

Rätt från början

Forskning och strategier

Rapport 2005:1

Rätt från början

Forskning och strategier



* Skatteverket

INNEHÅLL

Förord	5
Sammanfattning	6
1 Inledning	10
2 Forskning om skattefusk	12
2.1 <i>Orsaker till skattebetalarnas beteende</i>	13
2.2 <i>Slutsatser</i>	14
3 Om normernas betydelse	15
3.1 <i>Den sociala identiteten avgör vilka normer som gäller</i>	15
3.2 <i>Vad betyder detta för skatteadministrationen?</i>	17
3.3 <i>Det går att påverka beteendet genom normer</i>	18
3.4 <i>Göra som andra eller göra det rätta?</i>	19
3.5 <i>Skepsis mot normernas betydelse</i>	21
3.6 <i>Samarbete är den bästa strategin</i>	23
3.7 <i>Normer om samarbete är till nytta</i>	26
3.8 <i>Hot om straff ökar viljan att samarbeta</i>	29
3.9 <i>Olika skäl för att följa regler</i>	31
3.10 <i>Vad har kontrollen för betydelse?</i>	34
3.11 <i>Slutsatser</i>	35
4 Om förtroende	37
4.1 <i>Förtroende har en stor betydelse</i>	37
4.2 <i>Nyttobaserade normer är inte tillräckligt</i>	39
4.3 <i>Vilket förtroende finns?</i>	42
4.4 <i>Hur bör myndigheter agera?</i>	43
4.5 <i>Enkätundersökningar bekräftar betydelsen av förtroende</i>	47
4.6 <i>Myndighetens attityd påverkar förtroendet</i>	48
4.7 <i>Slutsatser</i>	50
5 Om kunskap	52
5.1 <i>En historielektion ger oss förståelse</i>	52
5.2 <i>Vad historien lär oss</i>	54
5.3 <i>En systematisk riskhantering</i>	54
5.4 <i>Betydelsen av kunskap kan inte överskattas</i>	55

6	Om skattefelet	57
6.1	<i>Skattefelets storlek och utveckling</i>	57
6.2	<i>Skattefelets anatomi</i>	58
6.3	<i>Skattefelets effekter</i>	61
6.4	<i>Några strukturella orsaker till skattefelet.....</i>	63
6.5	<i>Åtgärdsstrategier</i>	68
6.6	<i>Slutsatser.....</i>	70
7	Om oavsiktliga fel	72
7.1	<i>Vad är oavsiktliga fel?</i>	72
7.2	<i>Leder oavsiktliga fel till något skattefel?.....</i>	73
7.3	<i>Orsaker och verkan.....</i>	73
7.4	<i>Dubbla vinster med att minska oavsiktliga fel.....</i>	74
7.5	<i>Möjliga åtgärder.....</i>	75
8	Om brott	76
8.1	<i>Varför begås brott?.....</i>	76
8.2	<i>Hur ser ekobrottslingen ut?</i>	78
8.3	<i>En strategi för att förebygga ekobrott</i>	79
8.4	<i>Slutsatser.....</i>	80
9	Om straff.....	81
9.1	<i>Syftet med straff</i>	81
9.2	<i>Fungerar straff?.....</i>	82
9.3	<i>Slutsatser.....</i>	87
10	Om kontrollen	89
10.1	<i>Planprojektet lade grunden för kontrollfilosofin.....</i>	89
10.2	<i>Fel och fusk rapporten lade grunden för kontrollpolicyn.....</i>	90
10.3	<i>Vad är då syftet med kontrollen?</i>	91
10.4	<i>Service och kontroll</i>	92
10.5	<i>Kontrollbehov och stora belopp</i>	93
10.6	<i>Kontrollfrekvensens betydelse</i>	94
10.7	<i>Träffsäkerheten har stor betydelse</i>	96
10.8	<i>Kontrollstrategier</i>	97
10.9	<i>Slutsatser.....</i>	100
11	Blandade teorier, modeller och strategier	102

11.1	<i>Prospect Theory</i>	102
11.2	<i>Andra beteendeteorier</i>	105
11.3	<i>Psykologens knep</i>	106
11.4	<i>Braithwaites compliance modell</i>	110
11.5	<i>Compliance pyramiden</i>	113
11.6	<i>Att förebygga fel och fusk</i>	116
11.7	<i>Den brevskrivande myndigheten</i>	117
12	Om strategier och strategiskt tänkande	121
12.1	<i>Olika synsätt på strategier</i>	121
12.2	<i>Slutsatser</i>	124
13	Samlade slutsatser	125
	Referenser	128

Förord

På uppdrag av Skatteverkets ledningsgrupp har ett diskussionsunderlag tagits fram avseende lämpliga strategier för att minska skattefelet. Bakgrunden är de studier av forskning kring skattefusk och skattebetalarnas beteende som utförts. Syftet är att utveckla strategier som baseras på forskningen.

Den forskning som beskrivs i rapporten är hämtad från en mängd olika källor, både myndigheter och akademiska institutioner samt från både kända och okända forskare. Mycket internt material har använts men i huvudsak rör det sig om material från utländska institutioner och forskare.

Forskning och kunskap är nödvändigt men det är först när slutsatser dras och tankar omvandlas till praktisk handling som effekter uppnås. Denna rapport innehåller därför en redogörelse av forskningsresultat från en mängd olika områden liksom slutsatser och en hel del förslag på lämpliga strategier och åtgärder. Förslagen är dock inte på något sätt uttömmande eller heltäckande utan bör ses som det första steget i en större diskussion om lämpliga strategier. Denna rapport gör inte anspråk på att utgöra ett facit eller ge svar på alla frågor men den innehåller en hel del kunskap som kan utgöra grunden för en fortsatt diskussion och utveckling.

Solna 1 december 2004

Lennart Wittberg

Det är en god vana att då och då ifrågasätta saker och ting som man i årtal tagit för givna.

Tyskt ordspråk

Sammanfattning

Orsaker till att regler följs eller bryts

Det finns flera orsaker till skattefusk. Forskningen visar dock tydligt att ekonomiska incitament liksom risken för upptäckt och straff har en mindre betydelse än påverkan från normer och moral.

Normer styr i hög grad människors beteende, detta innebär att människor gör som andra gör samt att man undviker att göra sådant som kan leda till ett socialt ogillande. En av de starkaste normerna för mänskligt beteende handlar om reciprocitet. Detta innebär att man återgäldar ett visst beteende. En person väljer att samarbeta och bidra till gemensamma nyttigheter om andra gör det. Det handlar alltså om ett villkorat samarbete. Normerna har utvecklats genom evolutionen och är både socialt inlärd och biologiskt nedärvda.

Detta har betydelse för hur kontrollen kan påverka beteendet. De flesta människor följer regler, inte därför att de är rädda för att bli upptäckta och straffade, utan för att de anser det vara rätt och därför att andra gör det. Kontrollens avskräckande effekt är därför liten men dess normförstärkande effekt är desto större. Eftersom en förutsättning för regelbundenhet är att andra följer regler måste människor kunna lita på att andra inte kan bryta mot regler ostraffat, det är därför kontrollen är viktig. Kontroll och straff gör att människor kan lita på att andra följer reglerna, då följer de reglerna själva också.

Förtroendet avgörande

Tilltron till en myndighets förmåga att säkerställa att andra följer regler är därför helt avgörande. Överhuvudtaget är förtroendet för en myndighet av mycket stor betydelse. De som har förtroende för Skatteverket fuskar mindre än de som saknar förtroende. En myndighets trovärdighet påverkar också effekterna av allt som myndigheten gör. En person har lättare för att acceptera ett negativt beslut om myndighetens agerande upplevts som rättvist. Förtroende och upplevd rättvisa påverkas av vilken attityd myndigheten har. Medborgare som känner sig behandlade med respekt, förståelse och hjälpsamhet får ett större förtroende för myndigheten. Betydelsen av ett högt förtroende för Skatteverket kan inte överskattas.

Ökad medverkan och ökat förtroende är ömsesidigt förstärkande. Motstånd eller fientlighet från skattebetalarna på grund av dåligt uppförande av skatteadministrationen leder till en minskad medverkan och ett minskat förtroende och även i detta fall är minskningen ömsesidigt förstärkande.

Kunskap om skattefelet

Skatteverkets kunskap om fuskbeteenden och orsaker är inte tillräckliga. Det finns historiska skäl till detta genom att tidigare beskattningsorganisationer i huvudsak byggd

på personkännedom om skattebetalarna. I dagens läge behövs istället särskilda funktioner som kan samla in och sammanställa kunskap.

Den kunskap som finns om skattefelet pekar på att skattefelet varit oförändrat avseende storlek de senaste två decennierna. Inget tyder på att skattefelet skulle öka. Den största delen av skattefelet utgörs av svart arbete och oredovisade intäkter. En mycket stor andel av detta går att hänföra till små företag. Stora företag ägnar sig åt mycket avancerad skatteplanering vilket även leder till ett stort skattefel. Medelstora företag ägnar sig inte åt avancerad skatteplanering i samma utsträckning och deltar inte heller i den svarta sektorn i någon större utsträckning.

Svart arbete är negativt för samhällsekonomin, vitt arbete är alltid bättre även om svart arbete i vissa fall kan vara bättre än inget arbete alls. Den ekonomiska tillväxten blir sämre genom förekomsten av skattefusk. När konsekvenserna av skattefusk bedöms kan man alltså inte endast bedöma skattefelets storlek utan man måste också beakta att skatteuppbörden totalt sett blir mindre genom att den ekonomiska tillväxten påverkas negativt.

Det finns strukturella orsaker till skattefusk. En sådan orsak kan vara synligheten hos transaktioner. Det förekommer mer fusk i kontantbranscher eftersom transaktionerna är lätta att dölja. En annan strukturell orsak är det som kallas för det postindustriella dilemmat. Företag inom tjänstesektorn har ofta en sämre produktivitetsutveckling än företag inom industrisektorn. Det är till exempel lättare att öka produktiviteten inom bilindustrin än vad det är inom frisörbranschen. Detta skapar en obalans eftersom trycket på löneökningar är lika stort i båda branscherna. När produktiviteten inte kan öka kan skattefusk ses som den enda möjligheten.

Det finns inget som tyder på att skattetrycket skulle ha någon inverkan på graden av fusk. Däremot har allmänhetens acceptans av skattesystemet betydelse. Finns det en allmän acceptans för skattesystemet (även om det är höga skatter) fuskas det mindre jämfört med om sådan acceptans saknas.

Oavsiktliga fel bedöms bidra till skattefelet till en icke obetydlig del. Det finns flera positiva effekter med att åtgärda oavsiktliga fel. Fullgörandekostnaderna minskar och förtroendet (och därmed viljan att medverka) ökar. Samtidigt kan begränsade resurser för kontroll koncentreras mot avsiktliga fel.

Brott och straff

Det finns en relativt omfattande forskning kring brott. Denna kunskap kan även användas i Skatteverkets övriga verksamheter (som inte arbetar med brott). Grunden för ett förebyggande arbete är att förstå orsakerna till brott och fusk. Strategierna måste påverka orsakerna och utgå ifrån ett problemorienterat synsätt.

Straff kan ha både negativa och positiva effekter på beteendet. Utfallet beror till stora delar på hur straffet påförs. Det måste uppfattas som rättvist och legitimt. Straff har en mycket svag avskräckande effekt men kan bidra till att öka regelefterlevnaden genom att straffet upplevs få andra att medverka. Det finns mycket som tyder på att reglerna om skattetillegg behöver ses över.

Kontrollstrategier

Skatteverkets nuvarande kontrollpolicy kan på flera punkter ifrågasättas (även om det mesta fortfarande äger giltighet). Policyn fokuserar mycket på kontrollens avskräckande effekter vilket inte är kontrollens primära funktion. Kontrollbehovet kan inte uttryckas i kvantitativa termer och är därför olämpligt som utgångspunkt för styrningen på en praktisk nivå. Överhuvudtaget bör en strategi inte utgå ifrån en viss typ av verktyg (som kontroll). Fokus bör ligga på problem och lösningar, inte på enstaka verktyg.

Förekomsten av kontroll har en helt avgörande betydelse för graden av medverkan. Det finns dock inget som tyder på att det finns ett samband mellan nivån på kontrollfrekvensen och den allmänpreventiva effekten. Mycket viktigare är vad som kontrolleras och hur det görs. En framgångsrik kontroll måste kunna bidra både till individualpreventiva och allmänpreventiva effekter. Olika kontrollstrategier kan då behövas i olika situationer.

Teorier, modeller och åtgärder

Det finns många beteendeteorier som kan bidra med värdefull kunskap till orsaker bakom skattebetalarnas beteende. En sådan teori är Prospect Theory. Från den teorin är det möjligt att bland annat härleda att preliminärskattekontroller bör vara framgångsrika och att den preventiva effekten blir större ju tidigare fusk upptäcks.

I arbetet med att utveckla lämpliga strategier kan också olika modeller användas. Ett exempel är den ”compliance”-pyramid som används i en rad länder. Skattebetalarna delas in i olika grupper, i botten av pyramiden finns de ärliga och i toppen de oärliga (däremellan finns olika grader av dessa). Olika åtgärder behövs för olika grupper och syftet är att få de flesta till pyramidens botten.

Skatteverkets åtgärder består inte endast av service, kontroll och lagstiftningsförslag. Det finns andra typer av åtgärder som till exempel kampanjer i syfte att påverka attityder, brev som skickas till skattebetalare med anpassad information, samarbete med branschförbund med flera åtgärder. Detta är åtgärder som används men som skulle kunna användas än mer.

En generell strategi

En framgångsrik strategi bygger på kunskap samt om en medvetenhet att omvärlden förändras just på grund av den strategi man har valt. Detta räcker dock inte, en strategi måste dessutom kännetecknas av helhetssyn, flexibilitet och ett långsiktigt tänkande.

På en övergripande nivå kan en generell strategi beskrivas enligt följande.

- Grunden måste alltid vara *kunskap*. Lite kunskap kan vara vilseledande men tillräckligt med kunskap kan ge en insikt som gör det möjligt att förstå en mängd situationer. Kunskaper behövs om orsaker till fel och beteenden samt om effekterna av olika åtgärder.
- Strategin bör gå ut på att lösa vissa identifierade *problem*. Strategin ska inte vara låst till ett eller vissa verktyg utan syftet måste vara att problemen ska lösas med hjälp av de mest lämpliga verktygen.

- En viktig utgångspunkt är att *normer och moral* är avgörande för beteendet liksom att kontroll och straff kan upprätthålla normer men endast i begränsad utsträckning vara avskräckande. Grunden för beteendet är vad andra gör. Skatteverket ska därför se till att *alla andra gör rätt för sig*.
- En förutsättning för att detta ska lyckas är att det finns ett högt *förtroende* för Skatteverket.

En helhetssyn är viktig men det är också viktigt att se de olika delarna och hur dessa hänger ihop.

Konkreta åtgärder

Nedan finns några *exempel* på konkreta förslag som förs fram i rapporten. Bakgrund och motiv till förslagen framgår av rapporten.

- Det går att förstärka effekten av broschyrer och informationsbrev genom att använda tilltal som placerar mottagaren i en så stor grupp som möjligt (avsnitt 3.2).
- Skatteverket bör använda sig av allianser med andra organisationer i större utsträckning än idag när det gäller att påverka normer och attityder (avsnitt 3.2).
- Mer information bör lämnas till skattebetalarna om de möjligheter som Skatteverket har att använda information från tredje part vid kontrollen (avsnitt 6.4.1).
- Antalet revisioner av små företag bör öka. Istället bör antalet mer omfattande revisioner av medelstora företag minska. Antalet informationsbesök hos medelstora företag bör öka, liksom antalet kraftigt avgränsade revisioner (avsnitt 6.5.2).
- Arbetet med att förebygga oavsiktliga fel bör intensifieras ytterligare (avsnitt 7.4, 7.5).
- Reglerna för skattetillägg bör ses över (avsnitt 9.2).
- Kontrollpolicyn bör ses över och ingå i ett mer heltäckande strategidokument (avsnitt 10).
- Det bör vara möjligt för skattebetalare att offentligt ta avstånd från skattefusk via webben (avsnitt 11.3.1).
- Skatteverket bör informera mer om rättelser som görs till skattebetalarnas fördel (avsnitt 11.3.3).
- I broschyrer och liknande bör det tydligt framgå *varför* en viss blankett ska lämnas eller *varför* en viss ruta ska fyllas i (avsnitt 11.3.6).
- Att skicka brev direkt till skattebetalare är en metod som bör användas mer (avsnitt 11.7).

*I denna värld finns det inget som är säkert
förutom döden och skatterna.*

Benjamin Franklin

1 Inledning

Problem med skattefusk har funnits så länge skatter har funnits. Frågan är hur en skatteadministration, med begränsade resurser och begränsade möjligheter att övervaka och kontrollera, ska agera för att uppnå sina mål.

Det bästa för en skatteadministration är att det är rätt från början, det vill säga en i grunden verkligt frivillig medverkan. De åtgärder som en skatteadministration väljer att utföra ska alltså verka förebyggande. Preventiva åtgärder är det centrala även om det alltid kommer att finnas behov av att åtgärda fel som redan inträffat. Inom medicinen talar man olika typer av sjukdomsförebyggande insatser. *Primärprevention* innebär åtgärder för att förhindra uppkomsten av en sjukdom, *sekundärprevention* åtgärder för att upptäcka sjukdomen så tidigt som möjligt och kunna ge snabb behandling och *tertiärprevention* åtgärder för att minska skadeverkningar av redan symptomgivande sjukdom. Det långsiktigt mest framgångsrika bör vara att satsa på primärprevention så långt det är möjligt.

Vilka strategier bör man då använda för att nå dit? Här kan forskning om skattefusk liksom Skatteverkets egna erfarenheter vara till nytta. Kunskap behövs om skattefelet och orsaker till att fusk och fel förekommer. Eftersom det handlar om skattebetalarnas beteende behövs kunskap om mänskligt beteende i allmänhet och om hur människor följer regler i synnerhet. Detta räcker dock inte, kunskap behövs även om hur olika åtgärder fungerar. Hur ska kontrollen och andra åtgärder kunna ge preventiva effekter?

Ambitionen med denna rapport är att komma fram till lämpliga strategier med hjälp av ett vetenskapligt angreppssätt. Gamla sanningar om sådant som ”alla vet” eller ”så har det alltid varit” kanske är myter eller också har omvärlden förändrats. Fullständig kunskap kan dock aldrig nås och forskningen har inte alltid rätt men det är inget skäl att förkasta den.

För att få bästa möjliga bild har en tvärvetenskaplig ansats använts. Forskning från discipliner som ekonomi, sociologi och psykologi har använts men även discipliner som biologi och filosofi har något att bidra med. Ämnen som spelteori och evolution tillför värdefull kunskap. Särskilt intressant blir det när samband mellan helt olika områden kan påvisas. Rapporten behandlar utifrån dessa utgångspunkter orsaker till skattefel, bakomliggande orsaker till människors beteende, hur kontroll, straff och andra åtgärder fungerar. Utifrån detta kan vissa slutsatser dras och förslag på åtgärder identifieras.

Rapporten består av ett antal olika kapitel som kan läsas som fristående delar. Den mest heltäckande bilden fås givetvis om alla delar läses. Rapporten avslutas med några samlade slutsatser. Det är lätt att konstatera att forskningen erbjuder mycket kunskap

som är värdefull när strategier ska utvecklas. Det handlar om allt från små enkla knep och åtgärder till grundläggande synsätt och tankar.

De forskningsresultat som presenteras ger underlag för att identifiera betydligt fler konkreta åtgärder och förslag än vad som faktiskt pekas ut i rapporten. En möjlighet och förhoppning är att varje nytt förslag på nya åtgärder och strategier bör stämmas av mot kunskapen i denna rapport, oavsett bakgrunden till förslaget. Det bör leda till åtgärder som drar åt samma håll.

*Man kan ha en härskare, man kan ha en kung,
men den man har anledning att frukta är skattmosen.*

Sumeriskt ordspråk 2000 f kr

2 Forskning om skattefusik

Forskningen kring "tax compliance" eller skattebetalarnas beteende började i huvudsak 1972 genom Allingham och Sandmos forskning. De presenterade en modell som förenklat gick ut på att skattefusket var en funktion av upptäcktsrisk och straff i form av skattetillägg.

Det handlar om ett rent ekonomiska synsätt som bygger på ekonomisk rationalitet, enkelt definierat som "en kalkyl över glädje och smärta" uttryckt i monetära termer.

I sin extrema form beaktar detta synsätt inte moraliska eller sociala aspekter utan skattefusik betraktas som ett rent ekonomiskt beslut. Det finns vinster att hämta om fusket lyckas och kostnader uppstår om det misslyckas.

Om upptäcktsrisk och straff är de enda faktorer som avgör om en person fuskar eller ej kan man fråga sig hur hög upptäcktsrisken måste vara för att det inte ska vara lönsamt att fuska. Anta att skattetillägget är 40 % och att vinsten från fusket är 1000. Kostnaden vid upptäckt kan då beräknas som $1,4 * 1000$ (den skatt man skulle betala ändå plus skattetillägget), det vill säga 1400. Det är inte säkert att upptäckt sker varför denna summa måste multipliceras med sannolikheten för upptäckt. Vi kan alltså beräkna vinsten och kostnaden enligt följande:

Vinst	1000
Kostnad	$1400 * \text{Sannolikheten för upptäckt}$

Det är alltid lönsamt att fuska om vinsten är större än kostnaden. När vinsten och kostnaden är densamma är det inte lönsamt längre. Detta inträffar vid en sannolikhet för upptäckt på 71 % eftersom $1000/1400 = 0,71$. Detta betyder att det alltid är lönsamt att fuska om kontrollfrekvensen (upptäcktsrisken) är mindre än 71 %. Eftersom den faktiska kontrollfrekvensen är lägre än detta innebär det att alla borde fuska. Men alla fuskar inte.

Skattebetalare i hela världen fuskar mindre än vad dessa modeller förutspår. Undersökningar visar att vissa aldrig fuskar även om risken för upptäckt är obefintlig (James et al 2001). Det måste alltså finnas även andra förklaringar till beteendet.

När det gäller upptäcktsrisk och straff bör det teoretiskt inte vara någon skillnad mellan om man höjer upptäcktsrisken eller om man höjer straffet. Båda åtgärderna bör leda till en ökad grad av medverkan. Empirin visar dock att upptäcktsrisken har större betydelse än straffet (Sour 2001, Tyler 2001, Webley 2002). Men upptäcktsrisken är inte det viktigaste.

Även om det finns ett samband mellan upptäcktsrisk, sanktioner och graden av skattefusk så visar forskningen att *befarade skuldkänslor och risken för social stigmatisering har en betydligt större avskräckande effekt*. Forskningen pekar på att åtgärder som syftar till att höja skattemoralen har störst effekt på skattefelet (Taylor 2001 a).

Skuldkänslor och social stigmatisering handlar om personliga och sociala normer. Eftersom detta betyder mer än upptäcktsrisk och straff för individens beteende är det viktigt för en skatteadministration att ha kunskap om hur normer påverkar beteendet. En framgångsrik skatteadministration kan inte endast förlita sig på traditionella metoder som kontroll och straff. Bakomliggande faktorer som styr mänskligt beteende måste förstås och behandlas på rätt sätt.

Skattemoralen har betydelse för omfattningen av fusk. Forskning visar att rättvisa, normer och förtroende för myndigheter påverkar skattemoralen (Torgler). Personer som anser att de har en högre skattemoral upplever också en högre risk för upptäckt (Andreoni et al 1998).

Även om det finns andra faktorer än ekonomisk rationalitet som har betydelse innebär det inte att det ekonomiska egenintresset kan avföras helt såsom betydelselöst. Det ekonomiska egenintresset har en betydelse, särskilt gäller detta företag (James et al 2001). Det handlar om att betrakta det ekonomiska egenintresset som en faktor som balanseras av andra faktorer. Andra faktorer är baserade på bredare beteendefrågor och bygger på bidrag från andra discipliner som psykologi och sociologi (och varianter av dessa som ekonomisk psykologi eller socialpsykologi).

Det handlar inte endast om att fråga sig varför skattebetalare fuskar. Ovanstående visar också att man måste fråga sig varför skattebetalare *inte* fuskar.

2.1 Orsaker till skattebetalarnas beteende

Nedan redovisas en rad olika orsaker till varför vissa skattebetalare fuskar och andra inte enligt Webley (2002) som har sammanställt en hel del forskning på området.

Möjlighet

Möjlighet till fusk har, med stöd av flera undersökningar, beskrivits som den faktor som betyder mest för förekomsten av fusk. En företagare har till exempel betydligt större möjligheter än en löntagare.

Frågan är dock vad som är orsak och verkan. Är det så att de som har möjligheter fuskar mer just därför att möjligheterna är större eller är det så att fuskare söker sig till situationer där möjligheterna är större?

För att förstå beteendet verkar dock studier av möjlighet inte vara en framkomlig väg. Det enda vi vet av detta är att de som har möjlighet att fuska fuskar mer än de som inte har möjlighet, vilket torde vara en självklarhet. Detta är en viktig kunskap när man letar efter fuskare men det förklarar inte orsaken till beteendet.

Rättvisa eller likabehandling

Den upplevda rättvisan hos ett skattesystem har betydelse för om det accepteras eller inte. Det finns horisontell orättvisa som innebär att de med liknande inkomster behandlas olika. Det finns även vertikal orättvisa som innebär att skattebetalarna inte anser sig få valuta för den skatt de betalar.

Individuella skillnader

Det finns omfattande stöd för att egoism förutspår brytande av regler inom en mängd olika områden. Även attityden till brytande av regler har stor betydelse. Det är dock svårt att avgöra om attityden påverkar beteendet eller tvärtom.

Sociala normer

Om en person anser att skattefusk är allmänt spritt är det mer troligt att personen också kommer att fuska.

Kunskaper om skatter och skattesystemet

Undersökningar visar att en ökad kunskap om skattesystemet har en direkt betydelse för attityden till skattefusk.

Det är vanligt bland småföretagare att de har dålig kunskap om skatter och bokföring. Skattefusk är ofta kopplat till likviditetsproblem som i sin tur ofta hänger ihop med bristande kunskaper i ekonomi och bokföring.

2.2 Slutsatser

Skattebetalarnas beteende påverkas av en mängd olika faktorer. En framgångsrik åtgärdsstrategi måste uppmärksamma alla relevanta faktorer och hur de påverkar varandra.

Det finns mycket skrivet om olika aspekter av medverkan men det finns mycket lite om hur dessa olika aspekter bör kombineras för att formulera en övergripande strategi. En effektiv metod för att minska mängden fusk inom ett område kan leda till att fusket ökar inom ett annat område genom att fuskande skattebetalare ändrar på sina aktiviteter för att uppnå samma vinster.

Skattefusk kan aldrig åtgärdas framgångsrikt om inte kunskap om orsakerna och åtgärdernas effekter finns.

I den fortsatta framställningen görs försök att fördjupa förståelsen av skattebetalarnas beteenden och bakomliggande orsaker. Särskilt viktigt är det att studera betydelsen av normer och moral eftersom detta påverkar beteendet mer än upptäcktsrisk och straff.

*Lagarna skulle aldrig förbättras
om det inte fanns många vilkas moral
är bättre än de lagar som finns.*

John Stuart Mill

3 Om normernas betydelse

Sociala normer kan ses som värderingar hos en viss social grupp. *Personliga normer* är egna etiska värderingar och moraliska övertygelser (Wenzel 2002 a).

Sociala normer kan verka avhållande när det gäller skattefusk genom att den fuskande kan drabbas av omgivningens ogillande. Sociala normer kan även verka pådrivande på fusket om det uppfattas som något positivt. Likadant är det för personliga normer. Skattefusk kan leda till en känsla av skam och skuld eller till en känsla av stolthet och rättfärdighet beroende på vilka normer som gäller.

För att sociala normer ska ha någon effekt krävs att omgivningen får vetskap om handlingen. Personliga normer har effekt oavsett om någon annan känner till handlingen eller ej eftersom personen själv alltid vet vad han/hon har gjort.

3.1 Den sociala identiteten avgör vilka normer som gäller

Genom att uppleva sig själv som medlem av en social grupp anpassas attityder och beteende till sådana som gynnar gruppen istället för sådana som endast gynnar en själv eftersom gruppen är en spegling av jaget. Detta pekar på att egenintresset inte behöver stå i motsatsförhållande till det gemensamma intresset.

Sociala värderingar har dock en påverkan endast om människor identifierar sig med den sociala gruppen. Ibland betraktar sig en person i termer av ”vi” och ibland som ”jag”, till skillnad från ”de andra” eller ”du/honom/henne”. När man ser sig som ”vi” har man identifierat sig med en grupp. En person kan identifiera sig med en mängd olika grupper och det kan variera över tiden och från en situation till en annan (Taylor 2001 a). Ibland kan en person till exempel se sig själv som ”vi bilister” och ibland som ”vi fotgängare” beroende på situationen för tillfället. De grupper som man identifieras sig med kallas *ingrupper* till skillnad från andra grupper som man inte identifierar sig med som kallas *utgrupper*.

Sociala normer hos en grupp kan alltså påverka beteendet hos personer som identifierar sig med gruppen. En sådan anpassning är inte ett resultat av gruppträck utan det rör sig om en process där normerna internaliseras hos individen och blir en äkta del av personens värderingar (Wenzel 2002 a). Sociala normer som anammas av individen blir helt enkelt individens personliga normer.

3.1.1 Den sociala identiteten påverkas av andra

Den sociala identiteten är delvis en fråga om val, delvis en fråga om inläring men det handlar också om påverkan från andra. Vi skapar oss en identitet bland annat utifrån vad vi ser av oss själva i andras ögon (Bruce 1999).

Hur människor upplever sig själva styrs i hög grad av hur andra upplever dem. Detta kan också vara självuppfyllande. En ung flicka som ständigt glömmer att städa sitt rum, glömmer att hålla reda på tider och saker blir kanske kallad för "virrpanna" av sin pappa, skämtsamt och utan elaka avsikter. Om sådana uttryck upprepas ofta från föräldrar, släkt och vänner kan det leda till att flickan internaliserar det som bilden av sig själv. Hon ser sig själv som virrig och börjar agera i enlighet med det. Ett uttryck som avsåg att beskriva något kan i själva verket ha bidragit till att skapa just det som det ville beskriva (Bruce 1999).

Ett annat exempel kan vara en revisor som har blivit falskt anklagad för att ha begått ekonomiska brott. Han fängslas, blir av med jobbet och frun lämnar honom och tar med sig barnen. När han blir utsläppt från fängelset kan han inte få något jobb, vännerna tar avstånd ifrån honom och han blir utesluten ur golfklubben. I fängelset lärde han känna personer som inte såg ner på honom för hans påstådda kriminalitet. Han får erbjudanden om att jobba åt kriminella vilket han kan se som sin enda möjlighet. Att behandla folk som kriminella kan alltså göra dem till just det (Bruce 1999).

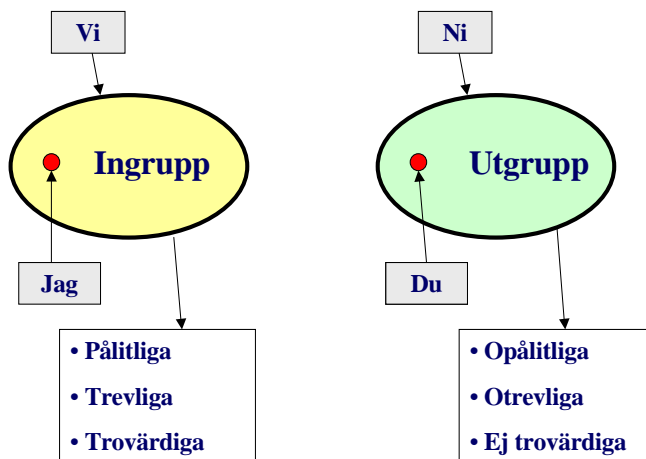
Detta beskrivs inom psykologin som *Labeling Theory*. När samhället eller andra auktoriteter straffar någon för ett beteende blir denna person en avvikare och ställs utanför samhället. Det leder till att personen själv anser sig stå utanför samhället. Personen börjar bete sig så som samhället förväntar sig att han eller hon ska bete sig.

Många av dessa tankar härstammar från sociologen Howard Becker som 1963 skrev följande.

Deviance is not a quality of the act the person commits, but rather a consequence of the application by others of rules and sanctions to an offender. The deviant is one to whom that labels have successfully been applied; deviant behaviour is behaviour that people so label.

3.1.2 Bara den som ingår i "rätt" grupp kan påverka

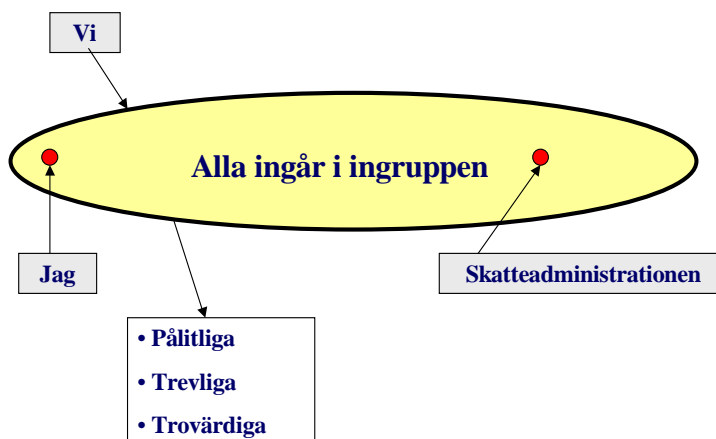
De sociala normerna i ingruppen har betydelse för individens beteende. Normerna i utgruppen utövar inget inflytande på individen. Ett visst inflytande kan dock finnas ibland på så sätt att individen anammar motsatta normer jämfört med utgruppen. Ingruppsmedlemmar betraktas som mer pålitliga, trevliga och trovärdiga medan utgruppsmedlemmar betraktas som opålitliga, otrevliga och icke trovärdiga. Se figur 3.1 nedan.



Figur 3.1 Den sociala identiteten avgör vilka normer som gäller

3.2 Vad betyder detta för skatteadministrationen?

För en skatteadministration är det därför viktigt att försöka ingå i ingruppen. Alla åtgärder som utförs av en representant för en utgrupp kommer att betraktas med stor misstänksamhet och skepsis. Om motsvarande åtgärder utförs av en representant för ingruppen kommer de att betraktas mer välvilligt. Det kan vara svårt för en skatteadministration att försöka tillhöra flera olika grupper varför knepet ligger i att vidga ingruppen så att den omfattar alla. Det gäller alltså att få skattebetalaren att tänka i termer av "vi skattebetalare" eller "vi medborgare" för att på så sätt få gruppen så stor som möjligt och inkludera skatteadministrationen. Detta kan påverka vilka normer som för tillfället är starkast hos individen och skatteadministrationen kan upplevas som mer trovärdig och pålitlig. Se figur 3.2.



Figur 3.2 En utvidgad ingrupp

Det är möjligt att påverka den psykologiska situationen genom att placera mottagaren i en annan kategori i ett annat socialt sammanhang. Jämför till exempel följande tilltal i ett brev till en skattebetalare:

<i>Bäste NN</i>	det egna jaget lyfts fram
<i>Bäste skomakare</i>	tillhörigheten till gruppen skomakare lyfts fram
<i>Bäste företagare</i>	tillhörigheten till gruppen företagare lyfts fram
<i>Bäste skattebetalare</i>	tillhörigheten till hela gruppen av skattebetalare lyfts fram

Detta kan vara, men behöver inte vara, tillräckligt för att placera mottagaren i ett annat socialt sammanhang och därmed kan också beteendet påverkas genom att referensramarna förskjuts.

Ovanstående bör beaktas när produkter som når många skattebetalare tas fram (till exempel "Dags att deklarerar" som skickas till alla skattebetalare). I dessa produkter bör ansträngningar göras för att placera mottagaren i en så stor ingrupp som möjligt.

En annan metod som en skatteadministration kan ta till är att bygga allianser med aktörer som ingår i de rätta ingrupporna. En skattebetalare kanske lättare kan ta till sig budskap som till exempel kommer från den egna branschorganisationen än budskap som kommer från skatteadministrationen.

3.3 Det går att påverka beteendet genom normer

Att normer har en betydelse och att de går att påverka visar undersökningar från Australien och USA. I Australien fick en grupp skattebetalare information om resultatet av en enkät via ett särskilt brevutskick. Enkäten visade att det fanns en skillnad mellan vad *de flesta tycker* och vad *de tror andra tycker*, det vill säga en skillnad mellan den egna uppfattningen och den uppfattning man tror andra har. De flesta tycker att man ska betala skatt men många har uppfattningen att andra inte tycker så. Resultatet blev att graden av frivillig medverkan var i högre i gruppen som fått veta resultatet av enkäten än bland övriga. De som fått veta resultatet tog intryck av att de flesta tycker att man ska betala skatt (Wenzel 2001 a).

I USA gjorde man ett liknande undersökning. En grupp skattebetalare fick ett brev med ungefär följande innehåll.

Enligt en enkätundersökning tror många att andra fuskar med sina skatter. Detta är emellertid inte sant. Genomförda kontroller visar att de som lämnar deklARATIONER OCKSÅ lämnar korrekta uppgifter och betalar 93 % av den korrekta skatten. De flesta lämnar korrekta deklARATIONER i rätt tid. ÄVEN OM några skattebetalare borde betala mer till följd av mindre fel så är det ett litet antal personer som avsiktlig fuskar som står för huvuddelen av skattefelet.

Brevet hade en positiv effekt på graden av medverkan. En annan grupp av skattebetalare fick ett annat brev som innehöll rationella argument. Det beskrev vad skatterna används till och att samhället blir lidande om man inte betalar. Det brevet hade ingen effekt (Minnesota Department of Revenue 1994).

Att det är skillnad på normer och normer visar även det förra exemplet från Australien. En annan grupp fick nämligen där besked om att enkäten visade en skillnad mellan vad *de flesta faktiskt gör* och vad *de tror att andra gör*. De flesta skattebetalare är hederliga

medan många tror att andra fuskar. Resultatet visade inte på någon skillnad i graden av medverkan.

Skatteverkets enkätundersökningar bekräftar bilden av att de flesta anser sig vara hederliga samtidigt som man tror att andra är mindre hederliga (RSV 2003:2).

Det är bara 7 % som instämmer i påståendet *”För min egen del är OK att folk skattefuskar om de har en möjlighet till det”*. Detta visar den egna inställningen och de flesta accepterar helt klart inte skattefusk.

Frågar om vad man tror om andras fusk ger en annan bild. På frågan *”I Sverige betalar alla eller nästa alla den skatt de ska”* instämmer endast 22 %.

Den egna uppfattningen är alltså att skattefusk inte är accepterat men man tror inte att andra har samma uppfattning. Att upplysa om detta förhållande, det vill säga det missförstånd som finns, kan direkt leda till att graden av frivillig medverkan ökar.

3.4 Göra som andra eller göra det rätta?

Den klassiska amerikanska reklamfilmen mot nedskräpning börjar med en bild av en ståtlig indian paddlande sin kanot på en flod som bär med sig skräp och föroreningar. Efter att ha landstigit i närheten av en nedskräpad vägkant, ser indianen hur en påse med skräp slängs ut från fönstret på en förbipasserande bil. Kameran flyttar sig från skräpet vid indianens fötter till hans ansikte, där en tår rinner ner för kinden. Då visas en slogan: *”Människor startar nedskräpning, människor kan förhindra nedskräpning.”*

Enligt organisationen *”Keep America Beautiful”* är detta det mest minnesvärda och effektiva meddelande som någonsin har kommunicerats till allmänheten avseende nedskräpning.

Forskning visar emellertid att filmen innehåller egenskaper som inte är optimala, eller till och med negativa, när det gäller effekten på nedskräpning. Förutom det effektiva budskapet som uppmanar folk att sluta skräpa ner visar filmen också att folk faktiskt skräpar ner. Två olika normer står mot varandra, moraliska och beskrivande.

Moraliska, eller föreskrivande, normer anger vilka beteenden som är socialt accepterade eller socialt icke accepterade. Beskrivande normer anger vilka beteenden som faktiskt förekommer. Omfattande forskning visar att båda typerna av normer påverkar mänskligt beteende; vi tenderar att göra både sådant som är socialt accepterat och sådant som är populärt. Insikten om att man bör sätta dessa normer i linje med varandra, istället för mot varandra, i samband med kommunikation har en direkt inverkan på hur budskap uppfattas eller tolkas (Cialdini 1996).

Beskrivande eller deskriptiva normer

Forskningen är överens om att beskrivande normer har en inverkan på beteendet. Ett exempel är en studie som genomfördes 1969 där man successivt ökade gruppen av människor som stirrade upp mot himlen i ett gathörn. Till slut var det 84 % av de förbipasserande som gjorde likadant. Beskrivande normer fungerar genom att *”Om alla gör eller tänker det så måste det vara en vettig sak att göra eller tänka”*.

Moraliska eller föreskrivande normer

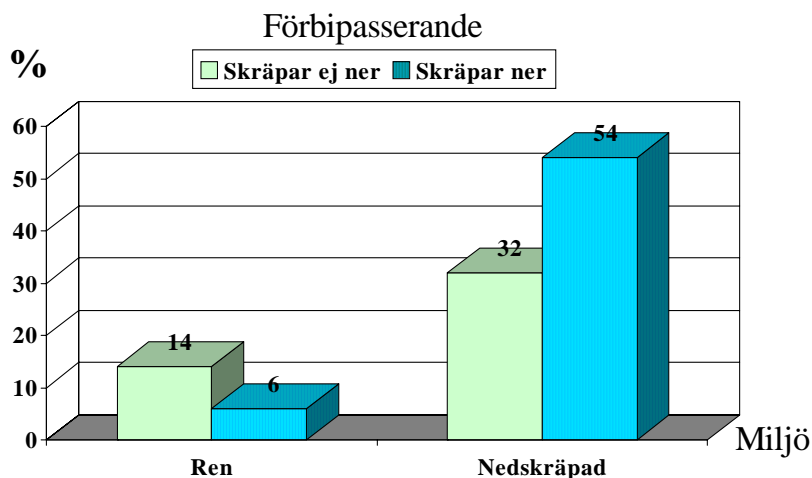
I motsats till beskrivande normer som anger vad som faktiskt görs, anger moraliska normer vad som borde göras. De anger de moraliska regler som gäller inom gruppen. Moraliska normer fungerar genom att utlova sociala belöningar eller bestraffningar. När beskrivande normer informerar om beteende så är de moraliska föreskrivande (preskriptiva).

Experiment övertygar om normernas kraft

I ett experiment om nedskräpning (Cialdini 1996) visas vilken kraft det finns i normernas inverkan på beteendet. Experimentet gick ut på att se om en person skräpade ner mer i en redan nedskräpad miljö jämfört med en ren miljö.

Det gick till på så sätt att flygblad sattes fast under vindrutetorkarna på bilarna på en parkeringsplats. Syftet var att se om förarna slängde flygbladet på marken eller inte. Parkeringsplatsen preparerades på två olika sätt. I ena fallet var parkeringsplatsen helt ren och i andra fallet ordentligt nedskräpad. För att ytterligare betona normen lät man också i en del av experimentet en förbipasserande slänga skräp så att förarna såg detta precis innan de kom fram till sina bilar.

