört arbete till uppdragstagaren. Uppdragsförhållandena avser huvudsakligen tillhandahållande av arbetskraft. Två av uppdragsgivarna lämnar föreskriven uppgift, medan den tredje uppdragsgivaren försummar att lämna kontrolluppgift.

Uppdragstagaren har delvis anlitat okända arbetstagare (svart arbetskraft) och delvis vit arbetskraft, för de senare arbetstagarna har han redovisat skatter och avgifter. Underlag saknas för att avgöra vilka av uppdragstagarens anställda som arbetat hos den uppdragsgivare som inte lämnat föreskriven uppgift. I det fallet kan först konstateras att ansvar inte kan utkrävas med större belopp än som motsvarar den ersättning som den försumliga uppdragsgivaren inte redovisat och som kan antas avse ersättning för arbete. Därefter får i avsaknad av annat underlag betalningsmottagarens arbetskraft – såväl den vita som svarta – proportioneras på de olika uppdragen. I skälighetsbedömningen ligger naturligtvis att proportioneringar av aktuellt slag skall jämkas om det framkommer omständigheter som tyder på att uppdragstagaren vid utförandet av uppdraget för den försumliga uppdragsgivaren i större utsträckning än vid utförandet av övriga uppdrag redovisat skatt och avgifter för den anlitade arbetskraften.

Om arbetet utförs av betalningsmottagaren själv

I de fall den ersättning som skulle ha redovisats i uppgiften betalts ut till samma person som utfört arbetet skulle en ansvarsbestämmelse som utformas efter mönster av gällande bestämmelse om solidariskt ansvar innebära att det solidariska ansvaret omfattar uppdragstagarens skatt inklusive egenavgifter för det beskattningsår då ersättningen betalts ut med ett belopp motsvarande högst 60 procent av den i uppgiften oredovisade ersättning till den del den avser ersättning för arbete.

I Ds Fi 1976:4 föreslogs att det solidariska ansvaret inte skulle omfatta de situationer när uppdraget utförts av en enskild näringsidkare.

I det föregående har Lagrådets kritik i samband med införandet av ansvarsbestämmelsen i AUL berörts.

De belopp som undanhålls i uppdragsförhållanden när en enskild näringsidkare eller ett en delägare i ett handelsbolag utför arbetet för uppdragsgivarens räkning är det enskilda fallet i regel betydligt mindre än när arbetet utförs av kända eller okända arbetstagare till en betalningsmottagare. Vidare torde den föreslagna beloppsgränsen på ett basbelopp medföra att flertalet av de ersättningar som betalas ut i uppdragsförhållanden där uppdragstagaren och betalningsmottagaren är en och samma person falla utanför uppgiftsskyldigheten. Troligen kan också oseriösa uppdragsförhållanden där uppdraget utförs av enskild näringsidkare i större utsträckning än i örviga fall angripas med det nuvarande solidariska ansvaret. Behovet av ett solidariskt uppdragsgivaransvar är således inte lika påtagligt i dessa fall.

Vid en avvägning mellan behovet av en verkningsfull ansvarsregel och de betänkligheter en schablonbestämmelse av aktuellt slag väcker anser jag att man inte bör låta det nu föreslagna solidariska ansvaret omfatta situationer när betalningsmottagaren och uppdragstagaren är en och samma person. I stället bör i de fallen den föreslagna adminstrativa sanktionen anses som ett tillräckligt påtryckningsmedel för att uppdragsgivaren skall lämna föreskriven uppgift.

Den uppgiftsskyldiges "avsikt"

För att säkerställa att försumliga uppgiftslämnare som inte medvetet anlitat oseriöa uppdragstagare och kan anföra ursäktliga skäl till för varför han "glömt" att lämna den föreskrivna uppgiften inte drabbas av ansvarsbestämmelsen bör ansvaret kompletteras med ett subjektivt rekvisit.

Även om det åligger en näringsidkare att fullgöra sin uppgiftsskyldighet kan dennes försumlighet bero på andra andra orsaker än att han försökt försvåra skattemyndighetens kontroll av det aktuella upp-

dragsförhållandet. I AUL och förslaget i Ds Fi 1976:4 kompletterades ansvarsregeln med en möjlighet till befrielse från ansvar. Befrielsegrunderna var i stor utsträckning utformade efter mönster av bestämmelserna om eftergift av sådana skattetillägg och förseningsavgifter som kan påföras med stöd av bestämmelserna i taxeringslagen.

I förslaget till skattebetalningslag skärps de nuvarande förutsättningarna för att kunna efterge ett betalningsansvar. Enligt förslaget krävs att synnerliga skäl föreligger (13 kap. 1 §). En sådan befrielsegrund är enligt min mening inte tillräckligt för att tillgodose uppdragsgivarens rättssäkerhet. Å andra sidan bär det för långt att kräva att skattemyndigheten skall visa att uppgiftslämnaren uppsåtligen i syfte att försvåra skattekontrollen av uppdragsförhållandet underlåtit att lämna föreskriven uppgift för att det solidariska ansvaret skall kunna göras gällande.

Eftersom det är uppgiftslämnaren själv som bäst vet och kan förklara varför han försummat att lämna föreskriven uppgift förefaller det naturligast att komplettera ansvarsregeln med en bestämmelse som ger uppgiftslämnaren en möjlighet att exculpera sig från ansvar.

Bestämmelsen bör lämpligen utformas på så sätt att om den uppgiftsskyldige kan göra sannolikt att underlåtenheten att lämna kontrolluppgift inte syftade till att försvåra skattemyndighetens kontroll eller att försumligheten inte berodde på grov oaktsamhet från hans sida bör anvar inte utkrävas.

Rättelse av uppgift

Som framgått föreslås att uppgiften skall lämnas senast den sista dagen i månaden närmast efter utgången av kvartal då ersättningen betalts ut.

Fråga uppkommer vad som skall gälla om uppdragsgivaren visserligen lämnar en uppgift men för sent.

En för sent lämnad uppgift bör befria en uppdragsgivare från eventuellt ansvar under förutsättning att "rättelsen" kan betraktas som frivillig. Med rättelse förstås således såväl att den uppgiftsskyldige rättar en oriktig uppgift i en redan lämnad uppgift som att han i efterhand lämnar uppgift avseende en tidigare oredovisad ersättning.

Har uppdragsgivaren innan det kommit till hans kännedom att skattemyndigheten t.ex. påbörjat en granskning av aktuellt uppdragsförhållande eller av uppdragstagarens förhållanden lämnat en korrekt kontrolluppgift kan han inte åläggas ett solidariskt ansvar. Ledning till stöd för vad som som är att betrakta som frivillig rättelse i detta avseende kan hämtas från rättspraxis avseende frivillig rättelse av oriktig uppgift i bl.a. taxeringshänseende.

Regress

En uppdragsgivare som åläggs betalningsansvar på solidarisk grund skall ha möjlighet till regressrätt gentemot uppdragstagaren. När uppdragsgivaren väl betalt påförd skatt kan han kräva uppdragstagaren på beloppet (jfr 12 kap. 10 § regeringens förslag till skattebetalningslag). Regressfordran får drivas in på det sätt som gäller för indrivning av skatt (12 kap. 12 § regeringens förslag till skattebetalningslag).

Befrielse från ansvaret

Som ovan påtalats bör en möjlighet att befria uppdragsgivaren från ansvar föreligga. Med hänsyn att ansvarsregeln föreslås kompletteras med en bestämmelse som ger en försumlig uppgiftslämnare möjlighet att exculpera sig från ansvar saknas behov att för förevarande fall av ansvar införa vidare befrielsegrunder än de som följer av förslaget i 13 kap. 1 § skattebetalningslagen, se ovan.

Förfarandet

Beslutsordningen

Beslut om solidariskt ansvar i de fall en uppdragsgivare underlåtit att göra anmälan enligt 40 a § UBL fattas av skattemyndigheten i första instans.

En för beskattningsförfarandet grundläggande princip är att beskattningsbeslut skall fattas av skattemyndigheten i första instans. Med hänsyn härtill och då det inte kan anses föreligga sådana rättssäkerhetsskäl eller andra särskilda som medför att förevarande typ av beslut skall fattas av förvaltningsdomstol som första instans saknas skäl att frångå den grundläggande principen att beslut om solidariskt ansvar skall fattas av skattemyndigheten.

Övrigt

Ett beslut om solidariskt ansvar innebär att skattemyndigheten fattar ett beskattningsbeslut (jfr 11 kap. 1 § p. 1 i regeringens förslag till skattebetalningslag) som kan omprövas och överklagas. Beslutet i sig är dock inget omprövningsbeslut varför fristerna för omprövning och förutsättningarna för efterbeskattning inte skall tillämpas när skattemyndigheten fattar ett beslut om solidariskt betalningsansvar. De formella förutsättningar för att kunna fatta ett sådant beslut följer i stället av 12 kap. 4 § i förslaget till skattebetalningslag, se ovan.

Det kan uppstå situationer när förutsättningarna att utkräva solida-

riskt ansvar förligger såväl på den grunden att uppdragsgivaren inte anmält att uppdragsförhållandet är att betrakta som ett anställningsförhållande som på den grunden att uppgift om utbetald ersättning inte lämnats.

Till undvikande av sådana lagkonflikter bör föreskrivas att det senare ansvaret är subsidiärt i förhållande till det förra.

Europakonventionen

Fråga har väckts om ett ansvar för annans skatt i ett fall som detta skulle kunna stå i strid med bestämmelserna i den Europiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, och då närmast skyddet för äganderätten i första tilläggsprotokollets artikel 1.[1]

Enligt Europadomstolens praxis har man vid prövningen om brott mot artikeln föreligger att ta ställning om det föreligger en rimlig balans mellan de medel som använts och de mål som eftersträvas av en stat och om balansen mellan allmänna och enskilda intressen är rättvis. Utgångspunkten är dock att staten har ett stort tolkningsutrymme.

Fråga infinner sig också hur det nu diskuterade solidariska ansvaret förhåller sig till artikel 6 i Europakonventionen. Enligt artikel 6 tillförsäkras den enskilde en opartiskt prövning av rättsliga anspråk när fråga är om en tvist om en civil rättighet eller skyldighet eller en anklagelse för brott. Jag har i delbetänkandet Artikel 6 i Europakonventionen och skatteutredningen (SOU 1996:116) redovisat hur begreppen civila rättigheter och skyldigheter tolkats vid tillämpningen av artikeln och analyserat hur bl.a. olika administrativa sanktioner inom skatteförfarandet förhåller sig till Artikel 6 samt redogjort för de rättssäkerhetsgarantier som omfattas av artikeln.

Vad först avser frågan om det solidariska ansvaret kan anses vara förenligt med skyddet för äganderätten i första tilläggsprotokollets artikel 1 bedömer jag att behovet av att de uppgiftsskyldiga fullgör uppgiftsskyldigheten är av avgörande betydelse för att skatteförvalt-

[1]Artikeln har följande lydelse: Envar fysisk eller juridisk person skall ha rätt till respekt för sin egendom. Ingen må berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som angives i lag och av folkrättens allmänna grundsatser.

Ovanstående bestämmelser inskränka likväl icke en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner erforderligt för att reglera nyttjandet av viss egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse eller för att säkerställa betalning av skatter och andra pålagor eller av böter och viten.

ningen skall kunna kontrollera och säkerställas att skatter och avgifter betalas i de fall uppdragsförhållandena utnyttjas i försök att undandra staten inkomster. Med beaktande härav och då frågan är om ett utvidgat uppdragsgivaransvar, som uppdragsgivaren kan frånhända sig genom att lämna föreskriven uppgift samt till bestämmelserna om regressrätt gentemot betalningsmottagaren och uppgiftslämnarens möjligheter att exculpera sig från ansvar och möjligheterna till befrielse från ansvar anser jag inte att att tilläggsprotokollets artikel 1 lägger hinder i vägen för införandet av ett solidariskt betalningsansvar i nu diskuterat avseende.

Vad avser förfarandets förhållande till artikel 6 anser jag mot bakgrund av de slutsatser jag redovisat i delbetänkandet avseende bl.a. skattetilläggs- och förseningsavgiftsförfarandets förhållande till artikel 6 (bet. s. 63 f.) att övervägande skäl talar för ett förfarande varigenom en uppdragsgivare görs ansvarig för skatt som primärt åligger dennes uppdragstagare att betala inte omfattas av artikeln.

Bilaga 4

En undersökning av restförda företag i olika branscher samt införande av branschkodning av REX-registret

av professor *Dan Magnusson*

1. Bakgrund

I uppsatsen redovisas en undersökning av näringsidkares restförda skatter och avgifter med indelning på olika branscher. Syftet är att undersöka om dessa uppgifter kan säga oss något om förekomsten av ekonomisk brottslighet i olika branscher.

Att ett företag är restfört för skatter och avgifter visar att företaget inte kan eller vill betala de skatter och avgifter som är förfallna till betalning. Skälen till betalningsoförmågan kan vara många. En vanlig orsak är att företaget inte är tillräckligt framgångsrikt, vilket i sin tur kan bero på konjunkturerna. Ett företag kan t.ex. "låna" pengar av staten, när ingen annan långivare står till buds. Det sker genom att släpa efter med skattebetalningarna. Med hänsyn till att skatter och avgifter i de flesta fall betalas löpande varje månad är höga restföringar ett tydligt tecken på att företaget inte betalar de belopp som rätteligen skall betalas in. Höga restföringar kan också bero på att företaget fått sina taxeringar höjda efter revision eller annan granskning. Skälen till höjningarna kan vara legitima, t.ex. att företaget gjort en annan tolkning av skattereglerna än skattemyndigheten. Skälen kan också vara illegitima, oredovisade intäkter osv. Vid konkurser kan dolda skatter och avgifter komma fram, när skattemyndigheten går igenom räkenskaperna och hittar fel jämfört med deklarationerna och sedan höjer taxeringarna. Även om restföringarna kan bero på både legitima och illegitima omständigheter är uppgifterna en viktig indikator på att allt inte står rätt till hos företaget och ett skäl att genomföra undersökningar. Uppgifterna kan också säga oss något om den ekonomiska brottsligheten inom branscherna.

I uppsatsen behandlas också frågan om att branschkoda REX-registret i syfte att få ett bättre underlag för myndigheternas operativa arbete.

