

Arbetsmarknadsutskottets yttrande

1980/81:1 y

över motioner om åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten

Till justitieutskottet

Genom beslut den 13 maj 1980 har justitieutskottet hemställt om arbetsmarknadsutskottets yttrande över motionerna 1979/80:1120 av Olof Palme m. fl. och 1979/80:1864 av Lars Werner m. fl. om åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten jämte inkomna remissyttranden häröver, allt såvitt avser arbetsmarknadsutskottets beredningsområde.

Arbetsmarknadsutskottet har inte funnit skäl till något särskilt uttalande med anledning av vpk-motionen.

Den socialdemokratiska motionen innehåller en katalog av åtgärder som regeringen anses böra vidta som ett led i bekämpandet av den ekonomiska brottsligheten. Arbetsmarknadsutskottet tar i det följande upp två av dessa åtgärder, nämligen punkt 4 om ökad kontroll av företag som får statligt stöd och punkt 7 om åtgärder mot s. k. grå arbetskraft.

Kontroll av företag som får statligt stöd

Motionen

Motionärerna har inte pekat på några särskilda typer av stöd men utskottet har behandlat motionen med utgångspunkt i vissa stödformer av arbetsmarknads- och regionalpolitiskt slag som faller inom utskottets beredningsområde.

Motionärerna begär organisatoriska insatser och förslag till lagstiftning som innebär en bättre samhällelig kontroll i företag som får lån eller bidrag från staten. I motionen anføres bl. a.:

Näringslivet har under de senaste åren i allt högre grad tagit i anspråk lån och bidrag från staten. Det är självfallet angeläget att dessa medel kommer till användning på bästa sätt och inte missbrukas. För att kontrollera detta bör staten kunna uppställa som villkor för lån eller bidrag att den får all erforderlig insyn i det understödda företagets verksamhet, om statens insatser är av den storleksordning att en sådan kontroll är motiverad. I vissa fall bör staten utse styrelseledamot och/eller revisor för företaget.

Vissa stödformer inom arbetsmarknads- och regionalpolitiken

Förordningen om *regionalpolitiskt stöd* (1979:632) innehåller regler som syftar till att tillgodose samhällets krav på insyn i och kontroll av företag som beviljats lokaliseringssöd. Den som får stöd har således skyldighet att

regelbundet utan anmaning lämna redovisning för verksamheten och att meddela förestående förändringar som väsentligt påverkar företaget, exempelvis äganderättsförändringar, nedläggningar och överlåtelse av viktigare tillgångar. Företaget skall också bereda kontrollorganen tillfälle att granska verksamheten. I förordningen har dessutom stadgats att företag som är aktiebolag eller ekonomisk förening till sin redovisning skall föga en rapport som visar företagets utveckling och att villkoren för stödet har uppfyllts. Av rapporten skall framgå att de fackliga organisationerna vid företaget har beretts tillfälle att yttra sig över lämnade uppgifter. Rapporten skall slutligen granskas och bestyrkas av företagets revisorer. Dessa skall om inte särskilda skäl föreligger vara auktoriserade eller godkända. I förordningen finns också regler som möjliggör att beviljat stöd återkrävs resp. sägs upp till omedelbar betalning.

Ansaret för den rutinemässiga uppföljningen av lokaliseringsstöd åvilar i första hand den regionala utvecklingsfonden. Beslut om särskilda åtgärder för att bevaka statens fordringar skall fattas av länsstyrelsen eller av arbetsmarknadsstyrelsen. Inom regeringens kansli har inrättats en särskild expertgrupp (EFSU) med uppgift att samordna uppföljningen och bevakningen av statens fordringar i företag som fått statligt stöd. Arbetet inom gruppen har primärt blivit inriktat på utredningsuppdrag i samband med enskilda obestandsärenden.