Bilden nedan (figur 3.3) visar hur många som skräpade ner i en ren respektive nedskräpad miljö. Två alternativ finns för respektive miljö, en förbipasserande som skräpar ner eller en förbipasserande som inte skräpar ner.



Figur 3.3 Cialdinis experiment avseende normer

Den mest omfattande nedskräpningen inträffade i en nedskräpad miljö där en förbipasserande skräpade ner. Den minst omfattande nedskräpningen inträffade i en ren miljö där en förbipasserande skräpade ner. Att se en förbipasserande skräpa ner minskade alltså nedskräpningen i den rena miljön men ökade nedskräpningen i den redan nedskräpade miljön. Anledningen är att de förbipasserande uppmärksammar förarna på vilken norm som faktiskt gäller. Att se någon skräpa ner i en redan nedskräpad miljö pekar ut den gällande normen mycket tydligt. Att se någon skräpa ner i en ren miljö utgör en kontrast som tydligt signalerar att detta är ett avvikande beteende som bryter mot normen. Detta stärker alltså normen att man inte ska skräpa ner.

Personer som uppmärksammas på en vanligt förekommande nedskräpning tenderar att skräpa ner mer, inte mindre. Därför bör man, när man försöker ändra ett icke önskat beteende, vara mycket försiktig med att dramatisera beteendets negativa effekter genom att beskriva det som vanligt.

För en skatteadministration gäller alltså att inte framställa fusk som det normala vanliga beteendet, då kommer fusk att öka. Istället bör man framhålla att de flesta skattebetalare är hederliga och att fusk är undantag snarare än regel. Att peka på den hederliga majoriteten kan bidra till att minska fusk. Den sanna bilden ska ges, fuskets omfattning ska inte hemlighållas, men hela bilden ska beskrivas så att de verkliga proportionerna framkommer.

3.5 Skepsis mot normernas betydelse

Det finns invändningar mot att normer skulle ha en avgörande betydelse för förekomst eller icke förekomst av skattefusk.

Edlund och Åberg (2001) hävdar bland annat att det finns goda skäl för att ifrågasätta värdet av sociala normer som en förklaring till graden av medverkan. En social norm måste fylla en funktion för att den ska skapas och överleva. Tillräckligt många personer måste ha ett intresse av att normen följs. De flesta har troligen ett intresse av att andra betalar sina skatter, men om de inte betalar själva får de ändå tillgång till den offentliga servicen. Detta är den klassiska "free-rider" problematiken vilken delvis kan lösas genom informella normer som fördömer skattefusk. Detta räcker emellertid inte. Kommunikation om dessa frågor måste uppkomma och andra personer måste ha möjlighet att tillhandahålla sanktioner eller belöningar riktade till individen. Forskning visar att skattebetalare sällan får kännedom om fusk inom den egna gruppen även om fusk upptäcks av skatteadministrationen. Diskussioner om skatter förekommer troligen inte så ofta och sådana diskussioner är troligen mest vanliga inom grupper som har stora möjligheter att undkomma skatt. I sådana grupper kan de sociala normerna verka för skattefusk. Sociala normer har inte en sådan inverkan på personer att det kan motverka möjligheter och incitament till fusk. Det ekonomiska egenintresset tar över.

Men varför väljer då de flesta personer att samarbeta och bidra till gemensamma nyttigheter genom att betala skatt om det ekonomiska egenintresset säger att det inte är till gagn för individen?

3.5.1 Varför förekommer samarbete?

Samarbete och hjälpsamhet i alla dess former har varit en hård nöt att knäcka för vetenskapsmännen under historiens gång. När Charles Darwin introducerade teorin om det naturliga urvalet under 1800-talets andra hälft blev generösa beteenden ännu svårare att förklara.

Överallt bland djur och människor såg Darwin samarbete och hjälpsamhet. I början var han rädd för att detta till synes oförklarliga fenomen utgjorde ett hot mot hela hans teori om det naturliga urvalet. Hur skulle ett naturligt urval kunna gynna oegennyttiga, eller altruistiska, beteenden som är kostsamma för givaren och istället till nytta för andra?

Men när Darwin studerade kolonier av insekter upptäckte han att deras arbetare och soldater villigt offrade sig för stackens bästa. Då insåg han att teorin om det naturliga urvalet även kunde omfatta familjen och släkten. Genom att gynna sina släktingar kan man gynna sig själv. Genom att hjälpa din syster eller bror hjälper du samtidigt delar av dina egna gener och ökar på så sätt dina geners evolutionära framgång. Men Darwins teori kunde fortfarande inte förklara varför individer som inte är släkt hjälper varandra (DN 2001).

Det handlar dock inte endast om en biologisk evolution utan även om en social evolution. Sociala normer uppkommer genom en evolutionär process där individer rationellt imiterar beteendet hos andra. Normerna är då baserade på en nyttoanalys; en avvägning mellan nyttan att följa en norm och obehaget av att avvika från andras faktiska eller förväntade beteende (Lindbäck 1997). Om en social norm är till nytta för arten finns det ett intresse hos alla att en sådan utvecklas och bibehålls. Darwins teorier stämmer alltså även för utvecklingen av sociala normer.

Frågan är då vilket som väger tyngst när det handlar om skattefusk. Det ekonomiska egenintresset kan vara betydande och tar då kanske över även om man tycker att skatter måste finnas. Att betala skatt, vilket de flesta gör, skulle då vara ett utslag av irrationell altruism och gå emot egenintresset. Forskningen är dock entydig. *Befarade skuld känslor och risken för social stigmatisering, det vill säga personliga och sociala normer, har betydligt större inverkan på beslutet att betala skatt än det rent ekonomiska egenintresset* (Taylor 2001 a). Det ligger i individens intresse att undvika skuld känslor och social stigmatisering. Att välja att samarbeta, till exempel genom att betala skatt, är då inte frågan om altruism utan i högsta grad om ett nyttomaximeringsbeslut.

Forskning visar att individer tenderar att samarbeta med andra även under omständigheter då egenintresset borde leda till att de inte gör det. Personer tenderar att bidra till gemensamma nyttigheter (till exempel betala skatt) om de upplever att andra gör det, även om de skulle dra nytta av att själva inte bidra (Lederman 2003 b).

Det finns omfattande studier som visar människors tendens att samarbeta och återgälda. Det rör sig alltså om *reciprocitet* eller ömsesidigt samarbete. Personer bidrar och samarbetar om de upplever att de inte blir utnyttjade och att även andra bidrar. Även brist på samarbete återgäldas genom att sluta samarbeta. Reciprociteten behöver inte vara fullständig, de flesta aktörer accepterar vissa undantag så länge de är få (Tullberg).

Psykologen Cialdini (2001) menar att *reciprocitet är en av de mest grundläggande normerna för mänskligt beteende*.

Reciprociteten känns igen från vardagslivet. Om vi får en present från någon känner vi en skyldighet att återgälda den, samma sak gäller för tjänster eller för inbjudningar till fester. Forskare har visat att reciprocitet är en stark norm i alla kulturer, och att det varit så under en mycket lång tid. Ett konkret exempel är från Etiopien 1985 som trots extrem torka och mångårig svält, skänkte 5000 dollar till Mexico i samband med en jordbävning där. Anledning var att Mexico hade skänkt pengar till Etiopien 1935 när de hade blivit invaderade av Italien (Cialdini 2001).

Cialdini (2001) berättar även om en egen upplevelse som visar på kraften i normerna om reciprocitet. Han blev tillfrågad på gatan av 12-årig pojke om han ville köpa biljetter till en scoutcircus. Han avböjde, men då sa pojken ”OK, om du inte vill köpa biljetter går det bra att köpa några av våra chokladkakor, de kostar bara en dollar per styck”. Cialdini köpte ett par och upptäckte sedan att något konstigt hade hänt. Anledningen var att han (a) inte tycker om chokladkakor, (b) han tycker om dollar, (c) han stod där med två chokladkakor och (d) scouten gick iväg med två av hans dollar. Reciprociteten fungerar också på så sätt att en eftergift från någon måste återgäldas med en egen eftergift. Scouten hade gjort en eftergift genom att säga att Cialdini inte behövde köpa några biljetter. Cialdini var då tvungen att också göra en eftergift som i det här fallet var att köpa två chokladkakor (se även avsnitt 11.3.3).

Normer om reciprocitet kan alltså vara mycket starka men de måste vara till nytta om de ska kunna överleva.

3.6 Samarbete är den bästa strategin

Om ömsesidigt återgäldande, eller samarbete, är den bästa strategin är det inte konstigt att evolutionen skapat starka normer om reciprocitet. Att samarbete verkligen är den bästa strategin visar forskning inom spelteori.

Spelteori används för att studera hur man kan komma fram till den bästa strategin i en given situation. Ett klassiskt exempel från spelteorin kallas för fångarnas dilemma.

Två skurkar, Al och Bob, har gripits av polisen misstänkta för ett rån. Oturligt nog för polisen finns det bara bevis för olaga vapeninnehav. Men åklagaren placerar dem i varsin cell och ger dem ett erbjudande: straff lindring om de vittnar mot den andre, om båda nekar åker de dit åtminstone för vapeninnehavet, ett år var. Om båda vittnar mot varandra så åker båda dit rejält, tio år var. Om bara den ene vittnar kan han komma undan helt, och den andre får 20 år. Båda skurkarna har att välja mellan att samarbeta genom att hålla tyst eller ange varandra. Frågan är hur Al respektive Bob ska agera för att uppnå bästa resultat?

Det bästa är att samarbeta och att båda nekar eftersom det ger ett års fängelse. Men om man inte kan lita på den andra parten kan det leda till att man får 20 års fängelse. Om Al tjallar kan han bli fri men det innebär att Bob får 20 års fängelse om han nekar (och vice versa). I så fall är det bättre att slå till först, det vill säga tjalla. Om båda tjallar får båda 10 års fängelse vilket inte är det bästa utfallet men rationellt ur individens perspektiv.

En mer generell variant av fångarnas dilemma beskrivs nedan (se figur 3.4). Person A och person B kan välja mellan att bidra (samarbeta) eller att avstå. Utfallet för respektive alternativ är angivet i figuren med siffror, ju högre siffra desto bättre utfall.

		Person B	
		Bidra	Avstå
Person A	Bidra	3 : 3 Samarbete	-1 : 4 A är ett helgon/förlorare
	Avstå	4 : -1 A är en freerider	2 : 2 Inget samarbete

Figur 3.4 Fångarnas dilemma enligt Tullberg

Med en spelteoretisk ansats bör varje person välja alternativ ”Avstå” eftersom det ger bästa utfallet oavsett vad den andra personen gör. Om A tror att B väljer att bidra är det bästa valet för A att avstå eftersom det ger 4 istället för 3, om A tror att B istället väljer att avstå är det bästa valet för A fortfarande att avstå eftersom det ger 2 istället för -1. Samma resonemang gäller för B. Slutresultatet blir därför att båda avstår och inget samarbete uppstår (2:2).

Detta är anmärkningsvärt eftersom det bästa utfallet för båda är att välja att bidra (3:3). Att båda agerar rationellt leder inte till det bästa utfallet (Tullberg).

3.6.1 Förväntan om vad andra kommer att göra är avgörande

I verkligheten väljer en aktör ofta att agera utifrån en bedömning av hur de andra aktörerna kommer att agera. När människor beslutar sig för att handla på det ena eller det andra sättet har de i sin beslutsprocess ofta försökt förutse omgivningens eller motpartens olika tänkbara reaktioner (Rothstein 2003).

Människor väljer helt enkelt att reciprocitera i förväg. I de flesta dilemman enligt modellen ovan är människor villiga att samarbeta om de tror att andra kommer att samarbeta. Aktören väljer ofta att agera på samma sätt som man förväntar sig att andra agerar (Cialdini 2001).

I ett experiment avseende fångarnas dilemma tillfrågades försökspersonerna om deras förväntningar på den andra personens beteende. Av dem som trodde att den andra skulle bidra beslöt 83 % att också bidra. Av dem som trodde att den andre personen inte skulle bidra var det endast 15 % som valde att bidra (Tullberg).

På vilken grund kan man då förutse andra aktörers agerande? Rothstein (2003) menar att besluten till stor del grundas på det *kollektiva minnet* av tidigare händelser. Framtida agerande bedöms alltså efter egna och andras erfarenheter från aktörernas tidigare agerande. Den beskrivning av historien som finns (oavsett om den är sann eller falsk) har en stor betydelse.

Detta betyder också att det är mycket svårt att ändra på ett läge av icke-samarbete till att övergå till ett läge med samarbete.

Även om det alltid kommer att finnas några freeriders som aldrig samarbetar och några helgon som alltid samarbetar oavsett vad andra gör kommer de flesta att göra som andra gör. Detta innebär att det stora flertalet antingen hamnar i läget ”Samarbete” eller läget ”Inget samarbete”. I spelteoretiska termer betyder detta att det finns två

jämviktslägen. Även om båda lägena är stabila är ett problem att läget ”Inget samarbete” är mer stabilt (svårare att ändra) än läget ”Samarbete”.

3.6.2 Den bästa strategin

Om man bara möts en gång (spelar en gång) visar alla analyser att det är smartast att luras i fångarnas dilemma. Man får bara en chans. Men vad händer om man träffas flera gånger (upprepade spelomgångar)? Här måste man ta hänsyn till inte bara vad man kan vinna idag, utan också vad som har hänt och vad som kan hända i framtiden. Det gäller att ha en strategi (Sandberg 1999).

För att försöka hitta den bästa strategin startade forskaren Robert Axelrod en turnering. Han bad ett flertal forskare skapa datorprogram som spelade olika strategier i ett spel av typen fångarnas dilemma. Programmen var allt från enkla tumregler till listiga system som försökte räkna ut motståndarens svaga punkt. Sedan lät man alla bidragen spela mot varandra och jämförde deras totala poängsummer.

Vinnaren visade sig vara ”Lika för Lika”, samarbeta med motståndaren som första drag, gör sedan vad den gjorde förra gången (det vill säga reciprocitera). Det var en av de enklaste strategierna. Man kan säga att strategin är ”snäll”, den luras inte om den inte blivit provocerad.

Axelrod provade även en turnering som försökte simulera evolutionen. Man startade med en population av datorprogram som använde olika strategier och beroende på hur många poäng de får mot varandra så ökar eller minskar deras antal. Vad som hände var att i början roffade ”elaka” strategier åt sig vilt från lättlurade strategier som alltid samarbetade. De ”elaka” strategierna fick många poäng och tog över populationen. Men när de spelade mot varandra fick de inga vidare poäng eftersom de hela tiden försökte luras. Det här gav andra strategier chansen och ”Lika för Lika” tog den, spelarna som följde den samarbetade internt och lät sig inte luras av de andra. Till slut fanns det nästan bara ”Lika för Lika” kvar.

Inte nog med det, i andra experiment kunde man visa att även en liten grupp ”Lika för Lika” kan invadera och ta över en stor population av ”elaka” strategier som gjorde sitt yttersta för att utnyttja alla. Det här är största fördelen med en ”Lika för Lika” strategi. En ensam snäll individ klarar sig inte, men en liten grupp kan samarbeta internt och sakta men säkert växa. Det här går naturligtvis inte om de låter sig bli utnyttjade av andra; man måste vara snäll men inte naiv (Sandberg 1999).

3.6.3 Andra spelteoretiska experiment

Att reciprocitet är av grundläggande betydelse för att förstå mänskligt beteende stöds även av andra spelteoretiska experiment (Lederman 2003 b).

Ett experiment kallas för *ultimatumspelet*. Spelet har två parter och det går ut på att parterna ska dela en given summa pengar mellan sig. Den första parten, budgivaren, lägger ett bud på vad den andra parten, svararen, kan få. Svararen kan då välja att acceptera budet och får då den erbjudna summan (och budgivaren får resten av den totala summan) eller att avböja budet vilket innebär att ingen får något. Ekonomisk teori säger att svararen bör acceptera vilket bud som helst som är större än noll. Ofta är dock så att svararen avböjer bud som ligger under 20 % av den totala summan.

Andra typer av experiment som visar på liknande resultat, är till exempel *investeringspelet*. En första spelare får en given summa pengar och har möjligheten att behålla summan eller överföra en del pengar, som räknas upp med en viss faktor, till en andra spelare. Denna andra spelare kan antingen behålla allt eller ge en del pengar tillbaka till den första spelaren. Den andre spelaren har inget skäl att ge tillbaka pengar utan borde behålla allt men oftast överförs en del av vinsten tillbaka till den första spelaren. Detta är något den första spelaren förväntar sig och ger därför pengar till den andre spelaren istället för att behålla allt.

Ett annat exempel är det så kallade *diktatorspelet*. Detta spel påminner om ultimatumspelet men med den skillnaden att svararen inte kan välja utan budgivaren bestämmer hur fördelningen av en given summa pengar ska gå till. Budgivaren har alltså inget incitament för att ge bort pengar utan bör behålla allt. Ändå är det så att en tredjedel av budgivarna (diktatorerna) ger bort mellan 8 och 16 % av den totala summan.

3.7 Normer om samarbete är till nytta

Normer har en rationell grund, annars skulle de inte finnas, och ett till synes altruistiskt beteende som att samarbeta är i grunden ett rationellt beteende som gynnar egenintresset. Renodlad altruism eller renodlad egoism har inte visat sig fungera. Altruister kommer att bli utnyttjade och egoister missgynnar alla och därmed sig själva.

Även om altruism ibland framhålls som ett ideal så finns det inga starka normer som stödjer ett sådant beteende, helt enkelt därför att altruism inte fungerar. De starkaste normerna handlar om samarbete, det vill säga reciprocitet.

Invändningar mot att reciprocitet skulle fungera brukar ibland framföras som ”Den tröga dörrens problem”. En trög dörr i tunnelbanan är besvärlig att öppna men när den väl är öppen krävs en betydligt mindre ansträngning att hålla upp den för någon ytterligare person. Här finns en möjlighet till en vinst om den som är först genom dörren gör en marginell uppoffring och håller upp den för efterkommande. Frågan är hur reciprocitet kan fungera i en anonym storstad med låg sannolikhet att stöta på samma person igen.

Detta speglar en missuppfattning kring konceptet om reciprocitet. Reciprociteten är inte knuten till den part med vilken man har samarbetat. Reciprociteten är generell i den meningen att individer samarbetar om andra individer samarbetar, oavsett med vilka. Om du håller upp dörren för andra håller jag upp dörren för andra. Det är så normen har utvecklats därför att det är den metoden som fungerar bäst.

En annan situation handlar om ifall man ska rädda en döende person i öknen även om det är ytterst osannolikt att den personen skulle kunna återgälda tjänsten. Reciprociteten fungerar genom att någon annan kan bli ens egen räddare någon gång.

Normen verkar genom att handlingen skapar en positiv självkänsla hos räddaren. Det kan även ge socialt anseende och prestige. Den som inte räddar en person i nöd kan istället uppleva negativa känslor i form av förlorad självkänsla och skam. Dessa

känslor finns inte av en slump utan de styr beteendet. Det leder fram till bättre beslut för släktets överlevnad vilket är vad evolutionen handlar om.

Reciprociteten fungerar alltså, återgåldandet är inte knutet till en viss situation och återgåldandet behöver inte heller ligga på samma nivå. Poängen med reciprocitet är att individen betar sig så som andra betar sig mot honom/henne. Ett experiment från 1972 visar detta mycket tydligt (Tännsjö 2000).

Experimentet gick till på följande sätt. Man riggar en telefonkiosk på ett torg. Vissa som ringer från telefonkiosken får tillbaka den växel de ska, andra får det inte. Då de kommer ut ur kiosken möts de av Alice, som framför deras fötter tappar ett bokmanuskript, vilket skingras för vindarna. Hjälper de Alice att plocka upp manuskriptet? Hur handlar den typiskt inkännande kvinnliga politiska aktivisten? Hur reagerar den kallhamrade manlige börsmäklaren?

Resultatet är entydigt. Om börsmäklaren har fått tillbaka den växel han ska ha, hjälper han Alice med manuskriptet. Har han inte fått tillbaka sin växel, hjälper han inte till. Samma sak gäller för den kvinnliga politiska aktivisten. Har hon fått tillbaka sin växel hjälper hon till, annars inte. Det är inte bara allmän karaktär som visat sig vara irrelevant för beteendet. Också kön är betydelselöst i situationen. Allt står och faller med växelpengarna!

3.7.1 Har evolutionen av normer påverkat hjärnans evolution?

Om sociala normer har utvecklats genom evolutionen har kanske också hjärnan utvecklats för att kunna hantera sociala normer. Evolutionen gynnar biologiska och sociala färdigheter som är till nytta för artens överlevnad.

Den kände professorn i neurologi, Antonio Damasio, har beskrivit kopplingen mellan känslan och förnuftet (2003). Hans tes är att känslor inte kan separeras från förnuftet, de är intimt kopplade till varandra. Känslor behövs för att fatta bra beslut. Känslor kan inte ses som något lyxtillbehör. Evolutionen skulle inte ha skapat känslor om de inte var till nytta för överlevnaden.

Även om det kanske räcker med social träning för att lära sig sociala normer finns det sannolikt en koppling till medfödda biologiska reglarmekanismer. Damasio menar att det finns en koppling mellan grundläggande medfödda drifter och de mest upphöjda etiska regler och konventioner, helt enkelt därför att det bidrar till släktets överlevnad.

Den mänskliga hjärnan är från födseln utrustad med drifter och instinkter som inte bara innefattar en uppsättning fysiologiska styrmekanismer, utan dessutom de grundläggande verktyg individen behöver för att anpassa sig till ett socialt sammanhang. Under barndom och uppväxt påverkas och utvecklas dessa av yttre kulturella förutsättningar. Kombinationen av medfödda instinkter och förvärvade överlevnadsstrategier skapar något som förmodligen är unikt för människan: Ett moraliskt sinne som i vissa sammanhang kan förmå henne att bortse ifrån den egna gruppens omedelbara intressen.

Om hjärnan är anpassad för att stödja ett visst beteende bör detta ta sig olika uttryck. För att en strategi som betonar reciprocitet ska fungera krävs det att aktörerna kan upptäcka sådana som fuskar (de som väljer att inte samarbeta). Detta var något

forskarna Cosmides och Tooby tog fasta på. Deras hypotes var att hjärnan innehåller funktioner för att upptäcka fuskare i situationer som bygger på ömsesidigt samarbete. De formulerade ett och samma logiska problem på två olika sätt, dels som ett socialt samarbetsproblem och dels som ett problem utan koppling till socialt samarbete.

Deltagarna fick några ledtrådar om personer i olika situationer och skulle ange vem som inte följde reglerna. I det ena fallet var regeln ”De som åker till Boston får inte åka tunnelbana” vilket är ett icke socialt relaterat problem. I det andra fallet var regeln ”Ät inte kakor förrän du har bäddat sängen” vilket är ett socialt relaterat problem. I båda fallen är regeln ”Om A då B”. Att fuska innebär att man utnyttjar förmånen utan att göra det som krävs (B utan A eller att äta kakor utan att bädda sängen).

Endast 25 % lyckades utifrån ledtrådarna lösa problemet med regeln ”De som åker till Boston får inte åka tunnelbana” men 80 % lyckades lösa problemet med regeln ”Ät inte kakor förrän du har bäddat sängen”.

Förklaringen är att hjärnan är designad på sådant sätt att det finns färdiga funktioner eller rutiner för att upptäcka fuskare i sociala situationer (eller ”hårdkodad programvara”). Dessa rutiner fungerar endast i speciella situationer och kan inte användas för lösa generella logiska problem. I dessa fall krävas andra generella rutiner för logiskt tänkande, vilket förklarar varför det är svårare att utföra.

Damasio (2003) kallar dessa biologiska processer för dispositiva representationer i hjärnan. Det handlar om medfödda nervkretsar som har utvecklats genom evolutionen för att lösa specifika problem. Den mänskliga hjärnan innehåller en mängd olika sådana nervkretsar, allt ifrån sådana som handlar om grundläggande biologisk reglering till ”upphöjda” funktioner som omtanke, kärlek, medkänsla, ärlighet och andra lovvärda egenskaper.

Betyder detta att äkta altruism inte finns och att känslor och moral endast är biologiska processer i hjärnan? Om detta säger Damasio (2003) följande.

Insikten om att det finns medfödda biologiska mekanismer bakom också det mest storslagna mänskliga beteendet betyder ingalunda att detta skulle reduceras till blott och bart neurobiologi. Att försöka förklara någonting synnerligen komplext genom att peka på de mindre komplexa fenomenen som ingår, innebär inget förringande. --- Våra övertygelser, känslor och avsikter är beroende av en mängd faktorer rotade såväl i vår organism som i den kultur där vi vuxit upp, även om vi själva inte är medvetna om dessa faktorer.

3.7.2 Moraliska normer är mer än nytta

Alla forskare delar inte uppfattningen att moraliska normer är något nyttigt som vuxit fram genom evolutionen. Invändningar brukar beskrivas som att det skulle vara en påver på människosyn eller att människan är så enormt mycket mera.

Om en nyttobaserad moral säger Tullberg följande.

Etiken kan antingen utvecklas och sättas in i detta vetenskapliga projekt, där den förväntas bidra med något så simpelt som nytta. Eller också behåller den

distansen till den triviala verkligheten och bistår med funderingar om en mer ideell värld. Visioner som man hoppas påverkar åt "rätt" håll, men vars effekter ofta blivit praktiskt destruktiva. Är det inte diskutabelt att bedöma etik så mycket efter ambitioner och så lite efter resultat?

Etik kanske inte skall ses som ett val mellan att vara god eller ond utan en fråga om vad som är en lämplig metod. I en svåranalyserad situation är härmning en enkel metod med flera fördelar. --- Etik kanske inte skall ses som ett alternativ till själviska intressen, konformistisk anpassning och adaptiv lyhörddhet, utan mer en policy för att agera med snarare än emot dessa komponenter.

Målsättningen om att ett moraliskt agerande i sig själv är belöning nog kommer alltid vara endast en ambition. När sociala normer inte är rationella längre kommer de att undermineras (Tullberg).

3.8 Hot om straff ökar viljan att samarbeta

Vi vill gärna bestraffa människor som bryter mot skrivna och oskrivna regler. Denna vilja att bestraffa har en grundläggande betydelse för upprätthållandet av normer.

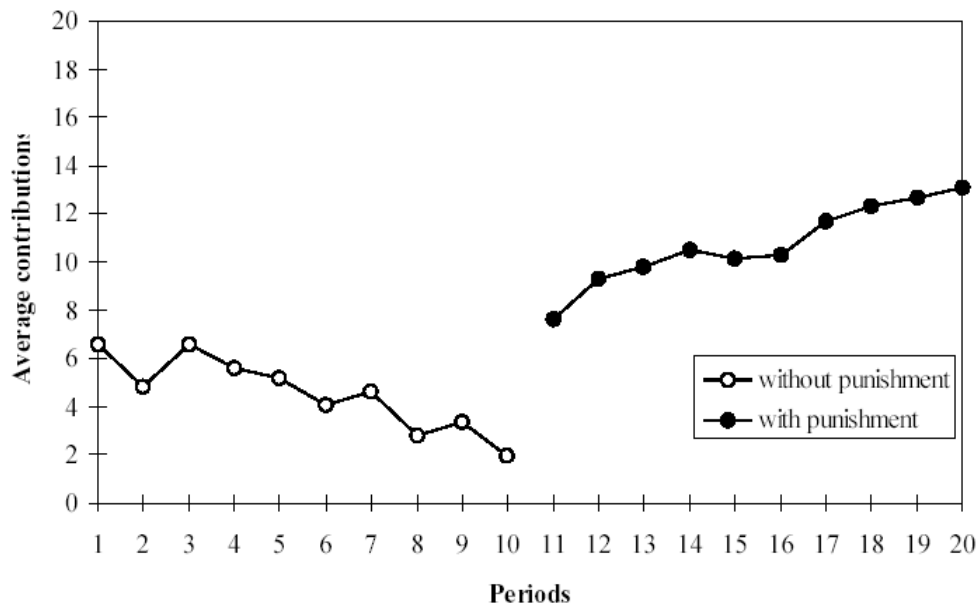
För att testa betydelsen av straff gjorde forskarna Fehr och Gächter (1999)¹ ett experiment i form av ett spel. I ett sådant spel får varje person i en grupp en given summa pengar. Alla får sedan en möjlighet att investera en valfri del av pengarna i en gemensam pott. Pengarna i potten kommer att dubbleras och delas sedan ut till hela gruppen i lika delar. Det har alltså ingen betydelse hur mycket var och en har satsat utan alla får tillbaka samma avkastning. Det bästa utfallet för gruppen uppnås om alla investerar maximalt. Det ger den största totala avkastningen. För varje individ är det dock mest lönsamt att inte investera alls och samtidigt hoppas på att alla övriga investerar maximalt.

Det finns alltså en motsättning mellan att samarbeta för det gemensammas bästa och att snylta på andra för att maximera egenintresset. (Detta kan jämföras med att bidra till gemensamma nyttigheter genom att betala skatt. Det rör sig också om samma typ av problem som beskrivs genom fångarnas dilemma.)

Under de första spelomgångarna var det inte tillåtet att bestraffa eventuella snåla medspelare som behöll sina pengar. Resultatet blev att investeringarna minskade drastiskt och samarbetet dog ut efter några spelrundor.

Men när deltagarna fick chansen att bestraffa dem som snyltade vände utvecklingen snabbt, trots att det kostade pengar att bestraffa någon. Vid sista omgången hade den genomsnittliga investeringen stigit betydligt och forskarna drog slutsatsen att straff, eller hotet om straff, kunde upprätthålla samarbetet i grupperna. Resultatet framgår av figur 3.5.

¹ Mer om denna forskning finns i RSV Rapport 2002:14.



Figur 3.5 Fehr och Gächter (1999)

Det som överraskade forskarna var med vilken entusiasm deltagarna bestraffade dem som snyltade trots att det kostade deltagarna pengar och att de inte skulle träffa samma snyltare igen.

För att bättre förstå vad som låg bakom den stora önskan att bestraffa frågade forskarna deltagarna om deras känslor under spelets gång; både när någon lagkamrat hade varit uppenbart egoistisk och tvärtom, när någon hade kommit på dem själva med att snylta sig igenom en spelomgång. Svaret blev att det var ren och skär ilska som låg bakom bestraffningarna. Det var också känslor av skam som uppfostrade snyltarna att börja höja insatserna.

Människor är helt enkelt villiga att bestraffa dem som bryter mot grundläggande rättvisepprinciper. Människor blir dessutom mer benägna att samarbeta om de uppfattar situationen som rättvis.

3.8.1 Även apor reagerar på orättvisor

När Kapuchinoaporna på primatcentret i Atlanta behandlades orättvist blev det uppror i burarna. Aporna vägrade att samarbeta med försöksledarna. De ville inte längre byta små stenar mot mat. De tog bitarna av gurka – som de normalt betraktade som en fullt rimlig ersättning för en liten sten – och kastade dem på golvet istället för att äta upp dem. Protestyttringen utlöstes när någon fick se apan i buren intill få en finare ersättning – en druva – för samma jobb. Allra häftigast blev reaktionen när grannapan fick en druva utan att göra någonting.

Det kan tyckas vara en dum och irrationell reaktion att vägra äta sin gurkbit och slänga den på golvet. Men i det långa loppet kan det vara bra att bevaka sina intressen.

Slutsatsen av försöket är att inte bara människor utan även vissa apor har en känsla för rättvisa. Det tyder på att motviljan mot orättvisor har ett tidigt evolutionärt ursprung (DN 2003).

Detta stöder tankarna om att (moraliska) normer är något som vuxit fram genom en evolutionsprocess och att de i högsta grad vilar på en rationell grund, annars skulle de inte ha överlevt evolutionen.

3.9 Olika skäl för att följa regler

Både normer och straff har alltså betydelse för om en person väljer att samarbeta eller ej. Det finns olika skäl varför personer väljer att följa regler.

En person kan välja att följa regler därför att sociala normer har internaliserats hos personen och blivit en del av personens övertygelser. Regler följs då helt frivilligt därför att man anser det vara rätt (det vill säga en moralisk övertygelse). Regler kan också följas för att undvika obehag i form av informella eller formella straff (yttre incitament). Dessa skäl kan kombineras till fyra olika alternativ enligt figur 3.6 nedan (Tullberg).

	Yttre incitament	Inget yttre incitament
Inre drivkraft	Egenintresse	Moralisk övertygelse
Ingen inre drivkraft	Påtryckning	Följsamhet

Figur 3.6 Olika skäl för att medverka enligt Tullberg

Med inre drivkraft avses att det finns en internaliserad moralisk norm som säger att man ska följa reglerna. Denna drivkraft kan sedan kombineras med situationer då straff används eller då straff inte används.

I gruppen följsamhet finns inget yttre incitament eller inre drivkraft att medverka utan det sker ändå. Det finns här en stor risk för att medverkan inte sker.

Vilken av de övriga krafterna är då starkast för att upprätthålla graden av medverkan? Den inre drivkraften har en fördel. En person som styrs av sitt samvete är alltid kontrollerad, ett yttre tryck kan aldrig ha samma permanenta närvaro.

Att agera utifrån hot om straff är att agera i enlighet med egenintresset. Yttre incitament kan framkalla önskat beteende men det betyder inte att beteendet är moraliskt riktigt. Istället för att vara ett moraliskt beslut kan det då bli ett nyttomaximeringsbeslut. Detta leder till att medverkan kommer att minska vid varje tillfälle då de yttre incitamenten är för svaga.

Men om en specifik norm endast följs av moraliska skäl men inte av något egenintresse i form av yttre incitament visar det på att normen är halvhjärtad eller ofullständig. I dessa lägen följs regler endast därför att det är ”rätt”, inte för att det är ”bra” i betydelsen att det finns ett rationellt värde i att göra det. Men om det finns ett rationellt värde i att följa den moraliska normen finns också ett egenintresse. Egenintresse i betydelsen både ”rätt” och ”bra” är alltså bättre än endast moralisk övertygelse.

Även om ett yttre incitament kan vara en faktor som skapar ett rationellt värde med att följa reglerna kan ett alltför starkt yttre tryck dock förskjuta skälet till att medverka från egenintresse till påtryckning vilket är mycket värre än att medverka endast av moraliska skäl. I dessa lägen följs regler endast för att undvika straff och inte för att det är "rätt", medverkan är då inte frivillig (Tullberg).

Frivillig medverkan utan straff är alltså bättre än framtvungad medverkan med hjälp av straff. Det är helt enkelt så att frivilligt samarbete växer i frånvaro av en reglerande makt och minskar i dess närvaro (Felkins 1999).

Detta är i och för sig inget nytt, redan de gamla kineserna var inne på samma linje. Konfucius (500 f kr) uttryckte det på följande sätt.

Om man försöker styra folket med hjälp av regler och hålla ordning med hjälp av straff, kommer folket bara att försöka undvika straffen utan känsla för dygd och moral. Men om man styr på moralisk grund kommer folk att känna moraliska förpliktelser och bättra sig. --- Det går visserligen att avskräcka med hårda straff men även om människor försöker undvika straffen förlorar de i självrespekt och moralisk värdighet.

Den bästa kombinationen är alltså en reglerande makt som ligger i linje med de egna moraliska övertygelserna. Då är förutsättningarna för efterlevnad av regler som störst.

Sour (2001) stöder detta när hon framhåller att den moraliska värderingen av ett brott har betydelse för hur avskräckande legala sanktioner kan bli. Sanktioner riktade mot omoraliska brott kan vara mer effektiva eftersom de förstärks av individens egen moraluppfattning.

Detta stöds av en enkätundersökning² som visar att 30 % anser att skattefusk är berättigat ifall skattelagarna är uppenbart orättvisa. En fjärdedel tyckte också att myndigheternas slöseri rättfärdigar fusk. Mellan 85 och 90 % ansåg dock att fusk inte kan berättigas av skattehöjningar eller av att "många andra gör det" (Kurtén).

3.9.1 Frivillig medverkan är bättre än hot om straff

Att följa regler enbart på grund av hot om straff fungerar alltså inte eftersom det motverkar en frivillig medverkan.

Den psykologiska förklaringen bakom detta brukar kallas *Crowding Theory* och kan i korthet förklaras på följande sätt (Frey & Jegen 2000).

Alla former av yttre påtryckningar, både positiva i form av belöningar och negativa i form av straff påverkar den inre övertygelsen att göra det som påtryckningen avser. Yttre påtryckningar kan antingen *öka* eller *minska* den inre övertygelsen.

En yttre påtryckning kan öka den upplevda nyttan med att göra något eller öka kostnaden för att inte göra det, den inre övertygelsen kan då stärkas.

² RAMP som är en större europeisk undersökning

Det motsatta kan också inträffa, det vill säga den inre övertygelsen minskar när yttre påtryckningar används. Den yttre påtryckningen tar helt enkelt den inre övertygelsens plats. Detta kan inträffa därför att personen känner sig övermotiverad. Samma sak inträffar om personens egen övertygelse inte uppmärksammas av den som utövar påtryckningarna. En person som gör något av inre övertygelse tappar möjligheten att visa sitt engagemang om han eller hon blir beordrad eller belönad för att göra det. En följd av detta blir att den inre övertygelsen minskar.

Om den inre övertygelsen minskar eller ökar beror på följande faktorer.

1. Den inre övertygelsen *minskar* om påtryckningarna upplevs som *kontrollerande*. Självkänslan och engagemanget blir lidande.
2. Den inre övertygelsen *ökar* om påtryckningarna upplevs som *stödjande*. Om personen känner stöd och större utrymme för att agera ökar självkänslan och engagemanget.

I laboratorieexperiment har detta testats genom så kallade kontraktsspel. En part har möjlighet att erbjuda en annan part ett kontrakt. Den andra parten kan följa kontraktet eller bryta det.

Om efterlevnaden av kontrakten kan övervakas och kontrolleras helt och hållet kommer kontrakt att erbjudas och följas. Tilliten mellan parterna är ersatt av en tillit till övervakaren. Om övervakningen tas bort eller minskas kraftigt ersätts kontrollen av inre övertygelse om att göra det rätta och agera rättvist. Ett erbjudande om kontrakt upplevs då som en signal att man litar på motparten. Detta belönas med att motparten också följer kontraktet, trots att det inte finns något straff.

Det förefaller som om en medelnivå på kontrollen får sämst effekt. Den räcker inte till för att upprätthålla en medverkan men den är tillräckligt kraftfull för att motverka den inre övertygelsen. I dessa fall erbjuds helt enkelt inga kontrakt eftersom sannolikheten för att de ska följas bedöms som alltför låg.

Sociologer har visat att människor tar större ansvar för sina handlingar om de tror att de själva valt ett handlingsalternativ i frånvaro av yttre påtryckningar (Cialdini 2001).

Ett experiment som gick ut på att hindra sjuåriga pojkar från att leka med en leksak visar hur detta fungerar. En pojke blev visad in i ett rum där det fanns fem olika leksaker. En av leksakerna var en dyrbar batteridrivna robot och de övriga var av enklare slag. Pojken fick följande tillsägelse ”*Det är fel att leka med roboten. Om du leker med roboten kommer jag att bli mycket arg och kommer att göra något åt det*”. Det var alltså en uppmaning kombinerad med ett hot. 22 pojkar fick samma tillsägelse. 21 lekte inte med roboten. Sex veckor senare fick samma pojkar komma in i samma rum i ett annat sammanhang. Det var en annan försöksledare och inget samband med den tidigare händelsen nämndes. Pojkarna fick höra att de fritt kunde leka med alla leksakerna. 77 % av pojkarna lekte med roboten.

I nästa moment av experimentet gjorde man om det hela med andra pojkar. Skillnaden var att man tog bort hotet. I första steget blev pojkarna tillsagda att ”*Det är fel att leka*

med roboten". 21 av 22 pojkar lekte inte med roboten. Sex veckor senare i samma rum lekte endast 33 % av dessa pojkar med roboten.

I första fallet var det hotet som gjorde att de inte lekte med roboten, det handlade alltså om ett yttre tryck. När den som framfört hotet inte kunde övervaka beteendet bröt pojkarna mot förbudet. I det andra fallet fanns inget hot utan pojkarna lekte inte med roboten därför att de inte ville. I detta fall handlar det om ett inre tryck (Cialdini 2001).

Skillnaden mellan att lyda för tillfället och att lyda för framtiden ligger alltså i om man känner sig tvingad eller övertygad. För att hot ska fungera krävs också en risk för upptäckt. En inre övertygelse fungerar alltid. I ens eget medvetande, som inte går att undfly, finns vetskapen, och det har konsekvenser för ens självaktning.

Den engelske författaren Samuel Butler insåg detta när han för över 300 år sedan skrev:

*He who agrees against his will
Is of the same opinion still*

Hur kan då yttre incitament i form av upptäcktsrisk och straff (det vill säga kontrollen) användas för att öka viljan att följa regler istället för att minska denna vilja?

3.10 Vad har kontrollen för betydelse?

Normer påverkar beteendet mer än upptäcktsrisk och straff. Normerna handlar om reciprocitet. De flesta är beredda att följa normerna så länge det finns en förväntan om att andra gör det. Tidigare har också beskrivits att de flesta skattebetalare anser sig vara hederliga men att man inte anser att andra skattebetalare är lika hederliga. Om en individ inte anser att andra är hederliga bör dennes förväntan vara att de andra inte kommer att medverka. Som en konsekvens av detta väljer individen själv att inte medverka.

I detta sammanhang har kontrollen en helt avgörande betydelse. Skälet till att en individ medverkar är inte hotet om upptäckt och straff utan det är att individen räknar med att hotet om upptäckt och straff kan få *andra* individer att medverka. Deras förväntade beteende bör därmed vara att de medverkar. Då medverkar individen också. Reciprociteten fungerar därmed.

Kontrollens största betydelse är alltså dess normförstärkande funktion genom att den upplevs avhålla *andra* från att fuska. Det är normerna som direkt styr beteendet men det är kontrollen som upprätthåller normerna (att samarbeta).

Detta gäller generellt men det finns naturligtvis individer som är immuna mot normer och där den direkt avskräckande kraften hos kontrollen har en effekt. Även hos övriga där normerna har störst betydelse så finns den avskräckande effekten med i bilden. Det är alltid en mängd samverkande faktorer som styr beteendet. Poängen är dock att den avskräckande effekten inte är den centrala och den ska inte vara det heller. En stark avskräckande effekt minskar graden av frivillig medverkan. Detta innebär inte att kontrollen bör minska i omfattning, det innebär att kontrollen ska användas på rätt sätt.

En kontroll som skapar en upptäcktsrisk med syfte att stödja hederliga skattebetalare ökar viljan att medverka. Utan kontroll lär inte skattesystemet fungera.

Finns inga normer om att man ska samarbeta kan kontrollen i och för sig tvinga fram ett beteende om den är tillräckligt kraftfull. Men så länge normerna inte ändras kommer beteendet att förändras så fort kontrollen minskar i omfattning. En frivillig medverkan kan endast fungera om kontrollen ligger i linje med normerna. Kontrollen kan upprätthålla befintliga normer ganska enkelt men endast med stor svårighet förändra befintliga normer. Förekomst av skattefuskar kan alltså i längden endast åtgärdas genom att förändra normer.