Kronofogdemyndigheterna (KFM) har under alla år saknat möjligheter att maskinellt strukturera sitt indrivningsmaterial på annat sätt än

genom postnummer respektive beloppens storlek. I den debatt som förts har man bland annat pekat på de orimliga konsekvenser som i detta hänseende uppstår när en del – åtminstone tidigare – mindre väl underbyggda skönstaxeringar på detta sätt prioriteras. På en del håll har man försökt att prioritera på materiella grunder, men då saknas stöd av det i kronofogdemyndigheternas arbete allt viktigare datasystemet, REX. Systemet byggdes upp i slutet av 1960-talet och har sedan fortlöpande reviderats, men mycket är fortfarande styrt av beslut som har fattats för länge sedan. Riksskatteverket (RSV) har i många sammanhang betonat att kvaliteten på indrivningen måste höjas, så sker igen i planerna för nästa års verksamhet. För att verksamheten skall kunna bedrivas effektivare måste kronofogdemyndigheterna få bättre hjälpmedel för att sålla ut vad som är viktigt att arbeta med.

Ett önskemål som länge har funnits är att systemet förses med den *branschkodning* som finns i skattedatabasen. Då skulle indrivningen bättre kunna riktas på det sätt som sker i t.ex. revisionssammanhang av skattemyndigheterna. Att en sådan inriktning mot branscher har stor betydelse är visat vid försök vid bl.a. den dåvarande kronofogdemyndigheten i Sollentuna, där krafttag togs mot skuldsatta åkare och maskinentreprenörer. Försöken möjliggjordes av att arbetsgivar- och fackorganisationer samarbetade med myndigheten. Någon möjlighet att på annat sätt få tillräckligt säkra uppgifter om de restförda åkarna och maskinentreprenörerna fanns inte inom ramen för vad som var åtkomligt för kronofogdemyndigheten.

En branschkodning skulle ha givit väsentliga ingångsuppgifter för en sådan branschaktivitet. Detta gäller särskilt i branscher där det finns många små företag, ofta enmansföretag.

Beträffande de juridiska personerna saknas vidare en *korskoppling* mellan fysiska och juridiska personer med skulder i REX. Detta medför att den fysiska personens skulder ofta handläggs av en enhet och den juridiska av en annan. Eftersom det lilla företaget är helt beroende av företagarens arbete kan konsekvenserna bli horribla om man inte ser den fysiska och den juridiska personen som en enhet i indrivningssituationen. Om man exemplifierar detta syns problemet klarare.

Anders Andersson är restförd för skatter personligen och han har i REX en bostadsadress. Han driver ett företag Datamix Konsult AB som också har skatteskulder och dessutom skulder till enskilda borgenärer. Indrivningen mot dessa gäldenärer riskerar att ske separat om inte Andersson och företaget har samma adress. Har de samma adress ökar chanserna till en gemensam handläggning om inte kronofogdemyndigheten har separerat indrivningen mot fysiska personer från indrivningen mot juridiska personer, vilket är vanligt förekommande.

Har Andersson och Datamix Konsult AB olika adresser, t.ex. en gatuadress respektive en officiell boxadress är är risken ännu större att det blir separata indrivningar, om det inte på grund av personkännedom ändå sker en hopkoppling av den fysiska personen och företaget.

En maskinell hopkoppling av fysiska och juridiska personer med restförda skulder skulle alltså underlätta men inte lösa alla hopkopplingsproblem. Ett klassiskt knep från det företag som inte vill synas fysiskt för myndigheterna är att företaget mot kunderna uppträder under ett helt annat namn t.ex. Fixdata och med en helt annan adress. Den fysiska adressen syns i annonsering och annan marknadsföring. Placerar företaget dessutom sin boxadress i en annan ort eller t.o.m. del av landet har myndighetsposten separerats från annan post och möjligheterna att identifiera vad som verkligen är företaget har minskat högst avsevärt.[1]

I avvaktan på en maskinell inkoppling har man idag vid KFM infört en manuell rutin som i ett tidigt skede skall sammanföra en fysisk person med dennes företag.

Ett branschkodat REX-register skulle även vara av stor nytta för forskningsändamål. När det gäller utvärdering av effekterna av exempelvis vandelsprövning inom restaurangbranschen och yrkestrafiken skulle ett branschkodat register kunna spara mycket manuellt slagningsarbete. I vandelsprövningen ingår som ett moment att inte vara restförd för skatter och avgifter till det allmänna.

2. Utsökningsregisterlagen

Det ADB-system som numera används inom exekutionsväsendet är resultatet av ett långvarigt utvecklingsarbete. Redan under senare delen av 1960-talet togs de första stegen. Exekutionsväsendets organisationsnämnd (EON) fick nämligen år 1966 i uppdrag att studera möjligheterna att utnyttja ADB inom exekutionsväsendet.

Ansvaret för utvecklings- och testarbetet övertogs när EON upphörde år 1973 av RSV, som fortsättningsvis drev verksamheten med inriktning på ett centralt ADB-system under arbetsnamnet REX (redovisningssystem för exekutionsväsendet). I december 1975 sammanfattade RSV i en rapport till regeringen erfarenheterna från en försöksverksamhet som hade bedrivits i Södermanlands län. Verket föreslog då att ADB-systemet skulle införas i hela landet.

[1]Uppgifterna har lämnats av Claes Florin, som tecknat ned några personliga erfarenheter av brister i REX-systemet.

Den fortsatta försöksverksamheten författningsreglerades genom en förordning (1976:163) som trädde i kraft den 1 maj 1976 och RSV tilldelades därefter successivt medel för en utbyggnad av projektet. REX-systemet hade t.o.m budgetåret 1980/81 genomförts i Stockholms, Södermanlands, Uppsala, Malmöhus samt Göteborgs och Bohus län. I avvaktan på en utvärdering av försöksverksamheten beslöts att någon utbyggnad av denna inte skulle ske.

Utvärderingen redovisades i betänkandet (Ds Kn 1981:5-7) Datorstöd för exekutionsväsendet, som mynnade ut i förslag om att försöksverksamheten skulle ersättas med permanent drift och att ADB-systemet med oförändrad struktur skulle byggas ut till återstående kronofogdemyndigheter under budgetåren 1982/83 och 1983/84. I budgetpropositionen för budgetåret 1982/83 föreslogs, i huvudsaklig överensstämmelse med betänkandets förslag, att systemet skulle genomföras vid samtliga kronofogdemyndigheter (prop. 1981/82:100 bilaga 18).

Riksdagen beslutade i enlighet med propositionen (CU 1981/82:40, rskr. 406).

Vid övergången till permanent drift ersattes reglerna om försöksverksamhet med en förordning (1983:167) om användning av automatisk databehandling inom exekutionsväsendet.

Behovet av utförligare författningsreglering av exekutionsväsendets dataregister aktualiserades bl.a. genom det av skatteindrivningsutredningen (SIU) överlämnade betänkandet (Ds Fi 1983:4) Utsökningsregisterlag.

Regeringen lämnade den 20 mars 1986 en proposition (prop. 1985/86:155) med förslag till utsökningsregisterlag m.m. Den 18 juni 1986 utfärdades utsökningsregisterlagen (1986:617).

Lagen har härefter kontinuerligt genomgått smärre förändringar allt eftersom REX-systemet byggts ut.

När det gäller den fråga som står i centrum för denna utredning, nämligen frågan om att införa en branschkod, har emellertid inga förändringar skett. I propositionen (prop. 1985/86:155, s. 21) med förslag till utsökningslag framhåller föredraganden:

> "Vid sidan av de registeruppgifter som SIU tagit upp i sitt författningsförslag förekommer administrativa och tekniska uppgifter av mycket skiftande slag. De kan t.ex. gälla vilken kronofogdemyndighet och sektion som har tilldelats ett mål, att målet har beställts för handläggning och att betalningsanmaning har skickats ut. Även uppgifterna om olika tjänstemäns behörighet att utöva transaktioner som påverkar registrets innehåll kan hänföras till denna kategori. Av administrativ karaktär är också uppgift om branschkod. Enligt min mening bör det anges att

uppgifter av detta slag förekommer i registret och jag anser att de kan samlas under beteckningen administrativa och tekniska uppgifter som behövs för registrets användning."

SIU tar i sitt betänkande (Ds Fi 1983:4, s. 85) inte upp frågan om branschkod i samband med att administrativa och tekniska uppgifter i ADB-systemet diskuteras. Utredningen anser inte i likhet med departementschefen att lagen bör innehålla någon föreskrift om administrativa och tekniska uppgifter,

I utsökningsregisterlagen (1986:617) sägs i 6 § att utöver de uppgifter som anges i 4 och 5§§ får det centrala utsökningsregistret, i den utsträckning som föreskrivs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, innehålla uppgifter om administrativa och tekniska uppgifter som behövs för registrets användning (6 § punkt 12).

I 6a § stadgas motsvarande för de regionala utsökningsregistren.

Ingenting sägs således direkt om branschkodning i lagen men kan i enlighet med propositionen anses ligga i ovan nämnda föreskrift om administrativa och tekniska uppgifter.

I 2§ utsökningsregisterförordningen (1986:678) sägs följande:

"Riksskatteverket får meddela föreskrifter enligt 6 och 6a §§ utsökningsregisterlagen (1986:617) om innehållet i utsökningsregistren. Verket skall samråda med Datainspektionen innan föreskrifter meddelas som innebär att det centrala utsökningsregistret eller de regionala utsökningsregistren utvidgas med en viss typ av uppgifter (Förordning 1995:484)."

Bestämmelsen i 2 § utsökningsförordningen måste antagligen tolkas så att RSV måste samråda med Datainspektionen om man vill införa en branschkod i utsökningsregistren.

Enligt uppgift från RSV pågår för närvarande ett utvecklingsarbete som även tar sikte på en branschkodning av REX-registret så att kronofogdemyndigterna själva får möjlighet att göra effektivare urval för specialinriktade insatser. Förhoppningsvis kan föreliggande experiment med att branschkoda REX-registret understryka användbarheten av en sådan uppgift i REX-registret.

3. Ett försök med branschkodning av det centrala utsökningsregistret

3.1 Det tekniska genomförandet

På uppdrag av Branschsaneringsutredningen gjorde RSV den 17 de-

cember 1996 en speciell samkörning mellan RSV:s REX-register och centrala skatteregistret för att framför allt erhålla ett branschkodat register på restförda näringsidkare.

Utdrag gjordes med hjälp av automatisk databehandling ur RSV:s REX-register avseende näringsidkare som restförts för allmänna mål (skatter och avgifter) avseende åren 1992-1996 med antalsuppgift samt restförda belopp fördelade per år och skatteslag. Komplettering skedde därefter med huvudsaklig näringsgrenskod (SNI-kod) och omsättningssiffror avseende näringsverksamheten vid 1996 års taxering. Dessa uppgifter hämtades från ett inom centrala skatteregistret befintligt dataregister benämnt det centrala företagsskatteregistret.

Uppgifterna sammanställdes per näringsgrenskod. Därvid angavs restförda belopp per år och skatt/avgift. Vidare redovisades antal företag per företagsform (aktiebolag, handels- och kommanditbolag, enskilda näringsidkare och övriga) samt antalet fördelat på omsättningsnivåer enligt 1996 års taxering (0-499, 500-999 TKR och företag med mer än 1000 TKR i omsättning). Därjämte lämnades uppgift om antal företag i konkurs per bransch (fördelat på pågående och avslutade konkurser) samt uppgift om antal restförda företag med huvudverksamhet inom respektive bransch vid 1996 års taxering.

I detta sammanhang är det av intresse att i korthet redogöra för hur det rent praktiskt går till när näringsgrenskoderna åsätts näringsidkarna i centrala företagsskatteregistret.

Vid statistiska centralbyrån (SCB) finns ett allmänt företagsregister (CFR/BASUN). Detta regleras av förordningen om det allmänna företagsregistret. Registret omfattar de som har organisationsnummer, enskilda näringsidkare som införts i handelsregister samt fysiska personer och dödsbon som bedriver näringsverksamhet eller som regelbundet har någon anställd. I registret ingår bland annat näringsgrenskod enligt standard för svensk näringsgrensindelning 1992, SNI-92 (jfr SCB:s meddelanden i samordningsfrågor 1992:4). Denna föregicks av en standard från 1969, SNI-69, som inte längre används, men som fortfarande kvarstår i RSV:s centrala skatteregister till den del kod enligt 1992 års modell inte åsatts.

I detta projekt redovisas endast de restförda företag som åsatts kod enligt SNI-92. Det är svårt att göra en total redovisning eftersom SNI-92 och SNI-69 till vissa delar är överlappande inom vissa koder. En körning enligt SNI-69 har gjorts och denna kan användas av myndigheterna för att exempelvis driva ett projekt avseende skuldsatta näringsidkare som är s.k. fysiker, dvs. har enskilda firmor. Ett stort antal av de SNI-69 kodade företagen har gått i konkurs.

Näringsgrenskoderna åsätts normalt av skattemyndigheterna i sam-

band med att företagaren inlämnar skatte- och avgiftsanmälan, som ligger till grund för registrering till mervärdesskatt och i arbetsgivarregister för inbetalning av anställdas skatter och avgifter samt tilldelning av F-skatt. För aktiebolag åsätts SNI-kod även med ledning av ett till inkomstdeklarationen fogat basuppgiftskort på vilket bolaget kan ange förändringar avseende bl.a. näringsverksamheten. I övrigt aktualiseras förändringar beträffande branschkod i samband med kontakter med näringsidkarna. Uppgifterna ingår i det centrala företagsskatteregistret.

Uppgifter om näringsverksamhet insamlas också av SCB i samband med företagsundersökningar.

Skattemyndigheternas uppgifter överlämnas veckovis till SCB för intagande i CFR/BASUN.

Det kan nämnas att terminalåtkomst till näringsgrenskoderna endast finns för skattemyndigheterna, **icke för kronofogdemyndigheterna.**

3.2 Resultatet

Avsikten med det genomförda försöket med att vid ett visst tillfälle (1996-12-17) åsätta branschkoder på restförda näringsidkare i REX-registret är att ge ett konkret underlag för att diskutera vilken nytta olika myndigheter och organisationer kan ha av ett branschkodat REX-register.

Svenska Målareförbundet har insett betydelsen av en branschkod i REX-registret och just branschkodning av gäldenärer utgör ett av huvudmomenten i det bevakningssystem mot eko-brottslingar som förbundet har konstruerat. Detta system redovisas utförligt i bilaga 1.

I den körning som redovisas här har följande uppgifter tagits fram:

Antal näringsidkare inom respektive bransch som är restförda per 1996-12-17.

Total skuld A-mål såväl aktiva som passiva för alla som är restförda per 1996-12-17 inom respektive bransch.

Alla näringsidkare som är restförda per 1996-12-17 inom respektive bransch fördelade på omsättning 0-499, 500-999, 1000- TKR och Aktiebolag, HB/KB, Fysiska personer och Övriga.

