

FINANSDEPARTEMENTET
103 33 STOCKHOLM

DATUM 2013-01-30
DNR D1.1-0450/2012
ER REFERENS Fi2012/4689

Remissyttrande över promemorian Statligt stöd vid korttidsarbete – en ny åtgärd vid djupa kriser (Ds 2012:59)

Brottsförebyggande rådet (Brå) har fått rubricerade förslag på remiss och lämnar följande yttrande. Brå tillstyrker arbetsgruppens förslag om statligt stöd vid korttidsarbete. Mot bakgrund av myndighetens forskning om överutnyttjande av olika system och brottslighet vill vi dock lyfta hur svagheter i förslaget kan skapa två problem.

Det första är att vissa gärningspersoner har kapacitet att utnyttja kryphål i lagstiftning och reglering för att tillskansa sig pengar från staten. Brå bedömer att det finns betydande risker för sådana bedrägerier mot det föreslagna systemet.

Det första problemet förstärks i sin tur av det andra problemet – att arbetsgruppen i promemorian inte nämnvärt diskuterar hur systemet med korttidsarbete ska skyddas från brott och överutnyttjande. Korttidsarbete kommer enbart att kunna tillämpas under begränsade tidsperioder, vilket försvårar för Skatteverket att genom erfarenhet utveckla särskilda kontrollverktyg. Det är därför av stor vikt att kontrollsystem finns på plats den dag ett förslag om korttidsarbete skulle genomföras.

Motiverade bedragare och andra brottslingar

Metoden "crime proofing" handlar om hur lagstiftning kan "säkras" så att det blir svårare för kriminella att hitta "affärsmöjligheter" där lagstiftaren har lämnat kryphål.¹ Särskilda riskområden är lagstiftning som förändrar skattesatser, introducerar bidrag eller andra förmåner. Ett klassiskt exempel är alkohol- och cigarettsmuggling som visat sig öka när skatten på varorna är mycket högre i ett land än i grannländerna.²

Grundtanken med metoden, som vinner stöd i empirisk forskning, är att det finns aktörer inom ekonomisk och organiserad brottslighet som har förmåga att byta brottstyp när möjligheterna till förtjänst är större och riskerna för upptäckt mindre på annat håll.³ Forskning visar exempelvis att kriminella gått från smuggling av alkohol och tobak till punktskattebrott med samma varor.⁴ Andra har börjat med bedrägerier efter att tidigare främst ha varit inriktade på narkotika- och våldsbrott.⁵

¹ Metoden har utvecklats i det EU-finansierade projektet MARC 2004–2006.

² Korsell 2002, i Albrecht, Kilchling och Braun (red.) *Criminal preventive risk assessment in the law-making procedure*, Freiburg: Max Planck Institut; Persson, *Från ax till limpa*, utgiven av Brå 1999.

³ Brå 2011:9, jfr Brå 2007:4, Brå 2007:7.

⁴ Brå 2011:9, Brå 2007:7.

⁵ Brå, *Trygghet och brottslighet i Malmö, Stockholm och Göteborg*, 2012.

Till detta kommer reformer som, vid sidan av att underlätta och hjälpa de allra flesta i den tänkta målgruppen, har missbrukats av ekobrottslingar. Tydliga exempel är bedrägerier mot assistansersättningen och ROT-bedrägerier.⁶ Inom denna brottslighet har det funnits personer som begått systematiska bedrägerier och på så sätt tillskansat sig stora belopp från staten.

Även skattebrottslingar som begår brott i större skala har visat intresse för statliga medel. Ett tydligt exempel är momsbedrägerier där de inblandade genom osann dokumentation får ut momspengar från staten.⁷ Vid svartarbete går den osanna dokumentationen i stället ut på att få organisatörer, medhjälpare och svartarbetare att bli berättigade till sjukpenning, sjukersättning eller a-kassa på felaktiga grunder.⁸ Det kan handla om att betala vissa skatter för att ge en person en högre sjukpenninggrundande inkomst.

En eftersträvarsvärd kompetens inom storskaliga skattebrott är förmågan att blanda svart och vitt arbete och redovisa en i sammanhanget "lämplig" nivå av "vit" och beskattningsbar verksamhet. Särskilda administratörer har i vissa fall anlitats till hög lön för att krympa omsättningen till "rätt" nivå och bokföra kostnader i "rätt" verksamhetsgren.⁹ Skälet är bland annat försöka undgå upptäckt genom att redovisa en trovärdig omsättning. Vissa försiktiga organisatörer lägger också förhållandevis stora pengar på att köpa etablerade bolag som sedan används för skattebrott eller kreditbedrägerier.¹⁰

Möjligt brottsupplägg

De ovanstående uppgifterna indikerar att det finns organisatörer på marknaden som har tillräcklig kunskap för att genom falska uppgifter få det att framstå som de uppfyller villkoren för korttidsarbete. Det framstår inte som ett stort steg från den verksamhet som vissa organisatörer bedriver redan i dag att (1) förvärva ett bolag som hade anställda ett år före en kris, (2) om man själv har näringsförbud placera en målvakt i styrelsen, (3) konstruera att den redovisade omsättningen minskat tillräckligt för att komma ifråga för korttidsarbete och (4) låta personalen arbeta mindre på pappret, men få svart lön för en del av den reella arbetstiden. Skillnaden mot situationen redan i dag är att de inte enbart undandrar sig skatt, utan att de genom kreditering på skattekontot dessutom får en del av den redovisade verksamheten subventionerad av statliga medel.