Ett exempel på detta är skatteadministrationen på Sicilien i Italien (Lappalainen 1993, Lederman 2003 b). Till och med 1984 var skatteadministrationen privatiserad. Det privata företaget hade kopplingar till maffian som i sin tur hade god kännedom om vilka inkomster olika personer och företag hade. Maffian hade även möjlighet att ta i med de verkliga hårdhandskarna genom att de tillgrepp mord för att förbättra graden av medverkan. Det fungerade också, graden av medverkan var mycket hög. Efter 1984 tog emellertid staten över skatteadministrationen. Den statliga administrationen hade inte samma kunskap och inte heller samma maktmöjligheter. Förtroendet för den Italienska skatteadministrationens förmåga att bekämpa skattefusket är mycket lågt. Följden blev att skattefusket ökade dramatiskt.

Detta visar att yttre incitament kan knuffa ut moraliska normer om reglerna eller regelutövningen uppfattas som orättvis. Finns ingen moralisk norm kommer systemet att braka ihop när det yttre incitamentet tas bort. Ett regelsystem fungerar alltså om reglerna uppfattas som moraliskt riktiga och om kontrollapparaten upplevs som rättvis och stödjande.

3.11 Slutsatser

Normer styr i hög utsträckning beteendet. Normer bygger på vad som är moraliskt riktigt och på människors faktiska beteende. Moraliska normer har utvecklats genom en evolutionsprocess. En av de starkaste normerna för mänskligt beteende handlar om reciprocitet, det vill säga ömsesidighet. Människor gör som de förväntar sig att andra människor kommer att göra.

Det är också tydligt att det finns starka normer kring rättvisa. Människor har en tendens att reagera starkt på orättvisor som drabbar en själv, även små sådana. Däremot finns det en stor tålighet att uthärda svåra förhållanden om det drabbar alla i samma situation.

Kontrollen är av helt avgörande betydelse för att upprätthålla och stärka normerna. En frivillig medverkan kan fungera om det finns kontroll och sanktioner som drabbar de som försöker snylta. *Denna normförstärkande effekt är mycket viktigare än kontrollens avskräckande effekt.* Ett ändrat beteende kan i grunden endast ske genom ändrade normer.

I verkligheten finns det skattebetalare som både väljer att samarbeta och att inte samarbeta genom att de fuskar till en viss del. Detta kan vara ett uttryck för att de flesta ändå accepterar systemet men att fusk sker på marginalen för att bättra på

inkomsterna. Korsell (2002) menar att det finns normer även för hur mycket en person kan fuska. Beroende på vilken grupp det handlar om kan det finnas olika normer. Ett visst fusk kanske förväntas men det får inte vara för stort (då hotas systemet). Normer finns då som reglerar fusket och ser till att det hamnar på en "lagom" nivå. Normer som verkar för fusk bör ha vuxit fram utifrån samma principer som normer som verkar mot fusk.

Normbaserade vädjanden kan dock inte ensamt öka graden av medverkan eftersom det alltid finns vissa skattebetalare som är helt immuna mot även de mest kraftfulla normer.

*All äkta hjälpsamhet börjar med ödmjukhet inför den jag vill hjälpa
och därmed måste jag förstå att detta med att hjälpa inte är att vilja härska utan
att vilja tjäna. Kan jag inte detta så kan jag inte heller hjälpa någon.*

Sören Kirkegaard

4 Om förtroende

Halloween valdes som en lämplig dag 1997 för att öppna ”*IRS Horror Story Web Site*”. Den bestod av ett antal vittnesmål från skattebetalare om hur IRS (Internal Revenue Service) i USA hade missbrukat sin makt. En tidning skrev ”*Kongressen demaskerar IRS och visar vad IRS verkligen är: ett byråkratiskt monster som förföljer de amerikanska skattebetalarna*”. Kongressen höll ett antal TV-sända utfrågningar där skattebetalare berättade hur illa de hade blivit behandlade av IRS (Lederman 2003 a).

Kongressen beslutade sedan om en ”*Restructuring and Reform Act*” som innebar stora förändringar för IRS. Syftet var att göra IRS mer effektivt och kundorienterat. Bättre skydd för skattebetalarna infördes.

Det fanns flera orsaker till denna händelseutveckling. En viktig orsak var att skattebetalarna klagade över svårigheter att få kontakt med myndigheten och att personalen var oförsämd samt att många revisioner var integritetskränkande. Andra orsaker var att ”*The General Accounting Office*” hade framför kritik på en rad områden och att man misslyckats med att implementera en uppgradering av datasystemen för 4 miljarder dollar. Skattebetalarna och Kongressen fick nog efter ett tag och tvingade fram förändringar.

Den svenska skatteadministrationen är för närvarande långt ifrån att hamna i en liknande situation men exemplet visar att en skattadministration inte bör glömma vem man tjänar.

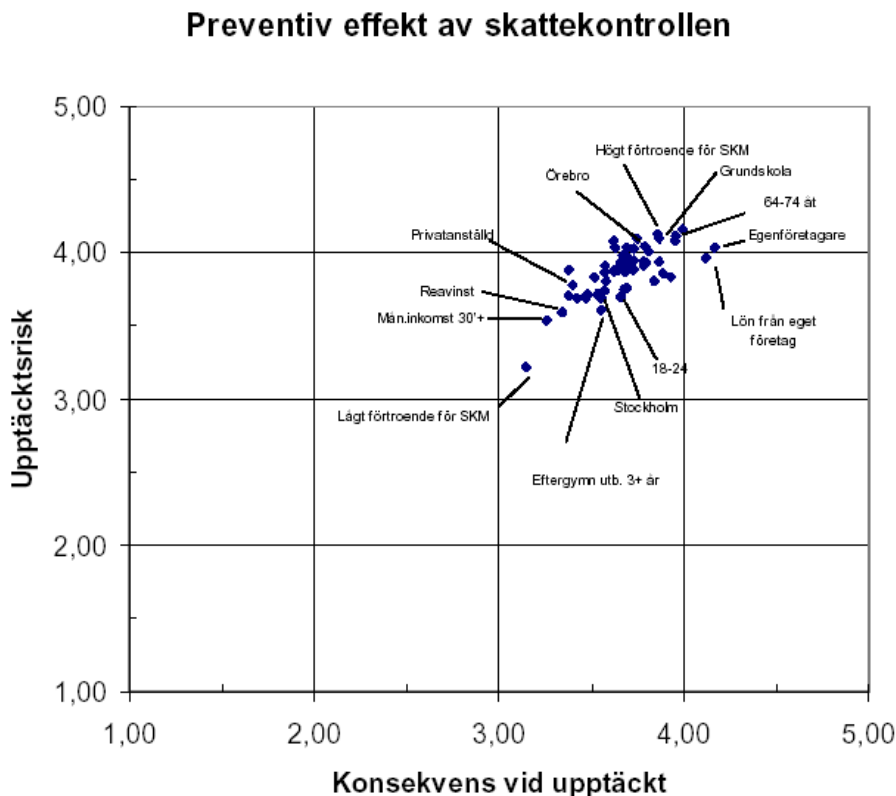
4.1 Förtroende har en stor betydelse

Den traditionella metoden att öka graden av medverkan bygger mycket på upptäcktsrisk och straff. Den är dock inte alltid effektiv. Många undersökningar visar att åtgärder som syftar till att avskräcka från ett beteende ibland saknar effekt och om det finns en effekt så är den svag (Tyler 2001).

Helt i enlighet med tidigare resonemang bör alltså en framgångsrik strategi gå längre än att endast lita till avskräckande metoder. Strategin bör även förstärka normerna och viljan att följa lagar och regler.

Det finns flera undersökningar som visar att förtroendet för en myndighet har en direkt effekt på viljan att följa regler. Det finns ett tydligt samband mellan medgivande av skattefusk och ogillande av skattemyndigheter (Webley 2002). Förtroendet har även en indirekt effekt genom att det påverkar uppfattningen om myndigheter mer allmänt och om regelsystemet i stort.

Ett exempel på en direkt effekt kan hämtas från enkätundersökningar (RSV 2002:14). Nedanstående bild (figur 4.1) visar hur olika grupper upplever den preventiva effekten av kontroll, uttryckt som en kombination av sannolikheten för upptäckt och hur pass allvarliga konsekvenserna blir.



Figur 4.1 Skattekontrollens preventiva effekt enligt RSV 2002:14

Y-axeln visar upptäcktsrisken (1 = låg och 5 = hög), X-axeln visar konsekvenserna vid upptäckt (1 = ej allvarliga och 5 = allvarliga).

Den grupp som upplever den lägsta preventiva effekten är de med lägst förtroende för Skatteverket. De med högt förtroende upplever en större preventiv effekt.

Exempel på betydelsen av den indirekta effekten kan hämtas från en utvärdering av den kampanj mot svartarbete som Skatteverket påbörjade 2002. Utvärderingen gjordes av Mååg och Sunehag (2003) på Linköpings Universitet. De menar utifrån stöd av litteratur kring tillit att Skatteverkets positiva kampanjutfall beror på det förtroende svenska folket har för varandra och för myndigheter. Detta innebär att kampanjen sannolikt hade misslyckats om allmänheten saknat förtroende för Skatteverket.

Från Australien finns ett exempel där man provade olika texter på ett påminnelsebrev (påminnelse att deklarerera och betala). Brev som betonade respekt, ”*we believe in your honesty*”, för skattebetalaren fungerade bäst (Wenzel 2001 b).

När myndigheterna i San Fransisco införde vattenransonering visade sig att den viktigaste faktorn som styrde graden av medverkan var vattenmyndighetens trovärdighet (Murphy 2003).

I Australien gjordes en undersökning av hur väl servicehus och sjukhem följde påpekande som framkommit vid inspektioner. Resultatet visade att den största förbättringen (större följsamhet mot reglerna) två år efter inspektionen fanns hos de sjukhem där inspektörerna behandlat föreståndarna med respekt (Murphy 2003).

4.2 Nyttobaserade normer är inte tillräckligt

Av föregående avsnitt framgick det att normer i hög grad styr beteendet och att normerna ofta är till nytta för alla. Samarbete bygger på reciprocitet, det vill säga om du samarbetar så gör jag det också. Även om alla tjänar på att samarbeta så är det inte säkert att så sker. Hur ska man få samarbetet att fungera? I praktiken räcker det inte endast med att införa straff.

Forskning har pekat på situationer där reciprociteten inte varit den bästa strategin. Villkorat samarbete fungerar inte om det finns risk för missförstånd, ett försök till samarbete kan bli ett svek. Två aktörer som använder "Lika för Lika"-metoden och försöker samarbeta kan råka i gräl, av misstag sviker den ena, den andra hämnas, den första återgäldar och så vidare. Den "rationella" reciprociteten kan hamna i en vendetta utan slut (Sandberg 1999). Verkligheten har visat att sådana utfall inte är helt ovanliga, det finns många konflikter och krig som fortsätter därför att ingen vill ta det första steget mot fred därför att man inte litar på motparten (Molander 1997). Villkorat samarbete är alltså känsligt för störningar, blir det grus i maskineriet kan det lätt gå fel. Sådant grus kan vara brist på förtroende eller tillit.

4.2.1 Brist på förtroende gör att den sociala fällan slår igen

Taxichaufförer i Palermo på Sicilien är som taxichaufförer är mest men med ett viktigt undantag. De använder inte sin kommunikationsradio och inte heller någon ledningscentral trots att det finns uppenbara fördelar med ett sådant bruk. Med en ledningscentral behöver kunderna endast hålla reda på ett telefonnummer och de kan betjänas av den bil som är närmast och vinner då tid. Taxiägarna får då fler kunder och kortare körvägar. Både kunder och taxiägare tjänar på ett sådant system och det är därför som de flesta taxiägare på olika håll i världen gått samman och bildat ledningscentraler. Alla vinner på att samarbeta om ledningscentralen även om taxiägarna konkurrerar med varandra.

När en ledningscentral infördes i Palermo på Sicilien fungerade det emellertid inte utan det urartade i kaos. Skälet till detta anges vara att de enskilda taxiförarna, för att få flest körningar, gav falsk information om var de var någonstans. De uppgav att de var närmare kunden än vad de faktiskt var. Snart visste alla förare att det fuskades vilket ledde till ännu mera fusk. Eftersom förarna inte kunde lita på varandra började en snöbollseffekt av fusk och mera fusk tills alla ljög om att de var "precis i grannskapet" för att få körningen ifråga. Detta gjorde att systemet bröt samman eftersom de flesta valde att hoppa av samarbetet och ledningscentralen lades ner. Taxiförarna fick istället stå i kö vid taxistolparna i staden med följd att de fick betydligt färre körningar och längre till varje kund. Den *sociala fällan* hade slagit igen över dem, misstron hade lett dem alla till en situation där alla var förlorare, trots att alla kunde inse att alla skulle ha tjänat på att lita på varandra (Rothstein 2003).

4.2.2 Fällan undviks om det finns ett socialt kapital

Sociala fällor, som också brukar kallas sociala dilemman, handlar om situationer där kollektivets intressen kan kollidera med individens intresse. I exemplet från Palermo ovan inser säkert de flesta taxiförare att alla vinner på att samarbeta. Men om man inte kan lita på att andra samarbetar, är det naturligtvis poänglöst att själv välja att samarbeta. Om alla tänker på samma sätt slår den sociala fällan igen, vilket leder till att alla blir förlorare. Vad som behövs för att undvika dessa ofta förödande situationer är tillit eller *förtroende*. Rothstein (2003) väljer att kalla det för *socialt kapital* vilket kan förklaras som mellanmännisklig tillit. Experiment bekräftar också att villkorat samarbete fungera bättre och blir mindre känsligt för störningar om aktörerna uppträder mer generöst och kan förlåta enstaka misstag (Molander 1997).

Alla tjänar på att ha en offentlig service finansierad via skatter. Ingen vill dock vara den enda som betalar skatt. Därför accepterar de flesta att betala skatt *så länge alla eller nästan alla andra gör det*³. Om andra inte betalar skatt finns det ingen anledning att själv göra det, det leder endast till en stor utgift utan att den offentliga servicen fungerar. I ett sådant läge är det mest rationellt att inte betala skatt trots att man inser att alla förlorar på det.

Har de enskilda aktörerna förtroende för varandra kan samarbetet fungera. Detta kan fungera väl i små grupper eller samhällen där det är uppenbart för alla vilka som samarbetar och vilka som inte gör det. Gruppen kan då också välja att bestraffa de som inte samarbetar (snyltare) på olika sätt, till exempel genom socialt ogillande. Det handlar då om ett system som upprätthålls genom självreglering.

Sådana normer kan vara tydliga i fattiga och utsatta samhällen. När de afrikanska folken levde i små byar kunde katastrofer när som helst inträffa på grund av långdragen torka eller häftiga stormar. Man skaffade sig ett försvar mot denna oberäknelighet genom att bygga upp ett utvecklat socialt skyddsnät där alla var beroende av varandra för att överleva. Om en familj drabbades av katastrof kunde de alltid få hjälp av en annan familj, och samma förhållanden rådde mellan hela byar och samhällen med vänskaps- och släktband till andra avlägsna samhällen. Ett ordspråk på Xhosa lyder *"Människor är människor genom andra människor"*. En sådan inställning skapade ett samhälle där individens frihet var underordnad gruppen, men där generositet och gästfrihet var nödvändiga inslag.

I större samhällen eller grupper är det svårare att få samarbetet att fungera eftersom snyltarna kan gömma sig i anonymitetens dimmor. Straff kan då vara svårare att påföra samtidigt som socialt ogillande får mindre effekt om det uttrycks av okända personer. Problem kan även uppstå i små grupper om aktörerna saknar förtroende för varandra.

Moralisk övertygelse och normer räcker kanske inte. För att lösa dessa dilemman skapas ofta ett administrativt system med regler och en officiell auktoritet som ska övervaka att reglerna följs.

³ 74% av allmänheten och 84% av företag är beredda att betala sin skatt så länge alla eller nästan alla andra gör det (RSV Rapport 2003:2 och RSV Rapport 2002:12)

4.2.3 Dilemmat med att följa regler

Genom att skapa en administrativ apparat med regler för att hantera den sociala fällan eller det sociala dilemmat skapas också ett annat problem. Reglerna måste efterlevas för att vara effektiva. Detta skapar dilemmat med efterlevelse av regler. Om formella eller informella sanktioner införs för regelbrott förändras strukturen för det ursprungliga sociala dilemmat. Det sociala dilemmat handlar då inte längre om att samarbeta (för att uppnå ett gemensamt mål) utan om att följa regler (Wenzel 2002 b).

Detta är ett resonemang som liknar det som 1600-tals filosofen Thomas Hobbes (i Leviathan) för när han menar att egenintresset leder till allas krig mot alla vilket inte är önskvärt för någon och därför inte rationellt. Han menar då att det behövs en överenskommelse mellan alla att följa vissa regler som leder till fred men som samtidigt innebär att alla tvingas ge upp en del av sin frihet. Dessutom säger han i sin "Third law of nature" att det inte räcker med en moralisk överenskommelse. Det måste också finnas en efterlevnad av överenskommelsen. För detta ändamål introducerar han "Suveränen" med oinskränkt makt. Hobbes huvudspår är att det alltid är nödvändigt och till fördel att hålla överenskommelser men att människans inneboende egoism måste tyglas (för hennes eget bästa) av en maktapparat.

Historien har emellertid tydligt visat att användandet av en totalitär makt inte fungerar. En annan metod som har använts är religion, som i dagens samhälle dock har förlorat i betydelse. Idén med en allseende gud som upptäcker allt och straffar i livet efter detta kan annars vara en effektiv metod för att upprätthålla funktionssättet hos ett system. En variant av detta var det medeltida bruket med att sälja avlatsbrev. Avlatsbrevet gav eftergift åt syndastraffen för en viss tid. För detta fick mottagaren betala en viss summa pengar eller utföra någon tjänst (till exempel gå i krig). Helt klart kan man ha moraliska invändningar mot ett sådant bruk men från en rent uppbordesteknisk horisont torde det vara effektivt.

Då självreglering, diktatur och religion är avfärdat återstår en form av reglering som bygger på en *legitim maktapparat som åtnjuter medborgarnas förtroende*. Maktapparaten kan upprätthålla efterlevnad när det gäller regler som bygger på moralisk grund eller utvecklade normer. Det måste vara moraliskt rätt att samarbeta. Då uppstår också ett samarbete om det finns kontroll och sanktioner som drabbar de som försöker snylta.

Samarbetet fungerar dock inte om medborgarna inte kan lita på de institutioner som utövar makten, till exempel om institutionerna är korrumperade. Korrupcion är också ett exempel på när den sociala fällan har slagit igen. De flesta tycker illa om korrupcion och inser att det är ett problem men det är rätt poänglöst att vara den ende tjänstemannen som inte tar mutor om man tror sig veta att nästan alla andra gör det (Rothstein 2003).

Kan inte medborgarna lita på att "alla andra" samarbetar kommer inte de själva att samarbeta heller. Skälet till att en individ samarbetar är alltså inte i första hand det direkta hotet om upptäckt och straff som kommer ifrån maktapparaten utan det är att individen räknar med att hotet om upptäckt och straff kan få *andra individer* att medverka.

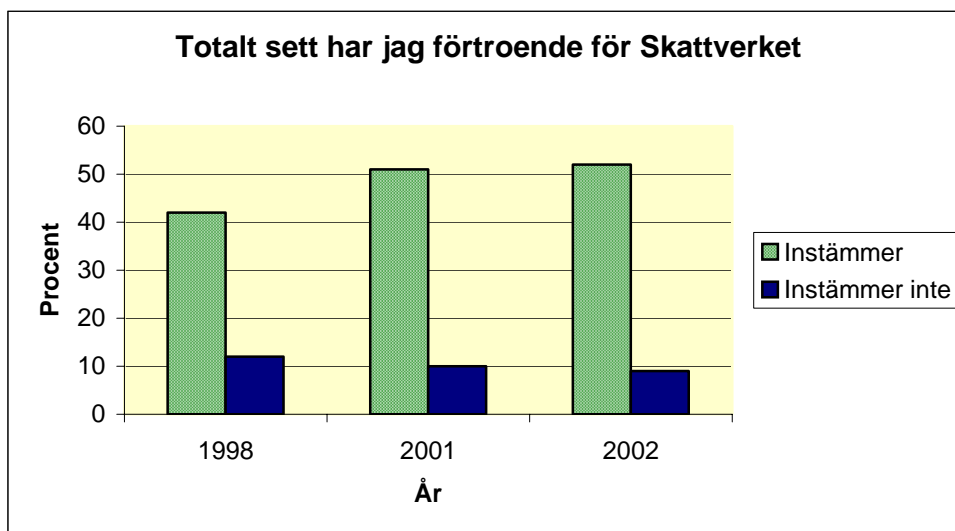
Detta gäller generellt och det finns naturligtvis individer där den direkt avskräckande kraften hos kontrollen kan ha effekt. Det finns också ett antal personer som alltid medverkar oavsett om det finns någon kontroll eller ej. Ofta citeras Chester Bowles, chefen för prisregleringsmyndigheten i USA under andra världskriget: ”20 % kommer alltid att följa lagen därför att det är lag, fem procent kommer alltid att försöka bryta mot lagen och resterande 75 procent kommer att medverka om de upplever att de fuskande fem procenten upptäcks och straffas.” (Lederman 2003 b).

4.3 Vilket förtroende finns?

De svenska offentliga institutionerna har ett förhållandevis högt förtroende och graden av korruption är låg. Enligt ”Transparency International Corruption Perception Index 2003”⁴ som graderar länder efter hur mycket korruption som finns hamnar Sverige på en sätteplats efter Finland, Island, Danmark, Nya Zeeland och Singapore.

Allmänt är tilliten mellan människor hög i Sverige. Undersökningar visar att 1981 instämde 57 % i påståendet ”Man kan lita på de flesta”. Motsvarande siffra för 1997 var 67 % (Rothstein 2003, s 148). Sverige och de andra skandinaviska länderna tillhör en grupp som kan kallas ”högtillitsländer”.

Förtroendet för den svenska skatteadministrationen ser ut på följande sätt enligt de tre senaste mätningarna, se figur 4.2 (RSV Rapport 2003:1).



Figur 4.2 Förtroende för SKV (RSV Rapport 2003:1)

Andelen som har förtroende har ökat något samtidigt som de som saknar förtroende har minskat något. Övriga svaranden är neutrala eller har ingen uppfattning. Som jämförelse kan nämnas att andelen som har förtroende för myndigheter generellt uppgår till 38 % (RSV Rapport 2003:2).

⁴ För mer info se <http://www.transparency.org>

4.4 Hur bör myndigheter agera?

4.4.1 Opartiska och hederliga institutioner

Enligt Rothstein (2003) är den faktor som betyder mest för det sociala kapitalet (förtroendet) förekomsten av universella offentliga institutioner. Med detta avses institutioner som är opartiska, sakliga och som behandlar alla lika. Vad man litar på i dessa institutioner är således inte att de skall agera i ens direkta personliga intresse i så måtto att man får särskilda favörer i förhållande till andra medborgare.

Undersökningar visar att det är kvaliteten hos offentliga institutioner som betyder mest för den ekonomiska tillväxten (Rothstein 2004). Med detta menas att medborgarna måste kunna lita på myndigheter för att en effektiv ekonomisk aktivitet ska kunna uppstå. Anta att företag A vill sälja till företag B (som vill köpa). Företag A vill emellertid inte leverera förrän man fått betalt eftersom man inte litar på företag B. Företag B vill inte betala förrän man fått sin leverans eftersom man inte litar på företag A. Kan inte situationen lösas försvåras handeln. Finns det ett rättssystem som fungerar (som till exempel en kronofogdemyndighet) vet företagen att de kan vidta rättsliga åtgärder för att få betalt eller för att få sina varor. Är rättssystemet korrumperat finns inte detta förtroende för systemet vilket försvårar ekonomins funktionssätt.

Det finns också undersökningar som visar på samband mellan allmänt förtroende människor emellan⁵ och inkomstillväxt per capita (Andersson 2001).

Ett experiment pekar mycket tydligt på betydelsen av förtroende för myndigheter. Några forskare placerade ut plånböcker på gatorna i ett antal städer. Man lade 10 plånböcker i varje stad, plånböckerna innehöll pengar och namn på ägaren men ingen adress. Syftet var att mäta hur många av plånböckerna som lämnades in till polisen i respektive stad. I Oslo lämnades alla 10 plånböcker in till polisen (i Stockholm 8), i Ankara lämnades ingen plånbok in till polisen. Den stora skillnaden mellan Skandinavien och Turkiet beror på att den turkiska polisen anses vara korrumperad. Det finns ingen anledning att lämna in plånboken till polisen om poliserna själva tar pengarna. Kan man lita på att polisen inte tar pengarna kan man tryggt lämna plånboken till dem (Rothstein 2004). Det är alltså förtroendet för myndigheten som är den avgörande skillnaden och inget annat.

4.4.2 Hur kan då förtroende skapas?

Viktigt för förtroendet är skatteadministrationens hederlighet och oförvitlighet, eller med ett annat ord; integritet.

Valerie Braithwaite (2003) sammanfattar detta på ett bra sätt när hon säger följande (s 272):

The argument developed is that integrity and compliance are most likely to be optimised when a tax authority pursues a citizen-inclusive approach to compliance through policies that encourage dialogue and persuasions, combined with an effective mix of incentives and sanctions. Integrity and compliance are most at risk of parting ways when a tax

⁵ Mäts genom att i enkäter ställa följande fråga ”I allmänhet anser du att man lita på människor eller är det så att man inte vara nog försiktig när man har att göra med andra människor?”.

authority seeks to improve compliance solely through making changes to the administrative or legal infrastructure without regard to the sensibilities of citizens.

Många teoretiker hävdar att bästa sättet att uppnå efterlevelse av regler är att inte enbart lita på lagliga tvångsmedel utan att istället använda strategier som lockar fram det bästa hos dem som ska följa reglerna.

Om en myndighet behandlar medborgare med respekt kommer medborgarna att återgälda denna respekt och följa rättvisa regler. Precis som skatteadministrationen letar efter verklig medverkan hos skattebetalarna, letar skattebetalarna efter verklig integritet hos skatteadministrationen.

Förtroende är en resurs som inte liknar andra resurser. Den minskar inte vid användning utan istället minskar den vid bristande användning.

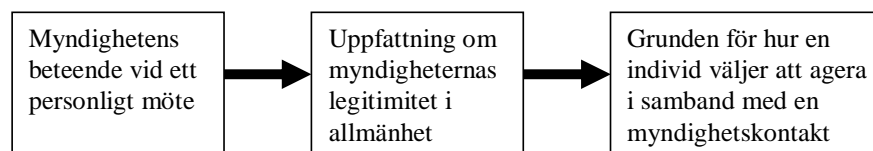
Det skulle emellertid vara naivt att tro att en strategi skulle fungera som endast bygger på förtroende. Det kommer alltid att finnas vissa personer som utnyttjar det faktum att de blir behandlade som trovärdiga och pålitliga. En strategi som kombinerar ett uttryck för tillit med en möjlighet att ta till tvångsåtgärder vid behov bör fungera bäst. Att ha hot om tvångsåtgärder i bakgrunden innebär att myndigheters försök till en samarbetsattityd bör ha en större framgång.

Theodore Roosevelt beskrev detta mycket bra i sin utrikespolitiska princip: ”*Talking softly and carrying a big stick*”. Maktbefogenheter kan genom sin blotta existens bidra till att de inte behöver användas.

4.4.3 Erfarenheter av myndighetens agerande är avgörande

Personliga erfarenheter i samband med ett möte med en myndighet bidrar till att skapa personens generella bild av myndigheter. En persons vilja att acceptera ett beslut från en myndighet är påverkat både av hur det speciella tillfället upplevs och av personens allmänna uppfattning om myndigheter.

Tyler (2001) har utvecklat en modell som beskriver detta (se figur 4.3).



Figur 4.3 Tylers modell över sambandet mellan myndigheters legitimitet och personliga erfarenheter

Nyckeln till att skapa förtroende ligger i att myndigheten agerar på ett sådant sätt att allmänheten uppfattar den som *rättvis*. Den upplevda rättvisan beror i hög grad av hur medborgarna upplever myndigheternas hantering, det vill säga *procedurerna*. Om procedurerna upplevs som rättvisa kommer myndigheten att upplevas som rättvis och då upplevs även besluten, det vill säga utfallen som mer rättvisa (Murphy 2003). En individ kan alltså uppfatta en myndighet som rättvis även om myndigheten fattat ett

beslut som går individen emot, om myndigheten agerat rättvist i samband med hanteringen av ärendet. Detta leder i sin tur till att färre klagar på myndighetens beslut.

Det som har betydelse är alltså inte om utfallet är positivt eller negativt utan om det är rättvist. Personer är mer intresserade av rättvisa avseende utfall och procedurer än av vinst för egen del. Utfallet ska vara rättvist för systemet som helhet (Wenzel 2002 b). Ett bemötande som är artigt och som visar respekt för personen bidrar till att öka den upplevda rättvisan (Murphy 2003).

Undersökningar visar att uppfattningen om rättvisa avseende procedurer är kopplat både till accepterandet av ett specifikt beslut och till benägenheten att följa lagar och regler mer allmänt.

Även om hotet om straff finns i bakgrunden (och ska finnas där) accepterar de flesta personer myndigheters beslut, inte därför att de är rädda för dem, utan för att de uppfattar myndighetens beslut som legitima (Tyler 2001).

Det finns dock alltid vissa personer som inte är mottagliga för vädjanden till normer, och för dessa måste det finnas hot om straff.

Slutsatsen är att i ett i huvudsak laglydigt samhälle kommer de flesta personer att följa lagen därför att de anser det vara ett riktigt sätt att agera. En rättvis behandling från myndigheters sida ökar respekten för lagen och ökar graden av medverkan. Denna effekt är större än den från hot om straff.

4.4.4 Empiriskt stöd visar lämplig strategi

Tyler (2001) har gjort en undersökning av hur allmänheten uppfattar maktutövande myndigheters agerande genom att intervjua personer i Kalifornien som varit i kontakt med polisen och domstolar.

Intervjuundersökningen visade på ett klart samband mellan förtroende för myndighetens motiv och accepterandet av dess beslut. Tyler är uppenbart förvånad över hur liten betydelse det har för förtroendet om beslutet är positivt eller negativt för medborgaren.

Detta leder till slutsatsen att det är viktigt för myndigheter att behandla personer rättvist, med respekt, lyssna på dem samt att förklara sina beslut. Genom detta kan myndigheter möta en samarbetsvillig attityd.

Myndighetens initiala beteende är alltså avgörande för vilket beteende som myndigheten själv möter.

Polisen är av naturliga skäl intresserad av att skydda sig själva när de möter potentiella brottslingar. Av detta följer att man gärna möter individer från en position av överlägsen makt. Denna överlägsenhet leder dock till att uppmuntra motstånd och trots. En fientlighet skapas som leder till en ökad risk för en konfrontation. En strategi som går ut på att vara överlägsen avseende makt kan alltså leda till en ökad risk även för den som har makten.

Detta betyder dock inte att makt inte ska utövas av polisen eller någon annan myndighet. Undersökningar visar även att ensidig och ovillkorlig avvärjning kommer att utnyttjas.

Lösningen ligger i att *börja* med en strategi som går ut på icke-tvång, utan maktmedel eller hot. Maktmedlen ska dock finnas till hands. En sådan strategi reagerar på hot från andra men börjar aldrig med maktspråk.

Till skillnad från de myndigheter som börjar med en samarbetsökande inställning, möter myndigheter som börjar med konfrontation en viljornas kamp som blir till en tävling vilket leder till ökat motstånd och trots, även hos de som initialt inte hade tänkt göra motstånd.

Det är intressant att notera att myndigheter som väljer att agera utifrån en maktposition kan rättfärdiga detta genom att hänvisa till ett tillstånd som de själva skapat. Maktspråk och hot skapar en fientlig och hotfull situation som ger myndigheten uppfattningen om att de flesta är icke-samarbetsvilliga och motsträviga. Detta leder till att myndigheten måste använda maktmedel. Omvänt gäller att de myndigheter som har en mer samarbetsvillig attityd uppfattar de flesta personer som samarbetsvilliga (Tyler 2001).

En myndighet som sänder ut signaler om att de inte litar på medborgarna framkallar på så sätt ett misstroende mot dem själva. Det omvända gäller också. Experiment visar att tillit kan förklaras som en kemisk process i hjärnan. När personer observerar att en annan person litar på dem stiger nivån av hormonet oxytocin i hjärnan. Ju mer oxytocin i hjärnan desto mer litar personen också på andra (Zak 2003).

För polisen gäller att deras mål inte endast är att arresteras personer för att minska brottsligheten. Deras mål är också att bygga förtroende hos allmänheten. Framgång uppnås genom att öka graden av medverkan utan att trappa upp en konflikt i en situation då myndigheten utövar makt.

En undersökning visade att Tysklands skattesystem var mycket strikt och strängt vilket ledde till ett effektivt men dyrt konfrontationsbaserat system. Detta minskade viljan att samarbeta. I motsats till detta hävdas det att det brittiska skattesystemet behandlade skattebetalare med försiktighet för att undvika friktion (James et al 2001).

Varje möte mellan en myndighet och en medborgare tillhandahåller en möjlighet för myndigheten att öka förtroendet hos allmänheten. Polisen i New York har till exempel följande motto "Courtesy, Professionalism, Respect".

4.4.5 Myndighetens beteende påverkar effekten av straff

En undersökning gjordes bland en grupp skattebetalare i Australien som hade fått sina deklarerationer ändrade av Australian Taxation Office (ATO) och dessutom blivit påförda skattetillägg (Murphy 2003). Skattebetalarna hade deltagit i ett skatteplaneringsupplägg framtaget av ett antal skattekonsulter. Majoriteten av skattebetalarna hade överklagat ATO:s beslut. Gruppen av skattebetalare hade också lägre förtroende för ATO än populationen i övrigt. För 89 procent av skattebetalarna hade ATO:s hantering påverkat deras uppfattning om ATO (i negativ riktning).

Det minskande förtroendet var kopplat till hanteringen, det vill säga procedurerna, och inte att beslutet var negativt.

För att minska mängden överklaganden och ilska reaktioner mot ATO försökte man med att kraftigt reducera skattetillägget. Detta hade dock ingen effekt. ATO prövade då ett annat tillvägagångssätt som gick ut på att man erkände att skattebetalarna blivit offer för en aggressiv marknadsföring och dåliga råd, man uttryckte ett förtroende för skattebetalarnas ärlighet. Med detta tillvägagångssätt accepterade 87 procent av skattebetalarna ATO:s beslut.

När skattebetalarna i undersökningen blev behandlade som att de försökte fuska med skatten avsiktligt visar det att ATO ansåg dem vara opålitliga och oärliga. Skattebetalarna återgäldade detta genom att hysa samma känslor för ATO.

Undersökningen visar att användandet av legalt tvång kan vara kontraproduktivt. Hot om straff ökade inte graden av medverkan utan framkallade istället ett motsatt beteende och ökade motståndet mot ATO.

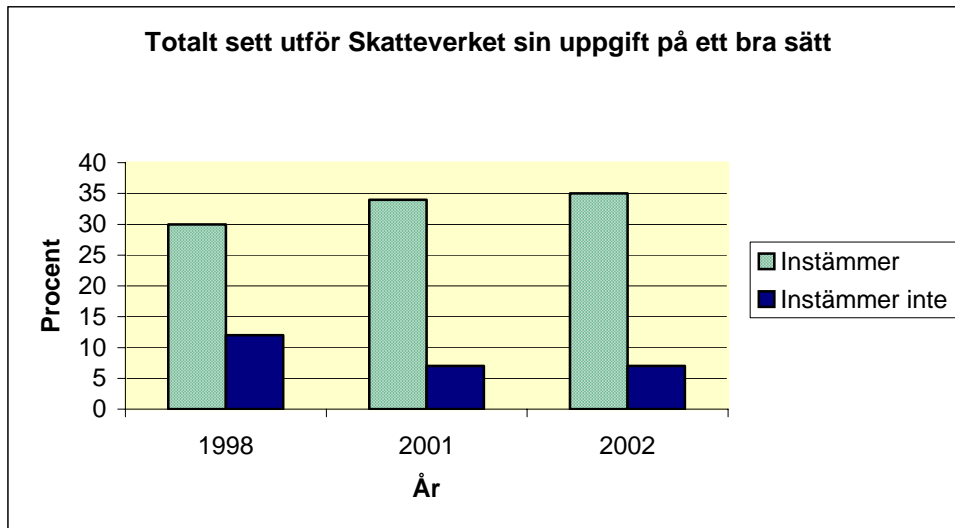
Myndigheter måste uppfattas som att de representerar intressen hos dem som de ska tjäna för att de ska kunna verka. Om myndigheter inte upplevs som representativa kommer de att tappa i respekt och legitimitet vilket leder till ett större motstånd från medborgarnas sida (Taylor 2001 b).

En enkätundersökning i Australien visade att ju mer makt skattemyndigheten ansågs ha desto mindre legitim ansågs den vara. Detta samband blev dock svagare ju större samhörighet den svarande personen kände med samhället (Wenzel 2001 a).

4.5 Enkätundersökningar bekräftar betydelsen av förtroende

För att se om resonemangen ovan är tillämpliga på Skatteverket i Sverige kan en analys göras av enkätundersökningarna till allmänheten. Analysen visar att det som har störst betydelse för om medborgarna har förtroende för Skatteverket är om verket utför sin uppgift på ett bra sätt.

Följande diagram (figur 4.4) visar hur många som anser att Skatteverket utför sin uppgift på ett bra sätt enligt de tre senaste mätningarna (RSV Rapport 2003:1).



Figur 4.4 Bedömning av SKV:s sätt att arbeta (RSV Rapport 2003:1)

Andelen som instämmer i påståendet att Skatteverket utför sin uppgift på ett bra sätt har ökat samtidigt som andelen som inte instämmer har minskat. Övriga svaranden är neutrala eller har ingen uppfattning.

En analys av enkäten visar att det som har störst betydelse för hur man bedömer om Skatteverket utfört sin uppgift är att verket fattar korrekta beslut. 2003 var det 22 procent som ansåg att Skatteverket fattar korrekta beslut. 10 procent instämde inte med detta och övriga, 68 procent, var neutrala eller visste inte.

I samband med enkätundersökningen till allmänheten 1998 gjorde Riksskatteverket en djupare undersökning av sambanden mellan olika svar i enkäten (RSV Rapport 2000:2).

Precis som 2003 är det korrekta beslut som har störst betydelse för om Skatteverket utfört sin uppgift på ett bra sätt. Även nöjdhet med service har betydelse. Tillsammans förklarar nöjd med service och nöjd med korrekthet/kontroll 68 procent av omdömet ”SKV utför sin uppgift på ett bra sätt”.

Ovanstående siffror bekräftar att förtroendet påverkas mycket av *hur* en myndighet utför sina uppgifter, det vill säga rättvisan avseende hanteringen (procedurerna) och utfallet.

4.6 Myndighetens attityd påverkar förtroendet

Under 2003/2004 har NFO Infratest på uppdrag av Skatteverket undersökt vilka attityder medborgare och företagare upplever från verkets tjänstemän idag (SKV Rapport 2004:5). Man har även undersökt vilken attityd man önskar möta och vilka attityder som skapar förtroende för Skatteverket. I mycket kort sammanfattning lyder resultatet enligt följande.

Medborgarna och företagen möter tre olika attityder från tjänstemännen. Undersökningsföretaget kallar dessa för A, B och C.

Attityd A kännetecknas av ett beteende hos tjänstemannen som upplevs som arrogant, anklagande och okänsligt. Denna attityd kommunicerar att individen inte går att lita på (vill fuska).

Attityd B kännetecknas av att tjänstemannens beteende är formellt och regelstyrt. Tjänstemannen styrs helt av regler och förordningar och uppträder strikt och opersonligt. Denna attityd kommunicerar att individen endast är ett ärende som ska hanteras rättvist och korrekt men också att medborgaren borde känna till lagarna.

Attityd C kännetecknas av att tjänstemannen är öppen, lyssnande och förklarande. Individen upplever tjänstemannen som lyhörd, pedagogisk och samarbetande. Denna attityd kommunicerar att de flesta individer är ärliga men att de kanske inte förstår regelverken och därför behöver lite hjälp.

Samtliga attityder kännetecknas av att tjänstemannen är korrekt och följer lagar och regler. Skillnaden ligger i *hur* man kommunicerar vilka regler som gäller, inte *att* reglerna gäller.

20 % av privatpersoner och företagare instämmer i att tjänstemännen bemöter dem med attityd A, 50 % med attityd B och 60 % med attityd C. Att någon blivit bemött med en attityd utesluter inte att de även blivit bemötta av någon av de andra attityderna (vilket förklarar att totalsumman överstiger 100 %).

Attityd A har en starkt negativ inverkan på förtroendet för Skatteverket, attityd B har en svagare negativ inverkan på förtroendet och attityd C har en starkt positiv inverkan på förtroendet. Den negativa effekten på förtroendet av ett dåligt bemötande är större än den positiva effekten på förtroendet av ett bra bemötande. Det är alltså mycket viktigt att stävja ett dåligt bemötande.

Myndighetens attityd bör alltså vara ”*Vi är inte en tråkig myndighet full med paragrafridande byråkrater utan en levande och spännande organisation som finns här för att hjälpa just dig*” (Mååg & Sunehag 2003).

4.6.1 Hur förändrar man attityder?

Hur ska en myndighet i praktiken lyckas med att behandla medborgare med respekt, förståelse och rättvisa? Ett sätt som används är att använda olika typer av dokument där medborgarnas rättigheter beskrivs. Ett exempel är Australiens Taxpayers Charter från 1997 där följande framgår:

Taxpayers are to be treated fairly and reasonably, to have their privacy respected, to be treated as honest in their tax affairs unless the taxpayer acts otherwise, to have decisions explained to them, to be offered assistance, advice, and information in a professional way, and to be helped to minimize their costs in complying with tax law.

Även om dokument som beskriver skattebetalarnas rättigheter tjänar ett syfte kan man hävda att den praktiska hanteringen i verkligheten mer styrs av de institutionaliserade formella och informella reglerna än av ett dokument med en samling floskler som införts sent i organisationens historia för att ge organisationen större legitimitet hos

allmänheten. Knepet är alltså att införa ett synsätt där värderingar och attityder kommer till uttryck i de konkreta aktiviteter som utförs dagligen (Braithwaite 2003).

Det handlar mycket om att förklara *varför* ett visst beteende är framgångsrikt. De allra flesta myndigheter och tjänstemän vill vara framgångsrika och för Skatteverket är en av de viktigaste uppgifterna att öka graden av frivillig medverkan. En förutsättning för att lyckas är att det finns ett förtroende för myndigheten och dess tjänstemän. Detta är något som måste kommuniceras internt inom myndigheten

En modell som förklarar effekter av övertalande budskap kallas ELM (Elaboration Likelihood Model). Den grundläggande hypotesen i modellen är att budskapets effekt beror på hur mottagaren bearbetar det. Effekterna blir olika när budskapet blir föremål för grundlig bearbetning jämfört med när det bearbetas ytligt. Sannolikheten för att ett budskap ska bli föremål för tankar och funderingar beror enligt modellen på mottagarens motivation och förmåga att bearbeta budskapets innehåll (Wennergren 2003).

Det är alltså viktigt att det finns en motivation att bearbeta budskapet. Ett sätt att åstadkomma detta är att peka på sambandet mellan myndighetens attityd och dess resultat.