Antal nyregistrerade restförda skulder för åren 1992, 1993, 1994, 1995 och 1996 fördelat på

Källskatt/arbetsgivaravgift
Kvarstående skatt
Tillkommande skatt
F-skatt/särskild A-skatt
Mervärdesskatt

Antal pågående och avslutade konkurser inom respektive bransch per 1996-12-17. Beträffande avslutade konkurser ingår alla som inte är utgallrade ur registret enligt gallringsreglerna.

I tabell 1 ges ett exempel på de tabeller som tagits fram för varje bransch. Tyvärr är det för närvarande inte möjligt att maskinellt få branschens namn utskrivet i klartext.

I tabell 2 redovisas de branscher som har totala restförda skulder i A-mål som uppgår till minst 20 miljoner kronor. De har delats in i följande intervall efter skuldernas storlek:

20-49 miljoner
50-99 miljoner
100-499 miljoner
500-999 miljoner
1000- miljoner

I tabellen redovisas även SNI kod 92 samt antalet restförda näringsidkare.

Vid det tillfälle då körningen ägde rum, 1996-12-17, uppgick totala antalet näringsidkare som var restförda i A-mål till 139.311. Antalet i A-mål restförda gäldenärer som inte var näringsidkare uppgick till 414.822.

Näringsidkarna var 1996-12-17 restförda för följande belopp:

A-mål aktiva skulder 23.781.000.000 kr
A-mål passiva skulder 29.914.000.000 kr
De som inte var näringsidkare var 1996-12-17 restförda för följande belopp:

A-mål aktiva skulder 6.287.000.000 kr
A-mål passiva skulder 10.902.000.000 kr

De totala restförda skulderna i A-mål 1996-12-17 uppgick således till 70.884.000.000 kr.

Tabell 1 RSV/REX XSNI2 Förteckning över ett antal branscher och deras skulder Datum 1996-12-17 Bransch: 93022

Ant. när.idkare: 73 Tot. skuld A-mål: 4 491 133 Konkurser: 14 varav pågående: 2 avslutade: 12

	Restfört 1992	Restfört 1993	Restfört 1994	Restfört 1995	Restfört 1996
Källskatt/arb.giv.avgift	179 715	45 171	52 213	24 498	200 699
Kvarstående skatt	713 592	156 282	170 840	192 944	340 679
Tillkommande skatt	0	26 495	3 116	15 816	5 762
F-skatt/särskild A-skatt	0	50 259	99 957	41 788	198 759
Mervärdesskatt	461 514	144 197	402 187	266 556	201 034

Omsättning tkr tax.år -96	Aktiebolag	HB/KB	Fysiska	Övriga	Antal företag
0–499	16	7	41	0	64
500–999	4	1	0	0	5
1 000–	3	0	1	0	4
Totaler	23	8	42	0	73

Den bearbetning som redovisas i tabell 2 och som sållat fram de branscher som uppvisar större restföringar ger en första upplysning om var det kan vara intressant för en myndighet att arbeta vidare. När man bestämt sig för att undersöka en bransch närmare bör man gå till SNI 92-kodregistret och se vilka underrubriker det finns under huvudbeteckningen för en bransch. Det behöver inte finnas någon underrubrik men det kan i vissa fall finnas många och dessutom ibland ganska disparata näringar.

Nästa steg kan bli att undersöka vilka skatte- och avgiftsslag som är aktuella, vilka typer av företag det gäller beträffande organisationsform och omsättning. Konkursfrekvensen i branschen är också av intresse. Utvecklingen av nyregistrerade skulder över de senaste åren kan också säga en del. Nästa steg kan bli att ta fram några restförda gäldenärer och några konkursgäldenärer och göra ekonomiska analyser av företagen samt eventuellt göra utmätningsförsök för att utreda om det exempelvis förekommer systematiska och eventuellt branschspecifika ekonomiska brott. Ett samarbete mellan kronofogdemyndighet och skattemyndighet kan här många gånger vara mycket fruktbart.

Tabell 2. Restförda näringsidkare A-mål per 1996-12-17 med minst 20 miljoner i total restförd skuld (Branscher med närmare 20 miljoner i restförd skuld har även medtagits)

20-49 miljoner

Bransch	Kod	Total skuld A-mål	Antal restförda
Service till växtodling	1410	19.428.947	78
Avverkning	2013	48.073.279	224
Kreatursslakt	15111	35.498.433	20
Charkuteri och annan köttillverkning	15130	25.588.496	89
Tillverkn. av mineralvatten och läskedrycker (ej rena frukt- och grönsaksjuicer)	15980	30.756.660	10
Sågning	20101	21.877.363	96
Träförpackningstillverkning	20400	18.230.075	65

Övrig trävarutillverkning (ej möbler, lampor, träskor, leksaker m.m.)	20510	20.999.000	97
Fonogramutgivning	22140	19.460.677	111
Bokbindning och trycksaksbehandling	22230	41.104.174	70
Sättning och annan framställning av tryckorginal	22240	35.219.596	146
Annan grafisk produktion	22250	18.301.720	92
Plastförpackningstillverkning	25220	24.942.438	50
Tillverkning av övriga betongvaror för byggändamål (takplattor m.m., även monteringsfärdiga konstruktionsdetaljer)	26619	19.213.098	15
Tillverkning av metallstommar och delar därav (ej fartygssektioner)	28110	39.777.487	104
Tillverkning av byggnadselement av metall	28120	27.222.838	75
Smidning, pressning, prägling och valsning av metall, pulvermetallurgi	28400	29.593.090	104
Beläggning och överdragning (som plätering, värmebehandling, emaljering, färgning, rengöring)	28510	25.512.303	92
Diverse övrig metallvarutillverkning (som hushållsartiklar)	28759	33.160.732	135
Tillverkning av lyft- och godshanteringsanordningar (handmanövrerade eller motordrivna, även rulltrappor m.m.)	29220	18.558.633	60

Övrig tillverkning av maskiner för allmänt ändamål (vågar, förpackningsmaskiner, centrifuger, kalendrar, fläktar m.m.)	29240	22.370.932	100
Tillverkning av övriga verktygsmaskiner (även mekaniska handverktyg)	29409	21.629.237	32
Tillverkning av gruv-, bergshantering- och byggmaskiner (även för sortering, siktning, schaktning m.m.)	29520	20.665.369	63
Diverse övrig tillverkning av specialmaskiner (tryckpressar, gjutformar, bokbinderimaskiner m.m.)	29569	23.769.603	114
Tillverkning av övriga elektriska hushållsmaskiner och hushållsapparater (dammsugare, varmvattenberedare m.m.)	29719	22.126.495	8
Tillverkning av datorer och annan informationsbehandlingsutrustning (ej elektriska komponenter, datorspel, underhåll)	30020	29.848.059	71
Tillverkning av tandprotéser (ej tandfyllningsmedel)	33102	37.612.724	58
Tillverkning av karosserier för motorfordon; tillverkning av släpfordon och påhängsvagnar (ej speciellt för jordbruk)	34200	21.103.206	33
Byggande och reparation av fritidsbåtar (segel och motorbåtar, roddbåtar, kanoter, jollar m.m.)	35120	19.729.891	106
Tillverkning av andra möbler	36140	20.760.804	75

Diverse annan tillverkning (pennor, stämplar, färgband, barnvagnar, paraplyer, tändstickor, linoleummattor m.m.)	36630	22.649.472	91
Uppförande av andra byggnadsverk (broar, tunnlar m.m.; ej hus eller vägar)	45212	20.115.583	55
Anläggningar av vägar, flygfält och idrottsanläggningar (även järnvägar)	45230	29.547.607	53
Glasmästeriarbeten (ej bilglas)	45442	25.340.638	104
Uthyrning av bygg- och anläggningsmaskiner med förare	45500	40.180.612	125
Handel med lastbilar, bussar och specialbilar (även begagnade)	50101	17.431.856	60
Bilplåt- och billackreparationer	50202	43.007.184	248
Partihandel med reservdelar och tillbehör till motorfordon utom motorcyklar	50301	19.742.339	110
Detaljhandel med reservdelar och tillbehör till motorfordon utom motorcyklar (även postorderhandel)	50302	45.548.821	140
Agenturhandel med maskiner, industriell utrustning, fartyg och luftfartyg, utom kontorsutrustning och datorer	51141	33.515.059	70
Agenturhandel med livsmedel, drycker och tobak	51170	30.792.135	55

Partihandel med frukt och grönsaker (ej vidareförädlade: även potatis samt kryddväxter)	51310	41.154.439	76
Icke specialiserad partihandel med livsmedel, drycker och tobak	51390	47.102.063	122
Partihandel med hushållsmaskiner och apparater	51431	17.582.589	73
Partihandel med radio- och TV-apparater	51432	41.003.080	99
Partihandel med glas och porslin, tapeter, rengöringsmedel	51440	26.000.925	137
Partihandel med möbler och inredningsvaror	51471	29.501.581	135
Partihandel med sport- och fritidsartiklar	51472	26.620.492	101
Partihandel med järnhandelsvaror	51541	18.582.699	82
Partihandel med VVS-armatur (även för installation av sanitetsanordningar; rör, packningar m.m.)	51542	28.707.680	145
Partihandel med kemiska produkter (industriella kemikalier, gödselmedel, plastmaterial och gummi)	51550	41.435.812	120
Partihandel med industriförnödenheter (förbrukningsmaterial)	51561	21.166.184	43
Partihandel med emballage	51562	18.830.806	66
Partihandel med övriga insatsvaror	51569	42.800.542	132
Partihandel med verktygsmaskiner (även datorstyrda)	51610	19.774.132	56

Partihandel med bygg- och anläggningsmaskiner	51620	29.199.391	60
Partihandel med teleprodukter och elektronikkomponenter	51653	30.405.682	139
Partihandel med maskiner och verktyg för jordbruk inkl. traktorer (även gräsklippare)	51660	22.362.000	68
Butikshandel med frukt och grönsaker	52210	18.721.917	133
Butikshandel med kött och charkuterier	52220	27.877.928	55
Tobakshandel	52260	41.946.667	261
Övrig specialiserad butikshandel med livsmedel (bl.a. mejeriprodukter)	52279	42.609.007	297
Butikshandel med textilier (tyger, garner, hushållstextilier m.m.)	52410	20.952.483	243
Butikshandel med herrkläder (även handskar, slipsar, skärp m.m.)	52422	27.619.853	88
Butikshandel med damkläder (även handskar, scarves, skärp m.m.)	52423	38.145.654	213
Butikshandel med glas, porslin och andra bosättningsvaror	52443	28.832.205	243
Butikshandel med hushållsmaskiner och hushållsapparater (ej uthyrning)	52451	23.694.680	131
Butikshandel med fonogram och videokassetter (ej uthyrning)	52453	18.680.076	107
Butikshandel med järnhandels-, bygg- och VVS-varor	52461	41.878.340	179

Butikshandel med färger	52462	25.133.052	133
Butikshandel med böcker och pappersvaror (ej begagnade böcker)	52471	17.871.773	124
Butikshandel med konst; galleriverksamhet	52491	23.982.460	114
Detaljhandel med båtar och båttillbehör	52496	25.701.241	115
Övrig specialiserad butikshandel (barnvagnar, rengöringsmedel, souvenirer, hemslöjd m.m.)	52499	25.301.102	138
Övrig catering (t.ex. för privathushåll och fester)	55529	17.796.894	89
Annan landtransport av passagerare (charterbusstrafik m.m.)	60230	19.329.974	66
Sjöfart på inre vattenvägar	61200	22.593.300	55
Övriga stödtjänster till landtransport (även drift av terminaler, parkeringsanläggningar, tunnlar, broar m.m.)	63210	28.193.788	68
Försäljning av resor (resebyråverksamhet)	63302	23.772.676	117
Nätdrift (inom telekommunikation; även nätunderhåll)	64201	23.913.801	26
Andra stödtjänster till finansförmedling (bl.a. växelkontor)	67130	20.681.209	38
Uthyrning av flygplan utan besättning	71230	18.357.506	14
Uthyrning av bygg- och anläggningsmaskiner (utan förare); även uthyrning av byggställningar	71320	41.901.983	118

Uthyrning av kontorsutrustning inkl. datorer (utan bemanning)	71330	37.177.260	39
Annan uthyrning av maskiner och utrustning (utan bemanning; även radio- TV- och kommunikationsutrustning)	71340	43.086.722	182
Videofilmuthyrning	71401	18.844.486	148
Programvaruproduktion (produktion av generell programvara)	72202	24.737.548	111
Databehandling (dataregistrering, datordrift m.m.	72300	20.727.171	72
Advokatbyråverksamhet m.m.	74111	45.643.855	223
Arkitektverksamhet (även landskapsarkitekter, ej inredningsarkitekter)	74201	30.230.850	114
Annonsförmedling	74402	38.691.607	117
Övrig marknadsföringsverksamhet m.m. ej reklam- eller annonsbyrå	74409	27.663.213	159
Sanering och desinfektion (ej skadeinsektsbekämpning inom jordbruket)	74702	40.878.063	110
Porträttverksamhet (även fotografiautomater)	74811	22.633.957	113
Kontorsservice och översättningsverksamhet (ej databas- eller bokföringsverksamhet)	74830	36.594.198	141
Grafisk formgivning och service (ej annonsutformning)	74841	29.947.808	188

Annan formgivning (även inredningsarkitektur, ej maskinkonstruktion eller grafisk formgivning)	74842	21.426.821	144
Personalutbildning	80425	23.244.307	90
Öppen hälso- och sjukvård	85120	21.768.918	88
Tandvård	85130	19.891.844	98
Annan hälso- och sjukvård	85140	19.117.528	152
Individ- och familjeomsorg	85324	24.403.558	26
Film- och videoproduktion (ej filmkopiering, agenturverksamhet, ej produktion primärt för TV m.m.)	92110	28.490.956	178
Konstnärlig, litterär och artistisk verksamhet (även fristående artister)	92310	24.090.176	238
Drift av teatrar och konserthus o.d.	92320	17.788.305	41
Konsumenttvätt (kem- och vattentvätt)	93012	21.484.480	88
Kroppsvård (massageinstitut, hälsobad, solarier m.m.	93040	42.379.898	186