För det statliga stödet till *arbetsmarknadsutbildning i företag*, som kan utgå i ett flertal former, utgör uppföljningen i huvudsak en kontroll av att utbildningen sker i överensstämmelse med godkänd läroplan. Kontrollen baseras på regelbundna rapporter från företaget om utbildningens omfattning. I samband med att stödet beviljas skall också två tillsynsmän utses, en som representerar arbetsförmedlingen och en som representerar den berörda fackliga organisationen. Dessa skall bl. a. minst en gång i månaden besöka företaget för att se till att utbildningen genomförs enligt läroplanen. De skall också skriftligen rapportera sina iakttagelser till företagsledningen och arbetsförmedlingen. Utbetalning av stödet sker i efterskott.

När det gäller *sysselsättningsbidrag för äldre arbetskraft inom tekoindustrierna (äldrestödet)* skall länsarbetsnämnderna, innan bidraget betalas ut, kontrollera att stödtagaren uppfyller förutsättningarna för stöd. Som underlag för den bedömningen används rapporter från företaget. Bidrag utgår endast om berörda arbetstagarorganisationer tillstyrker ansökan. Samma regler gällde för det numera avvecklade *sysselsättningsbidraget till vissa företag med dominerande ställning på orten*.

Det *tillfälliga nyrekryteringsbidraget* utgick till företag som ökade antalet sysselsatta under perioden juli 1978–mars 1979 och som upprätthöll sysselsättningsökningen vid utgången av juni 1979. För denna stödform har viss kontroll utövats genom att berörda arbetstagarorganisationer eller företrädare för personalen haft till uppgift att yttra sig över ansökningar om bidrag.

Remissyttranden

AMS och länsstyrelserna i Västerbottens och Gävleborgs län uppehåller sig vid den insyn som samhället har i företag som får regionalpolitiskt stöd. AMS uttalar sig dock inte om hur systemet fungerar. Länsstyrelsen i Västerbotten anser att 1979 års förordning om regionalpolitiskt stöd varit i kraft alltför kort tid för att kunna utvärderas och föreslår därför att man avvaktar med ytterligare kontrollåtgärder. Länsstyrelsen i Gävleborg anser att reglerna i och för sig är tillräckliga men att det kan vara svårt för företag och kontrollorgan att få redovisning och uppföljning att fungera i praktiken.

Statens industriverk anser att det inte finns behov av lagändringar för att skapa ökad insyn i företagen. Samma mening har Sveriges Industriförbund, som har uppfattningen att staten redan med nuvarande lagstiftning har goda möjligheter till insyn och granskning av det stöd som ges till företagen.

Brottsförebyggande rådet (BRÅ) vill ha en mer allsidig översyn av området och en förutsättningslös prövning av olika tänkbara brottsförebyggande åtgärder.

Utskottet

Det statliga stödet till företag har ökat kraftigt under senare år. Ett stort antal nya stödformer har tillkommit samtidigt som stödbeloppen har blivit större.

Utskottet har tidigare givit en redovisning av hur tillsynen bedrivs för ett antal stödformer inom regional- och arbetsmarknadspolitiken. Ett karaktäristiskt drag när det gäller kontrollen av att stödförutsättningar uppfylls är att de fackliga organisationerna tilldelats viktiga uppgifter för att förse myndigheterna med information.

I den socialdemokratiska motionen krävs i punkt 4 organisatoriska insatser och förslag till lagstiftning som innebär en bättre samhällelig insyn och kontroll i företag som får lån och bidrag från staten. I vissa fall anser motionärerna att staten bör ha möjlighet att utse styrelseledamot och/eller revisor i stödföretag.

Utskottet delar motionärernas uppfattning att det är angeläget att man på olika sätt söker bekämpa missbruk av statligt ekonomiskt stöd till företagen. Regler om uppföljning och kontroll finns också på olika områden. När det gäller det regionalpolitiska stödet övervägdes dessa frågor i samband med att riksdagen våren 1979 tog ställning till stödverksamheten för de kommande fem budgetåren. En redovisning för regelsystemet har givits ovan. I anslutning till motionärernas förslag att samhällets organ skall kunna utse revisorer och styrelserepresentanter i stödföretagen vill utskottet erinra om att riksdagsbeslutet innebar att stödmottagare skall granskas av revisor som i princip skall vara auktoriserad eller godkänd. I detta sammanhang vill utskottet också framhålla att om det bedöms som önskvärt i det enskilda

fallet med en samhällsrepresentant i stödföretagets styrelse är det möjligt att föreskriva detta som villkor för stöd. Motsvarande ordning kan tillämpas för revisorer.