4.7 Slutsatser

Förtroende för Skatteverket är relativt högt vilket visar att det finns ett betydande socialt kapital. Den bästa strategin för att säkerställa att regler följs och att samarbete sker är att klokt förvalta detta kapital. Eftersom kapitalet är tämligen betydande bör inga åtgärder utföras som riskerar att urholka kapitalet. En säker men försiktig avkastning är alltså att föredra framför en osäker men potentiellt större avkastning.

Den givna slutsatsen är att förtroende, eller socialt kapital, är den viktigaste tillgången som en myndighet kan ha. Utan förtroende kommer effekten av alla olika åtgärder att bli betydligt sämre.

Utgångspunkten ska alltid vara att medborgaren vill göra rätt för sig. Vill skattebetalaren inte göra rätt för sig ska kraftfullare metoder användas utan tvekan. Det bör dock vara en successiv upptrappning och det är viktigt *hur* åtgärderna genomförs.

Skattebetalarnas attityder och beteende är logiska baserade på bland annat upplevelsen av skattesystemet. Om skattesystemet och skatteadministrationen upplevs som orättvist/orättvisa kommer den frivilliga medverkan inte att öka. Detta medför att skatteadministrationens arbete blir svårare. Det är därför i skatteadministrationens intresse att identifiera vilka områden som främst påverkar skattebetalarnas uppfattning och fokusera på dom som man har någon kontroll över.

Det handlar inte endast om att vidta särskilda åtgärder med syfte att öka förtroendet för Skatteverket. Det handlar om att beakta betydelsen av förtroendet i allt som görs. För varje åtgärd och aktivitet måste frågan ställas: Hur påverkar detta förtroendet för Skatteverket? Ett exempel kan vara frågan om angiveri. Ska Skatteverket uppmana allmänheten att anmäla skattefuskare? Mot bakgrund av den redovisade forskningen måste svaret bli nekande. Den mellanmänniska tilliten, det vill säga det sociala

kapitalet ökar inte i ett angiverisamhälle. En annan sak är att det är viktigt att Skatteverket tar hand om spontana anmälningar på ett seriöst sätt.

Betydelsen av förtroendet kan sammanfattas med Konfucius, kanske något drastiska, ord. Han tillfrågades om vad som krävdes av en god regering, han svarade:

- *Tillräckligt med livsmedel, tillräckligt med vapen och vanligt folks förtroende.*
- *Anta att du tvingas avstå från ett av de tre, vad skulle du då slopa först?*
- *Vapen.*
- *Vad skulle du avstå från de återstående två?*
- *Livsmedel. Även om människan dör av hunger, så har människan sedan urminnes tider varit ödesbestämd att dö. Men om folket förlorar förtroendet för regeringen så har landet förlorat sin grund.*

Om man känner fienden och känner sig själv, behöver man inte frukta utgången av hundra slag. Om man känner sig själv och inte fienden, kommer man för varje seger också lida ett nederlag. Om man varken känner sin fiende eller sig själv kommer man att duka under i varje slag.

Sun Tzu, 500 f kr

5 Om kunskap

Skatter har funnits mycket länge och därmed bör också någon form av kontrollfunktion ha funnits i princip lika länge. Det kan därför förefalla underligt att vi idag grubblar över problemen kring skattebetalarnas beteenden som om det vore helt nya problem.

Vi vet inte tillräckligt om hur vanliga olika fel är och orsakerna till dessa. Vi vet inte tillräckligt om hur man bäst åtgärdar olika typer av fel. Vi vet inte tillräckligt om de bakomliggande förklaringarna till skattebetalarnas beteenden. Kunskaperna ökar dock hela tiden men i förhållande till de långa erfarenheterna är kunskaperna tämligen blygsamma. Orsaken till detta kan delvis förklaras genom en historisk tillbakablick på den svenska skatteadministrationen och skattekontrollen. Nedanstående är hämtat från Malmers (2003) uppsats ”Granskningen av inkomstdeklarationer under 100 år”.

5.1 En historielektion ger oss förståelse

Ett riksdagsbeslut 1678 skapade viss ordning

En statlig myndighet i staden (magistrat) fick i uppdrag att tillsammans med några av borgerskapet ”*som de bepröva därtill skickligast vara*” pålägga städernas innevånare så stor del av skatten som var och en ”*efter dess förmögenhet och ämne kan skatterna tåla*”. I praktiken innebar detta att de skattskyldiga muntligt fick uppge sin inkomst för de män som hade hand om stadens finanser.

1719 inrättades ett system med särskilda taxeringsmän

Taxeringsmännen valdes av borgerskapet och skulle efter sitt samvete uppskatta hur mycket var och en av de skattskyldiga skulle betala. Uppskattningen grundades dels på den skattskyldiges muntliga uppgifter och dels på personkännedom.

1861 infördes bevillningsberedningen

Den dittillsvarande skyldigheten att lämna uppgifter till ledning för egen taxering avskaffades. I varje församling inrättades en bevillningsberedning som skulle lämna förslag på en lämplig taxering för varje skattskyldig. Förslaget grundades på inhämtade upplysningar och kännedom om den skattskyldige. Förslagen skulle fastställas av särskilda taxeringskommittéer som fanns i varje stad och pastorat.

1902 infördes självdeklarationen

1902 överfördes den direkta beskattningen till staten och självdeklarationsplikt infördes. Detta förändrade arbetet för bevillningsberedningarna och 1907 avskaffades dessa och istället infördes taxeringsnämnden. Varje kommun bildade ett taxeringsdistrikt. En viss granskning skulle ske i nämnden som sköttes helt som en

fritidssyssla. Taxeringsarbetet var inriktat på teknisk granskning, i huvudsak granskning efter fastställda normer eller efter skön.

1928 förslog man att granskningen borde skötas av anställda tjänstemän

Redan 1928 kom förslag om att taxeringsnämnderna borde slopas och att anställda tjänstemän skulle sköta granskningen. Förslaget genomfördes inte eftersom man ansåg att taxeringsnämndernas personkännedom var av stor vikt. Det fanns alltså mycket få anställda personer som arbetade med skattekontroll. Till en början fanns endast landskamreren på länsstyrelsen. Vissa möjligheter fanns dock att anlita sakkunniga när så ansågs behövt. Antalet anställda ökade något men 1942 fanns det till exempel endast 11 årsarbetskrafter i Stockholms län som arbetade med taxering.

1942 kom ett nytt förslag om anställda tjänstemän

1942 inrättades en taxeringsavdelning på varje länsstyrelse. Särskilda taxeringsnämnder för vissa grupper av skattskyldiga skapades (bland annat aktieföretag). Samtliga rörelseidkare skulle dock fortfarande taxeras i lokal taxeringsnämnd. För att främja en likformig taxering föreslog man att ett centralt organ skulle inrättas, Riksskattenämnden. Den inrättades 1951.

1955 kom en ny taxeringslag

Särskilda taxeringsnämnder för rörelseidkare inrättades som skulle biträdas av heltidsanställda taxeringsassistenter. Dessa skulle koncentrera sig på kontrollen. Även revisorer anställdes. Mycket av det praktiska arbetet förblev dock vid det gamla. Mycket tid gick åt att pricka av i deklARATIONERNA insorterade kontrolluppgifter.

1975 genomfördes RS-reformen

Förslaget om att det egentliga taxeringsarbetet skulle utföras av heltidsanställda tjänstemän framfördes igen 1973 och 1975 fattade riksdagen beslut om RS-reformen (Rationalisering av Skatteadministrationen). En omfattande rekrytering av tjänstemän gjordes därför under 1970-talet. Datoriseringen påbörjades och befogenheterna utökades. En ambition var att öka antalet taxeringsrevisioner från 10 000 till 50 000 per år.

1983 kom planprojektet

En utredning från Riksskatteverket (som bildades 1971) kom 1983, kallad "Planprojektet – en strategi för framtiden". Projektet presenterade en rad förslag på moderniseringar och rationaliseringar och de flesta genomfördes. Det fanns förslag om bland annat urvalskontroll och ett förenklat deklarationsförfarande. Stora förändringar men ändå var taxeringsnämnderna och mycket av fritidsgranskningen kvar.

1992 genomfördes en skattereform och datoriseringen gjorde ett genombrott

En genomgripande förändring av de olika förfarandena på skatteområdet ägde rum. Taxeringsnämnderna ersattes av förtroendeorgan, skattenämnder. En skattemyndighet i varje län bildades. Beloppsprocessen i den rättsliga prövningen ersattes av en sakprocess. Skatteförvaltningen omorganiserades kraftigt. Under mitten av 90-talet kom de maskinella urvalssystemen vilket innebar ett helt nytt sätt att arbeta i kontrollverksamheten.

5.2 Vad historien lär oss

Av ovanstående kan man dra slutsatsen att skattekontrollen, i den mån det förekommit någon kontroll, till största delen varit baserad på att den granskande funktionen haft en god lokalkännedom om de skattskyldiga. Den som har en god kännedom om personerna som ska beskattas behöver inte veta hur vanligt ett visst fel är på riksnivå, inte heller behövs kunskap om psykologiska orsaker bakom ett visst beteende. Analyser gjordes inte och behövdes inte heller. Innan självdeklarationen kom 1902 skedde mycket av beskattningen efter ren uppskattning men i många fall visste nog den som bestämde beskattningen mer om sina skattskyldiga än vad vi vet idag. De tidigare beskattningsförfarandena var rationella med hänsyn till de då rådande omständigheterna.

Personkännedomen förutsätter att granskarna har en närhet till de granskade och så har också varit fallet. Nu ser vi en utveckling där granskning kan ske på ett annat ställe än där den skattskyldige är bosatt. Denna utveckling bryter mot månghundraåriga traditioner och då är det inte konstigt att förändringen sker försiktigt och inte utan en del vånda.

Utvecklingen är möjlig eftersom beskattningen idag inte till någon del bygger på personkännedom även den fortfarande kan ha en viss betydelse. Det är då naturligt att hitta andra kunskapskällor och därmed blir det också rationellt att studera hela skattebetalarpopulationen för att hitta mönster avseende fel och beteenden.

Införandet av riskhantering på 2000-talet har mycket tydligt belyst behovet av kunskap. Dagens arbetssätt som utgår ifrån analyser av skattefelet och skattebetalarnas beteende och bryts ner på riskområden för att slutligen landa i kontroll eller andra åtgärder för en viss grupp.

När de maskinella urvalssystemen infördes i mitten av 1990-talet gjorde de egentligen samma sak som den mänskliga granskaren, det vill säga jämföra olika poster med varandra och med kontrolluppgifter. Med riskanalysen introduceras metoder och tekniker som inte är möjliga för människan att utföra, det handlar om analyser och bearbetningar av stora datamängder som endast datorer kan göra. En helt ny källa till kunskap öppnas då. En kunskap som är helt nödvändig för att en skatteadministration ska kunna fullgöra sin uppgift.

5.3 En systematisk riskhantering

Grundfundamentet för riskhanteringen är alltså kunskap om felet och åtgärdernas effekter. Detta ställer bland annat krav på en fungerande omvärldsanalys och utvärdering.

Korsell (2002) uttrycker det på följande sätt:

”När det gäller skattelagstiftning, skattekontroll och förebyggande arbete är det viktigaste med en strukturerad riskbedömning att den erkänner behovet av att denna måste vila på kunskap. --- I klartext handlar det om ett stöd för att försöka göra det som är viktigt, och i rätt tid, i stället för att låta allt rulla på som vanligt.”

”För även om insamlingen av information --- sker med en hög grad av vetenskaplig metodik, finns en ”risk” för att själva riskbedömningen sker slumpmässigt eller blir beroende av de involverade personernas egna erfarenheter, fördomar och preferenser.”

”I själva verket är det första problemet att det finns för lite primärdata att användas för riskbedömning, uppföljning och styrning. För det andra är vi dåliga på att ta tillvara de data som faktiskt finns. I stället har tämligen ytliga rapporterings- och samordningsstrukturer byggts upp utan att det grundläggande informations- och analysbehovet har tillgodosetts.”

5.4 Betydelsen av kunskap kan inte överskattas

Den berömde kinesiske militärstrategen som citeras i ingressen, Sun Tzu, hade mycket att säga om kunskap.⁶ Han sa bland annat *”Anledningen till att den upplyste härföraren och den vise generalen ofta vinner slaget, och att deras prestationer överstiger de ordinäras, är kunskap”*.

Sun Tzu betonar betydelsen av spioner *”Ingen står närmare ledaren än spionen”*, *”Av alla belöningar är inga större än de som går till spionen”*. Han betonar betydelsen av fakta om fienden och terrängen och avfärdar analogier med tidigare händelser. Hans slutsats är *”Den som känner sin fiende och sig själv är oöverbärlig”*.

En annan mycket berömd militärstrateg är Carl von Clausewitz⁷. Ett av hans största bidrag gäller kritisk analys. Detta innefattar spårandet av effekter bakåt till deras ursprungliga orsaker. Det handlar om utvärdering av genomförda åtgärder och överväganden om alternativa vägar. Teoretisk kunskap ger ramverket för analys och bedömning.

Även om tanken om att spåra effekter bakåt till deras orsaker kan uppfattas som självklar så sker detta sällan. Orsaker är naturligtvis brist på underlag att analysera och brist på tid för att utföra analyserna. Ett par nutida exempel kan dock belysa nyttan av att göra dessa analyser.

I slutet av 90-talet genomförde Skatteverket under flera år omfattande granskningar av aktiefonder registrerade i utlandet. Skälet till detta var att inga kontrolluppgifter lämnades och att det var vanligt med fel. Granskningarna visade att 40 % av försäljningarna inte redovisades. Stora resurser lades ner på kontroll och så småningom också på information. Andelen fel minskade dock inte. De utvärderingar som gjorts pekar på att det rör sig om oavsiktliga fel (RSV 2002). Anledningen till att informationen inte fungerade var antagligen att fondinnehavaren inte var medveten om att det rörde sig om en utlandsfond och informationen gick då inte fram. Om kunskap om detta hade gått att få fram tidigt hade mycket mindre resurser kunnat läggas på kontroll och större ansträngningar hade kunnat läggas på att informera, inte om att fonden måste deklarerats utan om att fondinnehavaren hade en utlandsfond. Man kan

⁶ Att militärstrateger citeras betyder inte att skatteadministrationens arbete ska ses som ett krig. Möjligen kan det ses som en kamp mot skattefelet men aldrig en kamp mot skattebetalarna.

⁷ Preussisk General (1780-1831) som skrev *”Vom kriege”*

spekulera i om inte en sådan kunskap också hade bidragit till att införandet av kontrolluppgifter skulle ha skett snabbare än vad som nu var fallet.

Ett annat exempel gäller avdrag för övriga utgifter (RSV Rapport 2001:1). Skatteverket reagerade sent på att antalet avdrag ökat kraftigt under en följd av år. När man dessutom upptäckte att 85 % av avdragen innehöll felaktigheter gjordes stora satsningar på kontroll samt satsningar på information om kontrollen och om reglerna. Lokalt kunde en minskning av antalet avdrag märkas när kontrollen varit mycket omfattande men på riksnivå kunde ingen minskning av avdragen noteras, tvärtom fortsatte avdragen att öka i antal (även om genomsnittligt avdragsbelopp minskade). Stora kontrollinsatser sattes alltså in trots att man inte kände till (och fortfarande inte vet) de bakomliggande orsakerna till ökningen av antalet avdrag eller varför så många var felaktiga. De uppföljningar som har gjorts pekar på att många avdrag inte är specificerade; vissa skattebetalare svarar inte heller på förfrågan vilket kan tyda på att avdragen är försök till fusk ("går det så går det"). Det stora flertalet avdrag består dock av kostnader för arbetsrum, datorer, facklitteratur och liknande som principiellt mycket väl kan vara avdragsgilla även om de i praktiken sällan är det. Det kan mycket väl röra sig om kostnader som skattebetalaren haft och anser sig ha rätt att dra av. Det rör sig i så fall om oavsiktliga fel (understödda av det faktum att många sådana avdrag har "godkänts" vid granskningen). Syftet här är inte att argumentera för att huvuddelen av felen är oavsiktliga utan syftet är att påvisa att kunskap om detta saknas. Kunskap som är nödvändig för att kunna sätta in rätt åtgärder.

Kontroll mot oavsiktliga fel är ett dyrt sätt att informera om gällande regler och det innebär dessutom mindre kontroll av avsiktliga fel. Det finns mycket att vinna på att skaffa sig bättre kunskap om vilka fel som finns, vem som gör felen och varför de gör fel. Det handlar om att spåra effekterna bakåt till deras egentliga orsaker, göra utvärderingar och hitta alternativa lösningar samt bygga allt på en god teoretisk grund.

I vissa fall kan det dock vara mycket svårt att skaffa den kunskap som behövs, det är då viktigt att ha klart för sig vilken kunskap som finns och vilken som saknas.

Det är bara en sak jag är säker på och det är att det finns mycket lite som man kan vara säker på.

Somerset Maugham

6 Om skattefelet

För att kunna minska skattefelet krävs kunskap om hur skattefelet ser ut, både vad avser storlek och anatomi. Dessutom behövs kunskap om skattefelets olika effekter. Effektiva åtgärdsstrategier måste ta hänsyn till både orsaker och effekter för att uppnå bästa möjliga resultat. Ett enögt fokuserande på höga belopp leder inte till bästa möjliga resultat.

6.1 Skattefelets storlek och utveckling

Det svenska skattefelet har beräknats till ca 88 miljarder kronor enligt mätningen som gjordes år 2000 (Skattestatistisk årsbok 2003). Detta skattefel motsvarar 4,2 % av BNP eller 8 % av den totala skatteuppbörden. Vid den förra mätningen 1997 var skattefelet 84 miljarder kronor och uppgick till 4,7 % av BNP och 8,8 % av den totala skatteuppbörden. Detta kan tolkas som att skattefelet minskat i relativa tal men det kan också bero på osäkerheten i mätningarna (främst uppskattningen av den svarta sektorn). Möjligen kan man dra slutsatsen att skattefelet i vart fall inte har ökat. Detta stöds av Skattebasutredningen (SOU 2002:47) som konstaterar att skattefelet, mätt som andel av BNP, inte har ökat under de senaste två decennierna.

Undersökningar från Danmark och Norge visar att den svarta ekonomin har minskat i utbredning i dessa båda länder de senaste decennierna (Rockwoolfonden 2002, Stiftelsen Frischsentrret 2002).

Resultatet av de enkätundersökningar som regelbundet genomförs av Skatteverket pekar inte heller på att skattefusket skulle öka. Andelen som är beredd att betala sin skatt (så länge nästan alla andra gör det) är i stort sett oförändrad sedan 1996⁸. Andelen som känner någon som har skattefuskat har minskat något sedan 1996⁹.

BRÅ (2001) sammanfattar resultatet av enkätundersökningar gjorda 1988 och 2001 med att skattemoralen har ökat och att allmänheten har en mindre accepterande hållning mot ekobrott.

Siffrorna visar att det inte finns några säkra indikationer på att skattefelet skulle öka, det är istället oförändrat eller möjligen minskande. Detta är inte den bilden som normalt sprids i den allmänna debatten, ofta sprids en bild att fusket hela tiden ökar. Mycket tyder på att detta är en myt. Samtidigt ska man komma ihåg att även om skattefelet är oförändrat totalt sett kan det ha skett stora förändringar inom och mellan olika sektorer. Skattefelet kan alltså ha ökat inom vissa sektorer och minskat inom andra. Det är rimligt att anta att det alltmer utbyggda kontrolluppgiftssystemet har

⁸ Andelen som instämmer var 72 % 1996 och 74 % 2002

⁹ Andelen som instämmer var 25 % 1996 och 21 % 2002

minskat skattefelet, samtidigt har sannolikt fel i samband med internationella transaktioner ökat.

6.2 Skattefelets anatomi

Hur ser skattefelet ut? I vilka sektorer finns det mesta fusket? Vilka fuskar? Detta är några frågor som kan anses ingå i beskrivningen av skattefelets anatomi.

Den största delen av skattefelet, ca 56 miljarder kronor, består av skatt som belöper på svart arbete och oredovisade inkomster. Skattefel med internationella kopplingar uppgår till 20-35 miljarder kronor. De största koncernerna svarar för 16 miljarder av skattefelet (Skattestatistisk årsbok 2003).

Fusk är vanligare bland små företag. En undersökning från USA visade att 38 % av de små företagen medgav att ha fuskat någon gång under de senaste fem åren. Ju färre anställda företaget har desto högre andel medger fusk (Webley 2002).

Under 1987 stod oredovisade inkomster från enskilda näringsidkare för 28,7 % av skattefelet i USA (Lederman 2003b).

I USA bedömer IRS att graden av frivillig medverkan (andel som deklarerar korrekt) är 79 % för små företag och 90 % för företag med tillgångar över 1 miljon dollar (uppgifterna avser 1983). Lägst grad av medverkan har dock skattebetalare med "naturligt osynliga" inkomster (s k "informal suppliers"). Det rör sig om små företag som erhåller betalt (ofta små belopp) i kontanter från hushåll. Deras grad av medverkan ligger på 21 % (Kagan 1989).

De som skattefuskar tenderar att vara yngre, män, egoistiska och med en positiv attityd till skattefusk och en negativ attityd till skatteadministrationen (Webley 2002). Synpunkter om skatternas höjd, byråkrati och krånglande myndigheter brukar föras fram som orsaker till att vissa väljer att delta i den svarta sektorn. Undersökningar visar att köpare av svarta tjänster anser att säljare har sådana åsikter. Säljarna anser, men i mindre utsträckning, att köparna har dessa åsikter. Varken köpare eller säljare anser emellertid att de själva har dessa åsikter (Schneider et al 2001).

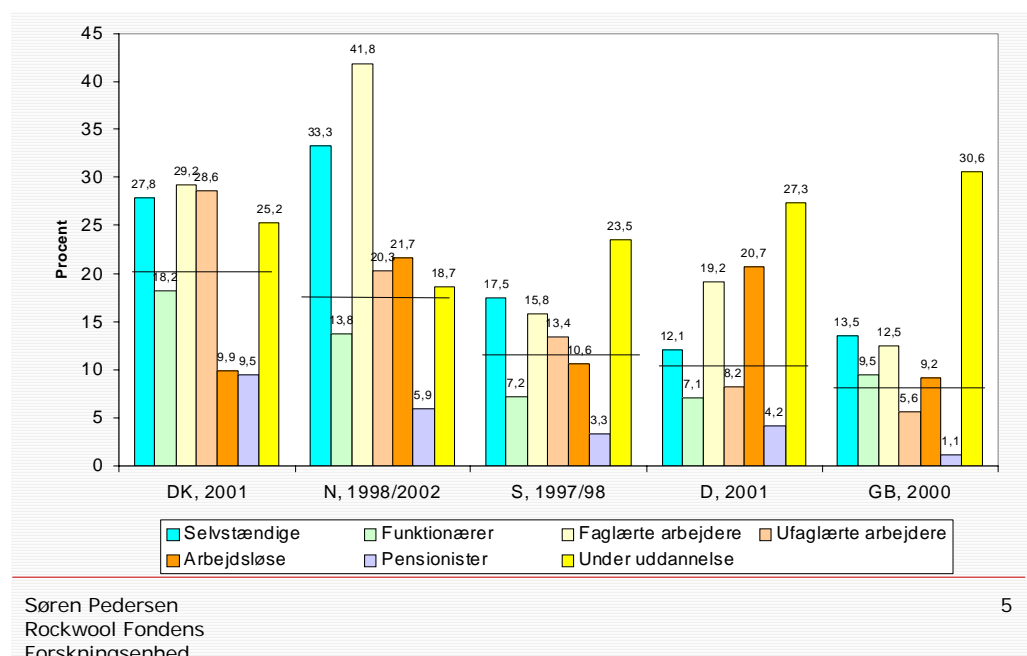
Sannolikheten för att en person köper svartarbete ökar med utbildnings- och inkomstnivå. Samtidigt finns säljarna av svarta tjänster i högre utsträckning bland låginkomsttagare (Skattestatistisk årsbok 2003). Detta bekräftas av undersökningar från Australien. De som tillhandahåller svarta tjänster tenderar att vara yngre men köparna är medelålders och välutbildade (Braithwaite et al 2003).

De som deltar i den svarta ekonomin som säljare är inte heller en stabil grupp. Deltagandet förändras när livssituationen ändras. Attityden till att betala skatt varierar också mellan köpare och säljare. Köpare anser sig vara hederliga skattebetalare, anser att skatt ska betalas och att skatteadministrationen är rättvis i högre grad än säljarna som gärna distanserar sig från skattesystemet. Man kan säga att köparna tillhandahåller möjlighet och frestelser för att jobba svart men att det är säljarna som får ta det moraliska ansvaret för detta (Braithwaite et al 2003).

I en undersökning som gick ut på att försökspersoner genom rollspel fick driva restauranger (ett slags dataspel) fick de inte reda på att undersökningen handlade om skatter. Resultatet visade bland annat att skatteundandragandet var större år 2 än år 1. 44 % betalade skatt korrekt, 32 % fuskade något lite och resten fuskade grovt. Skattefuskarna skilde sig från de övriga på tre punkter, de var mer egoistiska, ansåg moms vara orättvis och de trodde att moms skulle betalas av deras egna pengar (Webley 2002).

Enligt en undersökning som Riksrevisionsverket gjorde 1997 är det 650 000 till 800 000 personer i Sverige som arbetar svart (RRV 1998:28). De arbetar svart i genomsnitt fem timmar i veckan. Män arbetar mer svart än kvinnor och företagare samt studenter är vanligaste förekommande bland aktörerna på den svarta arbetsmarknaden.

Danska Rockwoolfonden (Pedersen 2004) har jämfört omfattning av svart arbete i en rad länder. Följande diagram visar resultatet fördelat på sysselsättningstyp.



Figur 6.1 Andelen av befolkningen i åldern 18-74 år, som utför svart arbete i Danmark, Norge, Sverige, Tyskland och Storbritannien fördelat på typ av sysselsättning

De olika sysselsättningstyperna är enskild näringsidkare, tjänstemän, yrkesutbildade arbetare, icke yrkesutbildade arbetare, arbetslösa, pensionärer och studenter. Detta bekräftar bilden av att det är studenter och enskilda näringsidkare som står för större delen av det svarta arbetet. Totalt motsvarar svartarbetet i Sverige 94 000 heltidsjobb.

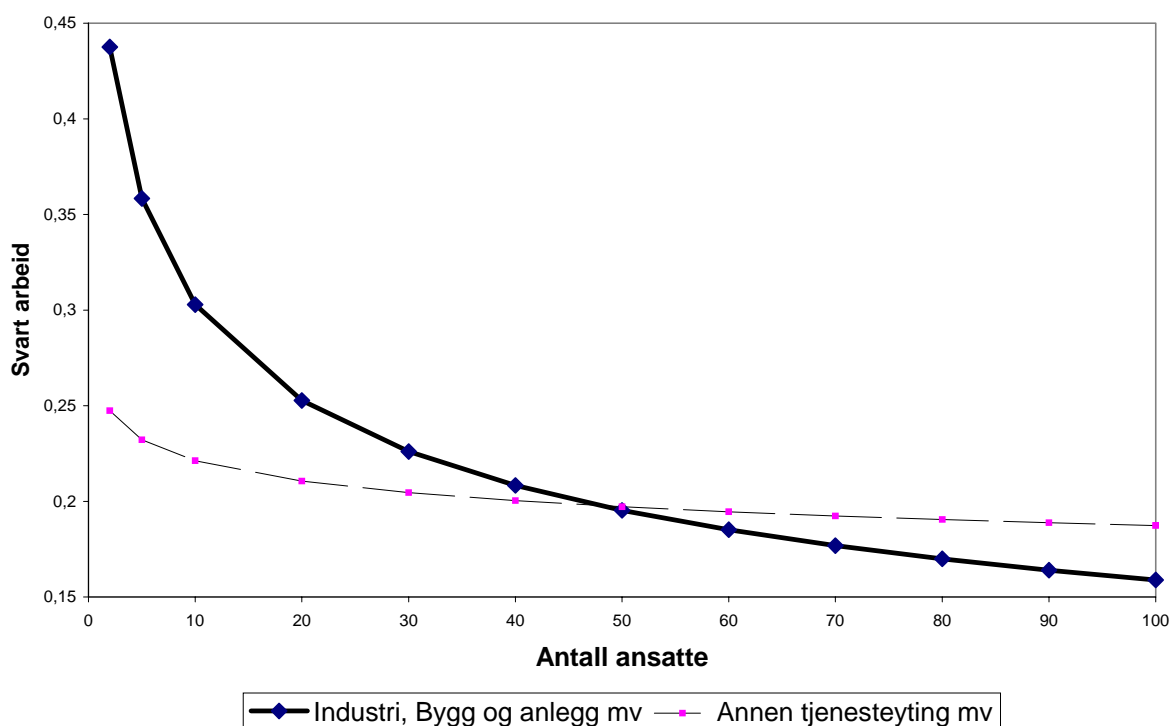
Mycket talar alltså för att det är enskilda näringsidkare eller anställda i mycket små företag som står för den största delen av det svarta arbetet. Antal sysselsatta fördelat på olika kategorier ser ut på följande sätt¹⁰.

¹⁰ Siffrorna är uträknade med hjälp av uppgifter från Företagarna, Företagens riksorganisation och SCB. Jordbruk ingår inte i begreppet företag varför antalet små företag blir lågt räknat.

<u>Kategori</u>	<u>Antal anställda totalt i miljoner</u>
Företag med < 20 anställda ¹¹	1
Företag med 20 - 200 anställda	0,6
Företag med > 200 anställda	0,9
Offentlig sektor	1,3

Det är inte sannolikt att anställda i stora företag eller offentlig sektor arbetar svart (i denna anställning).

En norsk undersökning pekar på följande samband mellan svart arbete och antal anställda i företaget (Stiftelsen Frischsentrret 2002).



Figur 6.2 Samband mellan sannolikheten av förekomst av svart arbete och antal anställda i Norge enligt Stiftelsen Frischsentrret 2002

Slutsatsen blir att enskilda näringsidkare och små företag med få anställda står för största delen av skattefelet.

Betydande fel finns även hos stora företag. Felen är dock av en annan karaktär och består ofta av avancerad skatteplanering som inte självklart är fel. Av de justeringar som gjorts återstår dock ca 75 % efter avgörande i domstol (Skattestatistisk årsbok 2003). Stora företag försöker följa spelreglerna men tänjer gränserna och utnyttjar gråzoner i lagstiftningen. John Braithwaite (2003) föreslår mot bakgrund av detta strategier som kombinerar kontroll med olika lagstiftningsåtgärder.

¹¹ Inklusive företag utan anställda

För medelstora företag kan bilden vara en annan, svartarbete förekommer inte där heller i någon större omfattning men de har inte samma resurser eller kompetens som storföretagen när det gäller avancerad skatteplanering. Det går därför att spekulera i om inte de medelstora företagen uppvisar en högre grad av medverkan.

Antalet stora och medelstora företag är litet jämfört med småföretagen (99,2 % av Sveriges företag har färre än 50 anställda enligt Företagarna 2003). Detta innebär att genomsnittligt fel per företag kan vara större för stora och medelstora företag än för små företag trots att det totala skattefelet är störst bland små företag. Detta är en faktor som måste beaktas vid kontrollurval eftersom en strävan att hitta stora fel leder till en ökad kontroll av stora och medelstora företag på bekostnad av kontrollen av de små företagen.

6.3 Skattefelets effekter

Utgör skattefelets storlek ett mått på den summa pengar som det allmänna förlorar på grund av skattefusk?

Detta är något som forskarna tvistar om. Vissa menar att fusk i form av svartarbete genererar inkomster som konsumeras och ändå i slutändan blir beskattade. Skadan är då lindrig eller obefintlig. Andra menar att fusk alltid är fusk oavsett vad pengarna används till på samma sätt som ett bankrån alltid är ett bankrån även om pengarna konsumeras eller sätts in på banken ifråga.

Det allmänna har dessutom möjlighet att höja skatterna för att få in de pengar man behöver (inom rimliga gränser). Skattefusk innebär i så fall en omfördelning av skattebördan från oärliga till ärliga skattebetalare men inte något totalt skattebortfall.

Följande exempel kan belysa frågan ytterligare.

I en liten ort i Sverige finns en person som arbetar med att hjälpa pensionärer med snöskottning, gräsklippning, lövräfsning och liknande saker mot en mindre ersättning. Arbetet sker svart eftersom det annars hade blivit för dyrt. Det finns också endast kundunderlag för en person att utföra detta arbete. Alla i orten är nöjda, pensionärerna får en hjälp som de har råd med och den som utför tjänsterna kan försörja sig själv. I detta läge finns ingen illojal konkurrens och om arbetet skulle beskattas skulle det inte ha blivit utfört och personen ifråga hade då fått försörjning via A-kassa istället.

Vad är det allmännas förluster på grund av detta skattefusk? Om ett grundläggande antagande är att det allmänna vill ha in en viss summa pengar i skatt och justerar skatteskalor uppåt eller nedåt för att justera för fusk så gäller rent teoretiskt följande. *Att arbete utförs är bättre än att arbete inte utförs, oavsett om det beskattas eller ej.*

I exemplet innebär varianten med A-kassa det sämsta utfallet för samtliga inblandade inklusive det allmänna som får en extrautgift. Ska den betalas genom en skattehöjning innebär det att skattebetalarna (pensionärerna i exemplet) får en extra utgift trots att de inte får något arbete utfört. Svart arbete kan alltså vara bättre än inget arbete. Detta

gäller under ovan beskrivna förutsättningar. Effekten kan bli en annan om det svarta arbetet påverkar konkurrensen, normer eller förtroendet negativt.

Hur är det då med svart arbete kontra vitt arbete? Om tjänsterna i exemplet ovan skulle beläggas med skatt blir de dyrare men eftersom det allmänna då får in mer pengar kan skatterna sänkas (allt annat lika). Denna skattesänkning är precis lika stor som den extrakostnad som är följderna av att arbetet sker vitt. För skattebetalarna som helhet innebär det alltså ingen fördyring med vitt arbete. Det innebär också en skattesänkning vilket bör vara gynnsamt för utbudet av arbetskraft (allt annat lika) och därmed för samhällsekonomin. *Av detta följer att vitt arbete alltid är bättre än svart arbete.*

Beskattningen påverkar inte endast om ett arbete ska ske vitt, svart eller inte alls utan också i vilken sektor eller bransch arbetet ska ske. Anta att en person kan välja mellan att jobba som anställd och att jobba som egenföretagare. Som anställd tjänar personen 200 000 kronor och som egenföretagare blir vinsten 180 000 kr. Om skatten är densamma i båda fallen bör personen välja anställningen, men eftersom egenföretagaren har större möjligheter att fuska kan den verkliga skattekostnaden bli lägre i det fallet. Förekomsten av skattefusk kan alltså leda till att resurser allokeras på ett sätt som inte är optimalt för samhällsekonomin. Följden blir en lägre produktivitet.

Negativt för samhällsekonomin är också att fuskande företag med låg produktivitet kan konkurrera ut ärliga företag med en högre produktivitet. En undersökning från Norge visar att ju större skattefusket i ett företag är desto lägre är produktiviteten (Stiftelsen Frischsentret 2002).

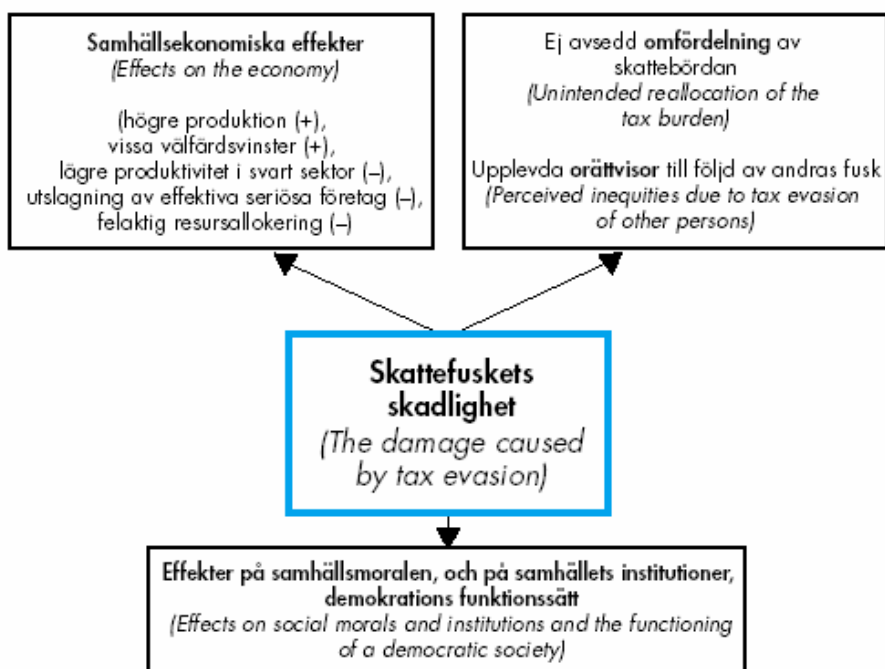
Svartarbete kan även minska utbildningsnivån vilket på sikt kan få negativa effekter på samhällsekonomin (Kolm och Larsen 2004). Icke yrkesutbildade arbetare utför en större del av svart arbete än andra. Sannolikheten för att person ska arbeta svart minskar med längden på utbildning. När det i ett samhälle ges möjlighet till svart arbete inom sektorer som inte kräver teoretiskt utbildning blir sådan utbildning mindre attraktiv. Svart arbete innebär att färre personer väljer att utbilda sig på högre nivå än vad som annars skulle vara fallet.

En minskning av svart arbete skulle leda till att fler utbildar sig och att arbetslösheten faller. Huvudorsaken till att arbetslösheten faller vid minskad omfattning av svart arbete är att det sker en omfördelning av arbetskraft till den vita sektorn. Detta minskar arbetslösheten då arbeten i den vita sektorn i genomsnitt har en längre livslängd än svartarbeten.

Internationella företagarföreningen i Sverige (IFS 2003) menar att svart arbete hämmar tillväxten eftersom det gör det svårt att få tillgång till legalt kapital (som är en förutsättning för tillväxt).

Korsell (2003) menar att det inte är primärt de direkta ekonomiska effekterna av ekobrott (även om de är betydande) som är det stora problemet utan att förtroendet i samhället drabbas. Ekonomisk brottslighet ger upphov till misstro och minskad moral vilket leder till en upplösning av samhällets normer.

Det finns alltså flera olika effekter av skattefusk. I Skattestatistisk årsbok 2003 beskrivs skattefusket skadlighet på följande sätt:



Figur 6.3 Skattefusket skadlighet enligt Skattestatistisk årsbok 2003

Ovanstående visar att skadan av den direkta ekonomiska förlusten som det allmänna gör på kort sikt på grund av skattefusk inte är det mest allvarliga. Betydligt allvarigare är att skattefusket minskar tillväxten (och därmed också framtida skatteintäkter) och påverkar samhällsmoralen i negativ riktning. Om skattemoralen blir sämre kan inte reaktiva åtgärder (kontroll) lösa problemen. Förebyggande åtgärder behövs.

6.4 Några strukturella orsaker till skattefelet

I tidigare avsnitt har orsaker till skattefusk berörts med utgångspunkten i mänskligt beteende. Förutom detta bör även strukturella orsaker belysas och deras samband med normer och beteende.

Fusk kan aldrig åtgärdas om inte de bakomliggande orsakerna blir kända. Sannolikt finns det flera olika orsaker som samspelar och en total kunskap kan aldrig erhållas. Ambitionen måste dock vara att skaffa bästa möjliga kunskap för att kunna sätta in rätt typ av åtgärder.

Det finns naturligtvis fler strukturella orsaker till skattefelet än de som redovisas här. Poängen här är att peka på att det kan finnas bakomliggande faktorer som inte alltid är uppenbara och att det finns ett värde i att försöka kartlägga dessa.

6.4.1 Synligheten hos transaktionerna

Sociologer menar att möjligheten att observera ett beteende, alltså dess synlighet, är avgörande för hur en social grupp anpassar sig till de gällande normerna. Ett socialt ogillande kan endast uttryckas om det avvikande beteendet är känt.

Samma sak gäller för legala normer, det vill säga fel och fusk som inte är synligt för berörda myndigheter är mer vanligt än mer synligt fusk. Fusk varierar alltså i enlighet med graden av synlighet eller med den frekvens som berörda myndigheter upptäcker fusk.

Synligheten hos en skattebetalares transaktioner ökar om det finns en skyldighet att lämna information till skatteadministrationen. Värdet av denna information blir störst om uppgifterna ifråga lämnar några avtryck hos en tredje part som skatteadministrationen kan använda som jämförelsematerial. Sambandet mellan synligheten hos olika transaktioner och graden av fusk kan beskrivas på följande sätt (Kagan 1989).

1. **Skatt innehålls vid källan**
Mycket lite fusk
2. **Information rapporteras av tredje part**
Något mera fusk än vid fall 1 men fortfarande mycket lite fusk
3. **Bokföring eller andra uppgifter som kan granskas**
Fusket blir betydligt större. Många uppgifter kan jämföras med information från tredje part men det kan endast med svårighet och i begränsad omfattning.
4. **Kontantaffärer**
Fusket ökar ytterligare. Kontanttransaktioner lämnar inga avtryck hos tredje part.

Det är väl känt att fusket är stort inom kontantbranscher såsom restauranger, frisörer och taxi (inte bara i Sverige utan även utomlands).

Erfarenheter från Taxpayer Compliance Measurement Program i USA visar att endast 1,8 % av skattebetalarna redovisade för låga utdelningsintäkter med mer än 2000 dollar. Kontrolluppgifter finns för utdelning. För enskilda firmor var det 22 % som hade oredovisade inkomster över 2000 dollar (avser inkomstår 1979) (Kagan 1989).

Oredovisade intäkter är ett stort problem när det gäller synlighet och fusk. Följande olika typer av oredovisade inkomster finns.

Grad av synlighet	Typ av oredovisad inkomst
Potentiellt synlig innan revision	1. Oredovisade inkomster kan upptäckas genom information som lämnas till skattemyndigheten
	2. Oredovisade inkomster kan upptäckas genom revision av tredje parts uppgifter
Potentiellt synligt under en revision	3. Oredovisade inkomster kan upptäckas genom revision av skattebetalarens uppgifter
	4. Oredovisade inkomster kan upptäckas genom analys av tillgångar och skulder (kontantberäkning)
Potentiellt osynlig även vid revision	5. Oredovisade inkomster döljs för revision genom falsk bokföring
	6. Oredovisade inkomster döljs för revision genom naturlig osynlighet (t ex kontanter erhållna från hushåll)

Figur 6.4 Samband mellan oredovisade inkomster och synlighet enligt Kagan (1989)

Det blir allt svårare att hålla transaktionerna osynliga när företaget växer och blir allt större. När anställda kommer in i bilden behövs försäkringar, pensioner och andra faktorer som lämnar avtryck hos tredje part. Ofta måste också oegentligheter döljas för anställda, vilket kan vara mycket svårt, annars finns risken att de lämnar uppgifter till skatteadministrationen. Investeringar kräver ofta banklån vilket både ställer krav på bokföringen och lämnar avtryck hos tredje part. Det finns alltså en motsättning mellan tillväxt och osynliga transaktioner (Kagan 1989). Här finns alltså en förklaring till att fusket minskar när företaget blir större samtidigt som det också förstärker bilden av att fusk hämmar tillväxt.