50-99 miljoner

Bransch	Kod	Totalskuld A-mål	Antal företag i branschen	Andel rest-förda	Antal rest-förda	Medelvärde restförd skuld
Produktion av skog på rot, leveransvirke m.m.	2011	68.661.985	770	20%	156	440.140
Tillverkning av mjukt matbröd och färska bakverk (ej pastaprodukter)	15810	75.307.657	1602	13%	213	353.557
Tillverkning av monteringsfärdiga trähus	20301	52.180.602	419	17%	70	745.437
Tillverkning av byggnads- och inredningssnickerier	20302	74.909.016	2331	14%	316	237.053
Bokutgivning	22110	51.643.576	1221	8%	99	521.652
Utgivning av tidskrifter	22130	53.661.036	759	14%	104	515.971
Tillverkning av sittmöbler och säten (ej för medicinskt, kirurgiskt eller dentalt bruk)	36110	66.821.718	2960	10%	289	231.217
Övriga takarbeten (ej i plåt)	45229	86.545.728	374	19%	70	1.236.367
Ventilationsarbeten	45332	77.501.415	1553	15%	240	322.922
Puts-, fasad- och stuckatörs-arbeten	45410	72.169.768	593	22%	132	546.740
Byggnadssnickeriarbeten (inmontering o.d. av dörrar, fönster, trappor m.m.)	45420	85.819.333	2645	15%	399	215.086
Agenturhandel med jordbruksråvaror, levande djur, textilråvaror och extilhalvfabrikat	51110	52.388.849	137	7%	10	5.238.884
Agenturhandel med bränsle, malm, metaller,och industrikemikalier	51120	50.380.396	318	11%	36	1.399.455

Agenturhandel med textilier, kläder, skodon och lädervaror (även pälsar)	51160	67.676.314	1615	11%	173	391.192
Partihandel med textilier (ej textilfibrer)	51410	54.038.016	1299	13%	172	314.174
Partihandel med metaller och metallmalmer (ej avfallsprodukter)	51520	52.202.942	811	12%	95	549.504
Partihandel med avfallsprodukter och skrot	51570	98.473.557	2384	12%	294	334.944
Butikshandel med skodon	52431	63.238.886	2822	12%	332	190.4778
Butikshandel med möbler och mattor	52441	65.211.038	1928	14%	275	237.131
Butikshandel med radio- och TV-apparater (ej uthyrning)	52452	76.862.362	2323	13%	309	248.745
Butikshandel med glas-ögon och andra optiska artiklar	52481	54.043.790	1983	8%	161	335.675
Butikshandel med guld-smedsvaror och smycken	52484	68.200.950	2163	11%	238	286.558
Butikshandel med sport- och fritidsartiklar (även cyklar, fiskeutrustning, vapen och ammunition)	52485	59.941.515	4318	11%	461	130.024
Butikshandel med datorer, kontorsmaskiner och programvara	52493	55.989.918	1317	13%	175	319.942
Reparation av elektriska hushållsartiklar	52720	58.240.578	3661	8%	295	197.425
Övrig fastighets-förvaltning	70209	74.801.151	2925	4%	120	623.342

Övrig fastighetsförvaltning på uppdrag (utom i rikskooperativ regi)	70329	89.524.979	2771	12%	326	274.616
Biluthyrning	71100	58.508.749	829	11%	93	629.126
Detektiv- och bevakningsverksamhet; säkerhetstjänst (ej installation av larm)	74600	80.256.559	788	18%	138	581.569
Diverse övriga företagstjänster (annan värdering än fastighetsvärdering, artistagenturer m.m.	74849	94.826.350	2545	11%	289	328.118

100-499 miljoner

Bransch	Kod	Totalskuld A-mål	Antal företag i branschen	Andel rest-förda	Antal rest-förda	Medelvärde restförd skuld
Blandat jordbruk (växtodling i kombination med husdjursskötsel)	1300	294.880.135	50.347	4%	2000	14.744
Tryckning av böcker och övriga trycksaker	22222	112.088.697	3192	13%	422	265.613
Metallegoarbeten (såsom borrning, svarvning, svetsning m.m.	28520	123.633.580	4726	11%	501	246.773
Rivning av hus; markarbeten på entreprenad	45110	252.208.242	7150	12%	856	294.635
Takarbeten av plåt	45221	315.963.034	5762	15%	880	359.048
Andra bygg- och anläggningsarbeten (grundarbete, brunnsborrning, murning, stenläggning, resning av byggnadsställningar m.m.)	45250	236.364.057	3508	17%	588	401.979
Elinstallation (även hissar, rulltrappor, larm, antenner, åskledare, elektriska värmesystem)	45310	494.708.211	12.998	10%	1312	377.064
Värme- och sanitetsarbeten (ej elektriska värmesystem)	45331	191.392.161	5025	11%	543	352.471
Handel med personbilar (även begagnade, inklusive generalagentur; ej reservdelar och tillbehör)	50102	329.766.110	4484	17%	751	439.102
Bilservice, ej specialiserad (även biltvätt, bogsering, bilglasservice)	50201	157.515.406	8202	13%	1069	147.348

Golv- och väggbeläggningsarbeten (oavsett material)	45430	122.197.004	2591	17%	443	275.839
Måleriarbeten (in- och utvändigt, även målning av vägmarkering o.d.)	45441	229.677.938	5623	16%	893	257.198
Detaljhandel med drivmedel	50500	296.416.480	6051	10%	577	513.720
Partihandel med andra livsmedel, bl.a. fisk- skal- och blötdjur (även potatisprodukter, foder till sällskapsdjur)	51380	100.960.544	2011	16%	328	307.806
Partihandel med kläder och skodon (även pälsvaror)	51420	119.236.088	2679	15%	414	288.009
Partihandel med övriga hushållsvaror (icke-elektriska hushållsapparater, böcker, fotovaror, ur, smycken, leksaker m.m.)	51479	104.955.102	3959	12%	461	227.668
Partihandel med bränslen (även smörjmedel)	51510	245.727.836	1353	12%	156	1.575.178
Partihandel med virke, andra byggnadsmaterial och sanitetsgods (även sand och grus, fönsterglas)	51530	271.947.459	6335	14%	901	301.828
Partihandel med övriga maskiner för industri, handel och sjöfart (även transportmedel förutom motorfordon och cyklar)	51659	155.334.753	5142	11%	573	271.090
Livsmedelshandel med brett sortiment, ej varuhus eller stormarknad	52112	246.418.314	9925	12%	1201	205.177
Butikshandel med herr-, dam- och barnkläder, blandat	52421	117.274.406	4547	14%	627	187.040

Butikshandel med blommor och andra växter	52487	102.538.321	5862	10%	599	171.182
Hotellverksamhet med restaurangrörelse utom konferensanläggningar (även motell och pensionat)	55111	129.426.040	1766	18%	319	405.724
Taxitrafik (även uthyrning av personbilar med förare)	60220	347.729.626	10.132	13%	1336	260.276
Annan transportförmedling	63400	206.099.939	1920	13%	248	831.048
Finansiell leasing	65210	125.825.332	515	9%	48	2.621.361
Handel med och förvaltning av värdepapper (för annans räkning)	67120	182.940.438	1543	8%	126	1.451.905
Uthyrning av bostäder	70201	259.819.075	5247	8%	459	566.054
Uthyrning av industrilokaler	70202	314.844.514	5261	9%	465	677.084
Fastighetsförmedling	70310	144.765.069	4724	12%	586	247.039
Datakonsultverksamhet (ej utveckling av programvara)	72201	176.654.231	9619	7%	718	246.036
Holdingverksamhet	74150	300.060.177	488	4%	21	14.288.579
Konsultverksamhet avseende företagsorganisation, information m.m. (inkl. ekonomi- och administrativa system m.m.)	74140	421.286.424	17.938	8%	1364	308.861
Reklambyråverksamhet	74401	252.114.596	8844	12%	1087	231.936
Hårvård (ej tillverkning av peruker)	93021	101.104.156	13.798	5%	725	139.454

500-999 miljoner

Bransch	Kod	Totalskuld A-mål	Antal företag i branschen	Andel rest-förda	Antal rest-förda	Medelvärde restförd skuld
Partihandel med kontors-maskiner och kontorsutrust-ning (även datorer och kringutrustning, kontors-möbler)	51640	559.241.733	3832	14%	518	1.079.617
Restaurangverksamhet (även kafé, konditori, korvkiosk, gatukök, restaurangvagnar på tåg m.m.)	55300	895.935.151	21.969	16%	3539	253.160
Vägtransport av gods (även flyttransporteringar av möbler, uthyrning av lastbil med förare m.m.)	60240	651.079.760	20.752	9%	1959	332.353
Bygg- och annan teknisk konsultverksamhet (även väderlekstjänst och geo-detiska undersökningar)	74202	521.846.334	19.695	8%	1579	330.491
Redovisning och bok-föring, revision, skatte-rådgivning (ej inkasso-verksamhet m.m.)	74120	530.341.134	17.173	9%	1546	343.040
Lokalvård (städning av byggnader, kontor, fabriker, transportmedel m.m.)	74701	685.704.465	8318	21%	1757	390.270

1000- miljoner

Byggande av hus (alla typer utom färdigfabricerade; ej byggnadsinstallationer, ej idrottsanläggningar)	45211	1.289.364.095	14.908	16%	2330	553.375
Uthyrning av andra lokaler	70203	1.449.297.311	11.572	14%	1575	920.188

4. Några synpunkter på materialet

Många olika slags analyser kan göras av det grundmaterial som samlats in, vilket i sin tur kan brytas ned längs ytterligare ett antal intressanta variabler.

Ambitionen med denna promemoria är emellertid att visa att det finns intressanta upplysningar att hämta om man skulle branschkoda REX-registret. Det skall först och främst framhållas att restförda skulder inte är liktydigt med ekonomisk brottslighet. Det kan finnas en mängd helt legitima skäl till att företagen i en bransch blir restförda; det kan röra sig om vikande konjunkturer, ändrad efterfrågan, konkurrens från utlandet, teknisk utveckling som minskar försäljning av äldre teknik etc.

Inte desto mindre kan stora restföringar i olika branscher många gånger vara en indikator som gör det intressant för myndigheterna att arbeta vidare och undersöka som det rör sig om ekonomisk brottslighet.

Stora restföringar av skatter och avgifter till det allmänna kan definieras på åtminstone tre olika sätt, som alla är intressanta som indikatorer på eventuell förekomst av ekonomisk brottslighet. Det är således intressant att undersöka den totala skulden i respektive bransch, andelen restförda företag samt den genomsnittliga restförda skulden.

I det följande har de 15 branscher som har högst total skuld rangordnats, tabell 3. De 15 branscher med högst andel restförda företag har även rangordnats , tabell 4, liksom de 15 branscher med högst genomsnittlig restförd skuld, tabell 5.

Dessutom har i tabell 2 införts uppgifter om antal företag i branschen, andel restförda samt medelvärdet för de restförda skulderna för alla branscher som är restförda för mer än 50 miljoner kr.

Tabell 3. A-mål. Total skuld, antal och andel restförda samt genomsnittlig restförd skuld. Rangordnat efter störst total skuld. Avser branscher med mer än 50 miljoner i total skuld.

Bransch	SNI-kod	Totalskuld	Antal företag i branschen	Antal restförda	Andel restförda	Genomsnittlig restförd skuld
1. Uthyrning av andra lokaler	70203	1.449.297.311	11.572	1.575	14%	920.189
2. Byggande av hus, ej färdigfabricerade	45211	1289.364.095	14.908	2.330	16%	553.375
3. Restaurangverksamhet	55300	895.935.151	21.969	3.539	16%	253.160
4. Lokalvård; städning av byggnader m.m.	74701	685.704.465	8.318	1.757	21%	390.270
5. Vägtransport av gods, även flyttransporteringar	60240	651.079.760	20.752	1959	9%	332.353
6. Partihandel med kontorsmaskiner	51640	559.241.733	3.832	518	14%	1.079.617
7. Redovisning och bokföring, revision, skatterådgivning	74120	530.341.134	17.173	1.546	9%	343.041
8. Bygg- och annan teknisk konsultverksamhet	74202	521.846.334	19.695	1.579	8%	330.492
9. Elinstallationer, (även hissar, rullltrappor, larm m.m.	45310	494.708.211	12.998	1.312	10%	377.064
10. Konsultverksamhet avseende företagsorganisation, info m.m.	74140	421.286.424	17.938	1.364	8%	308.861
11. Taxi; även uthyrning av personbil med förare	60220	347.729.626	10.132	1.336	13%	260.276
12. Handel med personbilar; även begagnade	50102	329.766.110	4.484	751	17%	439.103
13. Takarbeten av plåt	45221	315.963.034	5.762	880	15%	359.048
14. Uthyrning av industrilokaler	70202	314.844.514	5.261	465	9%	677.085
15. Holdingverksamhet	74150	300.060.177	488	21	4%	14.288.579

Tabell 4. A-mål. Total skuld, antal och andel restförda samt genomsnittlig restförd skuld.
Rangordnat efter störst andel restförda.
Avser branscher med mer än 50 miljoner i total skuld.

Bransch	SNI-kod	Totalskuld	Antal företag i branschen	Antal restförda	Andel restförda	Genomsnittlig restförd skuld
1. Puts-, fasad- och stuckatörsarbeten	45410	72.169.768	593	132	22%	546.740
2. Lokalvård; städning av byggnader, kontor m.m.	74701	685.704.465	8.318	1.757	21%	390.270
3. Produktion av skog på rot	02011	68.661.985	770	156	20%	440.140
4. Övriga takarbeten (ej i plåt)	45229	86.545.728	374	70	19%	1.236.367
5. Hotellrörelse med restaurang utom konferensanläggning	55111	129.426.040	1.766	319	18%	405.724
6. Detektiv- och bevakningsverksamhet, säkerhetstjänst	74600	80.256.559	788	138	18%	581.569
7. Handel med personbilar	50102	329.766.110	4.484	751	17%	439.102
8. Andra bygg- och anläggningsarbeten (grundarbete m.m.)	45250	236.364.057	3.508	588	17%	401.979
9. Golv- och väggbeläggningsarbeten	45430	122.197.004	2.591	443	17%	275.839
10. Tillverkning av monteringsfärdiga trähus	20301	52.180.602	419	70	17%	745.437
11. Byggande av hus, alla typer utom färdigfabrikat	45211	1.289.364.095	14.908	2.330	16%	553.375
12. Restaurangverksamhet	55300	895.935.151	21.969	3.539	16%	253.160
13. Måleriarbeten (in- och utvändigt	45441	229.667.938	5.623	893	16%	257.198
14. Partihandel med andra livsmedel bl.a. fisk och skaldjur	51380	100.960.544	2.011	328	16%	307.806
15. Takarbeten av plåt	45221	315.963.034	5.762	880	15%	359.048

Tabell 5. A-mål. Total skuld, antal och andel restförda samt genomsnittlig restförd skuld. Rangordnat efter störst genomsnittlig restförd skuld. Avser branscher med mer än 50 miljoner i total skuld.