Även om det inte finns några klara belägg för att det i större omfattning skulle förekomma ett brottsligt utnyttjande av de här aktuella stödformerna vill utskottet inte bestrida att det finns tecken som tyder på att en del stödformer överutnyttjats, särskilt under perioder då stödverksamheten haft stor omfattning. Orsaken till sådana missförhållanden torde i allmänhet vara otillräckliga resurser hos de kontrollerande myndigheterna och/eller mindre lämpliga rutiner för kontroll. Ett annat problem hänger samman med de fackliga organisationernas kontrollfunktioner. Detta system har betydande fördelar med hänsyn till de fackliga organisationernas kännedom om de lokala förhållandena. Stundom kan emellertid en facklig konflikt uppstå mellan å ena sidan kontrolluppgiften och å andra sidan den fackliga uppgiften att bevaka medlemmarnas intresse av att sysselsättningen upprätthålls.

Utskottet vill för sin del betona vikten av att myndigheterna avdelar tillräckliga resurser för att kontrollera att företagen uppfyller de villkor som i olika fall uppställs för stöd. Denna aspekt är särskilt viktig då stödverksamheten expanderar till följd av konjunkturläget.

Utskottet är inte berett att föreslå några generella åtgärder för skärpning av kontrollen av det statliga stöcet men i anslutning till vad tidigare anförts förutsätter utskottet att myndigheterna fortlöpande bevakar dessa frågor och tar till vara de möjligheter till förbättringar som finns. Riksrevisionsverket och riksdagens revisorer har också viktiga uppgifter när det gäller kontrollen. Ett exempel på en sådan insats är riksdagens revisorers förslag 1980/81:6 som utskottet behandlar i sitt betänkande 1980/81:8. I sammanhanget kan nämnas att regeringen tillsatt en utredning om effekterna av industripolitisk stödverksamhet (Dir. 1979:112). Kommittén skall i huvudsak uppmärksamma de icke permanenta stödåtgärder som riktas till enskilda företag och branscher.

Med det anförda har utskottet behandlat den aktuella delen i motionen som i detta avsnitt inte bör leda till någon särskild framställning till regeringen.

Grå arbetskraft

Motionen

I motionen behandlas också frågor om s. k. grå arbetskraft. Motionärerna anför härom.

De fackliga organisationerna har möjlighet att genom sin vetorätt enligt medbestämmandelagen hindra företag från att använda entreprenörer, när sådan användning kan antas medföra åsidosättande av lag. Denna möjlighet bör utnyttjas för att hindra att entreprenörer anlitas som åsidosätter sina

skyldigheter att betala källskatt och sociala avgifter för de anställda eller vilkas verksamhet huvudsakligen består i olaga arbetsförmedling. De företag som anlitar entreprenörer och som tjänar pengar på att svart arbetskraft används, bör göras i sista hand ansvariga för att skatt och sociala avgifter betalas för entreprenörernas anställda. Förslag med bl. a. denna innebörd redovisades i en departementspromemoria redan 1976 (Ds Fi 1976:4). Förslag på grundval av promemorian bör snarast föreläggas riksdagen.

Gällande bestämmelser

Arbetsförmedlingslagen

Arbetsförmedlingslagen reglerar formerna för privat arbetsförmedling. All sådan verksamhet som bedrivs i vinstsyfte är förbjuden. Lagen omfattar all slags arbetsförmedling som bedrivs av andra än den offentliga förmedlingen. Under lagen inbegrips, enligt en särskild bestämmelse, uthyrning av arbetskraft. Sådan verksamhet jämställs alltså med arbetsförmedling.

Brott mot arbetsförmedlingslagen är straffbelagt. Den som utan tillstånd bedriver arbetsförmedling i förvärvssyfte kan straffas med böter eller fängelse i högst sex månader. Även den som bereder arbete åt någon efter anvisning från olaga arbetsförmedling kan straffas med böter eller fängelse i högst sex månader. Det sagda innebär att det är förenat med straffansvar såväl att hyra ut arbetskraft som att engagera sådan arbetskraft i en viss verksamhet.