Skatteadministrationen kan alltså ha ett intresse av att öka transaktionernas synlighet. Synligheten beror på följande faktorer:

- möjligheter till insyn
- hur möjligheterna utnyttjas
- information om möjligheterna

Om transaktioner är möjliga att kontrollera mot uppgifter från tredje part kommer fusket att minska även om möjligheten inte utnyttjas. Fusket kan även påverkas av att information om möjligheterna sprids.

6.4.2 Det postindustriella dilemmat eller Baumols sjuka

I slutet av 60-talet visade ekonomen William Baumol på att produktiviteten stiger mycket snabbare i industrin än i delar av tjänstesektorn. Det innebär att vissa tjänster relativt sett blir dyrare. Detta kallas också för det postindustriella dilemmat.

Jämför till exempel en symfoniorkester med en tillverkningsindustri. I tillverkningsindustrin har produktiviteten ökat kraftigt de senaste 100 åren. En symfoniorkester behöver dock lika lång tid på sig att spela ett visst stycke idag som för 100 år sedan. Medlemmarna i symfoniorkestern har dock krav på löneökningar i

samma takt som övriga samhället. Detta skapar en obalans och ett problem för sektorer där produktiviteten inte kan öka.

Mindre extrema exempel är restauranger och frisörer. En viss produktivitetsutveckling har givetvis skett inom dessa sektorer men den kan inte jämföras med den utveckling som funnits inom industrin. Det tar lika lång tid att steka och äta en biff idag som för 100 år sedan, en klippning tar också ungefär lika lång tid (även om maskiner underlättar). Anställda inom restaurang- och frisörbranscherna vill dock ha löneökningar i samma nivå som övriga sektorer. Detta ställer då krav på restaurangerna och frisörerna att höja priserna eller minska kostnaderna. Priserna kan inte höjas alltför mycket och kostnadsbesparingar har också sin gräns. I ett sådant läge kan företagen se skatten som den enda kostnaden kvar att minimera och skattefusk kan vara ett faktum. Företagen har kanske inte från början haft någon avsikt att fuska men omständigheterna har lett fram till en situation där detta upplevts som den enda möjliga utvägen.

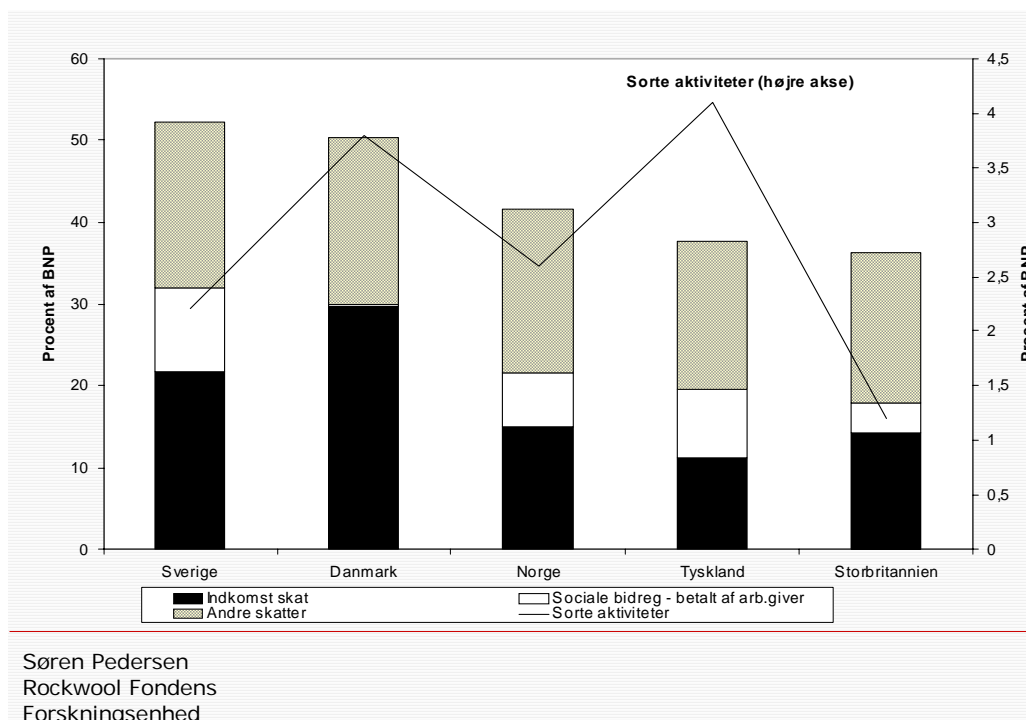
Denna förklaring gäller dock inte för alla sektorer (det torde inte vara applicerbart på byggindustrin) och kan inte vara den enda förklaringen.

Om förklaringen har någon betydelse är det intressant att notera att om fusket åtgärdas genom till exempel ökad kontroll kommer det postindustriella dilemmat ändå att kvarstå och skapa problem i branschen (vilket förmodligen innebär att en strategi inriktad på enbart kontroll kommer att misslyckas). Detta understryker betydelsen av att det är orsakerna till problemen som ska åtgärdas och inte endast symptomen. Finns det flera orsaker (vilket oftast är fallet) bör alla orsaker identifieras och åtgärdas så långt det är möjligt.

Det postindustriella dilemmat pekar också på att det kan behövas systemförändringar för att komma till rätta med vissa problem.

6.4.3 Skattetryckets inverkan på fusket

Har skattetrycket någon betydelse för omfattningen av fusket? Det finns inget som tyder på att det finns ett direkt samband. Följande diagram visar omfattningen på svart arbete och skattetrycket i en rad länder (Pedersen 2004).



Figur 6.5 Skattetryck och svart arbete.

Linjen visar omfattningen av svart arbete i procent av BNP (högra skalan) och staplarna visar skattetrycket i procent av BNP (vänstra skalan). Sverige har det högsta skattetrycket men en mycket låg omfattning på svart arbete. Tyskland har ett betydligt lägre skattetryck men en större omfattning av svart arbete.

Edlund och Åberg (2001) menar dock att skattetrycket kan ha betydelse eftersom incitament och möjligheter till att fuska är större i högskatteländer än i lågskatteländer. De har hittat ett samband mellan skattetrycket (i % av BNP) och nivån på skattemorale (andel i % som anser att skattefuska aldrig är acceptabelt). Sambandet blir starkare om Japan, Österrike, Danmark och Sverige exkluderas eftersom dessa länder har en högre skattemoral än vad som kan förväntas med hänsyn till skattetrycket. Det finns också exempel på länder med lågt skattetryck och låg skattemoral.

Eftersom Edlund och Åberg måste räkna bort ett stort antal länder för att få fram ett samband är inte resonemanget övertygande. Sannolikt är det inte så enkelt att det finns ett direkt samband mellan skattetryck och fusk. Däremot kan skattetrycket indirekt påverka skattemorale.

Här kan Edlund och Åberg (2001) ha kommit något på spåren när de istället jämför skattefuska med politisk stabilitet. I länder som har dominerats av vänsterregeringar är skattetrycket högre än i länder som har dominerats av högerregeringar. Data stödjer dock inte påståendet att skattemorale skulle vara lägre i länder dominerade av vänsterregeringar. Däremot har den politiska stabiliteten betydelse. I länder där ett parti har dominerat är skattemorale högre än i länder som regerats av olika partikombinationer.

Slutsatsen är att en effektiv skattepolitik som ligger i linje med den allmänna opinionen leder till en högre skattemoral. Detta betyder att ett högt skattetryck som accepteras av opinionen inte påverkar skattemoralen negativt. Ett lågt skattetryck som inte accepteras av opinionen leder däremot till en lägre skattemoral. Avgörande är alltså inte nivån på skattetrycket utan om det accepteras av den allmänna opinionen eller inte.

6.5 Åtgärdsstrategier

6.5.1 Skatteadministrationens övergripande uppgift

Skattefelet har inte ökat under de senaste decennierna men det har inte heller minskat (i vart fall inte i betydande omfattning). Detta pekar på att Skatteverket inte har misslyckats men inte heller lyckats eftersom ett viktigt uppdrag är att minska skattefelet.

Uppdraget att minska skattefelet får emellertid inte leda till en totalt sett lägre skatteuppbörd genom minskad tillväxt som kan bli fallet vid ett alltför ensidigt arbete med att till varje pris minska skattefelet.

En skatteadministration kan påverka så att svart arbete blir vitt vilket är positivt men en skatteadministration kan också påverka så att svart arbete blir inget arbete vilket kan vara negativt. Vitt arbete innebär inte endast pålagor i form av skatter utan det innebär också administrativa pålagor. En alltför nitisk myndighet kan då lyckas med att kraftigt reducera skattefelet samtidigt som välfärden och det allmännas inkomster minskar.

En skattetjänsteman i USA lär ha sagt följande (James et al 2001):

Maximerandet av skatteuppbörden prioriterades inte. Det som prioriteras är graden av medverkan och att statuera exempel genom att gripa skattebrottslingar. Denna attityd, att straffa medborgarna genomsyrar hela ledningskadern. Chefen har sagt att han inte bryr sig om ifall han måste stänga igen hälften av alla företag för att uppnå en högre grad av medverkan.

Detta pekar på att en skatteadministration inte kan betrakta minskningen av skattefelet som sin överordnade uppgift isolerat från andra överväganden.

Syftet med att öka graden av medverkan i skattesystemet är oundvikligen sammankopplat med syftet att ta ut skatt. Strategier för att öka graden av medverkan måste därför vara en integrerad del av en bredare beskattningspolicy (James et al 2001).

Skatteadministrationen har sina uppgifter och kan inte agera med politiska förtecken men skatteadministrationen kan inte heller agera på ett sätt som i värsta fall motverkar syftet med att ta ut skatt.

Det kan finnas anledning att fundera över om de övergripande målen för Skatteverket som uttrycks i regleringsbrevet är formulerade så att de täcker in en bredare syn där även välfärds- och förtroendefrågor beaktas.

Australiens skatteadministration har till exempel följande syfte: *”To optimise collections and make payments under the law in a way that instils community confidence that the system is operating effectively”*. Det handlar alltså om att maximera uppbörden samtidigt som allmänhetens förtroende för systemet upprätthålls.

IRS i USA följande syfte (mission): *”Provide America’s taxpayers top quality service by helping them understand and meet their responsibilities by applying the tax law with integrity and fairness to all”*. I denna mening finns inget om vare sig uppbörd eller fusk.

6.5.2 Kontroll och information

En intressant fråga är också hur ovanstående påverkar de nuvarande kontroll- och informationsstrategierna.

Enligt en undersökning som gjordes av Riksskatteverket 2000 för att mäta revisionsfrekvensen mellan olika typer av företag har det tidigare sett ut på följande sätt. Mätningen avsåg endast aktiebolag och avser tidsperioden 1/1 1998 – 16/6 2000 och sträcker sig alltså över 2,5 år. Detta gör det möjligt att undvika variationer ett enstaka år men det innebär också att siffrorna inte ska ses som en årlig revisionsfrekvens. Regionskattekontoren¹² hade under mätperioden reviderat 13 % av sina företag. De lokala skattekontoren¹³ hade under samma tidsperiod reviderat 3 % av sina företag. Detta är i och för sig inget konstigt utan ett resultat av en medveten prioritering eftersom företagen som hör till regionskattekontoren representerar ett stort skatteunderlag.

Undersökningen studerade också hur de lokala skattekontoren väljer bland sina företag (aktiebolag). Under undersökningsperioden (2,5 år) hade 2,5 % av företagen med en lönesumma understigande 500 000 kronor reviderats. Av företagen med en lönesumma mellan 500 000 kronor och 5 miljoner kronor hade 8 % reviderats. 23 % av företagen med en lönesumma över 5 miljoner kronor hade reviderats.

En särskild mätning gjordes avseende revision av enskilda firmor, dock inte uppdelat efter lönesumma utan endast efter blanketttyp. Denna mätning visade att 0,2 % av alla näringsidkare som lämnar blankett N1 hade reviderats under 2,5 år. 0,7 % av alla näringsidkare som lämnar blankett N2 hade reviderats under samma period¹⁴.

Under perioden 1995 – 1999 har antalet revisioner minskat med totalt 40 %. Under samma period har resurserna som lagts ner på revision minskat med 25 %. En förklaring till detta är att en förskjutning har skett mot revision av allt större företag. Motivet till detta har bland annat varit att större företag representerar ett större skatteunderlag.

Siffrorna har sannolikt förändrats på senare tid men det kan dock mot vad som tidigare beskrivits ifrågasättas om den valda strategin är helt optimal. Det är svårt att hävda att

¹² Regionskattekontor hanterade stora företag förutom de allra största koncernerna, huvudsak företag med mer än 5-20 miljoner i lönekostnad men med mindre än 800 anställda.

¹³ De lokala skattekontoren hanterade i huvudsak företag med mindre än 5-20 miljoner i lönesumma.

¹⁴ N1 lämnas av den som inte upprättar ett bokslut (de minsta företagen), N2 lämnas av den som upprättar bokslut (oftast något större företag)

revisionsfrekvensen är för hög i absoluta tal för medelstora företag men det går att argumentera för att frekvensen i relativa termer är för hög.

Till argumenten kan också läggas en undersökning som visade att kontrollens avskräckande effekt är större hos grupper som har stora möjligheter att fuska och som upplever fusk som en acceptabel norm (Lederman 2003 b).

Frågan är om det inom befintliga resursramar går att öka andelen revisioner av mindre företag utan att minska närvaron på fältet för medelstora företag. Jo, genom att kombinera mer avgränsade revisioner med informationsbesök på fältet kan ekvationen gå ihop. Informationsbesök på fältet har den fördelen att de skapar en synlig närvaro samtidigt som de hjälper företagen att göra rätt från början. Medelstora företag är troligen särskilt lämpliga för besök av skatteinformatörer. De har lokaler och ofta anställd personal som sköter ekonomin och fuskar i mindre utsträckning än små företag. De har också troligen ett större informationsbehov än stora företag.

En möjlighet är då att en viss del av de resurser som läggs ner på mer omfattande revisioner av de medelstora företagen delas upp och används till informationsbesök hos medelstora företag, kraftigt avgränsade revisioner hos medelstora företag och revisioner av små företag.

Genom detta ökas kontrollfrekvensen av de små företagen utan att den preventiva effekten hos de medelstora företagen blir lidande (den kan till och med bli bättre genom att antalet företag som besöks ökar).

Förutom revision bör man naturligtvis fundera över hur fördelningen av skrivbordskontrollen ska se ut liksom hur andra åtgärder kan användas.

För vanliga löntagare är det viktigt att påverka normerna samt att sprida kunskap om att de flesta är ärliga men att fuskarna fångas i stor utsträckning.

6.6 Slutsatser

En slutsats är att larmrapporter om ett kraftigt ökat fusk ska tas med en nypa salt. I vart fall ska alla sådana påståenden kunna styrkas med fakta i någon form. Även om fusket inte har ökat totalt sett är det sannolikt så att strukturen på fusket har ändrats och kommer att fortsätta att ändras.

Fokus i samband med riskvärderingar och prioriteringar kan eventuellt behöva justeras för att i större utsträckning beakta att minskad tillväxt och välfärd utgör ett av de största problemen med skattefusk.

Hur synliga olika transaktioner är påverkar graden av fusk. Ju lättare en myndighet kan kontrollera något desto mindre fusk blir det inom området. Förutom kontrolluppgifter som lämnas har Skatteverket möjlighet att inhämta uppgifter från tredje part genom föreläggande eller revision. Genom att använda denna möjlighet i större utsträckning, men främst genom att upplysa om möjligheterna och berätta om resultat från genomförda aktiviteter, kan den upplevda synligheten hos transaktioner ökas.

En annan slutsats är att en stor del av fusket finns hos de små företagen men att genomsnittligt fel kan vara större hos stora och medelstora företag. Medelstora företag uppvisar en hög grad av medverkan, samtidigt är det denna grupp som kontrolleras mest. Fördelning av kontroll- och informationsinsatser mellan medelstora och små företag är troligen inte optimal.

*Klandra dig själv som du skulle klandra andra,
ursäkta andra som du ursäktar dig själv.*

Kinesiskt ordspråk

7 Om oavsiktliga fel

De olika avsnitten i detta diskussionsunderlag handlar inte endast om avsiktliga fel även om fokus, av naturliga skäl, ligger på avsiktliga fel när det gäller frågor om orsaker bakom och förståelse av skattefusk. Det är viktigt att förstå de bakomliggande orsakerna till olika beteenden som sker medvetet, det vill säga avsiktligt. Oavsiktliga fel som sker omedvetet, det vill säga en person tror sig ha handlat på ett sätt men har i själva verket handlat på ett annat sätt, är något helt annat. De avsiktliga felen svarar också för den övervägande delen av skattefelet (mer om detta nedan) och utgör ett större problem på grund av sin systemhotande natur. De är också svårare att åtgärda. Att fokus ligger på avsiktliga fel är därför helt naturligt. Detta innebär dock inte att man ska gå i fällan och negligera de oavsiktliga felen. Betydelsen av att ha uppmärksamhet även på de oavsiktliga felen kommer att framgå nedan.

7.1 Vad är oavsiktliga fel?

Fel som begås omedvetet, det vill säga utförts utan uppsåt, är helt klart oavsiktliga fel. Många regler är komplexa eller tvetydiga och ändras dessutom ofta. Oavsiktliga fel kan alltså ske av okunskap.

Många är också ointresserade av skattefrågor och bryr sig inte alltid om huruvida det blir rätt eller fel i alla lägen ("lazy noncompliance" enligt Kidder & McEwen 1989). Denna brist på engagemang kan leda till en typ av fel som ligger på gränsen mellan oavsiktligt och avsiktligt genom att personen ifråga inte vet vilka fel han eller hon har gjort men är ändå medveten om att fel sannolikt finns.

Varianter på "lazy noncompliance" är att deklaranter hugger till med lämpliga belopp när till exempel anskaffningsvärdet på aktier ska redovisas eller när avdrag ska yrkas med ambitionen att beloppen ska stämma ganska bra med verkligheten. Detta sker då inte med avsikt att undkomma skatt utan det sker därför att personen inte vill eller orkar sätta sig in i reglerna, gräva fram alla underlag och göra alla behövliga uträkningar. Personen vill deklarerera snabbt och enkelt och är nöjd med att det blir rimligt rätt (hellre lite småfel än att ägna timmar åt tråkigt arbete).

Detta innebär också att det bristande intresset kan leda både till fördelsfel och nackdelsfel. En undersökning från USA (University of Arkansas 2003) visar att 33 % av de skattebetalare som avsiktligt struntade i att deklarerera visste att de egentligen var berättigade till en mindre skatteåterbäring. De ansåg att det inte var värt besväret att upprätta en deklARATION.

Kidder & McEwan (1989) lanserar även begreppet "habitual noncompliance" det vill säga fel som görs av gammal vana. Typexemplet är när deklARATIONEN upprättas med föregående års deklARATION som förebild. Alla som granskat deklARATIONER känner till att

det inte är helt ovanligt att fel begås genom att föregående års deklARATION har använts som utgångspunkt. Detta kan gälla även när skatteadministrationen rättade föregående års deklARATION (till exempel ändrade på ett avdrag). När rättelsen gjordes förstod kanske inte personen vad det rörde sig om och när nästa deklARATION ska göras har detta fallit i glömska. Problemen blir uppenbara om man kombinerar "lazy noncompliance" med "habitual noncompliance".

Även om små fel görs både till fördel och till nackdel är det kanske inte lika troligt att stora fel görs till skattebetalarens egen nackdel. Det är inte orimligt att tänka sig att en person som medvetet är slarvig med deklARATIONEN ändå hugger till med eller rundar av siffror som åtminstone inte leder till att allt för mycket skatt ska betalas (i de fall deklARANTEN ändå görs sig besväret att deklARERA). Bevis för detta påstående finns dock inte.

I begreppet oavsiktliga fel bör man troligen också inkludera fel som beskrivits ovan som kanske inte är helt omedvetna men som ändå görs utan avsikt att fuskA.

7.2 Leder oavsiktliga fel till något skattefel?

Det går att hävda att oavsiktliga fel inte leder till något totalt skattefel eftersom fel till fördel och fel till nackdel tar ut varandra. Detta är en helt logisk slutsats med utgångspunkterna att felen är helt omedvetna och att möjligheter till att göra fördelsfel är lika stora som att göra nackdelsfel.

Med den utvidgade betydelsen av oavsiktliga fel som beskrivits ovan torde det ändå finnas en övervikt av fel till deklARANTENS fördel bland de oavsiktliga felen.

Beaktar man dessutom vilka olika möjligheter som finns att göra fel kan bilden ändras ytterligare.

Ett exempel är de fel som fanns tidigare (innan kontrolluppgiftsskyldigheten infördes) avseende utlandsregistrerade värdepappersfonder (RSV 2002). Utvärderingar visade att de flesta felen skedde oavsiktligt. Dessa fel ledde dock till ett betydande skattefel helt enkelt därför att vinster var betydligt vanligare än förluster. Det fanns inte lika stora möjligheter att göra fel till sin nackdel som till sin fördel.

Överföringsfel är vanliga (när en summa ska föras från en deklARATIONSruta till en annan) och sker ofta oavsiktligt (av okunskap eller därför att deklARANTEN tycker att överföringen är onödig). Det är dock vanligare att inkomster och överskott överförs än avdrag och underskott vilket leder till fler fel till deklARANTENS fördel än nackdel.

Om möjligheten att göra fel till sin fördel är större än möjligheten att göra fel till sin nackdel bör detta beaktas när storleken på skattefelet som orsakas av oavsiktliga fel beräknas. Det kan finnas anledning att anta att oavsiktliga fel leder till ett betydande skattefel. Ytterligare undersökningar inom detta område behövs dock.

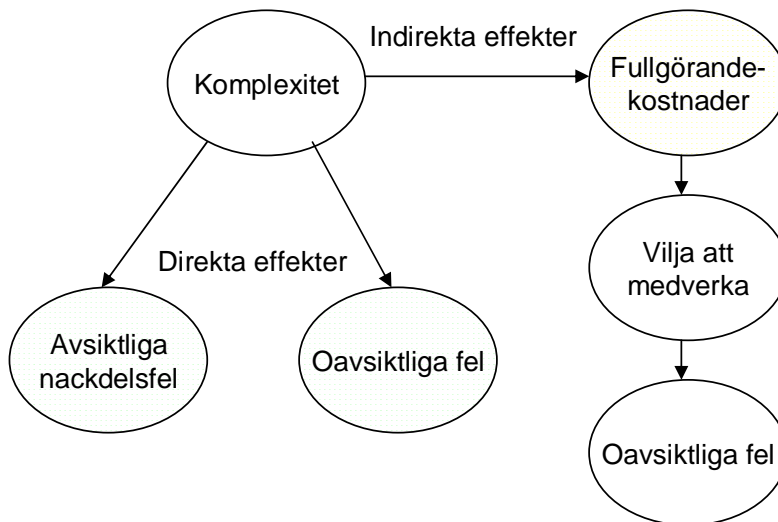
7.3 Orsaker och verkan

Oavsiktliga fel beror i mycket stor utsträckning på reglernas komplexitet (McKerchar).

Komplexitet beror på eller består av en eller flera av nedanstående komponenter (McKerchar):

- Tvetydiga regler (flera tänkbara tolkningar finns)
- Beräkningar (många eller svåra)
- Ändringar (många ändringar av reglerna)
- Detaljer (många regler och många undantag)
- Anteckningsskyldighet (speciella noteringar måste föras)
- Blanketter (svåra att förstå)

Undersökningar visar på samband mellan graden av komplexitet och nivån på skattebetalarens övertygelse om att ha lämnat en korrekt deklaration. Det finns även samband mellan graden av komplexitet och nivån på fullgörandekostnaderna. En ökning av komplexiteten leder till en minskning av den upplevda rättvisan hos skattesystemet samtidigt som fullgörandekostnaderna ökar. Detta leder i sin tur till en minskad vilja att medverka i skattesystemet (McKerchar). Följande bild illustrerar sambanden.



Figur 7.1 Effekten av komplexitet på oavsiktliga fel enligt McKerchar

Som framgått i tidigare avsnitt har också den upplevda rättvisan hos systemet en direkt inverkan på viljan att medverka vilket innebär att komplexiteten även har en effekt på avsiktliga fel.

7.4 Dubbla vinster med att minska oavsiktliga fel

De oavsiktliga felen kan alltså minskas genom att minska graden av komplexitet. Samtidigt bör givetvis ansträngningar göras för att tillhandahålla stöd och hjälp för att förklara de regler som faktiskt finns. Det ena (service och information) ska inte ses som ett alternativ till det andra (enklare regler) utan båda angreppssätten behövs. Det bästa är att förebygga problemen så tidigt som möjligt varför enkla regler är att föredra men reglerna torde ändå vara så svåra att en väl utbyggd service behövs.

Genom att minska mängden oavsiktliga fel minskar skattefelet samtidigt som fullgörandekostnaderna minskar. Den upplevda rättvisan ökar vilket även har en inverkan på avsiktliga fel.

Det finns ytterligare en stor vinst med att förebygga de oavsiktliga felen. De kontrollresurser som idag används för att rätta oavsiktliga fel kan istället användas till att hitta avsiktliga fel.

Genom att förebygga oavsiktliga fel kan alltså även avsiktliga fel minska i betydande omfattning. Att åtgärda oavsiktliga fel framstår då som särskilt angeläget när man även beaktar omständigheten att oavsiktliga fel är lättare att förebygga än avsiktliga.

7.5 Möjliga åtgärder

Möjliga åtgärder kan i huvudsak delas in i tre olika kategorier där samtliga åtgärder bör användas samtidigt.

1. **Framtagande av förenklingsförslag.** Detta sker redan idag men bör uppmärksammas mer och dessutom samordnas bättre med övriga åtgärder mot skattefelet. Samarbeta kan ske med olika intresseorganisationer för att få fram en bild av vilka regler som skattebetalarna upplever som krångligast. Enkäter eller fokusgrupper kan också användas i detta syfte.
2. **Service och information.** Service och information kan lämnas via olika kanaler och på olika sätt. Omfattningen av informationsbesök på fältet bör troligen öka. Kunskapen om hur bästa effekt kan uppnås behöver öka.
3. **Enklare blanketter och broschyrer.** En översyn av blanketter pågår som syftar till att förenkla genom att bland annat minska mängden beräkningar och överföringar. Detta är ett mycket betydelsefullt arbete¹⁵.

¹⁵ När den förenklade deklarationen (FD) slogs ihop med den särskilda deklarationen (SD1) 2003 beräknas ca 870 000 grundkontrollfel ha försvunnit. Felen motsvarar ca 4-5 miljarder kronor i skatt varav ca 1 miljard kronor avser fel till den skattskyldiges nackdel (155 000 grundkontrollfel). Uppgifterna baseras på det sk nollpaketet för 2001 års taxering.

Ingen människa har rätt att göra ont därför att det är ändamålsenligt.

Theodore Roosevelt

8 Om brott

Det som tidigare beskrivits om orsaker till skattefusk och olika beteenden gäller naturligtvis även det som räknas som skattebrott. Skillnaden mellan ”vanligt” fusk och brott är inte en fråga om art utan om grad. Samma grundläggande faktorer bör då styra beteendet men det kan finnas en skillnad. Det finns troligen en moralisk skillnad mellan att småfuska och att begå brott (även om gränsen inte sammanfaller med den juridiska) vilket kan innebära att det finns särskilda orsaker till brott. Det finns också en omfattande forskning kring brott. Det är därför intressant att studera forskningen kring ekobrott, dels för att kunna hantera skattebrotten, dels för att kunna utnyttja de delar av forskningen som även är tillämpligt på fuskbeteende som inte räknas som brott.

8.1 Varför begås brott?

Det finns många teorier om varför människor begår brott. Nedan redovisas några.

BRÅ (2003:1) hänvisar till ekobrottsforskaren James Coleman som menar att ekobrott kan förklaras av tre faktorer:

1. motiv
2. neutraliseringar (motdrivande bortförklaringar)
3. tillfälle

När det gäller motiv kan ekobrottslingarna delas in i krisreagerare och tillfällestagare. Krisreagerarna svarar på någon form av märkbar kris vilket inte tillfällestagarna gör utan de har istället en vilja att dra fördel av ett specifikt tillfälle som möjliggör brott.

Korsell och Nilsson (2003) presenterar tre olika motiv till varför vi följer lagen; kalkylerande motivation, normmotivation och social motivation.

Kalkylerande motivation innebär att personer väger för- och nackdelar med att följa lagen. Upptäcktsrisk betyder mer än straff. Företagares vilja att följa lagen påverkas av kostnaderna för att vara laglydig, såsom fördyrad administration, kostsamma investeringar, förseningar eller minskningar av produktionen. Därför är småföretagare, underentreprenörer, företag med dålig ekonomi mer benägna att bryta mot lagen än företag som verkar under bättre villkor.

Normativ motivation är kombinationen av moralisk plikt att följa lagen och hur legitim lagen upplevs. Flera undersökningar visar att laglydnaden ökar när den enskilde känner

en moralisk plikt att följa lagen. Laglydnaden ökar också när lagstiftningen upplevs och tillämpas rättvist och dessutom följs av andra medborgare¹⁶.

Social motivation innebär att den enskilde följer reglerna för att bli accepterad av andra i den sociala omgivningen. När familjemedlemmars, grannars, arbetskamraters och överordnades uppfattning har betydelse för den enskilde, har också faktorer som hotar dessa relationer en avskräckande effekt.

Att själv kunna bortförklara brotten anses utgöra en viktig del av motivationen för att begå brott för gärningsmannen. Ekobrottslingarna delar vanligen de värderingar som gäller i samhället i stort men det finns mekanismer som försvagar den moraliska plikten att följa lagen. De allra flesta medborgare, säkert 99 %, ser sig som i princip laglydiga enligt professor Jerzy Sarnecki (DN 2004). Det ingår i deras självbild att de är hederliga människor. När de sedan ändå bryter mot lagen tar de till någon lämplig bortförklaring. Dessa bortförklaringar fungerar som viktiga motivationsfaktorer eftersom de tas i bruk innan brottet begås. Exempel på sådana rationaliseringar är att ”brottet drabbar ingen fattig” eller ”alla andra gör det” (Korsell och Nilsson 2003).

För att ett brott ska kunna begås förutsätts också en situation eller ett tillfälle att begå brottet. Tillfällen till att begå brott skapas exempelvis av lagstiftningens utformning, komplexa affärsuppgörelser och utformningen av kontrollfunktioner. Tillfällen till brott är en viktig faktor men även om tillfälle saknas kan en starkt motiverade gärningsmän försöka skapa tillfällen.

Hur tillfällesstrukturen kan se ut kan illustreras med följande exempel:

- Större företag har lättare att följa regler än små.
- Konkurrenstrycket påverkar ett företags laglydnad och är pressen för stor ligger det nära till hands att minska kostnaderna genom att inte följa alla regler.
- Företagets placering i kontraktskedjan eller hierarkin påverkar laglydnaden. Småföretag, underleverantörer och underentreprenörer kan bryta mot regler till följd av konkurrenstrycket.
- Prisets betydelse för en upphandling påverkar laglydnaden. Är priset av avgörande betydelse finns en risk för att de konkurrerande företagen slirar på regler och normer för att vinna kontrakten

Alla som har tillfällen till att begå brott gör det inte. Det handlar alltså om flera orsaker som verkar samtidigt för att brott ska begås. Ett tillfälle utgör dock alltid en frestelse som olika personer kan ha olika svårt att stå emot.

En underskattad drivkraft är rädslan för misslyckande, den kan vara större än vinst och girighet (Korsell 2002). Detta innebär att brott är vanligare när verksamheten går dåligt än när den är i uppgång.

¹⁶ Man kan fundera över om detta är två separata faktorer (plikt respektive rättvisa) eller om de samverkar. Troligen är det så att rättvisa avseende regler skapar eller bidrar till känslan av moralisk plikt.

Normer och informella regler kan både verka avhållande och pådrivande på ett brottsligt beteende. Yrkesrelaterat fusk regleras ofta av informella regler. Man får inte fuska för mycket och inte heller för lite (Korsell 2002).

Enligt rutinaktivitetsteorin¹⁷ förutsätter ett brott att tre faktorer samverkar i tid och rum: en motiverad gärningsman, ett offer eller lämpligt mål och avsaknaden av kapabla väktare. Kapabla väktare kan vara olika typer av kontrollsystem eller till exempel konsumenter som begär kvitto (Korsell 2002).

8.2 Hur ser ekobrottslingen ut?

I en undersökning (BRÅ 1996:10) konstaterades följande om den genomsnittlige ekobrottslingen (baserat på dömda brottslingar):

Den genomsnittlige ekobrottslingen är en man i fyrtioårsåldern. Han är svensk medborgare och småföretagare. Han är antingen ostraffad eller lagförd vid enbart något enstaka tillfälle. Han har växt upp och lever under ordnade sociala förhållanden, men har vanligen ekonomiska problem. Ekobrottslingen använder inte narkotika men tenderar att överkonsumera alkohol.

Det är lätt att föreställa sig att en egen företagare som får ekonomiska problem frestas till att begå brott för att rädda situationen. En sådan person har motiv (rädda företaget och försörjningen), tillfälle (företagare har större möjligheter att fuska än privatpersoner) och kan lätt hitta neutraliseringar (att rädda familjens försörjning och livsverket kan ursäktas ett brottsligt agerande, även om man inser att det är fel).

Brottsförebyggande Rådet i en senare undersökning bekräftat tidigare resultat och utvecklat bilden ytterligare (BRÅ 2003:3). De flesta, som döms för brott mot skattebrottslagen, är medelålders män som har begått brotten inom ramen för en näringsverksamhet. Brottsligheten handlar i stor utsträckning om momsbedrägerier, oriktig eller utebliven redovisning av skatt på anställdas löner, brister i bokföringen eller oriktiga respektive uteblivna självdeklarationer. Skattebrottsligheten rör ofta betydande summor¹⁸ (i regel över 100 000 kr per brott), vilka står i stark kontrast till de värden som de flesta dömda för stöld har tillägnat sig.

Ser man till de lagförda skattebrottslingarnas egna socioekonomiska förhållanden är de genomsnittligt sett desamma som för normalbefolkningen, till exempel i fråga om bostadssituation. Den avvikelse som finns går i riktningen att skattebrottslingarna oftare är näringsidkare och vanligen verksamma i privata företag med få anställda. Vidare tenderar de att ha en något lägre social status än normalbefolkningen om man ser till utbildningsnivå. Jämförs socioekonomiska faktorer rörande föräldrarna är den genomsnittliga utbildningsnivån ungefär densamma som för övriga befolkningen. Däremot finns bland skattebrottslingarna en viss överrepresentation av egna företagare bland föräldrarna.

¹⁷ Rutinaktivitetsteorin utvecklades av Choen och Felson 1979. Den utgår ifrån individens vardagliga rutiner och sysslor, till exempel arbete, fritid, resor eller social samvara med andra.

¹⁸ Enligt BRÅ Rapport 2003:1 kostar ekobrotten samhället 10 till 35 gånger mer än de konventionella brotten.

Studien konstaterar att en ogynnsam bakgrund i första hand tycks vara kopplad till stöld medan sambanden i många fall är små mellan olika sociala bakgrundsfaktorer och att lagföras för brott mot skattebrottslagen.

8.3 En strategi för att förebygga ekobrott

Korsell och Nilsson (2003) har i antologin ”Förebyggande metoder mot ekobrott” från BRÅ presenterat en strategi för att förebygga ekobrott. Den sammanfattas kort nedan.

Orsakerna till brott

Grunden för en förebyggande strategi är att ha kunskap om orsaker till brott och varför regler följs. Denna insikt är nödvändig för att kunna välja rätt åtgärder.

Strategin ska påverka orsakerna

Det krävs en flexibel reglering och kontroll. Lagstiftaren bör beakta företagens förutsättningar att följa reglerna. Även myndigheterna bör vara flexibla och beakta företagens argument. Metoden bygger på att viljan att följa regler påverkas av enskilda personers och företags förtroende för lagstiftning och myndigheter. Förtroende skapas genom legitima, tydliga och inte onödigt betungande regler samt genom dialog, information och service med dem reglerna och kontrollen riktar sig till. Syftet är att snarare få till stånd en *framtida regelefterlevnad* än att *bestraffa tidigare överträdelser*. Sanktioner behövs dock för att förebygga brott.

Lagstiftning, kontroll och information bör:

- stärka förmågan och skapa incitament att följa lagen
- göra det svårare att begå brott
- göra det mer riskabelt att begå brott
- minska utbytet av brott
- motverka bortförklaringar som underlättar brott

Helhetssyn

Det brottsförebyggande arbetet måste utgå ifrån en helhetssyn, först om det förebyggande arbetet sker på olika nivåer i samhället kan det bli effektivt. De förebyggande aspekterna måste beaktas i allt från planering, organisering, handläggning till uppföljning och utvärdering. Det ska vara rätt hela vägen, först då blir det möjligt att effektivt förebygga ekobrott.

Kunskap och ett problemorienterat arbete

Det problemorienterade arbetet innebär att både lagstiftaren och myndigheterna så långt som möjligt måste utgå ifrån kunskap om brottslighetens struktur och omständigheter som leder till brott för att kunna sätta in rätt åtgärder.

Vad kan de förebyggande aktörerna göra?

Kontrollmyndigheternas betydelse för att förebygga brott – i mötet med enskilda och företag – kan inte nog betonas. Det förebyggande arbetet får inte bli en sidovagn till den övriga verksamheten. Skatteverkets undersökningar visar att skattskyldiga som har förtroende för myndigheten också anser att de blivit korrekt bemötta. Denna grupp anser också att myndigheten är bra på att motverka fel och fusk. Då är de också måna

om att följa lagen. Myndigheternas allmänna uppträdande har därför en effekt på brottsligheten.

8.4 Slutsatser

Forskningen kring ekobrott visar att det i princip är samma faktorer som styr en brottslings beteende som styr andra människors beteende. Den kunskap som finns om orsaker till olika beteenden kan användas mer generellt. Även om skillnader finns mellan ”vanligt” fusk och skattebrott bör åtgärder planeras i ett sammanhang, utifrån en helhetssyn, baserat på den samlade kunskapen.

Detta innebär också att Korsells och Nilssons strategi som beskrivits ovan kan användas även i det fiskala arbetet vid sidan av ekobrottsbekämpning.

En annan slutsats är att företagare som upplever ekonomiska problem måste identifieras tidigt. De bör sedan erbjudas hjälp och stöd samtidigt som deras beteende följs löpande. Det är inte säkert att kontroll hjälper (kontrollerar man innan fusk har begåtts hittar man inget och väntar man till efteråt så kan det vara för sent) men i många fall kan kanske endast kontakten från myndigheten i sig vara tillräcklig som en förebyggande åtgärd. Att myndigheten tar kontakt visar att företagaren har ögonen på sig samtidigt som det kan fungera som ett incitament till att ta sig ur svårigheterna på laglig väg. En framgångsfaktor för myndigheten är att mer framstå som hjälpande och stödjande och mindre som hotande och krävande.

Förutom skattebrott som begås inom ramen för en bedriven näringsverksamhet finns en ekobrottslighet där brottsligheten är själva förvärvskällan. För brottslingen kan skattebrottet ibland vara en del av en pågående brottslighet även inom andra områden. Här kräver en framgångsrik strategi samarbete med polis och andra myndigheter.

Den som ruvar på hämnd håller sina sår öppna.

Francis Bacon

9 Om straff

I tidigare avsnitt har det beskrivits att förekomsten av straff ökar människors vilja att samarbeta och följa regler. Men det har också beskrivits att yttre påtryckningar kan minska motivationen att följa regler. Straff kan alltså vara kontraproduktivt.

Hur ska då straff utformas för att vara verkningsfulla, vad säger empirin och forskningen om straffens funktion och resultat? Detta kommer att beröras nedan. En första fråga man bör ställa sig är emellertid; vad är syftet med straff?

9.1 Syftet med straff

Straffets ändamål är en av de centrala frågorna inom rättsfilosofin. Ofta talas det om absoluta och relativa straffteorier. Den absoluta straffteorin handlar mycket om vedergällning (retributivism). Ett exempel på detta är Kants tankar (Tännsjö 2003):

Rättmätiga straff får aldrig utmätas enbart som ett medel till något annat gott, vare sig för brottslingen själv eller det civila samhället, utan de måste alltid utmätas uteslutande för att individen som blir föremål för dem har begått ett brott.

Detta ger alltså uttryck för en inställning där brottet måste sonas. Brottet ger upphov till en skuld som måste betalas på samma sätt som ett konto utjämnas.

Relativa straffteorier handlar mer om allmänprevention och individualprevention. Allmänprevention handlar om att avhålla medborgare i gemen att begå brott genom att straffet verkar avskräckande. Individualprevention handlar om att hindra brottslingen från att begå nya brott. Syftet är att bekämpa brottsligheten, inte att vedergälla.

Det finns även andra teorier som går ut på behandling eller rehabilitering. Påföljderna ska då vara så utformade att den kriminelle anpassas till ett normalt samhällsliv. De traditionella straffen bör då avskaffas (Karlsson 1994).

Tankarna om prevention har kritiserats på grund av dess framåtblickande perspektiv. Det handlar om att förutsäga vad människor kommer att göra i framtiden och bestämma lämpliga påföljder med ledning av dess preventiva effekter. Detta leder till osäkra bedömningar. Istället argumenteras det för ett tillbakablickande perspektiv som bygger på tanken att straffet är avhängigt av vad som har hänt. Gärningsmannen har gjort sig förtjänt av ett visst straff genom att begå ett brott, det ska råda proportionalitet mellan brott och straff. Detta handlar då mer om vedergällning än om prevention. Det finns dock kombinationer av de olika skolorna som handlar om bestraffningens moraliserande verkan, så kallad positiv allmänprevention. Den positiva allmänpreventionens syfte är att straffet ska förmedla ett budskap om att det brottsliga beteendet ogillas av samhället och är orätt, vilket i sin tur förväntas avhålla människor från att begå framtida brott (Larsson 2003).

Tankarna har påverkat de svenska reglerna för straffmätning och påföljdsval. Enligt Brottsbalken (29 kap 1 § BrB) ska brottslighetens straffvärde vara avgörande. Straffvärdet beror på brottets svårhet samt grad av förkastlighet och klandervärde. Dessa regler trädde i kraft 1989. Tidigare bestämmelser betonade allmänprevention i högre grad (Larsson 2003).

Inom skatteområdet är det allmänpreventiva syftet dominerande. Vid straff enligt skattebrottslagen fästs stor vikt vid allmänprevention (RSV 1998:3). Detta är dock inte helt oproblematiskt. Den allmänpreventiva effekten kräver relativt stränga straff utdömda i huvudsak efter brottets beskaffenhet. Detta kan leda till negativa individualpreventiva effekter eftersom brottslingens personliga egenart och de specifika omständigheterna inte beaktas. Straff som i och för sig har allmänpreventiva effekter men som ofta får negativa individualpreventiva effekter lär inte vara framgångsrika i längden. Å andra sidan kan man hävda att ett långtgående beaktande av individuella faktorer vid bestämmande av påföljd leder till att likadana brott bestraffas på olika sätt beroende på typ av gärningsman. Detta leder till att straffen kan få negativa allmänpreventiva effekter genom att de upplevs som orättvisa eller godtyckliga.