Bransch	SNI-kod	Totalskuld	Antal företag i branschen	Antal restförda	Andel restförda	Genomsnittlig restförd skuld
1. Holdingverksamhet	74150	300.060.177	488	21	4%	14.288.579
2. Agenturhandel med jordbruksvaror	51110	52.388.849	137	10	7%	5.238.884
3. Finansiell leasing	65210	125.825.332	515	48	9%	2.621.361
4. Partihandel med bränslen	51510	245.727.836	1.353	156	12%	1.575.178
5. Handel och förvaltning av värdepapper	67120	182.940.438	1.543	126	8%	1.451.905
6. Övriga takarbeten (ej plåt)	45229	86.545.728	374	70	19%	1.236.367
7. Partihandel med kontorsmaskiner	51640	559.241.733	3.832	518	14%	1.079.617
8. Uthyrning av andra lokaler	70203	1.449.297.311	11.572	1.575	14%	920.188
9. Annan transportförmedling	63400	206.099.939	1.920	248	13%	831.048
10. Tillverkning av monteringsfärdiga trähus	20301	52.180.602	419	70	17%	745.437
11. Uthyrning av industrilokaler	70202	314.844.514	5261	465	9%	677.084
12. Biluthyrning	71100	58.508.749	829	93	11%	629.126
13. Övrig fastighetsförvaltning	70209	74.801.151	2.925	120	4%	623.342
14. Detektiv och bevakningsverksamhet; säkerhetstjänst	74600	80.256.559	788	138	18%	581.569
15. Uthyrning av bostäder	70201	259.819.075	5.247	459	8%	566.054

De branscher som har den högsta *andelen* restförda företag är städbranschen, olika byggbranscher, hotell- och restaurangbranschen som är en egen bransch samt den rena restaurangbranschen. Detta är branscher som också har problem med ekonomisk brottslighet. Som framgår av Branschsaneringsutredningens branschkartläggningar visar sammanställningar över taxeringsrevisioner och andra undersökningar att skatteundandragandet är stort i dessa branscher. Denna restföringsundersökning bekräftar för dessa branscher vad vi redan vet. Att en hög andel restföringar är ett bra mått på ekonomisk brottslighet förefaller således stämma när man utgår ifrån dessa branscher. Det är dock helt uppenbart att det förekommer omfattande ekonomisk brottslighet i vissa branscher utan att de restförda skulderna och avgifterna är höga. Det finns branscher där möjligheterna att skattefuska och underlåta att deklarera är så stora att det inte uppstår skatteskulder i nämnvärd utsträckning trots en omfattande ekonomisk brottslighet.

Bevakningsbranschen och skogsproduktionen på rot ligger också kanske oväntat högt.

Handel med personbilar kommer likaså högt på denna lista.

Yrkestrafiken kommer på femte plats när det gäller *totala skulder.* Det finns emellertid många företag i branschen, så andelen restförda företag uppgår endast till 9%. Det genomsnittliga restförda beloppet är dock ganska högt, 332.353 kr.

Samma resonemang gäller i viss mån för taxi som kommer på elfte plats när det gäller den totala skulden. Andelen restförda företag i taxibranschen är 13% och antalet företag är 10.132. Det genomsnittliga restförda beloppet är 260.276 kr.

En bransch som har anmärkningsvärt hög genomsnittlig restförd skuld är holdingverksamhet, 14.288.579 kr. Endast 4% är restförda.

Uthyrning av andra lokaler som toppar listan över totala skulder har en så pass hög andel restförda som 14% trots att det finns 11.572 företag i branschen. Medelvärdet på restförda skulder är även högt, 920.189 kr.

Med utgångspunkt i ett branschkodat REX-register kan ett stort antal analyser göras som har relevans för det operativa myndighetsarbetet. När man konstaterat att en viss bransch innehåller stora restföringar blir ett naturligt nästa steg att se vad en sådan aktuell branschkod innehåller för slags företag.

I tabell 3 nämns först Uthyrning av andra lokaler, Byggande av hus; ej färdigfabricerade och Restaurangverksamhet.

Nedan följer som ett exempel en redogörelse för vilka typer av företag dessa tre branscher innehåller enligt SNI-92.

70203 Utredning av andra lokaler

* Affärslokaler, egna, ej uppdrag, uthyrning
* Affärslokaler, ej bostadsfastighet, ej uppdrag, uthyrning
* Bodar, ej mobila, ägda av företaget, uthyrning
* Buss- och lastbilsterminal (lokal), ej uppdrag, uthyrning
* Fastighetsförvaltning av annan fastighet, ej uppdrag
* Folkets hus, lokaluthyrning
* Förvaltning av butiks- och lagerbyggnader, ej uppdrag
* Förvaltning av kontors- och förvaltningsfastigheter, ej uppdrag
* Kontors- och förvaltningsfastighet, förvaltning av
* Kontorshotell, ej uppdrag, uthyrning av
* Lokaler (ej i bostadsfastighet), ej uppdrag, uthyrning av
* Samlingslokaler i egen bostadsfastighet, uthyrning av, ej uppdrag
* Samlingslokaler i ej bostadsfastighet, uthyrning av, ej uppdrag
* Samlingslokaler, uthyrning
* Uthyrning, andra lokaler

45211 Byggande av hus (alla typer utom färdigfabricerade; ej bygginstallationer, ej idrottsanläggningar m.m.)

* Byggnadsreparation, av mindre omfattning
* Byggnadsreparation, av stor omfattning
* Byggnadsstommar, montering och uppsättning
* Husbyggande, planering och koordinering av
* Montering av trähus, ej utförd av tillverkaren
* Stallbyggnader, stallinredningar, projektering, försäljning och montering

55300 Restaurangverksamhet (även kafé, konditori, korvkiosk, gatukök, restaurangvagnar på tåg m.m.)

* Bar
* Cafeteria
* Gatukök, ambulerande husvagn
* Gatukök, med ordnad plats för förtäring
* Gatukök, ospec.

* Gatukök, utan ordnad plats för förtäring
* Grillbar
* Gästgiveri utan logi
* Kaffestuga
* Konditoriservering
* Korvkiosk
* Lunchbar
* Matservering
* Mjölkbar
* Musikcafé
* Pizzabutik, tillverkning och försäljning för avhämtning
* Pizzeria, tillverkning och förtäring på platsen
* Restaurang
* Servering
* Teatercafé
* Ungdomscafé
* Ölkafé

Nästa naturliga åtgärd är att man gör en geografisk körning av företagen inom respektive bransch.

Av stort intresse är också att se konkursfrekvensen inom branschen, lokalt och geografiskt. Andelen pågående respektive andelen avslutade konkurser säger också en hel del om tillståndet i en bransch.

Omsättningens storlek och organisationsform är också relevanta fakta som kan tas fram. Organisationsformen finns i REX-registret idag. Omsättningen har tagits fram i denna undersökning men har särskilt tagits från företagsskatteregistret.

En synnerligen viktig körning som alltid måste göras är naturligtvis vilka typer av skatter och avgifter det rör sig om.

Sedan finns det andra analyser som inte utförts i denna undersökning men som kan rekommenderas. Man kan följa olika produktgrupper genom olika led från tillverkning som har en egen branschkod till import, förmedling, partihandel och detaljhandel som också har egna koder. Dessa är alla definierade som olika branscher men det kan i alla fall röra sig om samma typ av produkter och det kan finnas personer som så att säga agerar på alla plan, eller m.a.o. inom alla dessa branscher.

Det finns många andra typer av analyser som kan göras för att avläsa läget inom olika delar av näringslivet. Genom att studera vissa besläktade branscher kan man kanske finna personer som är aktiva

med ekonomisk brottslighet över hela fältet. Ett exempel på en sådan studie är följande branscher: Bokutgivning, Dagstidningsutgivning, Annonstidningsutgivning, Utgivning av tidskrifter, Tryckning av dagstidningar, Tryckning av tidskrifter, Tryckning av böcker och Partihandel med böcker. Det finns ingen undersökning gjord som visar någon speciell brottslighet inom dessa branscher utan det är endast ett exempel av många tänkbara på hur man kan lägga ihop branscher för en gemensam analys.

5. Förslag

Det försök med branschkodning av REX-systemet som genomförts visar tydligt att det är många intressanta ledtrådar som kan användas i en strategiskt upplagd eko-brottsbekämpning. Naturligtvis måste uppgifterna användas med största försiktighet eftersom det inte finns något nödvändigt samband mellan stora restföringar och brottslighet. Icke desto mindre kan ett sådant samband föreligga och fördjupade undersökningar av enskilda fall torde ganska snabbt kunna ge kunskap om tillståndet i en aktuell bransch.

Därför föreslås att RSV snarast startar ett arbete för att kontinuerligt åsätta branschkoden på näringsidkarna i REX-registret.

BEVAKNINGSSYSTEM

en projektrapport 1996-09-26

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Inledning	2
Bevakningsmodell	2
Annonskontroll och svartjobb	4
Kontroll hos skattemyndigheten	5
Undersökning av måleriföretagens registrerade skulder	6
Kreditupplysningsföretagens tjänster	7
Offentlig upphandling	9
Försökskontroll av en del av Målareförbundets register	10
Försökskontroll av annonser	11
Lathund för kontrollarbetet	12
Bilaga	16

1996-09-26

BEVAKNINGSSYSTEM

Inledning

Företags konkurrens på lika villkor är en förutsättning för en sund marknad. Inom måleriet liksom inom andra arbetsfält i byggnadsbranschen utvecklas emellertid ständigt nya rörelser som bygger sin lönsamhet på att inte följa samhällets regler om beskattning av intäkter och mervärde, arbetsgivar- och egenavgifter till socialförsäkringssystemet, anställdas löner m m. Resultatet av en snedvriden konkurrens blir ytterst att företag försätts i konkurs och ett antal arbetstillfällen går förlorade.

Till en mindre del tvingas samhället av kostnadsskäl acceptera att det förekommer oseriös verksamhet. Men när verksamheten tenderar att bli så stor att den allvarligt skadar de seriösa företagens möjligheter att överleva måste alla som har intressen att skydda hjälpas åt för att drastiskt minska möjligheterna för de oseriösa företagen att operera på marknaden. Tidigare har sådana åtgärder ansetts vila på samhällsorganen, men i takt med nedskärningarna i den offentliga sektorn har ansvaret i praktiken allt mer lagts över på de berörda parterna i samhället.

Tidigt har de fackliga organisationerna intresserat sig för den här typen av kontrollfrågor. I flera fall har ett intimt samarbete skapats mellan den fackliga organisationen och motsvarande arbetsgivarorganisation. Ett sådant samarbete borde betraktas som såväl önskvärt som naturligt bland arbetsmarknadens parter eftersom intresset av en fungerande marknad borde vara gemensamt. Av ideologiska skäl finns det emellertid på skilda områden olika intressen, som förhindrar eller försvårar ett samarbete.

Även om ett djupgående samarbete mellan den fackliga organisationen och arbetsgivarorganisationen i dessa frågor är önskvärd kan endera organisationen uppnå ett gott resultat också på egen hand. För att kunna genomföra den önskvärda kontrollen måste ett system för bevakning av måleriföretagens verksamhet och målarnas arbetsmarknad skapas.

Bevakningssystem

En modell för ett bevakningssystem måste i mesta mån tillgodose följande kanske delvis motstående intressen
Systemet skall vara

1. enkelt att använda
2. kostnadseffektivt
3. tillförlitligt och
4. oantastligt från rättslig synpunkt

Enkelt att använda

För att nå ett så enkelt system som möjligt bör man bygga på den organisatoriska uppbyggnad som redan finns inom Målareförbundet med sina tre nivåer, en central (förbundets kansli), en regional (avdelningarna) och en lokal (sektionerna).

De uppgifter som har samlats in måste bearbetas och systematiseras så att de är lätt åtkomliga och begripliga för dem som skall använda uppgifterna i sitt arbete.

Uppdateringen av uppgifterna måste vara så enkel att utföra att flera personer inom t ex en avdelning oberoende av varandra skall kunna sköta detta och att det blir till en rutin.

Kostnadseffektivt

Uppgifter skall hämtas in av den nivå i organisationen där det är mest praktiskt och som har uppgifterna lättast tillgängliga. Den interna flyttningen av uppgifter inom organisationen måste följa de normala förmedlingsvägarna på ett sätt så att kostnaderna blir så låga som möjligt totalt för förbundet. Det innebär att inhämtat skriftligt material förmedlas med post eller fax och elektroniskt material på något elektroniskt medium till den som skall hantera uppgifterna.

Flera idag outnyttjade eller dåligt utnyttjade öppna uppgiftskällor kan man finna i offentliga register där uppgifterna är åtkomliga regionalt eller lokalt till ingen eller en mycket ringa kostnad. Detsamma gäller uppgifter i massmedia t ex annonser.

Dyrare - men genom redan gjorda sammanställningar användbara - registeruppgifter finns hos kreditupplysningsföretagen.

Tillförlitligt

När de inhämtade uppgifterna skall användas måste man kunna lita på dem. Det innebär att källorna för uppgifterna skall hålla en hög kvalitet. Det innebär vidare att uppgifterna måste revideras fortlöpande och att gamla uppgifter gallras ut. Det innebär också att en del uppgifter lämpar sig för datalagring i maskin, under det att andra bör sparas i form av skriftligt material.

På resp nivå inom organisationen måste det finnas en person inom varje enhet som har ansvaret för att uppgifterna revideras så att inte tillförlitlighetsgraden sjunker och uppgifterna blir svåra att använda. Det tyngsta gallringsansvaret måste ligga där den bästa och mest aktuella kunskapen finns.

Oantastligt från rättslig synpunkt

Såväl insamlingen av uppgifter som bevarandet av uppgifter måste vara oantastligt från rättslig synpunkt. Det innebär att uppgifterna måste vara offentliga och att datalagring av uppgifter endast sker i enlighet med den gällande lagstiftningen. Härav följer att sekretessbelagda uppgifter inte får efterforskas för att lagras. I den mån sekretessbelagda uppgifter ändå kommer fram bör de endast lagras om uppgifterna har lämnats av den som uppgifterna angår och vederbörande är införstådd med att lagring sker. Lagringen får endast ske som skriftligt material.

Att lagra uppgifter om brott och straff måste ske med stor försiktighet, även om domstolarnas domar är offentliga. Överhuvudtaget måste man handskas mycket varsamt med uppgifter som är ägnade att skada den uppgifterna angår. Särskilt vanskligt är det att lagra uppgifter av rykteskaraktär utan att uppgifterna är verifierade på annat sätt.