Medbestämmandelagen

Medbestämmandelagen (38–40 §§) ger de fackliga organisationerna som är bundna av kollektivavtal på en arbetsplats inflytande när det gäller att engagera arbetskraft genom entreprenader och/eller inhyrning av arbetskraft. Syftet med dessa regler är att komma åt användningen av s. k. grå arbetskraft. En arbetsgivare är skyldig att – innan han beslutar att utföra visst arbete på arbetsplatsen med arbetskraft som inte har anställning där – på eget initiativ förhandla med vederbörande arbetstagarorganisation. Genom denna s. k. primära förhandlingsskyldighet har en garanti skapats för att arbetstagersidan på förhand får kännedom om och möjlighet att påverka ett tilltänkt beslut. Bestämmelsen om primär förhandling gäller inte vid tillfälliga arbeten eller för arbeten som traditionellt inom företaget brukar utföras på entreprenad. I brådskande fall, om det föreligger synnerliga skäl, kan arbetsgivaren undantagsvis få besluta om en entreprenad trots att förhandlingsskyldigheten inte fullgjorts. Om en aktuell entreprenad eller annat liknande avtal kan antas medföra åsidosättande av lag eller kollektivavtal eller på annat sätt skulle strida mot vad som är godtaget inom parternas avtalsområde, så kan vederbörande centrala fackliga organisation förbjuda att avtalet kommer till stånd eller verkställs (facklig vetorätt). Om

arbetstagarorganisationen saknar fog för sin ståndpunkt, dvs. insett eller bort inse att förutsättningar för fackligt veto saknas, gäller ej vetot. En arbetsgivare har på vanligt sätt möjlighet att få frågan om ett veto bedömd i arbetsdomstolen.

Utredningar

Ansvar för skatt vid entreprenad (Ds Fi 1976:4)

I denna promemoria har förslag lagts fram om en lag om särskilt uppdragsgivaransvar för skatt m. m. Lagen avses tillämpas när en rörelseidkare har uppdragit åt någon, som inte är anställd hos honom, att för hans räkning utföra arbete i hans rörelse. Förslaget innehåller dels generella regler, dels regler för uppdrag på varvs-, anläggnings- och byggnadsområdena.

De generella reglerna innebär i första hand en skyldighet för uppdragsgivaren att lämna kontrolluppgift om uppdrag för vilka han under en redovisningsperiod om två månader har lämnat ersättning med mer än 5 000 kr. Åsidosätts denna skyldighet föreslås uppdragsgivaren tillsammans med uppdragstagaren bli ansvarig för preliminär A-skatt och arbetsgivareavgifter som belöper på lön till anställda hos uppdragstagaren för arbete hos uppdragsgivaren.

De särskilda reglerna för varvs-, byggnads- och anläggningsområdena innebär i första hand att uppdragsgivaren åläggs ett obligatoriskt solidariskt ansvar med uppdragstagaren för skatt och arbetsgivaravgifter på lön till sådana anställda hos uppdragstagaren som utfört arbetet hos uppdragstagaren.

Vid remissbehandlingen av promemorians förslag framkom att man i stort sett var ense om att särskilda åtgärder behövs för att man effektivt skall kunna motarbeta missförhållandena med den grå arbetskraften. När det gäller val av metoder var remissinstansernas åsikter däremot delade. Sålunda kritiserades såväl förslaget om rörelseidkarens uppgiftsskyldighet som de föreslagna särskilda bestämmelserna på varvs-, byggnads- och anläggningsområdena.

