

# Revisionsverkets ställningstaganden

## Program för bekämpning av grå ekonomi och samordning av bekämpningsarbetet

Revisionen riktades på programmen för bekämpning av grå ekonomi och samordningen av bekämpningsarbetet. Genom revisionen ville revisionsverket försäkra sig om förutsättningarna för resultatgivande bekämpningsarbete av grå ekonomi på förvaltningsövergripande nivå. Att verksamheten är resultatgivande avser i detta sammanhang att bekämpningsprogrammet baserar sig på gedigen kompetens och erfarenhet och att effekterna av projekten inom bekämpningsprogrammet är föremål för bedömning, uppföljning och rapportering.

Sedan 1996 har regeringen gett statsrådets principbeslut om sammanlagt sex program för bekämpning av ekonomisk brottslighet och grå ekonomi. Programmen har utgjort stommen för systematisk bekämpning av grå ekonomi. Speciellt de första programmen har spelat en viktig roll för den taktiska och metodiska utvecklingen av kontrollsystemet.

Med samordning av bekämpningen av grå ekonomi avses samarbetet över åtta förvaltningsområden och fler än tjugo myndigheter för lindring av den grå ekonomins konsekvenser för samhället. Samordningen har skötts av regeringens ministerarbetsgrupp för bekämpning av grå ekonomi och den av inrikesministeriet tillsatta ledningsgruppen för bekämpning av ekonomisk brottslighet där olika myndigheter är representerade.

## En strategi som spänner över programperioderna skulle bidra till kontinuiteten i bekämpningsarbetet

Eftersom verkställandet av projekt kräver politiskt engagemang har programmen för bekämpning av grå ekonomi getts i form av statsrådets principbeslut. Principbesluten är politiska ställningstaganden som är bindande för den sittande regeringen och därmed alltid tidsbundna.

De tidigare bekämpningsinsatserna har beaktats i beredningen av de tidsbestämda programmen. Arbetet i projekten har byggts upp i enlighet med projektcykeln och utifrån erfarenheterna från projektverksamheten.

Samtidigt har bekämpningsprogrammets tidsbundna karaktär inneburit en risk med tanke på bekämpningsarbetets faktaunderlag och lagstiftningens kvalitet. I många fall har programperioden visat sig vara alltför kort när det har varit fråga om att bereda lagstiftningsprojekt och bedöma deras effekter.

Genom att resurserna för bekämpningsprogrammen har varit tidsbundna har också risken för förlust av nyckelpersoners kompetens ökat. Polisens svårigheter att rekrytera medarbetare för utredning av ekonomiska brott har delvis anknutit till att utredningsresurserna är tidsbundna.

## Statsrådet behöver en gemensam process för sammanställande och rapportering av en lägesbild av bekämpningen av grå ekonomi

Olika myndigheter saknar för närvarande en gemensam lägesbild för bekämpningen av grå ekonomi. Den operativa bekämpningsverksamheten styrs utifrån sektoriserade uppföljningsdata. I uppföljningssystemen betonas behov som anknyter till styrningen av det egna

förvaltningsområdet och bekämpningsarbetets effekter förbises. Det förekommer också skillnader mellan ministerierna i fråga om förvaltningsområdenas engagemang, lägesbildsuppfattning, informationshantering och kommunikation.

Uppföljningsdata som samlas in på förvaltningsområdena har varit dåligt användbara. Det beror i hög grad på brister i informationen inom ministerierna och mellan förvaltningsområdena. I avsaknad av analyser av den inhämtade informationen har inte heller väsentliga observationer lyfts fram tillräckligt.

Insamlingen och analysen av uppföljningsdata från ministeriernas förvaltningsområden och användningen av dessa data kan effektiviseras ytterligare med hjälp av bästa praxis som bygger på ICT.

Ett problem är också att det saknas en kanal för dagsaktuell rapportering mellan förvaltningen och riksdagen. Det har gjort det svårt för riksdagen att bilda sig en övergripande lägesbild av den grå ekonomin, bekämpningen och bekämpningens effekter.

Det förvaltningsövergripande samarbetet har inte skapat ett tillräckligt underlag för en gemensam lägesbild av den grå ekonomin. Därför bör rutinerna för uppföljning, analys och rapportering i fråga om bekämpningsinsatserna utarbetas till en gemensam lägesbildsprocess för statsrådet.

#### Målen för bekämpningsprogrammen borde styra valet av projekt

De fastställda målen för de två program för bekämpning av grå ekonomi under perioderna 2010–2011 och 2012–2015 är att motarbeta den grå ekonomin så att projekten skulle stärka den offentliga ekonomin med 300–400 miljoner euro.

Utifrån beredningsmaterialet för bekämpningsprogrammet har det i revisionen inte varit möjligt att säkerställa att programmets projekt skulle kunna ge upphov till så betydande effekter.

Materialet för bekämpningsprogrammen innehåller ingen beskrivning av på vilka grunder målen har uppställts och på vilket sätt genomförandet av projekten skulle göra det möjligt att uppnå målen. Enligt det tillgängliga beredningsmaterialet har målet för projektverksamheten inte styrt valet av projekt och därmed inte definierat de metoder med vilka målen har eftersträvat.