Har man inom en avdelning tagit fram uppgifter om måleriföretag som kan antas bryta mot t ex skattereglerna bör uppgifterna samlas för varje person för sig och vidarebefordras till exempelvis skattemyndighet, polis/åklagare eller den myndighet som har att agera i den aktuella situationen. Uppgifterna kan t ex ha samlats vid en undersökning av annonsfloran i dagstidningar eller andra lokala organ.

Annonskontroll och svartjobb

I samband med vår föregående undersökning hade avdelningen i Skåne påbörjat en inventering av måleriföretag som annonserade i tidningarna. Det är antagligt att den största delen av dessa företag lever helt vid sidan av regelsystemet på diverse småjobb. Vilket resultat inventeringen har lett fram till är inte känt.

I bevakningssystemet skall ett liknande kontrollmoment ingå. Förslagsvis ges någon person vid avdelningen eller resp sektion till uppgift att ta uppgifter ur de lokala tidningarnas annonsmaterial och sammanställa dessa. Det kan göras i form av en telefonlista eftersom telefonnumren regelmässigt är angivna. Sedan kan man kontrollera vem som innehar abonnemanget och vederbörandes adress hos teleföretaget (om numret inte är hemligt). Telia TeleRespons AB har

telefon 0515-892 80 och telefax 0515-121 06 Det kan tilläggas att Telia 1996-10-01 lägger ut de gula och rosa sidorna på Internet (adress http://gulasidorna.se).

Försök kan göras att ringa upp annonsören för att diskutera ett tänkt jobb och be om priset och huruvida detta inkluderar moms. I samband med uppringningen kontrolleras namn och adress till företagaren. Sedan kontrollerar man om företagaren har F-skattsedel och är registrerad för moms och arbetsgivaravgifter. Om företagaren inte har erforderliga registreringar bör skattemyndigheten upplysas om detta. Hur en sådan kontroll kan göras framgår av nästa avsnitt och avsnittet om Kreditupplysningsföretagens tjänster.

Kontroll hos skattemyndigheten

Skatteregistret är i princip hemligt men har öppnats på ett antal väsentliga punkter. Man säger att uppgifterna på dessa punkter skall vara offentliga om inte den registrerade eller någon honom närstående "lider men" av att uppgiften röjs. Alltså gäller i princip att de ifrågavarande uppgifterna är offentliga.

För fysisk person lämnas i regel bl a följande uppgifter
personnummer, namn, adress
registrering för moms
slag av preliminär skatt
slag av näringsverksamhet
beslut om likvidation eller konkurs
registrering av skyldighet att betala innehållna skatter för de anställda

För juridisk person lämnas i regel bl a följande uppgifter
organisationsnummer, juridisk form, firmanamn, adress
registrering för moms
slag av näringsverksamhet
registrering av skyldighet att betala innehållna skatter för de anställda

Alla de nämnda uppgifterna kan vara av intresse för Målareförbundet, men med tanke på uppgiftsmängden måste man på olika sätt begränsa uppgiftsinhämtningen till det som är lämpligt och nödvändigt.

I varje avdelning för man ett register över vilka måleriföretag med kollektivavtal som finns inom avdelningen. Det mest praktiska torde vara att man kompletterar registret över kollektivavtalsbundna företag med de övriga måleriföretagen. Bl a genom den typ av körning som kan göras i RSVs företagsskatteregister (se avsnittet om Undersökning av måleriföretagens registrerade skulder) får man kännedom om måleriföretag som kan saknas i det egna registret.

Hos skattemyndigheten kan man sedan begära uppgifter t ex en gång per år om vederbörande fortfarande har F-skattsedel och är registrerad för moms och arbetsgivaravgifter. Beträffande registreringen för arbetsgivaravgifter är det viktigt att notera att fåmansaktiebolagens ägare betraktas som anställda, för vilka bolaget har skyldighet att betala innehållna skatter och avgifter. Det behöver alltså inte vara fråga om någon på riktigt anställd målare. När det gäller enskilda firmor och handelsbolag är registreringen som arbetsgivare mera intressant. Om man lokalt vet att ett företag har anställda men vid kontroll visar sig inte vara registrerad som arbetsgivare, är det naturligtvis en indikation på svartjobb.

I de avdelningar där det finns många företag kan det vara nödvändigt att personal på avdelningen slår upp företagen på allmänhetens terminal. Men man bör sträva efter att få till stånd en överenskommelse med skattemyndigheten att den slår upp företagen enligt en lista som distriktet skickar in. Kan man anpassa slagningen till den period då skattemyndigheten har mindre att göra, kan säkert en överenskommelse nås. Alternativt kan man utnyttja kreditupplysningsföretagen för dessa tjänster (se vidare avsnittet om Kreditupplysningsföretagens tjänster).

Undersökning av måleriföretagens registrerade skulder

I REXregistret, som är kronofogdemyndigheternas register, förs alla restförda skatter och avgifter till det allmänna in, liksom skulder till enskilda om indrivning har begärts. Uppgifterna i REXregistret är i huvudsak offentliga. REXregistret är dessvärre ännu inte branschkodat. I branschsaneringsutredningen har diskuterats att framställa krav på en lagändring som möjliggör en branschkodning också av REXregistret på samma sätt som företagsskatteregistret.

Trots att REXregistret inte är branschkodat kan man genom att utnyttja branschkodningen i företagsskatteregistret och matcha det registrets noteringar om befintlig REXregistrering mot REXregistret, komma fram till vilka företag som är värda att granska närmare. Hämtas uppgifterna in av förbundet kan det vara lämpligt att få dem sorterade t ex kommunvis för varje län för att lätt kunna distribueras till avdelningarna.

I bevakningssystemet tänker vi oss att Svenska Målareförbundet centralt beställer en körning per år av de offentliga uppgifterna i företagsskatteregistret för att få fram vilka företag som är registrerade också i REXregistret. Förbundet fördelar sedan materialet.

Med det aktuella materialet kan avdelningen slå direkt i REXregistret för att få de färska uppgifterna om restföring och andra skulder för vilka indrivning begärts. Slagningen kan ske på de terminaler som

kronofogdemyndigheterna är skyldiga att tillhandahålla för utomstående. Antalet poster det gäller är begränsat och torde inte medföra någon större arbetsbelastning, när arbetet är fördelat över de olika avdelningarna. Blir REXregistret branschkodat kan körningarna göras centralt och listorna sedan fördelas till avdelningarna.

Av REXregistret framgår också om företaget är eller har varit försatt i konkurs. För att om möjligt förhindra att personer som varit inblandade i konkurser åter blir anlitade för nära inpå konkursen, är det lämpligt att upprätta ett bevakningsregister. I registret upptas en fysisk person med egen firma i konkurs och företrädarna för en juridisk person i konkurs, uppgifterna läggs in avdelningsvis och uppgifterna sammanställs lämpligen för hela landet. Om ett sådant register förs på datamedium torde ett särskilt tillstånd behövas av datainspektionen. Förs registret för hand behövs inget tillstånd. Den närmare konstruktionen av ett sådant register bör diskuteras särskilt.

Följande koder i REX är av särskilt intresse

- BOA begäran om offentligt ackord
- KKA konkursansökan
- KK konkurs
- KKS konkurs avslutad
- RÖR rörelseidkare
- SKÖ skönsmässigt påförd skatt
- UTM utmätning
- UÅ/I antal enskilda mål

Kreditupplysningsföretagens tjänster

Soliditet och UC (Upplysningscentralen) är de stora företagen i Sverige på kreditupplysningsområdet. Båda spänner över hela fältet och registrerar samtliga kända företag, deras ställning och kreditvärdighet, skatte- och avgiftsregistreringar etc. Företagen registrerar också kreditanmärkningar av skilda slag som betalningsföreläggande med slutbevis samt domar på betalningsskyldighet i tvistemål. Det är helt fritt för kreditupplysningsföretagen att registrera och lämna ut uppgifter om företag som är juridiska personer (aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser). Däremot är det känsligare med uppgifter om fysiska personer.

Två väsentliga skillnader, som berör ett tänkt bevakningssystem är nödvändiga att redovisa här. Fysiska personers betalningsanmärkningar inom ramen för den summariska processen hos kronofogdemyndigheterna registreras först sedan slutbevis utfärdats. Detta till skillnad mot vad som gäller för juridiska personer där redan en ansökan om betalningsföreläggande registreras. Vidare sker inte rapportering till kreditupplysningsföretagens kunder generellt av uppgifter om fysiska personer utan endast efter fråga eller särskild

terminalbeställning. När kreditupplysningsföretaget lämnar ut en uppgift om en fysisk person måste företaget alltid skicka en kopia till den person som frågan gäller.

För samtliga juridiska personer kan man på ett enkelt sätt ta del av hela den samlade informationen på en CD-romskiva, som läses på en PC med CD-romläsare. CD-romskivans registeruppgifter uppdateras genom att en ny skiva ges ut var tredje månad.

Soliditet har, enligt den information som lämnats oss, inte riktigt samma möjlighet att ge ut den information som vore önskvärd i ett bevakningssystem beroende på ett delvis annorlunda söksystem. Vi presenterar därför endast det upplägg som är tänkbart från UC.

Två system måste dessvärre användas för att få en så gott som heltäckande bild av kreditanmärkningar hos måleriföretagen. Andra uppgifter som är av stort intresse är t ex hur den redovisade personalutvecklingen ser ut, jämförd med den lokala kännedomen om företaget samt vilken kreditvärdighet företaget anses ha och förändringarna i detta hänseende.

Beträffande de juridiska personerna får man uppgifterna kvartalsvis på CD-romskiva. Ett årsabonnemang kostar 26 800 kronor. På CD-romskivan kan man söka på såväl organisationsnummer som SNIkod (Svensk näringsgrenskod). De flesta måleriföretagen går under kod *45441* i kodförteckningen. Det finns ytterligare koder där speciella måleriarbeten ingår som t ex målning av fartyg resp flygplan. Men dessa speciella arbeten torde vara av mindre betydelse för ett bevakningssystem, eftersom antalet aktuella företag är litet. Något hinder mot att också slå på dessa udda koder finns naturligtvis inte.

Tyvärr saknas idag möjlighet att söka på fysiska personer via SNIkoden. Rent tekniskt finns sannolikt inte något hinder, men kreditupplysningsregistren är byggda på stordatorsystem och det fordras programmeringsarbete för varje separat körning, vilket ställer sig alldeles för kostsamt.

De fysiska måleriföretagen, d v s företag som är registrerade på personnummer (t ex Hans Johansson /381226-0491/ med firma "Hasses måleri") är man tvingad att aktivt söka med utgångspunkt från personnumret. Denna sökning gör man via bildskärmsterminal direkt i kreditupplysningsregistret. Beträffande dessa fysiska personer kan man beställa automatiska uppgifter om t ex betalningsanmärkningar. Abonnemangsavgift för tjänsten uppgår till 560 kronor per månad eller 6 720 kronor per år samt 22 kronor för varje aviserad händelse plus 5 kronor för varje utskick till den person som aviseringen gäller. Man kan, men behöver inte, inskränka sig till att endast begära automatisk avisering för varje betalningsanmärkning som tillkommer mot de markerade personerna. Betalningsanmärkningarna är det

område som är mest intressant vid ett bevakningssystem och varje ytterligare område där automatisk avisering beställs, medför ökade kostnader. Kreditupplysningsregistret uppdateras varje arbetsdag och innehåller därför en på det hela taget färsk information såvitt gäller betalningsanmärkningar. Förändringar av antalet anställda inom företaget aviseras inte särskilt såvitt gäller fysiska personer, men uppgiften om uppgivet antal anställda framgår av det obligatoriska bildhuvudet, när man tar fram informationen om personen.

Det finns naturligtvis inte något som hindrar att man på det sättet bevakar också juridiska personer. Men man får inte glömma att bevakningen utgår från kända person- resp organisationsnummer, som beställaren själv har matat in i systemet som underlag för aviseringarna.

För att få ett begrepp om omfattningen av företag inom ett län och hur många aviseringar det skulle kunna handla om sökte vi på SNIkoden i Göteborgs och Bohus län och fann 302 måleriföretag (juridiska personer). Dessa företag hade 54 betalningsanmärkningar på ett år, vilket alltså skulle motsvara 54 aviseringar à 22 kronor per styck eller sammanlagt 1 188 kronor om det varit fråga om fysiska personer. Eftersom det inte har varit fråga om fysiska personer utan juridiska så har inte den extra avgiften för underrättelse utgått.

Offentlig upphandling

Kontroll av anbud
De allra flesta beslut att inleda en upphandling av varor och tjänster följs av en annonsering i regionala och rikstäckande tidningar samt i många fall i den för EU gemensamma annonstidningen. Endast ett fåtal beslut om upphandling kan fattas utan annonsering. Av annonsen framgår vilket objekt som avses, vilken ekonomisk ram som gäller och vilka villkor som är förenade med upphandlingen. De inkomna anbuden prövas och beslut om upphandling fattas (alternativt att upphandlingsförfarandet avbryts). Sedan beslut fattats är de lämnade offerterna som regel offentliga. Vill det upphandlande organet hemlighålla någon uppgift måste ett särskilt beslut fattas om detta.

Det är olika vilken upphandlingspolicy som gäller hos upphandlaren. Hos en del upphandlare ställs långt gående krav på upplysningar om företaget skall kunna accepteras. Så krävs på vissa håll att företaget visar upp senaste bokslut samt namnger vilka personer och underentreprenörer som skall anlitas för arbetet. Några upphandlare går t o m så långt att de kräver att det för var och en redovisas om skulder finns i kronofogdemyndighetens REXregister eller att man inte är försatt i konkurs. Vanligare är att intyg begärs från skattemyndigheten att skatterna är betalda

Ju mer djupgående upphandlarens kontroll är desto mindre anledning att göra någon vidlyftigare undersökning från distriktets eller sektionens sida. Det är därför värt att sträva efter att de offentliga upphandlande organen skärper sin policy vid upphandling så långt som möjligt.

Kontroll av utbetalningar
Utöver anbudshandlingarna är också fakturorna offentliga och kan kontrolleras av vem som helst. Den vanligaste ingången i upphandlarens system är att gå via postgironummer. Detta nummer registreras som utbetalningsadress och är regelmässigt sökbar. Vissa upphandlare har därutöver möjlighet att söka på namn eller person- / organisationsnummer och några har lagt in branschkoder i sina system. Hur den enskilde upphandlaren gör måste man konstatera genom ett samtal med den som är huvudansvarig för all upphandling inom organisationen.