Den grå arbetskraften och skattekontrollen (Ds B 1980:10)

Mot bakgrund av den kritik som riktats mot den tidigare redovisade promemorian har försök gjorts att på andra vägar komma till rätta med det aktuella problemet. Ett försök i den riktningen har redovisats i departementspromemorian (Ds 1980:10) Den grå arbetskraften och skattekontrollen. I promemorian presenteras ett lagförslag som går ut på att försvåra utnyttjandet av grå arbetskraft inom sådana områden där problemen är särskilt stora med avseende på skatteundandragande och illegal konkurrens

för de seriösa företagen. Uppdragsgivaren skall således, innan han betalar ut ersättning för ett uppdrag, ta reda på om uppdragstagaren är registrerad till mervärdesskatt. Om denne inte kan styrka att han är registrerad skall uppdragsgivaren innehålla 50 % av ersättningen. Det avdragna beloppet skall redovisas och betalas till uppbördsmyndigheterna. Förslaget gäller bl. a. praktiskt taget alla slags arbeten som en fastighetsägare kan uppdra åt någon att utföra på sin mark eller sina byggnader eller andra anläggningar.

En kontroll- och uppgiftsskyldighet får också den uppdragsgivare som på sin arbetsplats och som ett led i sin rörelse låter en uppdragstagare utföra ett arbete åt sig.

Promemorian har remissbehandlats och är f. n. under beredning i regeringskansliet.

Nordiskt utredningsarbete

En arbetsgrupp under det nordiska arbetsmarknadsutskottet (NAUT) presenterade 1978 i rapporten Uthyrnings- och entreprenadföretag Grå arbetskraft (NU A 1978:5) vissa förslag till åtgärder som kan vidtas nationellt för att komma till rätta med den grå arbetskraften. Som exempel på lämpliga åtgärder nämns skärpta straff, möjlighet att beivra fortsatt brottslig verksamhet med vitessanktion samt bättre kontrollsystem så att myndigheterna får ökade möjligheter att upptäcka och utreda de enskilda fallen.

Arbetsgruppens arbete fortsätter med uppgiften att bl. a. finna praktiska lösningar för att genomföra de redovisade förslagen.

Remissyttranden

Länsåklagarmyndigheten i Malmöhus län, överåklagaren i Stockholm, TCO och brottsförebyggande rådet (BRÅ) instämmer med motionärerna.

Överåklagaren i Malmö har i huvudsak inte någonting att erinra mot förslaget men påpekar att det är av stor vikt att inte uppgiftsskyldighet föreläggs, som överstiger kontrollmyndighetens möjlighet att bearbeta inkommet material.

Överåklagaren i Göteborg anser att förslagen i Ds Fi 1976:4 med något undantag inte omedelbart kan läggas till grund för lagstiftning. Bl. a. påpekas att man bortsett från det stora antalet utländska entreprenadföretag och att problemet med undantagande av mervärdesskatt helt lämnats åt sidan. Överåklagaren pekar också på avsaknaden av kontrollresurser.

Riksskatteverket (RSV) stöder tankegångarna bakom Ds Fi 1976:4 men anser att syftet bör kunna vinnas genom mer begränsade och ur administrativ synpunkt enklare former för uppgiftsskyldighet. Frågan bör enligt RSV utredas ytterligare.

Länsåklagaren för speciella mål, Torsten Rosenberg, anser att förslaget

(Ds Fi 1976:4) är starkt begränsat och enbart gäller varven och större beställningar. En utbredd marknad med små entreprenörer faller utanför.

Riksåklagaren rekommenderar av olika skäl viss försiktighet med reformens genomförande. Han vill att effekten av redan genomförda reformer skall avvaktas.

Sveriges Industriförbund och *SAF* avstyrker med kraft förslaget i Ds Fi 1976:4.

Utskottet

Benämningen grå arbetskraft brukar användas i samband med verksamhet som innebär att en arbetsgivare knyter arbetskraft till sig genom avtal som formellt ges formen av entreprenad eller uppdrag trots att det i själva verket är fråga om ett anställningsförhållande.

Grå verksamhet kan gälla enstaka personer men är ofta organiserad i stor skala genom att ett "entreprenadföretag" hyr ut arbetskraft. Drivfjädrarna bakom den grå verksamheten är av ekonomiskt slag. Den som hyr ut arbetskraft kan göra en direkt förtjänst på förmedlingsarbetet. Sådan verksamhet står i strid med arbetsförmedlingslagen. Den grå verksamheten innebär dessutom ofta att skatter och avgifter undandras det allmänna. Man redovisar inte preliminärskatt, kamouflerar löner som traktamenten etc. En svårighet att komma åt den grå verksamheten är att den ofta är organiserad så att alla inblandade parter gör ekonomiska vinster på det allmännas bekostnad.