De mål som uppställs i projektverksamheten ska vara möjliga att uppnå, objektivt sett, och i princip mätbara. Om måluppfyllelsen inte kan mätas eller på annat sätt utvärderas på ett tillförlitligt sätt, ska sambandet mellan projektutförandet och måluppfyllelsen beskrivas och bedömas separat under beredningen. Till denna del finns det brister i beredningen av bekämpningsprogrammen.

Största delen av de projekt som hänför sig till bekämpningsprogrammet för åren 2012–2015 torde kunna slutföras under programperioden. Bedömningen av projektens genomförbarhet i programmets beredningsskede har således skett på ett ändamålsenligt sätt.

#### Uppföljningen av bekämpningsinsatsernas effekt måste stärkas

Ledningsgruppen för bekämpning av ekonomisk brottslighet har inom ramen av sina befogenheter följt med verkställigheten av programmet för bekämpning av grå ekonomi på ett ändamålsenligt sätt. Ledningsgruppen bereder också de ärenden som behandlas i regeringens ministerarbetsgrupp för bekämpning av grå ekonomi.

I dagens läge möjliggör inte samordningen av ekonomibrottsbekämpningen en övergripande uppföljning av hur effektiv bekämpningen är. Den ministerarbetsgrupp för bekämpning av grå ekonomi som inrättades i början av senaste valperiod och etableringen av gruppens verksamhet har skapat förutsättningar för att bekämpningen av grå ekonomi kan bli en gemensam funktion inom statsrådet. Därmed ska ledningsgruppen för bekämpning av ekonomisk brottslighet kunna starta utredningar för bedömning av effekterna av bekämpningsprojekt som verkställts på olika förvaltningsområden.

## Tilläggsanslagen till polisen för bekämpningsarbetet har gett resultat

Tilläggsanslagen till utredning av ekonomisk brottslighet har stärkt brottsutredningen så att antalet klarlagda ekonomibrott har ökat från tidigare. Forskningen i brottsekonomi har visat att tilläggsansatserna i utredningen av ekonomibrott är också motiverade med tanke på ekonomin överlag eftersom de stärker ekonomibrottskontrollens allmänpreventiva verkan.

Det separata anslaget till polisen för effektivare bekämpning av ekonomisk brottslighet och grå ekonomi har allokerats till reduktionen av antalet öppna ekonomibrottsfall. Enligt uppföljningsdata har målet uppnåtts endast delvis.

Indikatorerna för anslagsuppföljningen beskriver däremot inte hur effektiv polisens verksamhet är. Effektiviteten i polisens verksamhet har mätts bland annat genom antalet oavslutade fall, trots att polisens möjligheter att påverka antalet fall som baserar sig på polisanmälan är begränsade.

## Kontrollmyndigheternas resurser ska också riktas på den dolda brottsligheten och förebyggande av ekonomisk brottslighet

De senaste programmen för bekämpning av grå ekonomi har fokuserat på utveckling av lagstiftningen. Handlingsprogrammet för bekämpning av ekonomisk brottslighet har inte varit ett strategiskt dokument som innehåller mål för styrningen av kontrollmyndigheternas verksamhet, som till exempel att polisen ska sträva efter att rikta sin verksamhet på att påverka den totala omfattningen av den dolda brottsligheten.

Polisens kärnuppgifter fastställs under inrikesministeriets ledning under 2015. För närvarande fokuserar systemet för uppföljning av polisens insatser för bekämpning av ekonomisk brottslighet i hög grad på prestationer inom brottsutredningen. Att även följa upp och föra statistik över preventiva prestationer skulle bidra till att stärka rollen av föregripande bekämpningsåtgärder i polisens verksamhet i fråga om ekonomisk brottslighet.

## Revisionsverkets rekommendationer

Utifrån revisionen ger revisionsverket följande rekommendationer:

1. Beredningen av handlingsprogram för förebyggande av grå ekonomi ska omfatta riktlinjer för en bekämpningsstrategi för grå ekonomi på längre sikt än en programperiod. Det behövs för säkerställande av såväl kvaliteten på de väsentligaste lagstiftningsprojekten som resultatgivande utnyttjande och utveckling av kompetensen.
2. Vid beredningen av bekämpningsprogrammen ska uppmärksamhet ägnas åt projektens effekter och motivera sambandet mellan de förutspådda effekterna och uppnåendet av de uppställda målen. Motiveringarna ska presenteras på ett sätt som gör det möjligt att bedöma effekterna av projektverksamheten även i sådana fall där det är svårt att mäta de uppställda målen.
3. Polisens svårigheter att rekrytera medarbetare för utredning av ekonomibrott ska lösas på ett sätt som säkrar att den befintliga kompetensen utnyttjas på ett effektivt sätt. En lösning är att Polisstyrelsen utreder till vilka delar civila medarbetare kan bistå med expertis vid utredningen av ekonomibrott i större omfattning än tidigare.