Försökskontroll av en del av Målareförbundets register

En genomgång har skett av cirka 100 kollektivavtalsparter vid Göteborgsavdelningen. De i registret upptagna person/organisationsnumren har kontrollerats mot skattemyndighetens register resp kronofogdemyndighetens register (REX). Kontrollen har tagit sikte på att leta reda på företag med kollektivavtal, som antingen inte har rätt skattsedel, inte är momsregistrerade eller är restförda för skatter.

Det bör anmärkas att i redovisningen av kontrollen har de företag som reglerat sina skulder till kronofogdemyndigheten utelämnats, trots att de fortfarande finns upptagna med namn och adress m m i det "historiska" REXregistret.

Felaktig eller ofullständig firma har i listan över arbetsgivare angivits i en mängd fall. Beträffande många av dessa firmor saknas personnamn eller är personnamnet ofullständigt angivet. Dessutom förefaller rörelsen drivas av en juridisk person (aktiebolag, handelsbolag) i 6 fall trots att personnummer angivits i registret över arbetsgivare. I ett fall var personnumret felaktigt. 6 stycken har A-skattsedel och driver antingen inte officiellt någon rörelse eller så är rörelsen nedlagd. Av de kontrollerade hade 9 skulder till staten med sammanlagt 731 206 kronor eller i genomsnitt 81 245 kronor per företag. Av dessa var 4 skönsmässigt påförda skatt, sannolikt p g a uteblivna deklarationer och redovisningar. 2 av dem har dessutom varit försatta i konkurs. En är avliden. En kopia av grundregistreringarna i REX överlämnas till Målareförbundet.

Försökskontroll av annonser

Som inledningsvis har nämnts påbörjade man i Skåne en kontroll av annonsörer som erbjöd måleritjänster genom ortstidningarna. Motsvarande kontroll har skett inom ramen för detta projekt. Kontrollen har avsett juli månad och gjorts i följande tidningar

Bohuslänningen (6 nummer per vecka)
Göteborgsposten (GP) (7 nummer per vecka)
Lysekilsposten (4 nummer per vecka)
Stenungsundsposten (4 nummer per vecka)
Trollhättans tidning (5 nummer per vecka)

Samtliga tidningar har en lokal prägel. Den dominerande tidningen är GP. Den har en stor spridning i västsverige och kunde därför förväntas innehålla de flesta annonserna. Under juli månad innehöll de nämnda tidningarna följande antal annonser om måleriarbeten

Göteborgsposten (GP)	249 annonser fördelade på 30 annonsörer
Stenungsundsposten	4 annonser fördelade på 2 annonsörer
Trollhättans tidning	3 annonser fördelade på 1 annonsör
Bohuslänningen	0 annonser
Lysekilsposten	0 annonser

I GP varierade antalet annonser från resp annonsör stort. Den som hade flest annonser under juli månad registrerades för 28 stycken. Närmast följd av en med 23 annonser och två med 22 annonser. 8 annonser förekom bara en gång.

Kontrollen har avsett att försöka identifiera den som driver målerirörelsen med utgångspunkt från telefonnumren. Undersökningen har begränsats till Telia-abonnenter. Av de registrerade numren är samtliga utom fyra abonnenter hos Telia. 8 telefonnummer är hemliga enligt kontrollen hos Telia TeleRespons AB.

Självklart finns det stora felkällor och risker för felslut eftersom det inte alls behöver vara abonnenten som driver rörelsen. Ju mindre lokalkännedom man har desto större blir risken för felslut. Trots det har slutsatser beträffande annonsörerna kunnat dras i flera fall. De som identifierats har slagits såväl mot skatteregistret som REX.

Med stor sannolikhet har 12 personer som utför målningsarbeten identifierats med hjälp av telefonnumren. Ytterligare 5 med måleriverksamhet har anknytning till identifierade abonnenter.

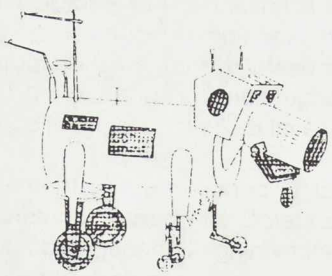
De hemliga telefonnumren, som ju inte är mera hemliga än att de förekommer i annonserna, har inte undersökts, vilket kan ske genom att numren rings upp. Detta har vi inte gjort eftersom det bör anses ligga utanför vårt uppdrag, som i princip bygger på uppgifter vilka omfattas av offentlighetsprincipen. Något hinder av ideologiska, etiska eller rättsliga skäl mot att genom en uppringning kontrollera vem som står bakom annonsen torde inte finnas. Den enskilda organisationen t ex avdelningen kan göra en sådan undersökning.

Misstanken om att det i stor utsträckning är svart företagsamhet som på detta vis värvar sina kunder har fått stark näring. 6 personer har A-skattsedel. I ett par fall synes det kunna vara fråga om personer som har andrahandskontrakt på bostaden, men inte är mantalsskrivna där. I flera fall går telefonnumret till en ogift kvinna. Det förefaller antagligt att någon man i kvinnans närhet utför måleriarbetet. En viss ledning kan fås genom att undersöka om det finns flera personer mantalsskrivna på adressen. I något fall går telefonnumret till en idrottsförening. En stadsdelsnämnds telefon är upptagen i en annons och i en annan går numret till ett stort företags telefon. I de sistnämnda fallen har vi sökt kontakt med de säkerhetsansvariga eftersom telefonnumren sannolikt inte får användas för det ändamål som skett.

Räknar man samman de identifierade abonnenternas skulder till staten uppgår beloppet till 120 694 kronor. Lägger man därtill en av personernas konkursgångna bolags skulder 555 334 kronor blir totalsumman hela 676 028 kronor. Bolagsnamnet antyder att det varit verksamt inom byggnadssektorn.

Lathund för kontrollarbetet

Lathunden är avsedd att användas som ett hjälpmedel av den som skall utföra kontrollarbetet. Lathunden ger en anvisning om ett lämpligt mönster för kontrollerna och vilka kontrollåtgärder som bör vidtas och i vilken ordning detta lämpligen kan ske. Dessutom anger lathunden vilka åtgärder man bör vidta med den insamlade informationen. Först visas åtgärderna i form av ett flödesschema och sedan kommenteras varje åtgärd.



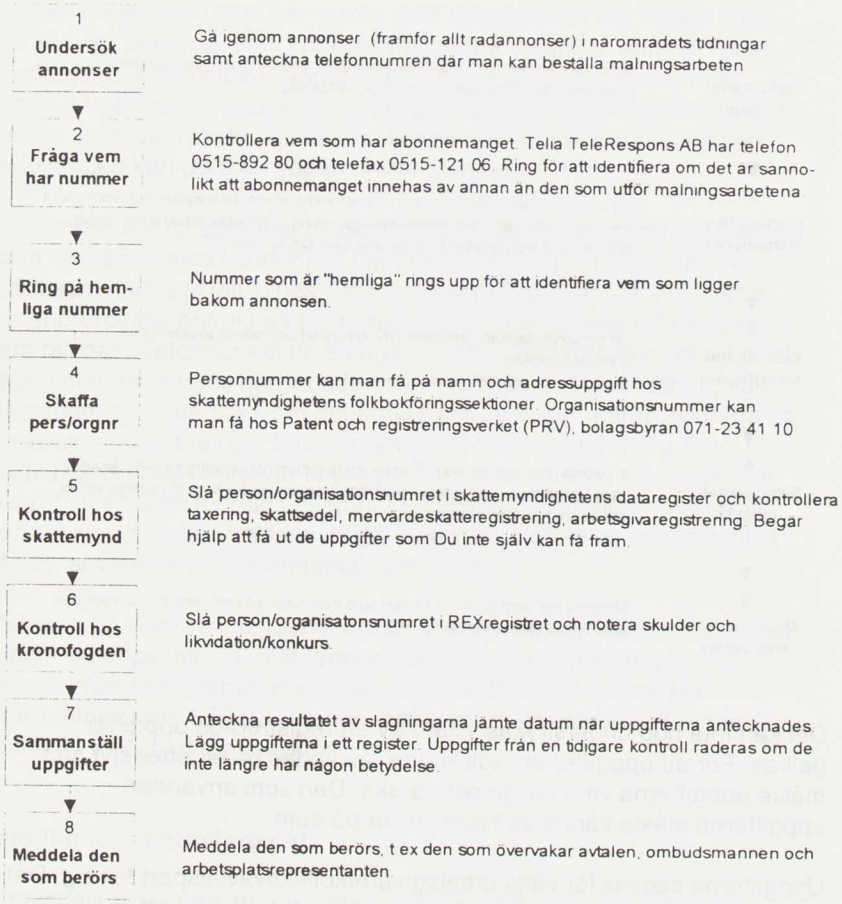
Lathund för kontroll av kollektivavtalspart

1 **Parts namn och nummer**	Kontrollera att namn adress, telefonnummer, person/organisationsnummer är korrekta samt firmabeteckningen är fullständig
▼ 2 **Kontroll hos skattemyndig**	Slå person/organisationsnumret i skattemyndighetens dataregister och kontrollera taxering, skattsedel, mervärdeskatteregistrering, arbetsgivaregistrering. Begär hjälp att få ut de uppgifter som Du inte själv kan få fram
▼ 3 **Kontroll hos kronofogden**	Slå person/organisatonsnumret i REXregistret och notera skulder och likvidation/konkurs.
▼ 4 **Sammanställ uppgifter**	Anteckna resultatet av slagningarna jämte datum när uppgifterna antecknades. Lägg uppgifterna i ett register. Uppgifter från en tidigare kontroll raderas om de inte längre har någon betydelse.
▼ 5 **Meddela den som berörs**	Meddela den som berörs, t ex den som övervakar avtalen, ombudsmannen och arbetsplatsrepresentanten.

Det kan inte nog understrykas vikten av att registrerade uppgifter gallras. För att uppgifterna skall kunna användas på ett offensivt sätt måste uppgifterna vara riktiga och färska. Den som använder uppgifterna måste känna att han kan lita på dem.

Uppgifterna samlas för varje arbetsgivare/kollektivavtalspart för sig. Det som inte lämpar sig för dataregistrering läggs lämpligen i ett mappsystem. Mapparna bör hanteras på avdelningsnivå för att vara tillgängliga för ombudsmännen.

Lathund för kontroll av annonser



Finns uppgifterna i registret över kollektivavtalsparter saknas anledning att spara dem i ytterligare ett register. Men det sannolika är att de flesta som dyker upp med radannonser är sådana som bör föras upp på en "svart" lista. Man får sedan med hjälp av lokalkännedom och kontakter försöka skapa sig en bild av hur och var personen arbetar. Med ledning av det man på detta sätt får fram bör man överväga hur uppgifterna skall utnyttjas. Det kan finnas anledning att tala med den som är arbetsgivare om det är fråga om något större arbete. Det är aldrig fel att upplysa skattemyndigheten om vad man har kännedom om, så att myndigheten t ex kan lägga uppgifterna som en grund för en skatterevision såväl av arbetsgivaren som av arbetstagaren. Har arbetstagaren A-skattsedel är arbetsgivaren skyldig att innehålla och betala arbetstagarens preliminärskatt. Det kan alltså bli en dyr affär om man lämnat arbetet åt en person som inte är företagare i skattehänseende.

På motsvarande sätt kan man lämna uppgiften till kronofogdemyndigheten om han har skulder för att möjliggöra en utmätning. Men man skall inte ha en övertro på vad myndigheterna kan åstadkomma. Regelsystemet gör arbetet tungt för myndigheterna.

Man kan säga att det från taktisk synpunkt gäller att på olika legala sätt försöka att störa dem som arbetar utanför regelsystemet. Det bör försvåra deras möjligheter att ta arbetstillfällen.

Statens offentliga utredningar 1997

Kronologisk förteckning

1. Den nya gymnasieskolan – steg för steg. U.
2. Inkomstskattelag, del I-III. Fi.
3. Fastighetsdataregister. Ju.
4. Förbättrad miljöinformation. M.
5. Aktivt lönebidrag. Ett effektivare stöd för arbetshandikappade. A.
6. Länsstyrelsernas roll i trafik- och fordonsfrågor. K.
7. Byråkratin i backspegeln. Femtio år av förändring på sex förvaltningsområden. Fi.
8. Röster om barns och ungdomars psykiska hälsa. S.
9. Flexibel förvaltning. Förändring och verksamhetsanpassning av statsförvaltningens struktur. Fi.
10. Ansvaret för valutapolitiken. Fi.
11. Skatter, miljö och sysselsättning. Fi.
12. IT-problem inför 2000-skiftet. Referat och slutsatser från en hearing anordnad av IT-kommissionen den 18 december. IT-kommissionens rapport 1/97. K.
13. Regionpolitik för hela Sverige. N.
14. IT i kulturens tjänst. Ku.
15. Det svåra samspelet. Resultatstyrningens framväxt och problematik. Fi.
16. Att utveckla industriforskningsinstituten. N.
17. Skatter, tjänster och sysselsättning. + Bilagor. Fi.
18. Granskning av granskning. Den statliga revisionen i Sverige och Danmark. Fi.
19. Bättre information om konsumentpriser. In.
20. Konkurrenslagen 1993-1996. N.
21. Växa i lärande. Förslag till läroplan för barn och unga 6-16 år. U.
22. Aktiebolagets kapital. Ju.
23. Digital demokr@ti. Ett seminarium om Teknik, demokrati och delaktighet den 8 november 1996 anordnat av Folkomröstningsutredningen, IT-kommissionen och Kommunikationsforskningsberedningen. IT-kommissionens rapport 2/97. K.
24. Välfärd i verkligheten – Pengar räcker inte. S.
25. Svensk mat – på EU-fat. Jo.
26. EU:s jordbrukspolitik och den globala livsmedelsförsörjningen. Jo.
27. Kontroll Reavinst Värdepapper. Fi.
28. I demokratins tjänst. Statstjänstemannens roll och vårt offentliga etos. Fi.
29. Barnpornografifrågan. Innehavskriminalisering m.m. Ju.
30. Europa och staten. Europeiseringens betydelse för svensk statsförvaltning. Fi.
31. Kristallkulan tretton röster om framtiden. IT-kommissionens rapport 3/97. K.
32. Följdlagstiftning till miljöbalken. M.
33. Att lära över gränser. En studie av OECD:s förvaltningspolitiska samarbete. Fi.
34. Övervakning av miljön. M.
35. Ny kurs i trafikpolitiken + bilagor. K.
36. Bekämpande av penningtvätt. Fi.
37. Ett tekniskt forskningsinstitut i Göteborg. U.
38. Myndighet eller marknad. Statsförvaltningens olika verksamhetsformer. Fi.
39. Integritet Offentlighet Informationsteknik. Ju.
40. Unga och arbete. In.
41. Staten och trossamfunden
    Rättslig reglering
    – Grundlag
    – Lag om trossamfund
    – Lag om Svenska kyrkan. Ku.
42. Staten och trossamfunden
    Begravningsverksamheten. Ku.
43. Staten och trossamfunden
    Den kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga egendomen och de kyrkliga arkiven. Ku.
44. Staten och trossamfunden
    Svenska kyrkans personal. Ku.
45. Staten och trossamfunden
    Stöd, skatter och finansiering. Ku.
46. Staten och trossamfunden
    Statlig medverkan vid avgiftsbetalning. Ku.
47. Staten och trossamfunden
    Den kyrkliga egendomen. Ku.
48. Arbetsgivarpolitik i staten.
    För kompetens och resultat. Fi.
49. Grundlagsskydd för nya medier. Ju.
50. Alternativa utvecklingsvägar för EU:s gemensamma jordbrukspolitik. Jo.
51. Brister i omsorg
    – en fråga om bemötande av äldre. S.
52. Omsorg med kunskap och inlevelse
    – en fråga om bemötande av äldre. S.
53. Avskaffa reklamskatten! Fi.
54. Ministern och makten.
    Hur fungerar ministerstyre i praktiken? Fi.
55. Staten och trossamfunden. Sammanfattningarna av förslagen från de statliga utredningarna. Ku.
56. Folket som rådgivare och beslutsfattare.
    + Bilaga 1 och 2. Ju.
57. I medborgarnas tjänst.
    En samlad förvaltningspolitik för staten. Fi.
58. Personaluthyrning. A.
59. Svenskhemmet Voksenåsens förvaltningsform. Ku.
60. Betal-TV inom Sveriges Television. Ku.