Straff som fokuserar allt för mycket på den allmänpreventiva effekten genom att statuera exempel kan kritiseras på moralisk grund eftersom brottslingen riskerar att straffas orimligt hårt med syfte att få andra att följa lagen. Detta berörde departementschefen i propositionen inför förändringarna av Brottsbalken 1989 (Prop 1987/88:120 s 37) genom att anföra att allmänpreventiva effekter i vissa fall kan beaktas vid straffvärdebedömningen. Det tillades då att några exemplariska straff på en hög nivå i enskilda fall för att statuera exempel inte kan accepteras (Larsson 2003).

Det är tveksamt om ett straffsystems existens endast kan bygga på om det är preventivt eller inte. Straff kan då inte rättfärdigas om det inte ger preventiva effekter. Men om det finns en moralisk skuld som gärningsmannen måste betala genom en rättvis vedergällning kan straffet rättfärdigas även om den praktiska funktionen är att förebygga brott. Relativa och absoluta straffteorier hänger då ihop.

Detta visar på att de tidigare berörda moralbildningsaspekterna är viktiga. Det är inte straffets styrka som ger allmänpreventiva effekter utan dess existens, det är straffets norminternaliserande effekt som är betydelsefull och inte avskräckningseffekten. Detta ligger helt i linje med de resonemang som fördes i avsnitt 3 om normernas betydelse för beteendet. Det är bättre att medverka på grund av egenintresse (en kombination av moralisk övertygelse och yttre incitament) än endast påtryckning (eller avskräckning).

9.2 Fungerar straff?

Har straff både en individualpreventiv och en allmänpreventiv effekt?

Nationalencyklopedin (2003) sammanfattar forskningen genom att konstatera att för individualpreventiva effekter är resultaten entydiga: effektiva behandlingsmetoder kan i regel inte påvisas. Man konstaterar även att den allmänpreventiva effekten förefaller vara begränsad. Skillnader i brottslighet mellan olika befolkningsgrupper samt förändringar över tid tycks i allt väsentligt bestämmas av sociala och historiska faktorer och inte av straffrättsliga.

Det är ingen uppmuntrande läsning om man ser det preventiva syftet som dominerande. Nationalencyklopedin (2003) tillägger emellertid att forskning kring allmänprevention i huvudsakligen rört avskräckningseffekter, medan moralbildningsaspekter är så gott som utforskade.

I tidigare avsnitt har det konstaterats att straff kan fungera i vissa fall. Det förefaller som om moralbildningsaspekterna är viktiga eller, om man inte vill tala om moral, den förstärkande effekten på gällande normer.

De flesta är beredda att följa en (moralisk) norm om man kan lita på att andra följer den. Denna tillit ökar/uppstår om de som bryter mot normerna straffas. Straffets existens gör att personer väljer att medverka, inte på grund av straffets avskräckande effekt på aktören själv utan på den effekt som aktören bedömer att straffet har på andras agerande. De flesta aktörer räknar med att straffet får andra att medverka och medverkar då själva också. Straffets existens har på så sätt bidragit till att den moraliska normen också blir en social deskriptiv norm (faktiskt förekommande beteende).

Detta betyder också att straff har mycket svårt att påverka beteendet i riktning mot något som inte har stöd i en moralisk norm, endast beteenden som allmänt anses vara riktiga kan uppmuntras genom existensen av straff. Det går alltid att tvinga människor genom straff men det betyder inte att beteendet utvecklas till en internaliserad norm.

Straffets indirekta normförstärkande effekt är alltså större än den direkt avskräckande effekten. Undersökningar av individers laglydnad visar att de flesta är *obenägna* att begå brott och att de känner sig moraliskt och socialt förpliktade att följa lagen om de uppfattar den som legitim. De påverkas inte av variationer i straffhotet eftersom de ändå inte tänker begå brott. För den lilla grupp personer med kriminell livsstil som är *benägna* att begå brott verkar inte heller straffhotet. De negligerar straffhotet eftersom det skulle minska deras övertygelse om att brott lönar sig. De påverkas inte heller av sociala påtryckningar. Personer som har en *viss benägenhet* att begå brott påverkas däremot av variationer i straffhotet. Till och med små skillnader i risken för bestraffning har betydelse (Korsell & Nilsson 2003).

9.2.1 Hur straff påförs har betydelse

En mamma och den 10-åriga sonen satt på bion och pratade. De började med att viska och pratade sedan högre för att skrika när musiken var hög. Slutligen kom en man fram som bryskt och ohövligt bad dem att hålla tyst. De gjorde som de blev tillsagda. Hela vägen hem ondgjorde sig dock sonen över hur orättvis tillsägelsen hade varit. När mamman försökte förklara att mannen i sak hade rätt, de borde inte ha pratat, blev sonen bara ännu mer arg över hur han blivit tillsagd. Han kändes sig så förödmjukad över mannens ohövlighet att han istället försvarade handlingen som moraliskt rätt.

Sherman berättar här om sin fru och son och menar att sonen undviker att känna skam över sin handling genom att lägga skulden hos den som kom med tillrättavisningen. Han uttrycker istället en stolthet över att vara moraliskt överlägsen den ohövlige, och i sina ögon, orättvise mannen. Han börjar trotsa förbudet att tala under bion och försvarar istället handlingen som moraliskt rätt.

Alla uttryck av ogillande (inklusive legala sanktioner) kan provocera fram ilska om ogillandet framförs på ett respektlöst sätt. Detta leder till en känsla av stolthet över det man gjort. Beteendet blir trotsigt (Sherman).

Sanktioner och uttryck av ogillande kan framföras så att de antingen riktas mot personen ("du är en dålig människa") eller mot handlingen ("din handling var fel"). Sanktioner blir rehabiliterande om de straffar handlingen istället för personen och sanktioner blir stigmatiserande om de straffar personen istället för handlingen. Rehabiliterande sanktioner minskar brottsbenägenheten medan stigmatiserande straff ökar brottsbenägenheten.

Resonemanget är rimligt eftersom en personlig stigmatisering drabbar självrespekten. För att undvika en sådan negativ känsla läggs skulden istället på den som påfört sanktionen. Personen ser sig då som ett offer vilket gör det rätt att trotsa auktoriteten och istället bli en rebell vilket kan skapa en känsla av stolthet. Istället för att se sig själv som misslyckad ser man sig själv som en hjälte vilket naturligtvis är positivt för självrespekten. Att fortsätta trotsa auktoriteten blir en bekräftelse av hjälterollen. Därför ökar benägenheten att begå brott.

Om sanktioner kan påföras på ett sätt som förövaren upplever som legitimt, rättvist och respektfullt kommer de att ha en positiv effekt. Sanktioner ska alltså påföras på ett sådant sätt att förövarens självrespekt bibehålls. Detta är kanske inte alltid så enkelt eftersom det kan finnas en naturlig ovilja mot att behandla en brottsling med respekt. Det kan behövas en ängels temperament. I slutändan bör det dock vara en fråga om professionalism. Ett professionellt agerande bör syfta till att uppnå bästa möjliga resultat och resultatet blir bättre om förövarens självrespekt kan bibehållas. Sanktionen ska drabba handlingen och inte personen.

En annan faktor som har betydelse är den känsla av samhörighet som den bestraffade har med samhället eller med den som utför bestraffningen. Hot om fängelse har olika effekt på olika människor. De som är mer socialt integrerade är mer avskräckta av hot om fängelse än de som är mindre socialiserade i samhället. När det gäller våldsbrott så visar empiriska studier att arbetslösa våldsvärkare blir mer våldsamma vid en arrestering medan de som har arbete blir mindre våldsamma (Sherman).

9.2.2 Fungerar skattetilläggen?

Mot bakgrund av ovanstående är det rimligt att anta att förekomsten av skattetillägg har en normförstärkande effekt, det vill säga en allmänpreventiv effekt. Detta stöds av skattebetalarnas attityd till skattetilläggsystemet. En enkät 2002 riktad till företag visade att över 80 % ansåg det rättvist att de som inte deklarerar eller lämnat oriktiga uppgifter får skattetillägg (RSV 2002:14).

Frågan är om skattetilläggen också har en individualpreventiv effekt. Riksskatteverket har år 2000 undersökt attityderna hos personer som fått skattetillägg (RSV 2002:14). Löntagare som fått skattetillägg har lägre förtroende för Skatteverket. De instämmer i högre grad i att de skulle vilja fuska, att de anlitar svart arbetskraft och själva fuskar. Man instämmer också förhållandevis ofta i att det är troligt att Skatteverket skulle upptäcka om man skattefuskar och att kontrollen blivit effektivare. Den omständigheten att man fått skattetillägg verkar däremot inte ha påverkat

uppfattningen vad gäller konsekvenserna av ett upptäckt fusk. Även företagare som fått skattetillägg har lägre förtroende för Skatteverket.

Det låga förtroendet kan vara en konsekvens av att ha blivit påförd skattetillägg men troligt är också att det låga förtroendet fanns redan tidigare och varit en bidragande orsak till att skattebetalarna fuskat. Att ha blivit påförd skattetillägg synes då i vart fall inte ha ökat förtroendet för Skatteverket.

Annars är den individualpreventiva effekten av skattetillägg mycket lite undersökt i Sverige. Den rapport som uppgifterna om enkätundersökningarna hämtades ifrån, "Om tillämpningen av skattetillägg och skattekontrollens preventiva effekt" (RSV 2002:14) hänvisar till en undersökning som skattekontoret i Jönköping gjorde 2001 där bland annat följande konstaterades: "*I jämförelse med yrkade avdrag för de som har fått skattetilläggen och de som inte fick skattetillägg har den preventiva effekten varit större bland dem som inte fick skattetillägg*". Det undersökte materialet var dock mycket litet och säkra slutsatser kan inte dras.

En laboratorieundersökning från Mexico visar på följande resultat avseende olika nivåer på skattetillägget (Sour 2001).

<u>Skattetillägg i %</u>	<u>Andel inkomst deklarerad i %</u>
200	45,6
400	58,7
600	50,7

Nivåerna på skattetilläggen i experimentet är mycket höga (i Sverige ligger nivån på 40 %) men experimentet visar att skattetillägget har en positiv effekt upp till en viss nivå. När skattetillägget blir för högt minskar viljan att medverka. Detta beror troligen på att om nivån blir för hög upplevs inte straffet som rättvist vilket framkallar ett trotsbeteende. En alltför hög nivå på skattetillägget kan alltså ha en negativ inverkan både på den allmänpreventiva och den individualpreventiva effekten.

Webley (2001) rapporterar att det finns indikationer på att nya hårdare sanktioner som infördes i Nya Zeeland var kontraproduktiva. Orättvisa sanktioner får en negativ effekt.

Slutsatsen av detta är att skattetilläggen i Sverige har en allmänpreventiv effekt men att den individualpreventiva effekten troligen är sämre. Den allmänpreventiva effekten är förvisso viktigast men en optimal strategi måste bygga på ambitionen att sanktionerna ska ha både allmänpreventiva och individualpreventiva effekter samtidigt.

9.2.3 Hur kan skattetilläggen utformas?

Frågan är hur skattetilläggen kan utformas så att de får både allmänpreventiva och individualpreventiva effekter.

Systemet måste upplevas som rättvist. Inget tyder på att nivån på skattetillägget är för högt, däremot kan situationen när skattetillägg påförs ha betydelse. 80 % av företagen anser att man inte bör få skattetillägg om man gjort fel av misstag (RSV 2002:14).

Något som kan upplevas som orättvist är att samarbetsvilliga skattebetalare i högre grad riskerar skattetillägg än de som inte samarbetar (RSV 2002:14). Den som underlåter att svara på en förfrågan från Skatteverket påförs normalt inget skattetillägg eftersom oriktig uppgift inte kan bevisas.

Skattetillägg påförs idag när oriktig uppgift lämnas men någon bedömning av uppsåt görs inte och bör inte heller göras av skatteverket. 39 % av företagen anser att Skatteverket inte kan bedöma om man har gjort fel av misstag (RSV 2002:14). En nyordning där Skatteverket ska bedöma den skattskyldiges skuld har således ingen större acceptans.

Eftersom det har stor betydelse hur ett straff påförs (riktat mot personen eller mot handlingen) kan detta med oriktigt uppgift ställa till problem. Om Skatteverket påförs en skattebetalare skattetillägg med motiveringen att en oriktig uppgift lämnats är det naturligt att skattebetalaren upplever det som personligt stigmatiserande (det vill säga utpekad som en fuskare av myndigheten). Å andra sidan finns det ett krav från allmänheten på att uppsåtliga fel ska straffas.

Ett system behövs som svarar mot kravet på rättvisa både från individen och allmänheten och som dessutom skapar incitament att samarbeta med myndigheten.

En lösning kan vara att införa två olika nivåer på skattetillägget. Den ena (lägre) nivån kan påföras av skatteverket vid *oaktsamhet* (och inte oriktig uppgift). Även om oaktsamhet kan sägas utgöra en lägre grad av försummelse än oriktigt uppgift kan det finnas en större acceptans för detta eftersom oaktsamhet inte pekar ut en person som ohederlig utan endast som slarvig. Den andra (högre) nivån bör gälla de uppsåtliga fallen eller fall av upprepad och systematisk oaktsamhet. Malmer (2002) har framfört förslag som går i en liknande riktning.

I USA tillämpas ett system som liknar detta. Där utgår ett skattetillägg på 20 % vid försumlighet (negligence) och 75 % vid grovt fusk (fraud) (Lederman 2003 b).

Forskning visar också att straff för mindre förseelser inte har någon effekt på graden av medverkan medan straff för grovt fusk har det (Feld och Frey 2001).

Det är viktigt att sanktionssystemen utformas på ett bra sätt. Men sanktioner utgör inte det enda sättet att öka graden av medverkan. Olika metoder behöver kombineras på ett flexibelt sätt. Så här skriver Korsell & Nilsson (2003 s 240) i "En strategi för att förebygga ekobrott":

Det behövs också sanktioner för att förebygga brott. De flesta forskare är emellertid överens om att mer ingripande åtgärder bör sättas in först när regelefterlevnad inte kan uppnås genom mjukare metoder. Företagare är inte enbart vinstmaximerare, utan de vill också betraktas som ansvarsfulla (social motivation). Företag kan därför anta etiska riktlinjer och införa interna kontrollsystem för att inte enbart följa lagen utan också gå ett steg vidare (självreglering).

Det krävs därför en lämplig blandning av straff och övertalning: genom olika typer av sanktioner och att stimulera ett eget ansvarstagande, till exempel självreglering.

Det bör också finnas möjligheter att inte påföra skattetillägg i vissa särskilda situationer. Det finns skatteadministrationer (t ex Irland och Cypern) som uppmanar skattebetalare att göra självrättelser innan en revision påbörjas för att på så sätt slippa, eller få ett lägre, skattetillägg. En sådan möjlighet bör utredas närmare.

9.2.4 Ekonomiska sanktioner eller fängelse?

Undersökningar över personer som dömts för ekonomisk brottslighet visar att fängelsestraff inte har någon förebyggande effekt utan tvärtom leder till fler återfall. Andra undersökningar stöder påståendet att fängelsestraff inte har någon förebyggande effekt, men menar att straffet inte påverkar risken för återfall. Däremot har bötesstraff en positivare effekt för risken för återfall. Förklaringen är att ekonomiska sanktioner har en särskild påverkan på personer som begår ekobrott. Sådana gärningsmän har ofta tillgångar och något att förlora till skillnad mot många av dem som begår traditionella brott (Korsell och Nilsson 2003).

Böter skapar möjlighet för den som dömts för ekobrott att integreras i samhället och att återigen fungera som en laglydig medborgare. Fängelsestraff leder till en stigmatisering som påverkar gärningsmannens självbild och hur denne betraktas av omgivningen. Fängelsestraff bryter den intagnes band med samhället. Böter innebär att den dömda finns kvar i samhället och kan fortsätta att fungera.

Vad som nu sagts hindrar inte att utdömda fängelsestraff kan sända kraftiga signaler till näringslivet och på det sättet ha förebyggande effekter.

Andra framför liknande tankar (James et al 2001) och menar att fängelse inte endast är dyrt utan att det även leder till att den skyldige är förhindrad att bidra med någon ekonomisk aktivitet (dubbla förluster) och kan därför, på en övergripande nivå, vara underlägset böter som straff. Möjligen har den avskräckande effekten av fängelse en positiv effekt på beteendet hos andra, men det är en dyr metod.

Fängelsestraff är inte något som alltid har funnits, det är ett relativt nytt påfund. I Sverige har fängelserna sitt ursprung i 1619 års stadga om inrättandet av barnhus. Där skulle tiggande barn förvaras i väntan på att bli överlämnade till hantverkare som arbetskraft. En successiv förändring skedde mot allmänna fängelser även om fängelsestraff var sällsynt. År 1840-41 beslutade riksdagen att cellfängelser skulle inrättas i hela landet. Det var dock först i början av 1900-talet som cellstraffet blev den dominerande fängelseformen (Nationalencyklopedin 2004).

9.3 Slutsatser

Följande faktorer förefaller påverka effekten av straff:

- Graden av moralisk rättfärdighet eller rättvisa
- Hur straffet påförs
- Typ av straff som används
- Styrkan av straffet har betydelse ibland men oftast inte

Det är intressant att notera att den avskräckande effekten är mycket liten, men att den indirekta effekten är desto viktigare. Straff verkar indirekt genom att upprätthålla normer och genom att det upplevs avhålla *andra* från att begå brott. Straff kan bidra till

att öka efterlevnaden avseende moraliskt försvarbara regler. Beteendet hos den som påför straffet har en avgörande betydelse för straffets effektivitet. Även typen av straff som används måste kunna försvaras moraliskt.

En slutsats är också att en myndighet endast bör utnyttja straffmöjligheter som tydligt är utpekade i lagstiftning och regelverk. Ibland förs förslag fram om att myndigheten borde "hänga ut" fuskare och brottslingar genom att offentligt publicera namn. Det är ett straff som drabbar olika personer olika, det går inte att överklaga och kommer därför troligen inte att upplevas som legitimt och moraliskt riktigt. Även om en sådan åtgärd kan ha en avskräckande effekt på andra lär det inte ha någon individualpreventiv effekt.

*Konsten att beskatta ligger i att plocka maximalt med fjädrar
ifrån gåsen med så lite skrik som möjligt.*

Jean-Baptiste Colberg, Ludvig XIV finansminister

10 Om kontrollen

I 1990 års kontrollfilosofi angavs att syftet med kontrollen var att undersöka om beskattningen fungerar på avsett sätt och att bidra till en ökad lojalitet mot skattesystemet. I 1999 års kontrollpolicy (den som gäller när detta skrivs) framgår att syftet med kontrollen är att förebygga och åtgärda fel och fusk. Det finns både skillnader och likheter mellan dessa båda syften som rimligen avspeglar delvis olika sätt att tänka. Vilket syfte är då mest rätt? Denna och andra frågeställningar som till exempel kontrollfrekvensens betydelse behandlas nedan.

10.1 Planprojektet lade grunden för kontrollfilosofin

Det så kallade Planprojektet (RSV Rapport 1983:1, "Förutsättningar för en effektiv kontrollverksamhet") presenterade tankar som hade stort inflytande på hur 1990 års kontrollfilosofi utformades. Projektet sa bland annat (RSV 1983:2, s 52):

Möjligheterna att framgångsrikt bedriva kontrollverksamhet är ytterst beroende av de skattskyldigas lojalitet mot systemet, det vill säga att en överväldigande majoritet av befolkningen upplever det som riktigt och rättvist samt söker efterleva dess bestämmelser. Om dessa förutsättningar inte är uppfyllda och detta lett till ett omfattande skatteundandragande, utgör en utökad kontrollverksamhet ingen lösning på problemen. Sådana situationer måste istället angripas lagstiftningsvägen.

Mot bakgrund av detta är det inte konstigt att man föreslog att ett av kontrollens huvudsyften skulle vara att undersöka hur skattesystemet fungerar. Kontrollen skulle upptäcka allvarliga brister men kunde inte förväntas åtgärda bristerna eftersom kontrollen inte kan fungera om lojalitet mot systemet saknas.

Kontrollen kan däremot understödja och öka en befintlig lojalitet genom att kontrollera de mest illojala. Genom detta kan de laglydigas skattebetalroll stärkas. Detta var det andra huvudsyftet med kontrollen enligt Planprojektet.

Så här långt kan man konstatera att Planprojektets bild till fullo stämmer med det som framgår i avsnittet om normernas betydelse (avsnitt 3). Av avsnittet framgår att kontrollen endast med svårighet kan ändra på befintliga normer men kan betydligt lättare bibehålla eller stärka befintliga normer.

Planprojektets förslag var att en planmässig kontroll skulle undersöka hur skattesystemet fungerar. Denna skulle främst ske hos de större företagen. En urvalskontroll hos övriga skattebetalare skulle bidra till att öka lojaliteten mot skattesystemet.

1990 års kontrollfilosofi utformades i enlighet med dessa tankar. Planprojektets tankar medförde också att ett policydokument som beskrev verksamhetsidén togs fram 1989. Av verksamhetsidén framgick bland annat att kontroll och service skulle balanseras på ett så effektivt sätt som möjlig (RSV 1998:3).

10.2 Fel och fusk rapporten lade grunden för kontrollpolicyn

RSV Rapporten "Skattefel och skattefusk" (1998:3) gjorde en utvärdering av skattekontrollen för åren 1992-1997 och presenterade tankar som fick stor betydelse för utformningen av 1999 års kontrollpolicy.

Rapporten menade att 1990 års kontrollfilosofi behövde ses över. En anledning var att den blivit gammal och en annan var att man såg nya utmaningar för kontrollen i framtiden.

Fel och fusk rapporten fokuserade mycket på kontrollens preventiva effekt. Med preventiv effekt avsåg man "...den skattskyldiges bedömning inför ett tilltänkt skatteundandragande av risken för upptäckt och konsekvenserna vid en eventuell upptäckt, som gör att den skattskyldige avstår från det tilltänkta förfarandet" (RSV 1998:3, s 159). Man hade även funderingar på hur den preventiva effekten skulle kunna skapas även om man påpekade, helt riktigt, att tillräcklig kunskap om detta saknas (RSV 1998:3, s 160):

Det är komplicerade och föga kända mekanismer som skapar preventiv effekt. Mycket resurser läggs ner på kontroll men praktiskt taget ingen forskning sker med avseende på kontrollens preventiva effekt. RSV gör bedömningen att väl så viktigt som antalet skatterevisioner eller andra kontrollåtgärder är att dessa träffar rätt urval, genomförs på ett effektivt sätt som avslöjar fusk och leder till sanktioner samt att kunskapen om dessa förhållanden når de skattskyldiga.

Kontrollpolicyn utformades i enlighet med dessa tankar. Syftet med kontrollen blev därför att åstadkomma preventiv effekt. Policyn framhåller dock fortfarande att regelverkens funktionssätt ska undersökas men att detta ska göras som en del av den vanliga (urvals)kontrollen och inte som ett separat huvudsyfte med särskilda kontrollmetoder.

Att undersöka hur reglerna fungerar blev alltså till en sidouppgift (något man kunde göra på köpet) och inte ett huvudsyfte med kontrollen. Huvudsyftet beskrivs som att åstadkomma preventiv effekt. Med detta menas främst att kontrollen ska ha en avhållande effekt på den som överväger att fuska. Den preventiva effekten är en funktion av upptäcktsrisk och konsekvens (straff). Policyn framhåller även att det finns en grundläggande allmänpreventiv effekt som bygger på var och ens tilltro till att kontrollen avhåller andra från att försöka fuska.

Viktigt för styrningen är, enligt policyn, det så kallade kontrollbehovet. Med kontrollbehov avses den kontroll som behövs för att nå en acceptabel nivå för fel (RSV 186). Kontrollbehovet ska identifieras, prioriteras och utgöra grunden för val av

inriktning. Utifrån kontrollbehovet och inriktningen sätts kontrollen i första hand in mot avsiktliga fel, systematiska fel och stora belopp.

En betydelsefull skillnad mot den tidigare kontrollfilosofin är att kontrollpolicyn framhåller att kontroll och service *samverkar* (det vill säga har en ömsesidig påverkan på varandra). Enligt den tidigare synen skulle kontroll och service balanseras (det rörde sig alltså om konkurrerande åtgärder).

10.3 Vad är då syftet med kontrollen?

Både den gamla kontrollfilosofin och den nuvarande kontrollpolicyn är överens om att kontrollen ska uppnå en preventiv effekt. Den nya kontrollpolicyn ser inte kontrollens undersökande funktion som något huvudsyfte utan mer som en sidoeffekt.

Även om den preventiva effekten i båda fallen framhålls som viktig är det möjligt att urskilja skillnader i synen på den preventiva effekten. Planprojektet framhöll att de laglydigas roll stärks genom att kontrollera de mest illojala. Detta pekar på en mer indirekt preventiv effekt, det vill säga att lojaliteten hos den stora majoriteten upprätthålls genom att kontrollera de som fuskar. Kontrollpolicyn fokuserar mer på den direkta preventiva effekten genom kontrollens avskräckande funktion (även om man dessutom pekar på den mer indirekta effekten i form av allmänpreventiva effekter).

Både kontrollfilosofin och kontrollpolicyn är överens om att regelverkens funktionssätt ska undersökas, metoderna skiljer sig dock åt. De planmässiga kontroller som hade utförts gav en bild av hur regelverken fungerade men eftersom de avsåg endast de stora företagen så täckte bilden endast en mindre del av antalet skattebetalare (men en större del av skatteuppbörden). Detta är troligen en del av förklaringen till att kontrollpolicyn pekar på att kunskap kan hämtas från urvalskontrollen istället för att binda upp stora delar av kontrollresurserna i undersökande syfte.

Vad är då syftet med kontrollen? Hur ska det formuleras för att vara mest korrekt? Två tidigare (väl genomförda) utredningar har kommit fram till delvis olika syften. Om ett annat syfte skulle formuleras nu leder det troligen endast till att en framtida utredning kommer fram till delvis något annat. Det finns ingen anledning att tro att vi just nu har nått fram till det slutgiltiga och mest sanna svaret. Ett bra svar är därför svårt att ge.

Istället för att grubbla över syftet kan man beskriva kontrollens funktionssätt. Hur kan kontrollen användas? Till vad kan den användas? I vilka situationer passar den bäst?

Som framgått av tidigare avsnitt är en av kontrollens viktigare uppgifter att säkerställa att *andra* gör rätt för sig, men kontrollen har också en direkt avskräckande effekt. Den ska dessutom bidra till att öka kunskapen om hur reglerna fungerar. Kontrollen ska ha både en individualpreventiv effekt och en allmänpreventiv effekt. Detta är olika syften som ställer olika krav på kontrollen. För att en allmänpreventiv effekt ska uppnås krävs att hänsyn tas till hur allvarligt skattebetalarna upplever en viss form av fusk. För att en individualpreventiv effekt ska uppnås krävs att hänsyn tas till den enskildes förutsättningar och omständigheter.

För att preventiva effekter ska uppnås krävs ofta en kombination av upptäcktsrisk och straff. En allmänpreventiv effekt förutsätter ofta att straff utdöms. En individualpreventiv effekt kan uppstå utan att straff utdöms (ibland lättare om straff inte utdöms). Hur ska man då kunna uppnå båda syftena samtidigt?

Inriktningen av kontrollen bör i huvudsak styras utifrån den allmänpreventiva effekten. När det gäller val av objekt inom ett område bör även den individualpreventiva effekten påverka urvalsgrunderna. Främst är det dock *hur* kontrollen utförs som påverkar den individualpreventiva effekten (i enlighet med resonemang i tidigare avsnitt).

Slutsatsen är att kontrollen har olika syften beroende på sammanhanget. Istället för att försöka hitta på nya syften för kontrollen bör energi läggas på att beskriva på vilka olika sätt kontrollen kan användas. Det blir då möjligt att välja rätt angreppssätt beroende på omständigheterna.

10.4 Service och kontroll

Den förändring av synen på service som framkommer mellan kontrollfilosofin och kontrollpolicyn pekar på en intressant utveckling.

Kontrollfilosofin framhöll behovet av balans vilket indikerar att man såg kontroll och service som konkurrenter (om resurserna). Hade man för mycket service blev det mindre över till kontrollen och vice versa. Kontrollpolicyn har en annan syn när man menar att service och kontroll samverkar. Ökad service medför mer rätt från början och kan på så sätt minska behovet av kontroll. Kontroll kan å sin sida öka viljan att göra rätt för sig vilket kan öka efterfrågan på stöd och hjälp. Det handlar alltså inte om konkurrerande verksamheter utan de påverkar varandra i hög grad.

Om samma utvecklingslinje dras ut en bit till ser man att gränserna mellan service och kontroll suddas ut allt mer. Till viss del kan service sägas vara kontroll och kontroll vara service.

Att kontrollera de oärliga skattebetalarna är en service till de ärliga skattebetalarna. Detta är inte någon ny tanke. RSV:s förste generaldirektör, Gösta Ekman, försökte lansera uttrycket ”*kontrollen är en del av servicen*” (Ekman 2003).

En god service ökar förtroendet för Skatteverket vilket bevisligen ökar viljan att göra rätt för sig. Som tidigare nämnts kan även närvaro på fältet i form av informationsbesök ha en preventiv effekt.

Om kontrollen är den del av servicen behövs ingen kontrollpolicy utan möjligen endast en servicepolicy där samtliga serviceåtgärder finns med (som till exempel kontroll). Tanken ligger väl i linje med att det främsta syftet med kontrollen är att se till *andra* gör rätt för sig.

10.5 Kontrollbehov och stora belopp

I kontrollpolicyn är kontrollbehovet ett centralt begrepp. Med kontrollbehov avses den kontroll som behövs för att nå en acceptabel nivå för fel. I praktiken används termen åtgärdsbehov istället för att täcka in även andra åtgärder än kontroll.

Kontrollbehov är teoretiskt sett en riktig utgångspunkt för en prioritering. Man bör ha hela bilden klar för sig över vad som behöver göras innan man prioriterar. I praktiken är det dock omöjligt att definiera ett kontrollbehov. Det går helt enkelt inte att ange hur mycket kontroll som behövs för att förebygga en viss typ av fel eller fusk. Som framgått av tidigare avsnitt har upptäcktsrisken och storleken på straffet en mycket liten betydelse för hur stort ett visst fel eller fusk är. Andra faktorer har en större betydelse. Det finns därför inget direkt samband mellan omfattningen av kontrollen och graden av fusk eller fel (även om kontrollen givetvis har betydelse). Bara av den anledningen är det omöjligt att bedöma ett kontrollbehov.

Om man försöker uttrycka kontrollbehovet i antal kontroller blir det ännu mer uppenbart hur omöjligt det är. Det förutsätter nämligen att en kontroll alltid ger samma effekt som en annan kontroll det vill säga att antalet är det viktiga oavsett vad som kontrolleras eller hur de genomförs. Ska kontrollen till exempel inriktas mot de största felen, återfallsfuskare eller kanske förstagångsfuskare. Andra frågor är hur allmänheten reagerar på fusket och på kontrollen. En viss strategi kan ge ett utfall och en annan strategi ett annat utfall. Det är inte heller självklart på förhand vilken strategi som ger bäst utfall. Det går då inte att tala om kontrollbehov i kvantitativa termer.

Även om begrepp som kontrollbehov och åtgärdsbehov fyller ett syfte i samband med en teoretisk förståelse gör de ingen nytta i det praktiska arbetet. I praktiken behöver man istället skapa en viss strategi för att åtgärda en viss typ av fel eller fusk. En sådan strategi kan innehålla många olika åtgärder och olika typer av kontrollinriktningar. Detta gör det mer befogat att tala om åtgärdsbehov (än kontrollbehov) men det går fortfarande inte att uttrycka endast i kvantitativa termer.

Utifrån kontrollbehovet ska sedan kontrollen, enligt kontrollpolicyn, i första hand sättas in mot avsiktliga fel, systematiska fel och stora belopp.

Korsell (2002) ifrågasätter om detta verkligen leder till de största preventiva effekterna:

Men bör kontrollen... styras mot avsiktliga fel, systematiska fel och stora belopp. Inte nödvändigtvis. Det viktiga är att aktörerna inom den identifierbara gruppen känner att kontrollen fungerar. Frågan är om inte antalet kontroller som framgångsrikt upptäcker felen och som leder till sanktioner och att det blir känt i media är effektivare. Motivet skulle vara att det är viktigare att öka gruppsolidariteten i gruppen som helhet än att försöka sätta stopp för enskilda individer som utmärks av höga belopp samt systematiska och avsiktliga fel. Förhoppningsvis påverkas beteendet hos dessa också även om de tillfälligt undgår kontroll.

Möjligen kan man hävda att kontrollpolicyn förespråkar en inriktning mot avsiktliga fel, systematiska fel och stora belopp när det gäller att välja mellan olika kontroller som bedöms ge samma preventiva effekt. Det också lätt att föreställa sig att den

preventiva effekten blir större om man kontrollerar avsiktliga fel istället för oavsiktliga. Att åtgärda systematiska fel bör också leda till mer rätt i framtiden än att åtgärda fel som inträffar vid ett enstaka tillfälle. Det är dock svårare att se kopplingen mellan preventiva effekter och stora belopp. Poängen i Korsells kritik är dock att det är den preventiva effekten som räknas och att det kan vara ett misstag att i förväg låsa fast sig vid vad som ger denna effekt.

10.6 Kontrollfrekvensens betydelse

Kontrollpolicyn menar att det är viktigt för den preventiva effekten att företag och allmänhet känner till att det finns en fungerande skattekontroll. Kontrollen ska vara synlig. Enligt kontrollpolicyn uppnås en synlig kontroll i första hand genom att ett stort antal kontroller utförs avseende olika kategorier av skattskyldiga och företeelser. Det är också värdefullt om de kontroller som utförs görs kända för andra än de som blir kontrollerade.

Som tidigare har beskrivits bygger graden av medverkan i hög grad på att skattebetalarna kan lita på att kontrollen fungerar (så att de *andra*, som fuskare, blir upptäckta). Av detta skäl är det viktigt att kontrollen är synlig. Synlighet ska dock inte ses som ett synonymt begrepp till kontrollfrekvens. Att kontrollen finns är av avgörande betydelse men det finns inget som styrker ett direkt samband mellan kontrollfrekvens och omfattningen av fel och fusk. Detta innebär inte att kontrollfrekvensen är betydelselös, det innebär endast att en högre kontrollfrekvens inte automatiskt eller självklart leder till mindre fusk och fel. Av oerhört stor betydelse är istället *vad* som kontrolleras och *hur* det görs.

I USA sjönk kontrollfrekvensen kraftigt mellan 1996 och 2000 i samband med ett omfattande reformarbete inom IRS där bland annat servicen till skattebetalarna förbättrades. Kontrollfrekvensen för fysiska personer sjönk från 1,67 % till 0,49 % (Lederman 2003 a). Totala höjningar från kontrollen sjönk betydligt mindre (från 37 till 33 miljarder dollar). Den totala skatteuppbörden ökade under samma tid. Inget tyder på att skattefusket skulle ha ökat.

I Sverige låg antalet revisioner 1987 på 18 887 (RSV 1998:3) för att under senare år legat kring 7000 st per år. En kraftig minskning således även om kontrollfrekvensen som helhet (inklusive skrivbordskontroller) inte har minskat i samma omfattning. Även om ingen vet hur skattefusket hade sett ut om antalet revisioner hade varit högre går det ändå att säga att skattefelet i vart fall inte har ökat under de senaste två decennierna (SOU 2002:47).

En undersökning av skattebetalarna i Schweiz visar på att skattefusket till och med *ökar* när kontrollfrekvensen *ökar* (Feld & Frey 2004).

Enligt enkätundersökningar (RSV 2003:2) tror 50 % av allmänheten att det är troligt att de skulle bli upptäckta av Skatteverket om de fuskade. Det är emellertid skillnad mellan den verkliga upptäcktsrisken och den upplevda upptäcktsrisken.

Forskare i USA har undersökt sambandet mellan den verkliga kontrollfrekvensen och skattebetalarnas uppfattning om kontrollfrekvensen. De hittade inte något som helst samband (Andreoni et al 1998).

Frågan är då hur en ökning av kontrollfrekvensen kan öka fusket om skattebetalarna inte känner till nivån på kontrollfrekvensen? Ekvationen stämmer endast om det är så att kontrollerna ger negativa individualpreventiva effekter, de som blir kontrollerade fuskar mer efter en genomförd kontroll än innan. Om så är fallet kan man förvänta sig ett ökat fusk med en ökad kontroll. Det är alltså viktigt att säkerställa att kontrollerna har önskad effekt.

Allmänheten känner inte till den verkliga upptäcktsrisken och kan i huvudsak endast bedöma den utifrån vad massmedia rapporterar och vad andra i omgivningen rapporterar som faktiskt blivit kontrollerade. Av dessa två metoder att få kännedom om kontrollen har information från massmedia störst effekt.

Undersökningar från USA visar att skattebetalare som fick information från massmedia fuskar mindre än de som fått information från sin omgivning (Lederman 2003 b). Anledningen till detta tros vara att bekanta berättar om kontrollen endast när myndigheten har misslyckats med att hitta fusket eller när skattebetalaren känner sig orättvist behandlad. En person som blivit utsatt för en (från skatteadministrationens synvinkel) lyckad kontroll kan vara obenägen att berätta om det.

Eftersom allmänheten inte känner till den verkliga kontrollfrekvensen känner de inte heller till om den ökar eller minskar. Även om de skulle känna till förändringen är det inte säkert att det påverkar beteendet i någon större omfattning. En förändring av kontrollfrekvensen från till exempel 3 till 4 procent är för myndigheten en mycket kraftig ökning (+33 %) men för allmänheten är det ändå bara en ökning med en procentenhet vilket kan uppfattas som försumbart. Det viktigaste är inte heller hur skattebetalaren upplever upptäcktsrisken för egen del utan hur skattebetalaren upplever upptäcktsrisken för *andra* skattebetalare.

Det är alltså bilden i massmedia av kontrollen som har störst möjlighet att påverka den upplevda upptäcktsrisken (både för skattebetalaren själv och för andra). Uppfattar allmänheten att rätt områden kontrollerats och att myndigheten uppträder på ett bra sätt leder det till preventiva effekter. Resultat av kontrollen är alltså viktigt att publicera. Utan jämförelser i övrigt kan man säga att Machiavelli sammanfattar detta resonemang när han säger "*Människor i allmänhet dömer mer efter skenet än efter den påtagliga verkligheten därför att alla kan se men få förstå*".

En varning är dock på sin plats när det gäller att informera om att mycket fusk har hittats. Som framgått av tidigare avsnitt kan en bild av att många fuskar leda till att ännu fler fuskar. Undersökningar från USA (Lederman 2003 b) pekar på att rapporter om fusk i allmänhet minskar viljan att medverka men om rapporteringen avser ett specifikt och avgränsat fusk (till viss grupp eller individer) uppstår inte samma negativa effekt. Det är också viktigt att samtidigt informera om att den stora majoriteten av skattebetalare gör rätt för sig.

Det är givet att det måste finnas en kontrollverksamhet för att det ska finnas något att informera om. En viss omfattning av kontrollen behövs därför. Det blir emellertid inte automatiskt mer att informera om bara för att fler kontroller görs, av avgörande betydelse är istället *vad* som kontrollerats och *hur* det har gjorts.

Poängen är att endast antal inte leder till preventiva effekter. Variationer i kontrollfrekvensen har ingen direkt betydelse för den preventiva effekten. Görs många kontroller av ”fel” objekt och på fel sätt kan det även leda till negativa effekter. Av största vikt är därför att se till att ”rätt” objekt kontrolleras och att kontrollerna utförs på ett bra sätt som skapar förtroende för Skatteadministrationen. Gör man rätt saker på rätt sätt kan man också försöka göra många saker med en hög produktivitet så länge de ger positiva effekter.

10.7 Träffsäkerheten har stor betydelse

Om man sätter antal kontroller i relation till antal skattebetalare får man en bild som säger att upptäcktsrisken är låg. Sätter man däremot antal kontroller i relation till antal skattebetalare som avsiktligt fuskar med mer än obetydliga belopp får man en helt annan bild av upptäcktsrisken. Det är denna senare bild som är den mest korrekta för att bedöma upptäcktsrisken.

I USA visar undersökningar som IRS gjort att 12 % av skattebetalarna står för 86 % av skattefelet (Minnesota Department of Revenue 1994). Anta att 5 %¹⁹ av samtliga skattebetalare kan kontrolleras och att träffsäkerheten i kontrollen är 70 %. Anta vidare att fusket i huvudsak endast finns bland 12 % av skattebetalarna. Detta innebär att 3,5 procentenheter av de 12 % har kontrollerats vilket i sin tur innebär att upptäcktsrisken, för de som fuskat, är ca 29 %. En ökning av träffsäkerheten till 90 % leder till att upptäcktsrisken blir över 37 %. Hade träffsäkerheten varit 70 % hade det krävt en kontrollfrekvens på 6,4 % istället.

En jämförelse kan göras med tullen. Svenska Tullverket gör varje år fysiska kontroller i mindre än en procent av de totala flödena av gods, transportmedel och personer in eller ut ur landet (Nielsen 2003). Nielsen skriver:

För att klara de växande arbetsuppgifterna inom brottsbekämpningens område krävs en stor portion av nytänkande. ...Tullen strävar efter att fysiskt finnas på plats, helst endast då det behövs. Alltså måste man kunna planera när och var exempelvis en tullkontroll eller ett ingripande ska ske. Detta kräver viss förhandsinformation från näringslivet om bland annat intressanta godssändningar. Med sådan information, tillsammans med ett omfattande underrättelsearbete, kan man i tullen förhoppningsvis göra kontrollinsatser med ”kirurgisk precision” ...

Fel som beror på slarv, okunskap eller bristande engagemang hos importörer eller ombud måste elimineras.

Under en period användes tullrevision som ett verktyg för att i efterhand rätta till sådana fel, men det var och är fortfarande ur flera aspekter inte särskilt effektivt... För alla parter är det därför bäst om uppgifterna är rätt från början.

¹⁹ Ej den verkliga kontrollfrekvensen. I verkligheten är det stor skillnad i kontrollfrekvens mellan privatpersoner och företag.

Med träffsäkerhet bör alltså inte endast avses att fel hittas, det optimala är att kontrollen i huvudsak endast används för avsiktliga fel. Oavsiktliga fel åtgärdas bäst med andra metoder.

En sådan träffsäkerhet förutsätter att en analys görs baserad på både interna och externa källor. En analys leder fram till att en bra riskbedömning kan göras. Utan analys, det vill säga kunskap, kommer träffsäkerheten inte att kunna höjas.

Slutsatsen är att det går att öka (den verkliga) upptäcktsrisken genom att försöka göra bättre urval med hjälp av bättre analys. Det finns dock inget som hindrar att man samtidigt arbetar med att höja produktiviteten. Kontrollen bör fungera med en ”kirurgisk precision”. Upptäcktsrisken bör mätas i förhållande till det antal som faktiskt fuskar, inte i relation till alla skattebetalare. Detta kan innebära att det kan finnas vinster med att offentliggöra upptäcktsrisken (om den verkliga är högre än vad skattebetalarna tror att den är).