Utskottet delar helt motionärernas uppfattning att det är angeläget att man söker komma till rätta med det problem som den grå arbetskraften utgör. Företeelsen är osund och har många nackdelar. Skatter och avgifter undandras samhället, seriösa företag hamnar i en orimlig konkurrenssituation, den sociala tryggheten eftersätts för arbetstagarna, svårigheter föreligger att bedriva effektivt skyddsarbete, facklig splittring kan uppstå på arbetsplatsen, arbetsmarknadspolitiken försvåras genom uppdelningen på en legal och en illegal arbetsmarknad, etc.

Under 1970-talet har olika åtgärder vidtagits mot den grå arbetskraften. Bl. a. har arbetsförmedlingslagen skärpts och straff införts även för den som utnyttjar grå arbetskraft. Ett annat försök att stävja verksamheten är de regler om facklig vetorätt m. m. som finns i medbestämmandelagen. Det har emellertid visat sig att man inte kan lösa problemen enbart genom dessa insatser. Såsom motionärerna funnit är det nödvändigt att angripa problemen genom åtgärder på skattesidan. Ett förslag i den riktningen finns i promemorian Ds Fi 1976:4. Det förslaget vill motionärerna ha förverkligat. Efter det motionen väcktes har emellertid publicerats en ny promemoria på grundval av bl. a. remissutfallet över Ds Fi 1976:4. Den nya promemorian. (Ds B 1980:10) Den grå arbetskraften och skattekontrollen, har remissbehandlats och f. n. pågår arbete med att sammanställa remissmaterialet.

Utskottet utgår från att förslag på grundval av gjorda utredningar snarast kommer att föreläggas riksdagen. Med hänvisning till det arbete som sålunda bedrivs finns det inte skäl att föreslå någon åtgärd på grund av motionen i den nu behandlade delen.

Stockholm den 11 november 1980

På arbetsmarknadsutskottets vägnar

ELVER JONSSON

Närvarande: Elver Jonsson (fp), Anna-Greta Leijon (s), Arne Fransson (c), Erik Johansson (s), Bernt Nilsson (s), Sten Svensson (m), Frida Berglund (s), Pär Granstedt (c), Lars Ulander (s), Margit Odelsparr (c), Eva Winther (fp), Lahja Exner (s), Bengt Wittbom (m), Nils-Olof Grönhagen (s) och Sonja Rembo (m).

Avvikande mening

Kontroll av företag som får statligt stöd

Anna-Greta Leijon, Erik Johansson, Bernt Nilsson, Frida Berglund, Lars Ulander, Lahja Exner och Nils-Olof Grönhagen (alla s) anser att den del av utskottets yttrande som börjar på s. 3 med "Utskottet delar" och slutar på s. 4 med "till regeringen" bort ha följande lydelse:

Utskottet delar motionärernas uppfattning att det är angeläget att man på olika sätt försöker bekämpa missbruk av statligt ekonomiskt stöd till företagen. Regler om uppföljning och kontroll finns också på olika områden. Trots detta har det otvivelaktigt visat sig att vissa stödformer har missbrukats eller överutnyttjats, särskilt under perioder då stödverksamheten haft stor omfattning. Att det i vissa fall varit ett rent brottsligt förfarande står också klart.

För att komma till rätta med problemen är det som motionärerna säger nödvändigt med skärpta bestämmelser och bättre organiserade kontrollsystem. Utskottet instämmer därför i motionärernas krav att regler skall införas som ger samhället insyn i stödföretagen genom möjlighet att utse representanter i styrelser och/eller revisorer. Regeringen bör snarast ta upp denna fråga. Dessutom bör regeringen göra en allmän översyn av systemen för kontroll i syfte att uppnå bättre administrativa förutsättningar att övervaka att företagen följer givna föreskrifter. Vad utskottet under denna punkt anfört i anslutning till motionen bör regeringen underrättas om.