Statens offentliga utredningar 1997

Kronologisk förteckning

61. Att växa bland betong och kojor.
Ett delbetänkande om barns och ungdomars uppväxtvillkor i storstädernas utsatta områden från Storstadskommittén. S.
62. Rosor av betong.
En antologi till delbetänkandet Att växa bland betong och kojor från Storstadskommittén. S.
63. Sverige inför epokskiftet.
IT-kommissionens rapport 5/97. K.
64. Samhall. En arbetsmarknadspolitisk åtgärd
+ Bilagedel. A
65. Polisens register. Ju.
66. Statsskuldspolitiken. Fi.
67. Återkallelse av uppehållstillstånd. UD.
68. Grannlands-TV i kabelnät. Ku.
69. Besparingar i stort och smått. U.
70. Totalförsvaret och frivilligorganisationerna
– uppdrag, stöd och ersättning. Fö.
71. Politik för unga.
+ 2 st bilagor. In.
72. En lag om socialförsäkringar. S.
73. Inför en svensk policy om säker elektronisk kommunikation. Referat från ett seminarium anordnat av IT-kommissionen, Närings- och handelsdepartementet och SEIS den 11 december 1996. IT-kommissionens rapport 6/97. K.
74. EU:s jordbrukspolitik, miljön och regional utveckling. Jo.
75. Bosättningsbegreppet. Skatterättsliga regler för fysiska personer. Fi.
76. Invandrare i vård och omsorg
– en fråga om bemötande av äldre. S.
77. Uppföljning av inkomstskattelagen. Fi.
78. Medelsförvaltning i kommuner och landsting. In.
79. Försäkringsmäklare. En lagöversyn av Försäkringsmäklarutredningen. Fi.
80. Reformerad stabsorganisation. Fi.
81. Allmännyttiga bostadsföretag.
+ Bilaga. In.
82. Lika möjligheter. In.
83. Om makt och kön – i spåren av offentliga organisationers omvandling. A.
84. En hållbar kemikaliepolitik. M.
85. Förmån efter inkomst – Samordnat inkomstbegrepp för bostadsstöden och nya kvalifikationsregler för rätt till sjukpenninggrundande inkomst. S.
86. Punktskattekontroll av alkohol, tobak och mineralolja, m.m. Fi.
87. Kvinnor, män och inkomster.
Jämställdhet och oberoende. A.
88. Upphandling för utveckling. N.
89. Handeln med skrot och begagnade varor. N
90. Ändrad organisation för det statliga plan-, bygg- och bostadsväsendet. In.
91. Jaktens villkor – en utredning om vissa jaktfrågor. Jo.
92. Medieföretag i Sverige – Ägande och strukturförändringar i press, radio och TV. Ku.
93. Hantering av fel i utjämningssystemet för kommuner och landsting. In.
94. Konkurrensneutralt transportbidrag. N.
95. Forum för världskultur
– en rapport om ett rikare kulturliv. Ku.
96. Lokalförsörjning och fastighetsägande.
En utvärdering av statens fastighetsorganisation. Fi.
97. Skydd av skogsmark. Behov och kostnader. M.
98. Skydd av skogsmark. Behov och kostnader.
Bilagor. M.
99. En ny vattenadministration. Vatten är livet. M.
100. Nya samverkansformer inom den sjöhistoriska museiverksamheten. Ku.
101. Behandling av personuppgifter om totalförsvarspliktiga. Fö.
102. Mat & Miljö. Svensk strategi för EU:s jordbruk i framtiden. Jo.
103. Rapport med förslag om sändningsorter. Ku.
104. Polis i fredens tjänst. UD.
105. Agenda 21 i Sverige.
Fem år efter Rio – resultat och framtid. M.
106. En fond för unga konstnärer. Ku.
107. Den nya gymnasieskolan
– problem och möjligheter. U.
108. Att lämna skolan med rak rygg – Om rätten till skriftspråket och om förskolans och skolans möjligheter att förebygga och möta läs- och skrivsvårigheter. U.
109. Myndighetsansvaret för transport av farligt gods. Fö.
110. "Säkrare obligationer?" Fi.
111. Branschsanering - och andra metoder mot ekobrott. Ju.

Statens offentliga utredningar 1997

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Fastighetsdataregister. [3]
Aktiebolagets kapital. [22]
Barnpornografifrågan.
Innehavskriminalisering m.m. [29]
Integritet Offentlighet Informationsteknik. [39]
Grundlagsskydd för nya medier. [49]
Folket som rådgivare och beslutsfattare.
+ Bilaga 1 och 2. [56]
Polisens register. [65]
Branschsanering - och andra metoder mot ekobrott. [111]

Utrikesdepartementet

Återkallelse av uppehållstillstånd. [67]
Polis i fredens tjänst. [104]

Försvarsdepartementet

Totalförsvaret och frivilligorganisationerna
– uppdrag, stöd och ersättning. [70]
Behandling av personuppgifter om
totalförsvarspliktiga. [101]
Myndighetsansvaret för transport av farligt gods [109]

Socialdepartementet

Röster om barns och ungdomars psykiska hälsa. [8]
Välfärd i verkligheten – Pengar räcker inte. [24]
Brister i omsorg
– en fråga om bemötande av äldre. [51]
Omsorg med kunskap och inlevelse
– en fråga om bemötande av äldre. [52]
Att växa bland betong och kojor.
Ett delbetänkande om barns och ungdomars
uppväxtvillkor i storstädernas utsatta områden från
Storstadskommittén. [61]
Rosor av betong.
En antologi till delbetänkandet Att växa bland
betong och kojor från Storstadskommittén. [62]
En lag om socialförsäkringar. [72]
Invandrare i vård och omsorg
– en fråga om bemötande av äldre. [76]
Föräldrar efter inkomst – Samordnat inkomstbegrepp
för bostadsstöden och nya kvalifikationsregler för
rätt till sjukpenninggrundande inkomst. [85]

Kommunikationsdepartementet

Länsstyrelsernas roll i trafik- och fordonsfrågor. [6]
IT-problem inför 2000-skiftet. Referat och slutsatser från
en hearing anordnad av IT-kommissionen den
18 december. IT-kommissionens rapport 1/97. [12]
Digital demokr@ti. Ett seminarium om Teknik,
demokrati och delaktighet den 8 november 1996
anordnat av Folkomröstningsutredningen, IT-
kommissionen och Kommunikationsforsknings-
beredningen. IT-kommissionens rapport 2/97. [23]
Kristallkulan – tretton röster om framtiden.
IT-kommissionens rapport 3/97. [31]
Ny kurs i trafikpolitiken + bilagor. [35]
Sverige inför epokskiftet.
IT-kommissionens rapport 5/97. [63]
Inför en svensk policy om säker elektronisk
kommunikation. Referat från ett seminarium anordnat av
IT-kommissionen, Närings- och handelsdepartementet
och SEIS den 11 december 1996.
IT-kommissionens rapport 6/97. [73]

Finansdepartementet

Inkomstskattelag, del I-III. [2]
Byråkratin i backspegeln. Femtio år av förändring på sex
förvaltningsområden. [7]
Flexibel förvaltning. Förändring och verksam-
hetsanpassning av statsförvaltningens struktur. [9]
Ansvaret för valutapolitiken. [10]
Skatter, miljö och sysselsättning. [11]
Det svåra samspelet. Resultatstyrningens framväxt
och problematik. [15]
Skatter, tjänster och sysselsättning.
+ Bilagor. [17]
Granskning av granskning.
Den statliga revisionen i Sverige och Danmark. [18]
Kontroll Reavinst Värdepapper. [27]
I demokratins tjänst. Statstjänstemannens roll och
vårt offentliga etos. [28]
Europa och staten. Europeiseringens betydelse för
svensk statsförvaltning. [30]
Att lära över gränser. En studie av OECD:s förvaltnings-
politiska samarbete. [33]
Bekämpande av penningtvätt. [36]
Myndighet eller marknad.
Statsförvaltningens olika verksamhetsformer. [38]
Arbetsgivarpolitik i staten.
För kompetens och resultat. [48]
Avskaffa reklamskatten! [53]
Ministern och makten.
Hur fungerar ministerstyre i praktiken? [54]
I medborgarnas tjänst.
En samlad förvaltningspolitik för staten. [57]
Statsskuldspolitiken. [66]

Statens offentliga utredningar 1997

Systematisk förteckning

Bosättningsbegreppet. Skatterättsliga regler för fysiska personer. [75]
Uppföljning av inkomstskattelagen. [77]
Försäkringsmäklare. En lagöversyn av Försäkringsmäklarutredningen. [79]
Reformerad stabsorganisation. [80]
Punktskattekontroll av alkohol, tobak och mineralolja, m.m. [86]
Lokalförsörjning och fastighetsägande. En utvärdering av statens fastighetsorganisation. [96]
"Säkrare obligationer?" [110]

Utbildningsdepartementet

Den nya gymnasieskolan – steg för steg. [1]
Växa i lärande. Förslag till läroplan för barn och unga 6-16 år. [21]
Ett tekniskt forskningsinstitut i Göteborg. [37]
Besparingar i stort och smått. [69]
Den nya gymnasieskolan – problem och möjligheter. [107]
Att lämna skolan med rak rygg – Om rätten till skriftspråket och om förskolans och skolans möjligheter att förebygga och möta läs- och skrivsvårigheter. [108]

Jordbruksdepartementet

Svensk mat – på EU-fat. [25]
EU:s jordbrukspolitik och den globala livsmedelsförsörjningen. [26]
Alternativa utvecklingsvägar för EU:s gemensamma jordbrukspolitik. [50]
EU:s jordbrukspolitik, miljön och regional utveckling. [74]
Jaktens villkor – en utredning om vissa jaktfrågor. [91]
Mat & Miljö. Svensk strategi för EU:s jordbruk i framtiden. [102]

Arbetsmarknadsdepartementet

Aktivt lönebidrag. Ett effektivare stöd för arbetshandikappade. [5]
Personaluthyrning. [58]
Samhall. En arbetsmarknadspolitisk åtgärd + Bilagedel. [64]
Om makt och kön – i spåren av offentliga organisationers omvandling. [83]
Kvinnor, män och inkomster. Jämställdhet och oberoende. [87]

Kulturdepartementet

IT i kulturens tjänst. [14]
Staten och trossamfunden
Rättslig reglering
– Grundlag
– Lag om trossamfund
– Lag om Svenska kyrkan. [41]
Staten och trossamfunden
Begravningsverksamheten. [42]
Staten och trossamfunden
Den kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga egendomen och de kyrkliga arkiven. [43]
Staten och trossamfunden
Svenska kyrkans personal. [44]
Staten och trossamfunden
Stöd, skatter och finansiering. [45]
Staten och trossamfunden
Statlig medverkan vid avgiftsbetalning. [46]
Staten och trossamfunden
Den kyrkliga egendomen. [47]
Staten och trossamfunden. Sammanfattningarna av förslagen från de statliga utredningarna. [55]
Svenskhemmet Voksenåsens förvaltningsform [59]
Betal-TV inom Sveriges Television. [60]
Grannlands-TV i kabelnät. [68]
Medieföretag i Sverige – Ägande och strukturförändringar i press, radio och TV. [92]
Forum för världskultur – en rapport om ett rikare kulturliv. [95]
Nya samverkansformer inom den sjöhistoriska museiverksamheten. [100]
Rapport med förslag om sändningsorter. [103]
En fond för unga konstnärer. [106]

Närings- och handelsdepartementet

Regionpolitik för hela Sverige. [13]
Att utveckla industriforskningsinstituten. [16]
Konkurrenslagen 1993-1996. [20]
Upphandling för utveckling. [88]
Handeln med skrot och begagnade varor. [89]
Konkurrensneutralt transportbidrag. [94]

Inrikesdepartementet

Bättre information om konsumentpriser. [19]
Unga och arbete. [40]

Statens offentliga utredningar 1997

Systematisk förteckning

Politik för unga.
+ 2 st bilagor. [71]
Medelsförvaltning i kommuner och landsting. [78]
Allmännyttiga bostadsföretag.
+ Bilaga. [81]
Lika möjligheter. [82]
Ändrad organisation för det statliga plan-, bygg- och bostadsväsendet. [90]
Hantering av fel i utjämningssystemet för kommuner och landsting. [93]

Miljödepartementet

Förbättrad miljöinformation. [4]
Följdlagstiftning till miljöbalken. [32]
Övervakning av miljön. [34]
En hållbar kemikaliepolitik. [84]
Skydd av skogsmark. Behov och kostnader. [97]
Skydd av skogsmark. Behov och kostnader. Bilagor. [98]
En ny vattenadministration. Vatten är livet. [99]
Agenda 21 i Sverige.
Fem år efter Rio – resultat och framtid. [105]

KUNGL BIBLIOTEKET • STOCKHOLM