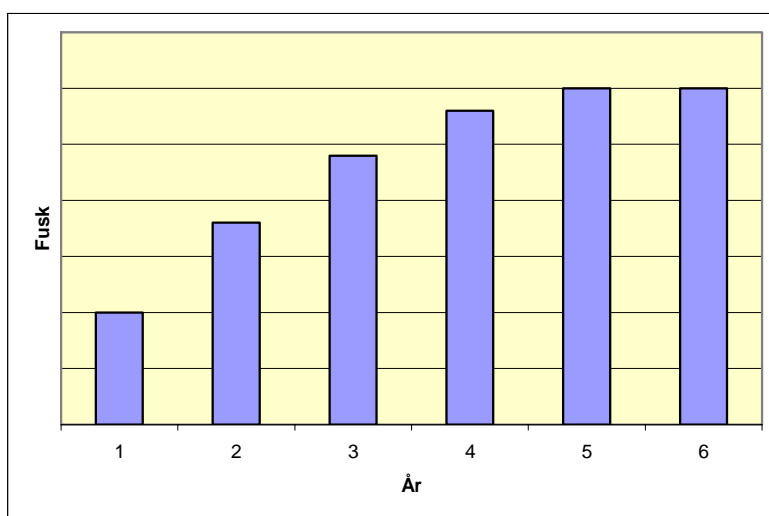
10.8 Kontrollstrategier

Kontroll handlar inte om *en* strategi eller *ett* verktyg. Beroende på hur man utformar kontrollerna kan de fylla en mängd olika syften och utgöra en del av olika strategier. Nedan finns några exempel/förslag på olika strategier som i många fall kan användas parallellt.

10.8.1 Förstagångsfuskare

Enligt Prospect Theory (se avsnitt 11.1) är det bättre att förebygga än att åtgärda i efterhand. Teorin pekar också på att ju längre tid en skattebetalare fuskat desto svårare blir det att ändra på dennes beteende. Det kan alltså finnas vinster med att försöka hitta förstagångsfuskare, dels därför att de är lättare att påverka och dels därför att de inte hunnit fuska så länge och orsakat ett stort ackumulerat skattefel.

Anta att en fuskares utveckling ser ut på följande sätt.



Figur 10.1 Utvecklingen av fusket för en skattebetalare

Första året är fusket ganska lågt för att sedan öka och därefter plana ut på en relativt hög nivå. Sannolikheten för att en kontroll ska vara framgångsrik, det vill säga ge preventiva effekter, på så sätt att skattebetalaren ändrar sitt beteende och slutar fuska ökar om kontrollen sätts in tidigt. Kontroll bör alltså helst ske första året som fusket dyker upp (såvida man inte lyckats förebygga det helt och hållet vilket naturligtvis är det bästa).

Anta att en kontroll första året ovan är lyckosam (ändrar skattebetalarens beteende) i 80 % av fallen och att en kontroll år 5 eller 6 endast lyckas i 40 % av fallen. Kontroll år 1 kommer alltså att ge en preventiv effekt som motsvarar summan av värdena i staplarna för år 2 till år 6 (och kanske åren framöver) i 80 % av fallen. Höjningen år 1 blir beloppsmässigt blygsam men fusket framöver kommer att minska. Om kontroll görs år 5 istället kommer en preventiv effekt motsvarande värdet i stapel för år 6 (och åren framöver) i 40 % av fallen. Höjningen blir stor men det samlade värdet av fusket år 1 till och med år 4 är för alltid förlorat (om inte kontrollen går bakåt i tiden vilket i vissa fall är möjligt). Det blir svårare att stoppa det framtida fusket vilket sannolikt leder till att fusket hela tiden ökar.

Detta visar att en kontroll som endast letar efter höga belopp med stor sannolikhet får sämre preventiva effekter, åtminstone individualpreventiva sådana.

Det finns stora vinster med att kontrollera förstagångsfuskare (om de går att hitta) eftersom man då hindrar att nya fuskare tillkommer. Detta kan dock inte vara den enda strategin. Dom storfuskare som ändå finns måste också stoppas.

10.8.2 De som fuskar mest

Professor Leif Appelgren (2002) har forskat kring optimala kontrollstrategier och utvecklat en metod som går ut på att kontroll ska ske av de som fuskar mest. Tankarna är i korthet följande.

Inom en homogen grupp av skattebetalare, det vill säga en grupp som enligt kända yttre faktorer kan förväntas ha ungefär samma verkliga inkomst (till exempel en grupp med enskilda näringsidkare inom en viss bransch), ska kontrollerna koncentreras på dem som deklarerar lägst inkomst, eftersom det är där man kan finna dem som har stort skattefusk. Tanken är alltså att alla har ungefär samma inkomst vilket innebär att de som deklarerar lägst inkomst också fuskar mest. En viss andel av dessa som fuskar mest kontrolleras. Kontrollstrategin görs känd för skattebetalarna.

Om alla i en grupp av skattebetalare vet att de som fuskar mest kommer att bli kontrollerade (även om det är en mindre del av den totala mängden skattebetalare) är det ingen som vill vara i gruppen som fuskar mest. En fuskande skattebetalare behöver då fundera över vad andra fuskande skattebetalare gör. För att klara sig måste man lägga sitt fusk precis under andras. Skattebetalaren väljer då alltså att minska sitt fusk något. Eftersom skattebetalaren måste utgå ifrån att andra fuskande skattebetalare tänker likadant räcker det inte med att minska fusket något lite om andra minskar fusket lika mycket. Risken för kontroll är då stor. Lösningen för skattebetalaren är att minska fusket ännu mer. Eftersom skattebetalaren även då måste utgå ifrån att andra tänker likadant behövs kanske en ännu större minskning av fusket och så vidare.

En relativt liten kontrollinsats kan alltså påverka alla fuskare. Även om fusket inte elimineras kan det minska kraftigt.

En utgångspunkt är att de som fuskar mest kan identifieras, det är anledningen till att Appalgren utgår ifrån deklarerad inkomst. I verkligheten är låg inkomst inte en bra indikator på att hitta fusk. Strategin fungerar dock även om andra urvalskriterier används (till exempel nettot enligt en så kallad kontantberäkning) så länge man med rimlig säkerhet hittar de som fuskar.

Strategin fungerar endast om den kan kommuniceras till skattebetalarna. Om strategin används inom en avgränsad grupp är det möjligt att per brev upplysa skattebetalarna om strategin.

10.8.3 Uppföljningskontroller

Med uppföljningskontroller avses att man återigen kontrollerar de skattebetalare som visade sig ha fuskat vid föregående kontroll. Genom detta kan den individualpreventiva effekten förstärkas.

En skattebetalare som blir upptäckt vid kontrollen har kanske fuskat under en längre tid och räknar med att fusket är lönsamt även om det blir upptäckt någon enstaka gång. Skattebetalaren försöker kanske kompensera sig genom att fuska mer nästa gång och känner sig kanske säkrare efter att ha blivit kontrollerad genom att utgå ifrån att myndigheten inte kontrollerar samma skattebetalare igen under den närmaste tiden.

Uppföljningskontroller kan motverka ett sådant beteende. Anta att kontroller regelmässigt görs efterföljande år av en viss andel av de skattebetalare som bevisligen fuskat ett givet år. En begränsning bör göras så att det beloppsmässiga felet måste uppgå till en viss minsta summa för att en uppföljningskontroll ska bli aktuell. Andra begränsningar kan också göras.

Tanken är att uppföljningskontrollerna inte behöver bli så många, de kan ha stor preventiv effekt ändå. För den som återigen upptäcks fuska vid en uppföljningskontroll börjar man om med denna typ av kontroll.

För att denna strategi ska vara framgångsrik krävs att den blir känd hos skattebetalarna. Detta är i och för sig inget problem. Det går bra att berätta om strategin i förväg och det går bra att redovisa resultaten i efterhand.

En invändning mot strategin är att den underkänner tilltron till kontrollens individualpreventiva effekt. Om den preventiva effekten fungerar borde skattebetalarna i stor utsträckning sluta fuska efter en upptäckt. Uppföljningskontroller behövs inte då. Är den individualpreventiva effekten dålig däremot kan uppföljningskontroller ha en mycket stor betydelse för beteendet. Undersökningar från USA visar att kontrollen har en liten effekt på det framtida beteendet. Det visade sig att antalet som fortsatte fuska efter en genomförd kontroll minskade mycket litet och att fusket för övriga låg kvar på samma nivå (Andreoni et al 1998).

För den allmänpreventiva effekten spelar det sällan någon roll vilka skattebetalare (inom ett givet område) som kontrolleras. Resultat redovisas normalt endast i form av antal kontroller, belopp och typ av fel. För den individualpreventiva effekten har det

emellertid stor betydelse vilka skattebetalare som kontrolleras. Uppföljningskontroller görs med syfte att öka den individualpreventiva effekten men de bör ha (minst) samma allmänpreventiva effekt som andra kontroller.

10.8.4 Allmänpreventiva kontroller

Den allmänpreventiva effekten uppkommer till stor del genom att skattebetalare får kännedom om kontrollen främst via massmedia. Det är viktigt att allmänheten upplever att det är rätt områden som kontrolleras och att det görs på rätt sätt. Kontrollen bör till exempel inte framstå som att den riktar sig mot svaga grupper som i huvudsak gör oavsiktliga fel eller fuskar med mer bagatellartade belopp. Kontrollen ska rikta sig mot ”riktiga” fuskare, det vill säga olika former av allvarligt fusk som hotar tilltron till skattesystemet.

Allmänheten kan aldrig få en heltäckande bild av kontrollen eftersom det inte går att berätta om allt. Även om kontrollen har ”rätt” inriktning enligt ovan kan en enstaka kontrollaktivitet som uppmärksammas ge en annan bild.

För att öka den allmänpreventiva effekten kan man därför göra vissa kontroller med syfte att skapa uppmärksamhet kring kontrollen och dess inriktning. Det behöver inte avse någon omfattande kontroll utan det ska avse ”rätt” områden och rätt objekt. Det handlar dock inte om att lyfta fram enskilda skattebetalare²⁰ i offentlighetens ljus. Det handlar om att lyfta fram specifika åtgärder eller aktiviteter.

Val av områden styrs alltså i dessa fall utifrån vilken typ av uppmärksamhet som kontrollerna kan få. Kontrollerna måste samtidigt utföras på sådant sätt att även individualpreventiva effekter uppnås och att förtroendet för Skatteverket ökar.

10.9 Slutsatser

En slutsats är att behovet av en kontrollpolicy kan ifrågasättas, dels därför att delar av innehållet i dagens policy kan ifrågasättas och dels därför att det är svårt att behandla kontrollen som en separat åtgärd när strategier ska utvecklas. Kontrollen utgör en typ av verktyg tillsammans med en mängd andra. Den samlade arsenalen av verktyg behöver användas tillsammans eftersom de påverkar varandra. Detta pekar på att det behövs en samlad strategi där kontrollen ingår som en del.

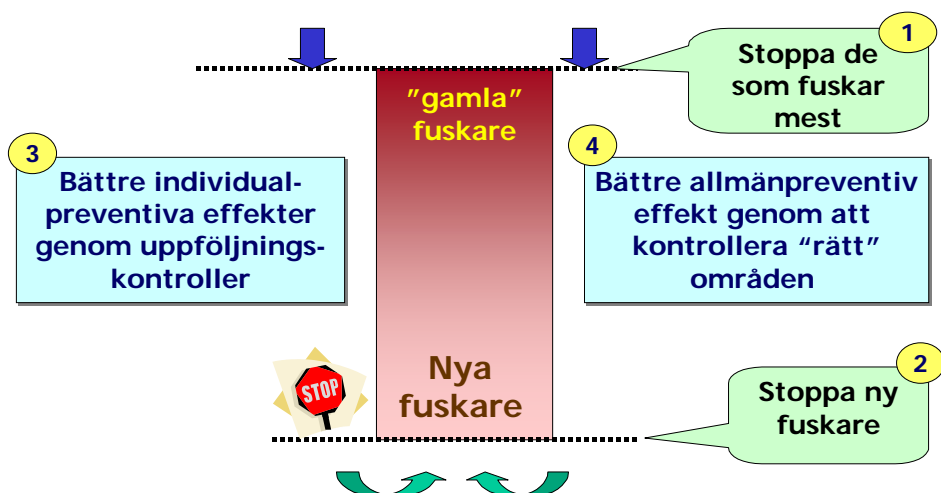
Produktiviteten i kontrollverksamheten är viktig men man bör inte använda kontrollfrekvensen som ett mått på preventiv effekt. Då är träffsäkerheten troligen av större betydelse.

Det är också svårt att betrakta kontroll som *en* åtgärd eller *en* strategi. Kontrollen kan användas på olika sätt, allt beroende på vad man i en viss situation vill uppnå. De förslag på kontrollstrategier som har berörts ska användas tillsammans, det handlar inte om att välja den ena eller den andra (det är dessutom endast exempel). Kontroll av förstagångsfuskare och kontroller av de som fuskar mest fungerar bra tillsammans genom att den ena strategin minskar nyrekryteringen av fuskare och den andra minskar

²⁰ Skatteverket har en massmediastrategi som beskriver vilka budskap som ska spridas och vad som är viktigt att tänka på.

fusket ”uppifrån” (de värsta först). De övriga två strategierna fungerar utmärkt som förstärkande tillägg eller komplement.

Uppföljningskontrollerna förstärker den individualpreventiva effekten vilket gör att kontrollen av förstagångsfuskare och kontrollen av de som fuskar mest kommer att bli mer effektiv. Läger man även allmänpreventiva kontroller till detta får man en ytterligare förstärkt effekt. Följande bild beskriver de fyra olika kontrollstrategierna.



Figur 10.2 4 olika kontrollstrategier

Två av kontrollstrategierna ovan (uppföljningskontroller och kontroll av de som fuskar mest) fungerar inte särskilt bra om inte strategierna blir kända av de berörda skattebetalarna. Detta är delvis en ny komponent i hur kontrollen kan fungera. Traditionellt har ofta planerade kontroller hållits hemliga för att inte någon ska kunna räkna ut vad som inte kontrolleras. En tydlig utvecklingstrend under de senaste åren är dock att allt mer om kontrollen offentliggörs (innan kontrollerna utförs). Detta ligger i linje med att det ska vara rätt från början. Det som nu delvis är nytt utifrån de föreslagna kontrollstrategierna är att strategierna som sådana offentliggörs (och inte endast vilka områden som ska kontrolleras) samt att framgången hos strategierna ligger i hur pass väl kända de är.

Teorier vi tror på kallar vi fakta, fakta vi misstror kallar vi teorier.

Okänd

11 Blandade teorier, modeller och strategier

I detta avsnitt redovisas en del olika teorier, modeller och blandade strategier. Teorierna och modellerna har inget inbördes samband men de ger sammantaget en mycket god bild av skattebetalarnas beteende och pekar ut möjliga strategier.

11.1 Prospect Theory

Eftersom verkligt beslutsfattande skiljer sig från vad som antagits gälla för rationellt beslutsfattande utvecklade Daniel Kahneman och Amos Tversky²¹ den så kallade prospektteorin eller "Prospect Theory".

Det är en deskriptiv teori som utgår ifrån omfattande studier av verkligt beteende. I korthet kan teorin beskrivas på följande sätt (Schaub 2001, Andréasson & Gårdlund 2002):

Följande exempel belyser människors till synes irrationella beteende:

I ett experiment fick deltagarna två frågor där varje fråga innehöll två alternativ. Ett alternativ skulle väljas för varje fråga.

Fråga 1:

alternativ A: En vinst på 4000 kr med 80 % sannolikhet
alternativ B: En säker vinst på 3000 kr

I detta fall motsvarar alternativ A värdet av en vinst på 3200 kr ($0,8 * 4000$) och är därför det bästa valet från en rationell utgångspunkt. 80 % av deltagarna valde dock alternativ B.

Fråga 2:

alternativ A: En förlust på 4000 kr med 80 % sannolikhet
alternativ B: En säker förlust på 3000 kr

I detta fall motsvarar alternativ A värdet av en förlust på 3200 kr ($0,8 * 4000$) varför B är det bästa alternativet från en rationell utgångspunkt. 92 % av deltagarna valde dock alternativ A.

Experimentet visar att människor har en ovilja mot att ta risker (riskaversiva) när det finns en möjlighet att vinna (en säker mindre vinst är bättre än en större osäker vinst) och risksökande när det gäller förluster (en osäker större förlust är bättre än en mindre säker förlust). En förlust på 3000 kr väger tyngre än en vinst på 3000 kr. Vinster och förluster värderas alltså med olika värdeskalor.

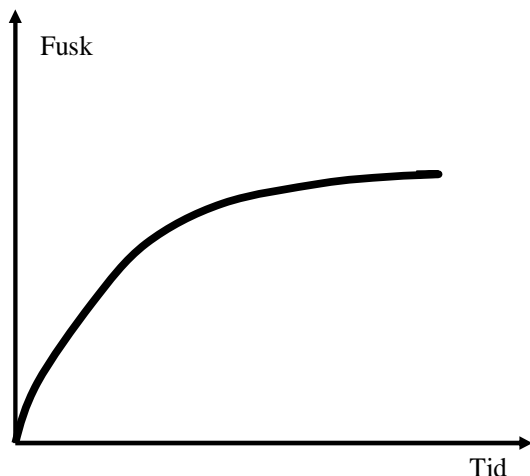
²¹ För denna teori fick Kahneman Nobelpriset i Ekonomi 2002 (Tversky avled 1996).

Förutom att värdeskalorna är olika för vinster och förluster skiljer sig också värdet av marginalförändringar. Den första 1000-lappen man förlorar betyder mindre än den sista som man förlorar. För vinster gäller det omvända förhållandet, den första 1000-lappen man vinner betyder mer än den sista som man vinner. När förlusterna ökar blir man alltså mer riskbenägen och när vinsterna ökar blir man mindre riskbenägen. En person som har mycket att förlora kan vara beredd att ta mycket stora risker för att undvika förlusten. Den som redan har vinster är inte beredd att ta särskilt stora risker för att öka vinsterna ytterligare.

I allmänhet vill personer hellre eliminera risk än reducera risk. Följande mycket konkreta exempel kan illustrera detta. De allra flesta personer skulle betala mer för att ta ur den enda kulan ur pistolen i rysk roulette än de skulle betala för att ta ur en kula av totalt fyra. Även fast sannolikheten att bli skjuten minskar lika mycket i båda fallen, tycker folk att skillnaden mellan noll och en kula är viktigare än skillnaden mellan tre och fyra kulor. Denna effekt, som kallas för certainty effect, förutsägs av Prospect Theory. Det är värt att ta risker för att undvika säkra förluster. Det omvända gäller vinster. Det är inte värt att ta risker som kan göra att en annars säker vinst uteblir (även om det finns en möjlighet till ett ännu bättre utfall).

En annan viktig del i Prospect Theory är att beslutsfattaren värderar vinsten eller förlusten från en referenspunkt. Referenspunkten kan variera mellan olika beslutsfattare men det vanligaste är att referenspunkten är status quo, det vill säga läget om ingen förändring görs. Vinster och förluster kan få helt olika värden beroende av val av referenspunkt. Detta är förklaringen till att vissa kan vara villiga att åka till en avlägsen affär för att spara 50 kr på ett mindre inköp men ovilliga att göra samma resa för att spara 50 kr på ett dyrare inköp. Intressant är också att beslutsfattarens totala värdemassa (till exempel förmögenhet) har mycket liten betydelse. Man kan tycka att 1000 kr betyder mer för en fattig person än för en rik person men det är situationen i det enskilda fallet som har störst betydelse.

Studerar vi en fuskande skattebetalare bör detta betyda att fusket ökar successivt eftersom vinsterna med fusket jämförs med nuläget. Ett fortsatt fuskande med samma belopp innebär ingen vinst, däremot innebär ett ökat fuskande en vinst. Här måste man också ta hänsyn till att riskbenägenheten minskar när vinsterna blir större. Även om skattebetalaren i huvudsak bedömer vinsten utifrån nuläget så är det förmodligen svårt att bedöma en ökning av vinsten utan att jämföra med hela vinsten från det totala fusket. Vid en eventuell upptäckt är det ju inte endast ökningen från föregående period utan det är hela vinsten som står på spel. Detta borde leda till att fuskbenägenheten minskar när fusket ökar. Utvecklingen av fusket för en skattebetalare som får vara ifred från kontroller skulle då kunna se ut på följande sätt:



Figur 11.1 Ökning av fusk över tiden.

Eftersom fusket ökar med tiden blir också förlusten större om personen skulle sluta fuska. För en skatteadministration är detta av största vikt eftersom ju längre man väntar desto svårare blir det att ändra på personens beteende.

Förutom att förlusten blir större med tiden måste en skatteadministration också beakta att en *säker förlust* (=sluta fuska) är *värre* än en *osäker större förlust* (=fortsätta fuska med risk att bli upptäckt och skattetillägg) enligt exemplet ovan.

Schaub (2001) har utifrån detta kommit fram till att det är fyra gånger så svårt att genom hot ändra på ett befintligt beteende (till exempel få en fuskare att sluta fuska) jämfört med vad det är att genom hot bibehålla ett beteende (till exempel få en ärlig skattebetalare att fortsätta vara ärlig).

Detta pekar på att preventiva åtgärder som syftar till att förhindra fusk bör vara mer framgångsrika än åtgärder som syftar till att stoppa redan pågående fusk. När fusk finns bör åtgärderna vara så tidiga som möjligt för bästa effekt. Ju längre man väntar med åtgärder desto större höjningar kan kontrollen ge men desto sämre blir den preventiva effekten.

Prospect Theory säger också att beslutsfattare tenderar att överskatta små sannolikheter och underskatta höga sannolikheter. Detta kan möjligen vara positivt för en skatteadministration eftersom sannolikheten för att bli kontrollerad är låg och denna tenderar alltså att överskattas.

Eftersom upplevelsen av vinster och förluster skiljer sig åt finns en skillnad i beteende hos skattebetalare som betalat in för lite skatt och skattebetalare som betalat in för mycket skatt. Den som sitter och upprättar sin deklaration och upptäcker att mer pengar (än väntat) behöver betalas in är mer benägen att fuska än den som i motsvarande situation upptäcker att skatt kommer att återbetalas. Den som behöver betala in mer skatt är benägen att ta risker för att undvika förlusten (skatteinbetalningen) medan den som får pengar tillbaka inte är beredd att ta risker som kan äventyra vinsten (återbetalningen).

Bedömningen av om det är en vinst eller förlust görs även i dessa fall utifrån en referenspunkt och den är vad skattebetalaren förväntar sig att skatten ska bli. Om skatten som ska betalas blir högre än förväntat är detta en förlust. Om skatten som ska betalas är lägre än förväntat så tolkas detta som en vinst. Samma sak gäller en återbetalning, om den är lägre än förväntat kan det tolkas som en förlust. Är den högre tolkas det som en vinst.

Detta är vad teorin förutsäger och bevis finns för att den stämmer. Studier i USA har visat att personer som har betalat in för lite skatt när de upprättar sin deklaration fuskar mer än personer som är berättigade att få tillbaka skatt. Resultatet håller oberoende av hur mycket skatt som ska betalas eller hur mycket skatt som ska återbetalas. Inkomstnivå och inkomstkälla påverkar inte heller. Skatteverkets egna studier bekräftar denna bild (RSV 2003, Skatteekonomiskt meddelande nr 33).

Detta innebär att en riskindikator som kan användas vid urvalen är en skattebetalare som ska betala in mer skatt när deklarationerna skickas ut (vid förtrycket). Detta innebär också att preliminärskattekontroller är framgångsrika. En företagare som inte betalar någon skatt under året utan gör en engångsinbetalning i samband med att deklarationen upprättas kommer att vara mer benägen att ta risker än den företagare som har betalat in löpande under året och på så sätt undvikit stora inbetalningar i efterhand. Att kontrollera preliminärdebiteringarna leder alltså till att skattefelet minskar samtidigt som uppbördsförlusterna minskar.

Sammanfattningsvis kan följande slutsatser dras av Prospect Theory.

- Förebyggande åtgärder fungerar bäst
- Fusk bör åtgärdas så tidigt som möjligt
- Små sannolikheter (som till exempel kontrollfrekvens) överskattas
- Skatt att betala kan användas som en riskindikator
- Preliminärskattekontroll minskar skattefelet

11.2 Andra beteendeteorier

Förutom Prospect Theory finns en mängd andra teorier som handlar om människors beteende. Nedan beskrivs några av dessa mycket kortfattat (Andréasson & Gårdlund 2002, Harbaugh 2002). De ger en ökad kunskap som underlättar förståelsen av skattebetalarnas beteende.

Regret Theory

Teorin går ut på att människor känner ångerkänslor och att de beaktar detta vid sitt beslutsfattande. Personer förutser vilka ångerkänslor olika beslutsalternativ kan ge och väger in detta när beslut fattas. Anta att du erbjuds två valmöjligheter; 1000 kr i handen eller singla slant om 2000 kr. De flesta väljer 1000 kr för att slippa känna ånger ifall man förlorade. Man väger in ångerkänslan och den får ett värde.

Regret Theory innebär att vi i den utsträckning det går försöker undvika att fatta beslut som bekräftar att vi har gjort ett misstag. Anta att du funderar på att sälja en aktie men beslutar dig för att inte göra det. Om aktien sedan går ner väljer man att avvakta för att få en möjlighet att revanschera sig. Om man inte avvaktar utan säljer aktien är det en bekräftelse på att beslutet var ett misstag, vilket framkallar ångerkänslor.

Skill reputation

En beslutsfattare väger in i sitt beslut hur ett eventuellt utfall kan påverka hans eller hennes rykte. Om oddsen för att lyckas med något är låga innebär det ingen fara för ryktet att misslyckas eftersom de flesta skulle ha gjort det. Om oddsen för lyckas med något är höga innebär det en fara för ryktet att misslyckas. Beslutsfattare som är känsliga för hur deras rykte uppfattas tenderar att hellre välja högriskprojekt än utfall som är tämligen säkra.

Adaptive attitudes

Man anpassar sina åsikter och värderingar efter vad andra som man känner samhörighet eller kan identifiera sig med tycker.

False consensus

Denna effekt innebär att man överskattar hur många det är som delar de åsikter och värderingar som man har.

Social comparison

Vi använder andra som en referens för att vi själva gör rätt. Även om det vi gör leder till en förlust är det en tröst om även andra förlorat.

Selective perception

Vi exponerar oss för och tar till oss information som bekräftar våra handlingar och åsikter. Vi feltolkar omedvetet informationen så att styrker de beslut vi ska ta eller har tagit. Experiment visar även att vi aktivt söker bekräftelse genom att kontakta människor som vi vet delar våra åsikter.

Persuasion effect

Vi blir mer övertygade av en tillförlitlig källa än av ett tillförlitligt argument, källan värdesätts alltså högre än argumenten. Får vi information från en tillförlitlig källa tror vi på den och bortser ifrån att argumenten i sig kan vara dåliga. Samtidigt förkastar vi argument som kommer från en källa vi anser otillförlitlig även om argumenten kan vara givande.

11.3 Psykologens knep

Robert B. Cialdini är en psykolog från USA som specialiserat sig på områden som "compliance" och "influence". Nedan presenteras en del av hans forskning och dess betydelse för en skatteadministration (Cialdini 1989 och 2001).

11.3.1 Konsekvent agerande

Psykologer har länge noterat en önskan hos de flesta människor att agera konsekvent vad gäller ord, värderingar, attityder och handlingar. Detta stärker den sociala bilden och underlättar också vardagslivet. Genom att agera konsekvent behöver man inte ständigt analysera information i situationer som liknar tidigare erfarenheter. Efter att ha tagit ställning i en fråga är personer mer villiga att efterkomma en begäran som ligger i linje med det ställningstagandet. Ställningstaganden har störst möjlighet att påverka kommande beteende om de sker aktivt, öppet, kraftfullt och utan yttre påtryckningar. Denna typ av ställningstagande har en tendens att "grow their own legs" genom att personer anammar nya skäl för att stödja sitt ställningstagande (genom att

bekräfta ställningstagandet blir det kraftigare). Forskare har visat att vi accepterar eget ansvar för ett beteende när vi tror att vi har valt det utan yttre påtryckningar.

Cialdini föreslår att detta faktum ska användas för att stimulera viljan att göra rätt för sig genom att påverka skattebetalarnas självuppfattning. Självuppfattning handlar om vad man faktiskt är till skillnad från vad man vill vara. Genom enkätundersökningar kan man ta reda på vilka egenskaper som är viktiga för en positiv självbild och som dessutom är förknippade med att ärligt betala skatt (till exempel ärlighet, rättvisa, vilja att hjälpa andra mm). Enkätundersökningarna kan även ge svar på vilka egenskaper som finns hos olika grupper. Med hjälp av denna kunskap kan de olika grupperna påverkas genom skraddarsydda budskap. Om en grupp anser att rättvisa är viktigt för självbilden och för viljan att betala skatt kan budskapet gå ut på att rättvisa människor betalar skatt ärligt.

En annan åtgärd som dessa rön kan användas till är att uppmuntra till öppna och officiella ställningstaganden mot skattefusk. Skatteverkets svartarbetskampanj innehåller till exempel en komponent som går ut på att arbetsgivare offentligt kan ta ställning mot svartarbete på en webbsida. Detta är något som kan byggas ut. Företag och enskilda som offentligt tar avstånd från skattefusk kan uppmanas att ange detta på en webbsida. Sidan är öppen för alla och det är fullt möjligt att kontrollera vilka företag och andra som tagit ställning. Inget hindrar att skattebetalarna ändå fuskar fast de tagit ställning mot skattefusk men den kraft som Cialdini beskriver kommer att verka för att ställningstagande överensstämmer med handling. Det är också tänkbart att journalister kommer att vara intresserade av företag som upptäckts fuska trots att offentligt tagit ställning mot fusk. Om webbsidan marknadsförs ordentligt kan en sådan åtgärd få en viss betydelse för synen på skattefusk rent allmänt.

Ytterligare en annan åtgärd som ligger i linje med detta är att skiva under deklARATIONEN på heder och samvete. Denna text togs bort 2003 men det kan finnas poänger med att införa någon liknande text igen. Texten bör troligen ha en annan utformning för att inte ge intryck av att myndigheten utgår ifrån att personen inte är ärlig. Texten skulle kunna lyda ”Tack för din ärliga medverkan”. Den exakta formuleringen bör utredas vidare men värdet med att ha en liknande text bör inte underskattas.

11.3.2 Trovärdiga auktoriteter

Personer tenderar att följa instruktioner från betrodda auktoriteter. En berömd studie (genomförd av Stanley Milgram på 1960-talet) visade att personer var villiga att ge livsfarliga elstötar till en försöksperson eftersom begäran kom från en legitim auktoritet (som i detta fall var försöksledaren, det vill säga en trovärdig forskare). Det är symboler för auktoritet som har betydelse (som titlar och klädsel) snarare än den verkliga substansen.

En skatteadministration är otvivelaktigt auktoritet på sitt område och det är viktigt att leva upp till kraven på att vara kunnig och rättvis. Detta leder till att budskapen från myndigheten blir mer trovärdiga.

Cialdini föreslår en annan åtgärd för att öka trovärdigheten. Det är att lägga fram något som går emot ens eget intresse. Detta ökar förmågan att övertala genom att skapa en bild av trovärdighet som gör efterföljande kommunikation mer kraftfull. Förslaget är

att myndigheten i samband med en utredning först av allt pekar på ett fel som skattebetalaren gjort till sin egen nackdel. Därefter går det lättare att diskutera fel som skattebetalaren gjort till sin egen fördel.

Detta resonemang torde inte endast vara tillämpligt i en specifik utredningssituation avseende en enskild skattebetalare. Samma sak bör gälla på en aggregerad nivå. Detta innebär att Skatteverket bör tydligare publicera och offentliggöra hur mycket rättelser som görs till skattebetalarnas fördel. En sådan åtgärd skulle alltså stärka trovärdigheten.

11.3.3 Reciprocitet

En av mest grundläggande normerna för mänskligt beteende är reciprocitet (tidigare beskrivet i avsnitt 3.5.1). Personer försöker alltid återgälda vad man mottagit. Det är alltså möjligt att ge bort något utan att det är en förlust. Ett bra knep är att först ge bort något och sedan be om en gentjänst. Metoden fungerar även vid förhandlingar. Genom att börja med att begära något extremt som med säkerhet kommer att avvisas kan en mer modest begäran framställas (den som man var ute efter från början). Detta är en eftergift som måste återgäldas och accepteras därför ofta.

Cialdini föreslår att skattebetalarna ska göras uppmärksamma på vilken hjälp som finns och tillgången på olika servicefunktioner (webben, företagsbesök, nyföretagarträffar mm). Dessa ska vara "available to you should you ever need them".

Reciprocitetsprincipen styrker också ytterligare nyttan och fördelen med att rätta till skattebetalarens fördel som beskrevs ovan.

11.3.4 Social bekräftelse

En viktig princip är att personer tenderar att besluta hur de ska agera och tycka i en viss situation genom att studera hur andra gör och tycker i den situationen. Denna härmningseffekt är mycket kraftfull. När tidningar skriver om självmord på första sidan ökar självmorden kraftigt. Effekten fungerar bäst under två villkor. Det första är att personen känner en osäkerhet. Det andra är "liknande andra" det vill säga en tendens att göra som de som liknar oss själva eller sådana vi identifierar oss med. Ju fler som tror på en idé desto mer övertygad kommer en individ vara om att den idén är riktig.

Cialdini föreslår att en skatteadministration bör publicera mer information om att de flesta skattebetalare gör rätt för sig. Även om det är få som fuskar finns ändå risken att vissa identifierar sig med denna minoritet och uppnår en social bekräftelse. En lösning på detta kan vara att beskriva de fuskan skattebetalarna som avvikande från det stora flertalet skattebetalare. Det är inte "vanligt folk" som fuskar utan det är några "andra" som inte är som "du och jag".

11.3.5 Sällsynthet och restriktioner

Personer värderar möjligheter/objekt högre om de är sällsynta. Sällsynta saker är oftast mer värdefulla. När saker blir mer sällsynta tappar vi också i valmöjlighet. Enligt "reactance theory" reagerar vi på förlust av valmöjlighet genom att vilja ha sakerna ännu mer än tidigare. Olika typer av restriktioner för hur man ska bete sig kan framkalla en önskan att vilja bete sig på det förbjudna sättet som inte fanns innan restriktionen infördes.

En möjlig implikation för en skatteadministration kan vara att en viss försiktighet ska iaktas när nya restriktioner för skattebetalarna kommer på förslag. Det kan vara bättre att försöka hitta åtgärder som uppmuntrar ett önskat beteende istället för åtgärder som försvårar ett oönskat beteende.

11.3.6 Varför-principen

Varför-principen påverkar beteendet. Personer efterkommer en begäran lättare om de får reda på varför. Hjärnan älskar genvägar. Genom automatiska reaktioner på någon form av triggermekanism kan tid, energi och mental kapacitet sparas. Detta är skälet till att det kan räcka med ett välplacerat ”därför” (eller ”eftersom”) för att få igenom sin begäran. Vid ett experiment bad en person att få gå före i kön till en kopieringsmaskin på ett bibliotek. Med frågan ”*Ursäkta mig, jag har 5 sidor, kan jag få gå före*” blev resultatet att 60 % av de tillfrågade efterkom begäran. Med frågan ”*Ursäkta mig, jag har 5 sidor, kan jag få gå före eftersom jag måste ta några kopior*” blev resultatet att 93 % efterkom begäran. Detta trots att frågan inte innehöll någon ytterligare information. Ordet ”*eftersom*” (eller ”därför att”) triggar hjärnan att tro att vi vet varför och autopiloten accepterar då begäran.

Detta kan ha stor betydelse för hur en skatteadministration ska agera. Det är alltid viktigt att förklara varför skattebetalaren ska göra det ena eller det andra. Det kan handla om hur man fyller i blanketterna. Genom att förklara varför en viss ruta på blanketten ska fyllas i kan antalet som fyller i den (eller fyller i den rätt) komma att öka. Till exempel är det 244 000 enskilda näringsidkare som lämnat uppgift om omsättning på blankett N1 (utan årsbokslut) men endast 28 000 som angett uppgift om periodiseringar på samma blankett. Periodiseringar är något som kan förväntas finnas hos de flesta (om än inte alla). På blankett N2 (enskilda näringsidkare med årsbokslut) har 93 000 uppgett att de har ett varulager enligt balansräkningen men endast 43 000 uppger vad anskaffningsvärdet uppgår till²².

De flesta näringsidkare förstår varför de behöver lämna uppgifter om omsättning och resultat men behovet av andra uppgifter är inte lika tydligt. Broschyrer förklarar ofta på ett bra sätt *vad* som ska fyllas i på olika ställen i blanketten. Om broschyrerna kompletteras med en beskrivning över *varför* uppgifterna ska lämnas (gärna med orden ”därför” eller ”eftersom”) kan antalet lämnade uppgifter förväntas öka.

Det är också viktigt att förklara varför myndigheten gör utredningar och begär in ytterligare uppgifter från skattebetalaren. Genom att ange ”*uppgifterna behövs därför att...*” kan bättre svar erhållas.

På en generell nivå kan man förklara varför man ska betala skatt eller varför man ska lämna en deklaration.

²² Statistik från SRU-registret 2003.

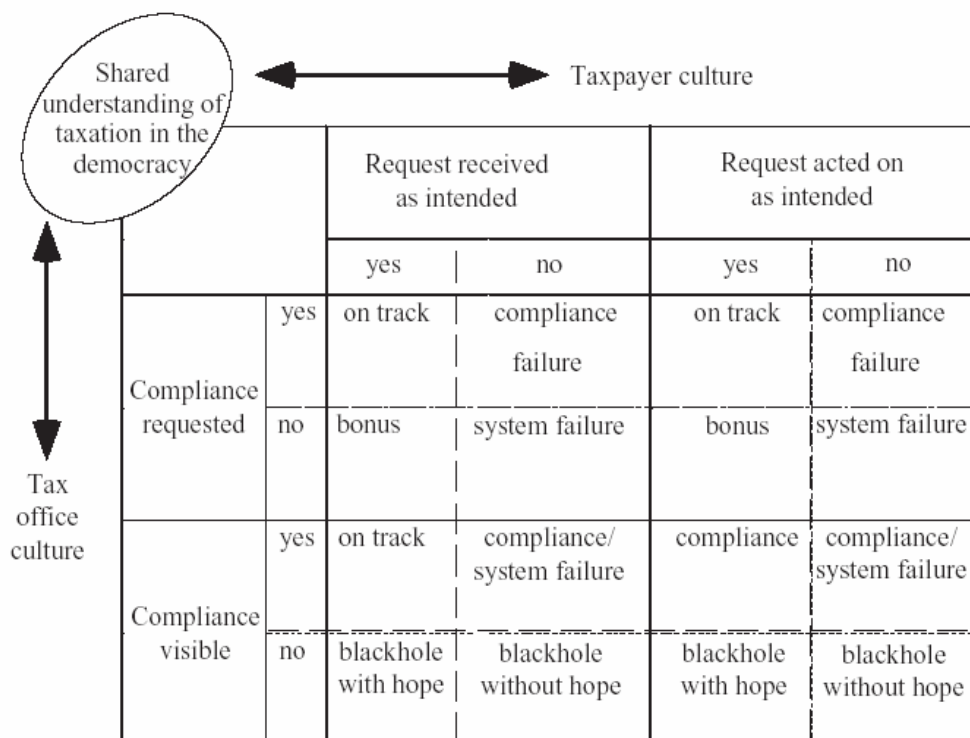
11.4 Braithwaites compliance modell

Valerie Braithwaite²³ (2003) har utvecklat en modell avseende "tax compliance" som på ett bra sätt beskriver olika typer av medverkan (och icke-medverkan) liksom effekterna av olika åtgärder.

Om en begäran riktas mot en individ, kan personen agera i enlighet med begäran eller avstå. I förra fallet finns en medverkan och i det senare fallet ingen medverkan. Detta är enkelt. Men i verkligheten kan det vara svårt att avgöra om en person agerar i enlighet med en begäran. Det är inte heller säkert att individen förstår att en begäran framställts eller tolkar begäran på det sätt som var avsett. Dessa problem blir mycket större när den som framställer begäran är en myndighet uppbackad av lagen och med sanktioner till hands. Det finns en skillnad mellan att medverka och att göra som man blir tillsagd under tvång som inte är glasklar. Individen har kanske inget val utom att medverka och även om det finns ett val har individen ett intresse av att dölja det faktum att han/hon inte medverkar.

Problemen är tydliga från ett skatteperspektiv. Skattelagstiftningen är ofta komplicerad vilket leder till att inte alla förstår vad som krävs för att de ska anses medverka. En komplicerad skattelagstiftning gör det också möjligt att leta efter kryphål eller skylla en brist på medverkan på ren okunskap.

I nedanstående modell beskrivs graden av medverkan från skattebetalarens perspektiv och från skatteadministrationens perspektiv.



Figur 11.2 Braithwaites modell över medverkan (compliance).

²³ Chef för Centre for Tax System Integrity inom Research School of Social Sciences Australian National University. Centret är ett samarbetsprojekt mellan Australian National University och Australian Taxation Office.

För att medverkan ska uppstå krävs att skattebetalaren är medveten om att han eller hon ska medverka. Dessutom krävs att skattebetalaren förstår hur han eller hon ska medverka och att det finns en vilja att göra det.

Skatteadministrationen kan framställa en *begäran* på många olika sätt, direkt och indirekt. Det vanligaste är kanske att skicka ut en deklaraionsblankett med instruktioner. Skatteadministrationen har ett intresse av att veta om skattebetalaren har medverkat eller inte. Detta går att göra när det gäller att veta om en deklaration lämnats eller om en betalning gjorts men det är svårare att veta om alla intäkter redovisats. Det är inte alltid som graden av *medverkan är synlig*.

Om skattebetalaren *inte får någon begäran* om att medverka eller *tolkar begäran på fel sätt* riskerar det att leda till en brist på medverkan, det vill säga oavsiktliga fel. Skattebetalaren kan också helt enkelt *vägra att medverka*, det vill säga avsiktliga fel.

Det handlar om fyra olika frågor i modellen. Två som avser skatteadministrationen (*compliance requested* eller *compliance visible*) och två som avser skattebetalarna (*request received as intended* eller *request acted on as intended*). Frågorna kan besvaras med ja eller nej. Dessa ger sammanlagt 16 olika möjliga utfall (varje ruta är ett möjligt utfall) bestående av sju olika alternativ enligt följande:

- On track
- Compliance failure (har i huvudsak med skattebetalarens beteende att göra)
- System failure (har i huvudsak med skatteadministrationens beteende att göra)
- Bonus
- Compliance
- Blackhole with hope (ej kontrollerbart men möjlig medverkan)
- Blackhole without hope (ej kontrollerbart, ej medverkan)

Om man studerar de 16 olika utfallen upptäcker man att endast fyra innehåller avsiktlig medverkan (*on track* och *compliance*). Övriga utfall är inte de bästa ur skatteadministrationens synvinkel.

Studerar man utfallen *system failure* (fyra stycken) ser man att det handlar mindre om kontroll och mer om att engagera skattebetalaren. Problemen kan lösas genom att kommunicera budskapen bättre. När ett systems effektivitet diskuteras måste också maktutövarens skuld till att det förekommer bristande medverkan beaktas.