Kontrolldimensionen utvecklad

För att undvika att de ovan beskrivna organisatörerna utnyttjar stödet för korttidsarbete behövs kontroller och spärrar i systemet. Förslaget tar dock inte upp risker för överutnyttjande eller kontrollmöjligheter i någon större utsträckning.

En förklaring till detta är sannolikt att förslaget bygger på andra länders system, som främst är utformade för företag inom vissa sektorer, framför allt industrin och konjunktur känsliga branscher. Eftersom det skisserade förslaget är betydligt mer ambitiöst, och också kan omfatta tjänstesektorn och branscher där svartarbete är mer frekvent, krävs ett större arbete för att skydda systemet mot överutnyttjande.

Som förslaget är skrivet finns det tre aktörer som, med olika kompetens och intressen, förväntas skydda systemet. För det första är det arbetstagarne, som genom lönesänkningar tar en stor del av förlusten vid 20 procents arbetstidsminskning. Argumentet om att

⁶ ISF 2011:12, SOU 2012:6, Brå 2011:9, Ekobrottsmyndighetens årsredovisning 2010.

⁷ Brå 2011:9.

⁸ Brå 2011:9, ISF 2011:12, Brå 2007:23.

⁹ Brå 2011:9, jfr Brå 2007:27.

¹⁰ Brå 2011:9; jfr Levi, 2008, *The phantom capitalists. The organization of long-firm fraud*, Aldershot, Hampshire: Ashgate

arbetstagaren inte går med på lönesänkningar om det inte verkligen behövs för att rädda anställningen håller i de fall då verksamheten är seriös. Om arbetstagaren i stället arbetar svart för arbetsgivaren på den tid som frigörs genom korttidsarbete saknas rimligen incitament att uppmärksamma situationen.

Den andra "kontrollanten" är i praktiken fackföreningarna (då lägre krav ställs på företag med kollektivavtal för att få ta del av statligt stöd vid korttidsarbete). De företagare som står utan kollektivavtal kan omfattas av korttidsarbete men måste uppfylla fler kriterier. En avgörande fråga är dock hur noggranna granskningar fackförbunden gör av arbetsgivaren och hur tränade de är att upptäcka svartarbete eller annan brottslighet, i synnerhet om arbetstagarna är nöjda med sin situation. En arbetsgivare som pressar på om korttidsarbete och betonar att det handlar om att rädda anställningar kanske trots allt har goda möjligheter att sluta kollektivavtal, om det inte redan finns?

Den tredje "kontrollanten" är Skatteverket. Här finns både kompetens och resurser att upptäcka skattebrott, både på den fiskala sidan och på Skattebrottsenheterna. Frågan är dock vad förslaget ger myndigheten för reella kontrollmöjligheter. Som vi läser förslaget kommer en ansökan om statligt stöd vid korttidsarbete att innehålla ytterst lite information. Som Brå uppfattat det ska inte ens uppgifter om vilka eller ens hur många personer som deltar i korttidsarbete hos arbetsgivaren nödvändigtvis behöva framgå. Eftersom dessa uppgifter är sådana som arbetsgivaren rimligtvis ändå behöver ta fram för egen del skulle ett krav på att redogöra för dem i ansökan inte medföra en ökad administrativ börda. Om ansökan innehåller ytterst lite information, på vilka grunder ska Skatteverket då kunna identifiera företag som behöver kontrolleras mer noga? Brå delar därför arbetsgruppens syn på att ett införande av månadsuppgifter avsevärt ökar Skatteverkets kontrollmöjligheter (s. 203).

En komplikation i sammanhanget är också att stödet för korttidsarbete enbart blir tillämpligt vid vissa ekonomiska kriser. Eftersom korttidsarbete enbart kommer ifråga under en kortare tidsperiod, finns en uppenbar risk att Skatteverkets resurser går till att bevilja de ansökningar som kommer in. Syftet med reformen är ju att minska risken för "onödiga" uppsägningar, vilket innebär att handläggningen måste ske skyndsamt. Finns då inget system för kontroller inbyggt i förslaget finns en uppenbar risk att kontrollerna blir det första som får stryka på foten. Dessutom kan det faktum att inget system för kontroller finns på plats dra till sig bedragare som bedömer att möjligheten att undgå upptäckt är god.

Brå anser att det inte är orimligt att arbetsgivarna får acceptera att exempelvis Skatteverket, genom både sin fiskala verksamhet och skattebrottsenheterna, ges goda möjligheter att kontrollera och försvåra för dem som har brottsliga syften. Detta eftersom den föreslagna reformen ska gynna arbetsgivare i en utsatt ekonomisk situation och bedöms kunna bli kostsam för staten.

Detta yttrande har fattats av undertecknad myndighetschef. Vid den slutliga handläggningen deltog verksjuristen Saadia Aitattaleb, juristen Sigrid Granath och enhetsrådet Johanna Skinnari, föredragande.

Erik Wennerström

Johanna Skinnari