Compliance failure (fyra stycken) måste behandlas på ett annat sätt än *system failure*. Om kommunikationen fungerar men bristande medverkan ändå uppstår kan två olika metoder användas. Den ena metoden går ut på att lyssna på skattebetalarna och därigenom försöka förstå de bakomliggande orsakerna till den bristande medverkan. Denna kunskap kan användas för att justera lagar, regler och rutiner. Ett resultat kan vara att det blir lättare att medverka eller att bristande medverkan blir svårare genom bättre kontroll och hårdare straff. Den andra metoden går ut på att skapa strukturer som inbjuder till medverkan utan att skattebetalaren behöver fatta ett medvetet och direkt beslut om att medverka. Ett exempel är att tillhandahålla programvara eller Internetlösningar som leder skattebetalaren fram genom ett antal frågor. Det gör det

inte omöjligt att fuska men det blir lättare att medverka och tanken på att fuska kanske aldrig dyker upp.

I modellen ovan finns också två fall av *bonus*, medverkan utan att en direkt begäran har framställts. Strategier för att öka graden av bonus bygger på att man litar till principer och moraliska eller professionella normer istället för på lagar. Principer och normer kan skapa en referensram som uppmuntrar medverkan. Om normerna ersätts av lagar kan det i vissa fall leda till lägre grad av medverkan eftersom det då inte sker på moraliska grunder utan på grund av en känsla av tvång.

De återstående utfallen i modellen kallas för *black holes* (fyra stycken) eftersom det inte är synligt för skatteadministrationen om det finns en medverkan eller inte. I dessa lägen måste skatteadministrationen lita till källor från tredje part och leta efter mönster i sina databaser.

Anta att skatteadministrationen gör en förändring som medför att skattebetalarna bättre förstår vad som förväntas av dem. Detta leder till att den övre horisontella streckade linjen i modellen rör sig nedåt så att andelen *on track* ökar. Det samlade utfallet av detta är dock inte självklar. Denna förändring leder också till att andelen *bonus* minskar. I denna kategori kan det finnas de som plötsligt blir medvetna om en möjlighet att inte medverka. Det finns också de som reagerar negativt på en begäran att medverka. De känner sig tvingade och väljer därför att bjuda motstånd.

Liknande risker finns när graden av medverkan blir mer synlig (den undre horisontella streckade linjen flyttas nedåt) och andelen *on track* ökar. Då ökar också andelen *system compliance/failure*. För att skatteadministrationen ska lyckas måste man hantera samtliga tre delar samtidigt; ökad synlighet, systemfel och bristande medverkan. Om det saknas möjligheter att se till att lagen efterlevs när fusket blir mer synligt är den ökade synligheten till tvivelaktig nytta.

Detta betyder inte att förändringar inte ska göras som förbättrar kommunikationen med skattebetalarna eller ökar synligheten för graden av medverkan. Sådana förändringar är nödvändiga för att skattesystemet ska utvecklas. Förändringarna kan dock ha komplexa och oväntade effekter som kan vara svåra att förstå. Det viktiga är att inte endast beakta "*Tax office culture*" utan också beakta "*Taxpayer culture*" eller annorlunda uttryckt den mänskliga dimensionen i spelet om ökad medverkan.

Om de vertikala streckade linjerna i modellen ovan flyttas till höger ökar graden av medverkan och andelen fel minskar. För att lyckas med detta krävs mer långtgående åtgärder än att endast ändra lagar och administrativa procedurer. Det handlar om att påverka den mänskliga dimensionen i samspelet mellan skatteadministration och skattebetalare. Det kan vara att lyssna på skattebetalarna, behandla dem med respekt och förståelse. Den som beaktar denna mänskliga dimension kommer att bli dubbelt belönad. Den som lyssnar på skattebetalarna får en bättre förståelse för varför bristande medverkan förekommer och kan då också åtgärda problemen lättare. Den skattebetalare som blir lyssnad till är också mer benägen att medverka.

Sammanfattningsvis innebär detta att förändringar av administrativa rutiner och lagar (vänstra delen av modellen) leder till blandade resultat både vad gäller graden av medverkan och förtroende för systemet. Påverkan på den mänskliga dimensionen (övre

delen av modellen) leder till enbart positiva resultat både på graden av medverkan och förtroende för systemet.

Ökad medverkan och ökat förtroende är ömsesidigt förstärkande. Motstånd eller fientlighet från skattebetalarna på grund av dåligt uppförande av skatteadministrationen leder till en minskad medverkan och ett minskat förtroende och även i detta fall är minskningen ömsesidigt förstärkande.

Åtgärder för att öka graden av medverkan kan ha en negativ inverkan på hur förtroendet för skatteadministrationen upplevs. Konsten ligger i att hitta åtgärder som ökar graden av medverkan utan att hota förtroendet för administrationen.

För detta krävs en känslighet för vad som händer i omgivningen. Detta kräver i sin tur en fint inställd omvärldsbevakning som reagera på förändringar.

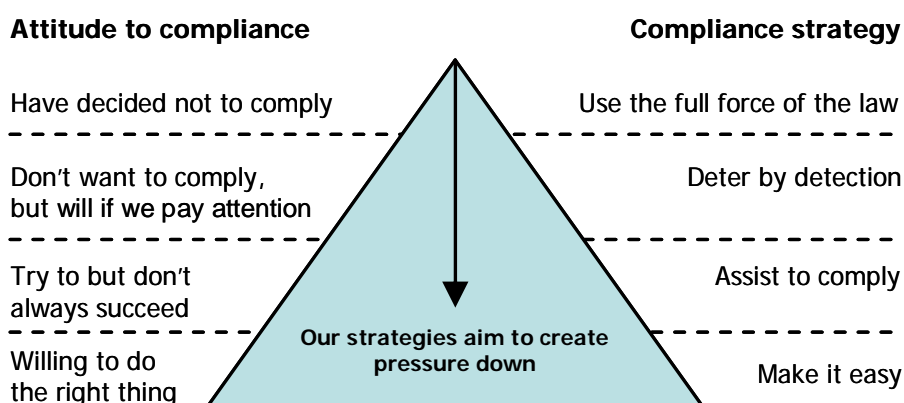
Strategier för att öka graden av medverkan innehåller både allmänna och generella lösningar som att informera skattebetalarna om skattesystemet och mer specifika lösningar för olika typer av skattebetalare och bristande medverkan.

Ovanstående resonemang visar att skatteadministrationen måste använda flera olika strategier och olika typer av analyser för att öka graden av medverkan.

11.5 Compliance pyramiden

11.5.1 Modellen

En modell som påverkat hur strategier utvecklats i en rad länder (bland annat Australien, Nya Zeeland och Storbritannien) är den så kallade compliance pyramiden. Modellen går ut på att skattebetalarna segmenteras i olika grupper efter vilja och förmåga att göra rätt för sig. Skatteadministrationen ska sedan välja olika åtgärder för olika grupper. Modellen ser ut på följande sätt.



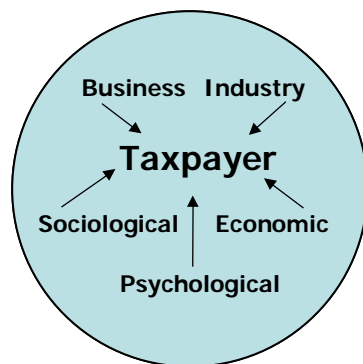
Skatteadministrationen ska inte använda hårdare tag än vad som behövs i det enskilda fallet för att få skattebetalaren att röra sig nedåt i pyramiden. En poäng med detta är att det alltid ska finnas en möjlighet att ta till kraftigare metoder om så behövs (successiv upptrappning). Så länge inte annan kunskap finns ska skatteadministrationen utgå ifrån

att skattebetalaren är ärlig och vill göra rätt för sig. Fungerar inte detta använder man de verktyg som finns på närmaste högre nivå i pyramiden och så vidare.

En utgångspunkt är dock att det finns en förståelse för vad som styr skattebetalarnas beteende. I huvudsak kan skattebetalarna delas in i fyra kategorier efter vilja och förmåga att göra rätt för sig.

- I botten av pyramiden (de flesta) finns de som vill göra rätt för sig
- På nästa steg finns de som försöker men inte alltid lyckas
- På det tredje steget finns de som försöker göra motstånd men som är känsliga för motåtgärder (spekulanter)
- Högst upp i pyramiden finns de som har bestämt sig för att fuska

Det finns många faktorer som styr skattebetalarens beteende. Till pyramiden knyts ofta den så kallade BISEP-modellen. Det är en modell som beskriver de olika faktorer som påverkar skattebetalarens beteende.



Följande faktorer nämns i modellen:

- *Business.* Hur ser det enskilda företaget ut avseende storlek, lönsamhet ägarförhållanden mm.
- *Industry.* I vilken bransch eller vilken typ av verksamhet rör det sig om och vilka förhållanden råder där.
- *Sociological.* Vilka sociala normer och attityder gäller för skattebetalaren och vad påverkas dessa av (kön, ålder mm).
- *Economic.* Vilken inverkan har ekonomiska faktorer som skatteregler, inflation, särskilda regleringar, internationella influenser mm.
- *Psychological.* Vilka egenskaper och personliga värderingar har skattebetalaren.

Förståelsen av skattebetalarnas beteende ska knytas ihop med kunskap om hur olika åtgärder fungerar. Rätt åtgärd ska sättas in i rätt sammanhang.

Modellen fungerar dock inte om skattebetalarna saknar förtroende för skatteadministrationen. Förtroende är den grund som pyramiden vilar på och som är en förutsättning för en framgångsrik strategi.

11.5.2 Teorierna bakom modellen

Modellen bygger på två teorier, *responsive regulation* och *motivational posturing*. (Braithwaite & Job 2003).

Responsive regulation utgår ifrån att de flesta människor vill göra rätt (de flesta finns i pyramidens bas) och att en myndighet kan påverka dem. Om det inte går att försvara regelverket moraliskt kan *responsive regulation* inte användas för att öka graden av medverkan.

För de som rör sig uppåt i pyramiden använder myndigheten övertalning, moralisk vädjan och avskräckning för att få de att röra sig nedåt igen. Följande faktorer påverkar val av strategi:

- Åtgärderna är rimliga genom att de inte är kraftfullare än vad som behövs för att öka graden av medverkan. Detta anpassas efter varje skattebetalare. Historiskt beteende beaktas.
- Budskapet är ”om du inte medverkar ökar vi dina kostnader (socialt och ekonomiskt) men om du medverkar minskar vi kostnaderna”. Åtgärderna stegras alltså successivt.
- Om avskräckning ska fungera krävs det att skattebetalarna känner till de sanktioner som kan komma att användas och att de är övertygade om att myndigheten både kan och vill använda dessa om det behövs.

Detta bygger bland annat på forskning som visar att medverkan och självreglering fungerar bäst om förhållandet mellan myndighet och medborgare bygger på respekt och öppen kommunikation. Om respekt och rättvisa avseende procedurer inte iaktas kommer skattebetalarna istället att vända sig mot myndigheten.

Motivational posturing bygger bland annat på följande faktorer:

- Myndigheters agerande påverkar individers självkänsla. Nivån av hot mot självkänslan är viktig.
- Om alltmer kraftfulla metoder används av myndigheten desto större blir hotet mot självkänslan. När metoderna blir allt lindrigare minskar hotet mot självkänslan. Detta är skälet till varför det är önskvärt att utnyttja en så lindrig åtgärd som möjligt.
- En myndighet kan genom sitt agerande påverka inställningen och attityden hos individen. Detta påverkar individens motiv att medverka. Om myndigheten hotar självkänslan kommer individen att röra sig uppåt i pyramiden.
- Graden av medverkan påverkas av hur skattebetalaren upplever myndighetens beteende. Graden av medverkan är hög om skattebetalarna upplever det som moraliskt riktigt att betala skatt och om skatteadministrationens beteende är rättvist och hederligt.
- En vägran att medverka drivs av en önskan att bli rik, avståndstagande från den hederlige skattebetalaren och en vilja att liera sig med dem som kan alla skattefusknep. De som vägrar medverka har inget förtroende för skatteadministrationen och sannolikheten för att de ska få ett sådant förtroende i framtiden är låg.

11.6 Att förebygga fel och fusk

Lars Korsell och Mikael Nilsson har i boken ”Att förebygga fel och fusk” (2003) beskrivit olika metoder och angreppssätt som myndigheter kan använda. Nedan sammanfattas vissa tankar och förslag.

I inledningen (s 16) beskriver de syftet på följande sätt:

Det handlar därför inte främst om att öka samhällets skatteinkomster eller minska dess utgifter genom att reducera fel och fusk. Istället gäller det att minska felen och fusk för att upprätthålla rättsordningen och legitimiteten i systemen. Kontrollfrågor samt en fel- och fusksäkrare lagstiftning bör därför få större tyngd i förvaltningsarbetet. Samtidigt får reglering och kontroll inte gå för långt och uppfattas som onödig och orättvis, med demoraliserande effekt som följd både för kontrollfunktioner och dem som utsätts för kontroll. Utmaningen är att hitta en rimlig balans.

Förebyggande åtgärder måste utgå ifrån en problemorienterad ansats där basen utgörs av kunskap om fel och fusk. Det handlar om att:

- Identifiera problemen
- Analysera orsakerna
- Ta fram åtgärder baserat på denna kunskap
- Följa upp och utvärdera de valda åtgärderna

Korsell och Nilsson menar att (s 23) ”En nackdel med myndigheternas arbete idag är att det i för hög grad är händelsestyrt och att verksamheten därför till stor del är inriktad på att rätta till och bevisa fel och fusk som man råkar upptäcka.”

Det går alltså inte att hitta effektiva åtgärder mot fel och fusk om man inte vet något om orsakerna.

Åtgärder bör bland annat bygga på följande kunskap om motivet bakom att personer följer eller bryter mot regler.

- För att förebygga fusk är det effektivare att öka risken för upptäckt än att förlita sig på straffhotet
- Lagstiftning och kontroll som uppfattas som rimlig och rättvis ökar laglydnaden
- Bryter andra mot lagen är man mindre benägen att själv följa lagen
- Informella sanktioner från familj, vänner och kollegor har en större förebyggande effekt än formella straff

Slutsatsen blir följande (s 42).

En samförståndsbasead myndighetsutövning som stöds av möjligheten att använda strängare sanktioner har större förutsättningar att öka regelefterlevnaden än en strikt legalistisk myndighetsutövning som bygger på hot om sanktioner och konfrontation.

Nedan redovisas några få exempel av den mängd olika åtgärder som Korsell och Nilsson föreslår.

Rikta inte alltid reglerna mot problemen utan mot dem som kan förebygga

Det är möjligt att i förebyggande syfte "ta hjälp av" personer runt omkring en tänkbar gärningsman. Det handlar om att engagera en tredje part, något utöver kontrollmyndighet och kontrollerad. Det kan röra sig om så kallade grindvakter, till exempel styrelse, externa revisorer, miljörevisorer, etiska kommittéer mm.

Typiskt för grindvakter är att de har lite att förlora om ett brott avslöjas jämfört med dem inom organisationen som har begått brotten. Däremot bryr sig grindvakterna om sanktionerna. Exempelvis kan revisorer som underlåter att anmäla brottsmisstankar i sin tur anmälas till Revisorsnämnden.

Logotyper och andra symboliska belöningar

Genom olika symboliska belöningar kan man försöka förmå företag att genomföra åtgärder för att förebygga fel och fusk. För att få utmärkelsen ska företaget leva upp till ett givet antal kriterier.

Öka de moraliska kostnaderna

Genom att ange att ett visst handlande är brottsligt känner de flesta ett större inre motstånd att begå en sådan handling. Det upplevs stigmatiserande att förknippas med en brottslig handling.

Kraftsamla mot pengarna

Forskning visar att åtgärder som påverkar företags lönsamhet och renommé många gånger är effektivare än straffrättsliga åtgärder.

Underskrift på heder och samvete

Blanketter bör kompletteras med krav på underskrift på heder och samvete för att inskräpa kravet på att lämna riktiga uppgifter mana den som skriver under till eftertanke.

Stärk myndighetens legitimitet

Ett professionellt bemötande från myndigheterna förebygger fel och fusk.

Öka etiken inom den offentliga sektorn

Undersökningar visar att etiskt tveksamma förfaranden hos personer i maktställning påverkar viljan att fuska.

11.7 Den brevskrivande myndigheten

I avsnittet om normer (se avsnitt 3) framgick det att det var möjligt att påverka normerna och beteendet genom att via brev informera skattebetalarna om andras normer och beteende. Det går alltså att påverka graden av medverkan genom att skriva

brev till skattebetalarna. Nedan finns ytterligare exempel på hur en skatteadministration kan påverka graden av medverkan helt enkelt genom att skriva brev till skattebetalarna.

Storbritannien

Ett försök gjordes i Storbritannien (OECD 2004, Wright 2003) avseende små enskilda näringsidkare. Näringsidkare med en omsättning under 15 000 Pund behöver inte specificera sina kostnader. I försöket provade man med fem olika typer av brev som skickades ut innan deklarationerna skulle lämnas. Man utgick från små näringsidkare som själva upprättade sina deklarationer och som hade kostnader överstigande 50 % av omsättningen. Sex grupper skapades, en för varje brev och en kontrollgrupp. Följande typer av brev och grupper användes:

1. "Vi kan ge dig hjälp och stöd"
2. "Korrekt betalning av skatt ger mer pengar till sjukhus, skolor etc"
3. En varning: "Vi ökar antalet utredningar, din deklaration kan bli utvald"
4. Samma som brev nummer 3 men med tillägget "skattetillägg kan påföras"
5. "Din deklaration har redan blivit utvald för granskning"

Brev nummer 3, 4 och 5 gav en signifikant ökning av redovisad omsättning och vinst. 10 % av deklarationerna kontrollerades i grupp nummer 3 och 4. Brev nummer 5 gav bäst resultat (i den gruppen kontrollerades alla) om man ser till redovisad vinst men om hänsyn tas till kostnaderna gav brev nummer 4 bäst resultat.

USA

Ett försök gjordes i Minnesota (Minnesota Department of Revenue 1994) med följande brevstrategi.

En försöksgrupp valdes ut liksom en kontrollgrupp. Gruppen som fick brevet delades in i två kategorier, en kategori som representerade ett genomsnitt av skattebetalare (kallades lågriskgruppen) samt en kategori som bedömdes utgöra en högre risk (högriskgruppen). Högriskgruppen bestod främst av enskilda näringsidkare. Totalt bestod gruppen av ca 1 600 skattebetalare.

Gruppen erhöll ett brev innan deklarationen skulle lämnas som innehöll följande information:

- Att de hade blivit utvalda slumpmässigt för kontroll
- Att skulle bli kontaktade om några avvikelser hittades i deklarationen
- Att om oegentligheter hittades så skulle även tidigare års deklarationer granskas

Brevet väckte uppmärksamhet i pressen och många var upprörda över att de blivit hotade med kontroll.

Förutom att gruppen delades in i låg respektive hög risk gjordes en indelning efter inkomstnivå (låg, medel och hög).

Resultatet visade att rapporterad inkomst av betald skatt ökade bland låg- och medelinkomsttagare för både låg- och hörriskkategorierna. Den största ökningen fanns

i kategorin medelinkomst och hög risk. I gruppen högrisk fanns både ökning och minskningar av betald skatt och nettoförändringen var marginell.

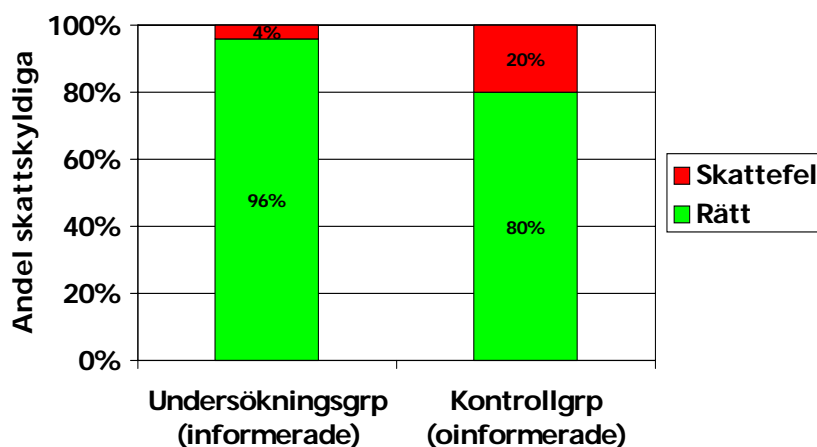
I låg- och medelinkomstgruppen ökade skattebetalningarna med 6 %. I högriskkategorin ökade skattebetalningarna med 10 %.

Den största effekten fanns i gruppen som fått sina deklARATIONER ändrade i sänkande riktning (till skattebetalarens fördel) vid den tidigare taxeringen. Bland de som tidigare fått skattetillägg hade brevet en negativ effekt.

Sverige

Skattemyndigheten i Gävle skickade vid 2001 års taxering ut informationsbrev till en grupp näringsidkare som skulle återföra periodiseringsfonder²⁴ till beskattning. Brevet gick ut innan deklARATIONEN skulle lämnas. Brevet var personligt och varje mottagare fick uppgift om vilket belopp som skulle återföras. En kontrollgrupp användes som inte fick någon information. De båda grupperna granskades sedan och man mätte hur många som hade återfört periodiseringsfonden korrekt.

Nedanstående diagram visar på resultatet.



Figur 11.3 Effekten av informationsbrev

Den grupp som fick ett personligt brev gjorde rätt i betydligt större utsträckning än övriga. Kontrollgruppen fick inte ett personligt brev men alla näringsidkare fick information om att periodiseringsfonderna skulle återföras i broschyrer mm.

11.7.1 Slutsatser

Ovanstående exempel visar att den brevskrivande myndigheten kan vara framgångsrik. Att skriva brev kan vara en billig metod som ger bra resultat. Det är dock viktigt hur breven formuleras och att rätt typ av brev skickas till rätt målgrupp. Olika brev har olika syften och olika innehåll. Följande typer av brev kan identifieras.

²⁴ För att jämna ut skattebelastningen finns en möjlighet att sätta av en del av vinsten till en periodiseringsfond. Den kan sedan återföras när som helst men senast sex år efter avsättning. Den avsättning som gjordes vid 1995 års taxering skulle återföras till beskattning vid 2001 års taxering.

- Brev som syftar till att påverka normer och attityder, innehåller upplysningar om andras beteenden och normer
- Brev som förvarnar om kontroll på olika sätt eller informerar om kontrollaktiviteter
- Brev som ger allmän information eller information om specifika skattefrågor

Brev med personlig information har troligen större effekt än brev med allmän information. Brevskrivande bör ingå som en normal del i den mix av olika åtgärder som vidtas för prioriterade områden. Detta handlar alltså om ytterligare ett verktyg som inte enkelt kan klassificeras som antingen service eller kontroll.

*Att vinna 100 segrar i 100 slag är inte höjden av skicklighet.
Att bekämpa fienden utan att slåss är den överlägsna skickligheten.*

Sun Tzu

12 Om strategier och strategiskt tänkande

Detta diskussionsunderlag innehåller en mängd fakta och förslag på åtgärder och strategier. Hur ska då all denna kunskap och dessa förslag användas för att uppnå bästa möjliga resultat? I detta sammanhang kan det vara värdefullt att kort fundera över vad som skapar bra strategier och vad strategiskt tänkande egentligen går ut på. Detta kan tjäna som verktyg för att lättare kunna kombinera olika åtgärder och uppnå bästa möjliga resultat. En bra början är att se vad uppslagsboken har att säga.

12.1 Olika synsätt på strategier

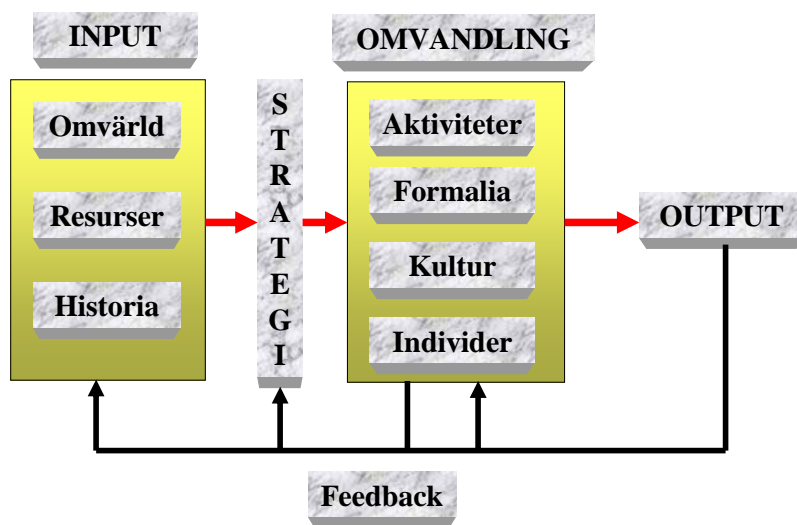
Aktivitetsstrukturer

Enligt Nationalencyklopedin utgörs strategier av övergripande, generella aktivitetsstrukturer som sträcker sig över ett längre tidsperspektiv. Innehållet i strategin bestäms av organisationens relation till omgivningen. Sedan 1970-talet används ibland begreppet strategisk process, enligt vilket strategier betraktas som framväxande snarare än som planerade.

Detta ger en bild av vad strategier är för något men det underlättar inte tankeprocessen. Andra sätt att betrakta strategier behövs också.

Strategier är en del av helheten

Ett annat sätt att beskriva strategier är att utgå från följande modell som säger att strategier är en del av helheten (Gill 2003):



Figur 12.1 Gills strategimodell

Skattadministrationens möjlighet att verka effektivt är beroende av en mängd orsaker. Det finns faktorer i omvärlden som måste beaktas (formella och informella), tillgängliga resurser påverkar givetvis vad som görs. Även administrationens historia har en påverkan, det handlar om tidigare erfarenheter av lyckade och misslyckade aktiviteter samt utvecklingen av normer och värderingar. Strategierna syftar till att uppnå målen. För att göra detta omvandlas det som kallas input genom en process som påverkas av fyra komponenter. Olika aktiviteter utförs som påverkas av regelverket (formellt) men också av den rådande kulturen (informellt). Aktiviteterna utförs av individer och deras antal, skicklighet, engagemang och värderingar påverkar processen. Allt detta resulterar i en output som sedan i sin tur ger feedback till tidigare steg i processen.

Poängen med denna modell är att den visar på att administrationens framgång är beroende av överensstämmelsen mellan de olika delarna i modellen. Störst framgång uppnås när strategierna dels är anpassade efter omvärlden, resurserna och historien och dels anpassade efter output. Även omvandlingsprocessen måste passa strategierna och de fyra olika komponenterna i omvandlingsprocessen måste ha en överensstämmelse sinsemellan. När det finns en brist på överensstämmelse i någon av dessa avseende kommer organisationens framgång att bli mindre.

Helhetssyn är bra men strategier kan även belysas från andra vinklar.

Det handlar om komplexa system

Som framgått tidigare är det en mängd komplicerade faktorer som styr skattebetalarnas beteenden. Att påverka dessa beteenden är därmed också synnerligen komplicerat. En skatteadministration verkar i en komplex och ständigt föränderlig miljö. Det handlar om komplexa system som kännetecknas av följande (Jervis 2003).

- *Resultatet kan inte förutsägas utifrån en enskild handling.* Effekten av en åtgärd beror ofta på effekten av andra. Kombinationer skapar andra effekter än varje enskild åtgärd för sig.
- *Strategierna är beroende av andras strategier.* Komplexiteten ökar om man beaktar sambandet mellan olika aktörers strategier. Den ena aktören reagerar på den andres strategi och förändrar sin egen. Aktörerna försöker också förutsäga motpartens strategi och anpassa sin egen därefter. Denna interaktion är viktig att ha i åtanke, annars är det lätt att hamna fel. Ett exempel kan hämtas från Vietnamkriget; USA slutade med att patrullera en del av fiendens underhållslinjer när användningen minskade. Detta ledde endast till att fienden ökade användningen av just dessa linjer.
- *Åtgärder förändrar omgivningen.* Initiala åtgärder och resultat kan förändra senare resultat med en dynamik som förändras över tiden. Detta kan inte endast förklaras med hjälp av orsak och verkan. Eftersom åtgärderna förändrar miljön i vilken man verkar kommer en åtgärd, identisk med en tidigare åtgärd, inte att ge exakt samma resultat igen. Detta var något Hitler missade 1939. Han hade erfarenheter från Münchenmötet som visade att de allierade var eftergivna (man gav upp Österrike). Hitler trodde därför att de allierade skulle vara lika eftergivna när det gällde Polen. De allierade hade emellertid ändrat sitt beteende på grund av Hitlers beteende och andra världskriget blev ett faktum.

Detta är ett vanligt misstag, att man utgår ifrån den värld man kan observera och sedan planerar sina åtgärder utifrån denna bild. Man missar att ens eget agerande påverkar omgivningen och skapar förändrade förutsättningar för de planerade åtgärderna. Följande exempel beskriver detta.

Under 1930-talet var Japan bekymrade över sin egen säkerhet och tillgång på råvaror från utlandet. För att förebygga problemen invaderade man Manchuriet, startade krig mot Kina och invaderade Indokina. Varje åtgärd skapade motstånd som gjorde nästa åtgärd nödvändig. Åtgärderna ledde slutligen till USA:s oljeembargo. Detta medförde att Japan attackerade Pearl Harbour och USA med känt resultat. Japans ursprungliga vilja att öka sin säkerhet hade lett fram till just den situation de ville undvika, ett krig med väst.

Komplexa system definieras ofta utifrån att det finns ett stort antal liknande men självständiga aktörer som interagerar och som därmed också förändrar den miljö i vilken de verkar (Valle 2000).

Managementlitteraturen har alltmer börjat studera komplexa system för att lära sig hantera en komplicerad omvärld (Lissack 1996). Utgångspunkten är att omvärlden är så pass komplicerad att det inte går att göra exakta förutsägelser eller att förstå alla detaljer. Det går däremot att få en övergripande bild och förståelse genom att studera mönster.

Om förändringar i omvärlden inte går att förutsäga är en detaljerad långsiktig planering meningslös. Detta ställer krav på strategierna och hur strategier genomförs. Strategier handlar om att kontrollera en organisations agerande så att önskade mål uppfylls. Det kan bara göras genom en ständig omvärldsbevakning och utvärdering för att upptäcka förändringar och förändra planerade åtgärder.

Detta ligger i linje med Dwight D Eisenhowers berömda uttryck: ”plans are nothing, but planning is everything”. En plan blir föråldrad i samma ögonblick den har färdigställts. Att planera är något som måste pågå kontinuerligt.

Från ett managementperspektiv (Lissack 1996) handlar det om att skapa anpassningsbara organisationer med flexibla strukturer som optimerar möjligheter till ständigt lärande.

Den fascinerande treenigheten

Den kände militärstrategen Carl von Clausewitz (1780-1831) hade uppskattat liknelsen med komplexa system eftersom hans tänkande gick i samma banor. Han använde sig av en liknelse som utgick ifrån ett känt vetenskapligt faktum. Om man sätter en pendel (av järn) i svängning mellan tre magneter kommer pendeln att röra sig ickelinjärt, det vill säga kaotiskt, och kommer aldrig att upprepa samma rörelsemönster (detta kallas för den fascinerande treenigheten).

I liknelsen utgörs de tre magneterna av tre olika typer av krafter; irrationella krafter (känslor), icke-rationella krafter (påverkan av slumpen utan mänsklig inblandning) och rationella krafter (förnuftsmässig kalkylering). Pendeln är teorierna eller strategierna. Strategierna påverkas aldrig endast av en kraft utan av den samlade interaktionen

mellan dem som dessutom hela tiden förändras. En strategi som förnekar eller förminsakar betydelsen av någon av dessa krafter kommer att misslyckas.

Istället för krafter liknas magneterna ibland vid folket, armén och staten. Om armén byts ut mot skatteadministrationen så fungerar liknelsen även på det sättet.

12.2 Slutsatser

På en övergripande nivå är strategi konsten att planera och genomföra aktiviteter så att de leder till uppfyllandet av önskvärda mål. Ovanstående pekar också på att strategier och strategiskt tänkande består av följande delar.

- *Kunskap.* Grunden för att fatta bra beslut är alltid kunskap om det som beslutet gäller. Utan kunskap blir det inte bra beslut.
- *Helhetsyn.* Det är viktigt att se till helheten och att varje del påverkar helheten liksom att helheten påverkar varje del.
- *Medvetenhet om interaktivitet.* En åtgärd kan påverka andra aktörers agerande som gör åtgärden meningslös eller felaktig. Åtgärden kan också påverka miljön vilket förändrar förutsättningarna för att genomföra åtgärden.
- *Långsiktigt tänkande.* Det handlar om att tänka flera drag framåt och vara beredd på vad som kan hända. Även om detaljer inte går att förutsäga är det möjligt att upptäcka mönster.
- *Flexibilitet.* Gårdagens framgång är morgondagens fall. Den föränderliga omvärlden ställer krav på flexibilitet och snabba förändringar av planerade åtgärder. Detta förutsätter en god kunskap om omvärlden och åtgärdernas effekter.

Never doubt that a small group of thoughtful, committed citizens can change the world; indeed, it is the only thing that ever has.

Margaret Mead

13 Samlade slutsatser

Det är av stor betydelse för en skatteadministration att förstå vilken stor inverkan normer och moral har på beteendet. För att uppnå en frivillig medverkan går det inte att förlita sig på avskräckande metoder som kontroll och straff. Detta betyder dock inte att kontroll och straff skulle vara av mindre värde, tvärtom har de en helt avgörande betydelse. Betydelsen ligger dock inte i deras avskräckande funktion utan att de kan stärka och stödja befintliga normer.

Människor gör som andra människor gör. Kontroll och straff kan bidra till att övertyga människor om att andra följer regler. Det är normerna som styr men det är kontroll och straff som ser till att normerna upprätthålls.

Både kontroll och straff är dock tveeggade svärd. Hanterade på rätt sätt bidrar de i hög grad till en frivillig medverkan, hanterade på fel sätt leder de till ett ökat fusk genom att reducera den egna övertygelsen eller genom att framkalla trotsreaktioner.

Moral, i betydelsen biologiskt nedärvda och socialt inlärd normer, är underskattad som en förklarande komponent när det gäller beteende. Därför är moral också underskattat när det gäller att påverka beteendet.

Beteendet kan påverkas genom kampanjer men också genom allt som en myndighet gör i den dagliga verksamheten. Bemötande, attityder, broschyrer, blanketter, vad som kontrolleras, handläggningstider och en hel del annat påverkar skattebetalarnas beteende och därmed också skattefelet. Det betyder också att alla som arbetar inom Skatteverket kan påverka skattefelet.

Betydelsen av information och service bör inte underskattas. Att underlätta genom en god service och enkla regler bidrar inte endast till att bibehålla de ärliga utan det kan också bidra till att oärliga blir ärliga. Förutom risk för upptäckt medför fusk kostnader för att dölja vad som pågår, för dubbla redovisningar och besväret att hela tiden titta sig över axeln ifall myndigheten står där och undrar. Om fusk medför mer krångel och besvär än att göra rätt för sig kan beteendet påverkas. Det ska vara lätt att göra rätt.

Information och service kan, förutom att underlätta för de som vill göra rätt för sig, öka förtroendet för skatteadministrationen, minska krånglet och minska värdet av bortförklaringar till fusk. Detta sammantaget kan medföra att fler vill göra rätt för sig.

De flesta skatteadministrationer arbetar ambitiöst och frenetiskt med att försöka hitta de som fuskar. Detta är ett nödvändigt och vällovt arbete men det finns en risk att skatteadministrationens hela fokus hamnar på fuskarna. De blir utgångspunkten för allt som skatteadministrationen gör. Det är då lätt att drabbas av ett misstroende mot skattebetalare och hamna i situationer där man utgår ifrån att alla fuskar eller försöker fuska. Man glömmer att fuskarna är en minoritet.

Ett helt annat synsätt inträder om man sätter de ärliga skattebetalarna i centrum. De ärliga bör vara utgångspunkten för allt som görs utan att fuskarna glöms bort. De ärliga skattebetalarna kräver att skatteadministrationen vidtar åtgärder för att motarbeta och hitta fuskare. Arbetet utförs på deras uppdrag. Med detta synsätt får verksamheten ett annat fokus som bygger på en vilja att samarbeta med skattebetalarna.

Det probleminriktade arbetssättet är lockande. Detta innebär att man fokuserar på att lösa ett visst eller vissa problem istället för att fråga sig ”vad ska vi kontrollera i år?”. Behovet av kunskap blir då också mycket tydligt. För att kunna lösa ett problem måste man förstå dess omfattning och karaktär. Anta att 10 % av skattebetalarna gör fel inom riskområde A och att felen i huvudsak är avsiktliga, anta vidare att 80 % av skattebetalarna gör fel inom riskområde B och att felen i huvudsak är oavsiktliga. Det behövs helt olika strategier för de båda riskområdena. Kunskapen om felens omfattning och natur är helt nödvändig för att kunna välja rätt åtgärder.

Traditionellt har skatteadministrationens verktyg i huvudsak beskrivits som kontroll och service. Dessutom brukar systemändringar nämnas som till exempel ändrad lagstiftning, införande av kontrolluppgifter och liknande men det är frågor som skatteadministrationen inte råder över själv.

En tydlig slutsats är att en skatteadministration har betydligt fler strängar att spela på. Det krävs dock kunskap och färdighet för att spelet ska ge upphov till harmoniska toner istället för en bedrövlig kakofoni. Det räcker inte att verktygen finns till hands och används, de måste också användas på rätt sätt och vid rätt tillfälle. Kontroll bör inte ses som *ett* verktyg utan kontrollen kan användas på olika sätt för att uppnå olika syften. Att påverka normer och attityder är varken kontroll eller service men en av de viktigaste uppgifterna för en skatteadministration. Sådant arbete kan också integreras med annat arbete genom att broschyrer, blanketter, beslut och liknande utformas mot bakgrund av deras normpåverkande funktion. Att skriva brev till skattebetalare med information om regler eller om kontroll är också en aktivitet som kan byggas ut väsentligt.

På en övergripande nivå kan en generell strategi se ut enligt följande.

- Grunden måste alltid vara *kunskap*. Lite kunskap kan vara vilseledande men tillräckligt med kunskap kan ge en insikt som gör det möjligt att förstå en mängd situationer. Kunskaper behövs om orsaker till fel och beteenden samt om effekterna av olika åtgärder.
- Strategin bör gå ut på att lösa vissa identifierade *problem*. Strategin ska inte vara låst till ett eller vissa verktyg utan syftet måste vara att problemen ska lösas med hjälp av de mest lämpliga verktygen.
- En viktig utgångspunkt är att *normer och moral* är avgörande för beteendet liksom att kontroll och straff kan upprätthålla normer men endast i begränsad utsträckning vara avskräckande. Grunden för beteendet är vad andra gör. Skatteverket ska därför se till att *alla andra gör rätt för sig*.

- En förutsättning för att detta ska lyckas är att det finns ett högt *förtroende* för Skatteverket.

En helhetssyn är viktig men det är också viktigt att se de olika delarna och hur dessa hänger ihop.

En strategi blir inte framgångsrik om den inte genomförs som det var tänkt. Mål och strategier styr organisationers beteende i liten utsträckning. Det som betyder mest är hur organisationen och medarbetarna blir uppföljda och bedömda.

En intressant slutsats från avsnittet om kontrollen är att nivån på kontrollfrekvensen inte har något samband med den allmänpreventiva effekten. Det betyder inte att kontrollfrekvensen är ointressant eller att den inte ska mätas. Det betyder att den allmänpreventiva effekten måste bedömas utifrån andra faktorer som till exempel förtroende och bemötande.

Det är viktigt att inte endast fokusera på mål som är enkla att mäta. Det finns då en risk att vi låter debatten handla om kortsiktigt mätbara kvantitativa aspekter istället för att diskutera frågor om etiskt förhållningssätt, normer och förtroende. Vi måste även tillåta oss att använda omätbara värden. Det är dessa som verkligen betyder något.

Referenser

- Allingham, M., G., Sandmo, A. 1972, *Income Tax Evasion: A theoretical Analysis*. University of Pennsylvania, Philadelphia, USA and The Norwegian School of Economics and Business Administration, Bergen, Norway.
- Alm, J., McClelland, G. H., Schulze, W. D. 1992, Why do people pay taxes? *Journal of Public Economics* 48, North-Holland.
- Andersson, P. 2001, Betydelsen av psykologiska och sociala faktorer för ekonomiskt beteende. *Ekonomisk Debatt*, årg 29, nr 8.
- Andréasson, D., Gårdlund, A. 2002, *Fondsparares beteende*. Företagsekonomiska institutionen, Stockholms Universitet.
- Andreoni, J., Erard, B., Feinstein, J. 1998, Tax Compliance. *Journal of Economic Literature*, Vol XXXVI, june 1998, pp 818-860.
- Appelgren, L. 2002, Material från föreläsning vid Linköping International Conference on Economic Crime om "Optimum Use of Limited Audit Resources", 25-27 August, University of Linköping.
- Braithwaite, J. 2003, *Large Business and the Compliance Model*. From: *Taxing Democracy – Understanding Tax Avoidance and Evasion*, edited by V. Braithwaite. Ashgate, England.
- Braithwaite, V. 2003, *Tax system integrity and compliance: The democratic management of the tax system*. From: *Taxing Democracy – Understanding Tax Avoidance and Evasion*, edited by V. Braithwaite. Ashgate, England.
- Braithwaite, V., Schneider, F., Reinhart, M., Murphy, K. 2003, *Charting the Shoals of the Cash Economy*. From: *Taxing Democracy – Understanding Tax Avoidance and Evasion*, edited by V. Braithwaite. Ashgate, England.
- Braithwaite, V., Job, J., 2003, *The Theoretical Base for The ATO Compliance Model*. Centre for Tax System Integrity, The Australian National University. Research Note 5.
- BRÅ Rapport 2003:1, *Förebygga ekobrott – Behov och metoder*. Brottsförebyggande Rådet, Stockholm.
- BRÅ, 2003, *Attityder till ekonomisk brottslighet 1988 och 2001 – Resultat av en enkätundersökning*, Brottsförebyggande Rådet, Stockholm.
- BRÅ, 2003:3, *Skattefifflare och tjuvar – En studie av sociala förhållanden och brottsbelastning hos två grupper av lagförda gärningsmän*. Brottsförebyggande Rådet, Stockholm.
- Bruce, S. 1999, *Sociology: A Very Short Introduction*. Oxford University Press Inc. New York.

- Cialdini, R. B., 1989, *Social Motivations to Comply: Norms, Values, and Principles. Taxpayer Compliance*, Vol 2, Edited by Roth, J. A., Scholz, J. T. University of Pennsylvania.
- Cialdini, R. B. 1996, *Activating and Aligning Two Kinds of Norms in Persuasive Communications*. *Journal of Interpretation Research*, Vol 1, No 1.
<http://www.journalofinterpretationresearch.org/issues/v1n1/article1.html>
- Cialdini, R. B. 2001, *Influence Science and Practice*, 4th ed., Allyn & Bacon, Boston.
- Cosmides, L., Tooby, J. *Evolutionary Psychology: A Primer*. Center for Evolutionary Psychology, University of California.
<http://www.psych.ucsb.edu/research/cep/primer.html>
- Damasio, A., R., 2003, *Descartes Misstag*. Bokförlaget Natur och Kultur, Stockholm.
- DN, 2002, *Samarbete kräver straff*. *Dagens Nyheter*, Vetenskapsredaktionen, 9 februari.
- DN, 2003, *Apor gör uppror mot orättvisor*. *Dagens Nyheter*, Vetenskapsredaktionen, 28 september.
- DN, 2004, *Laglydig för att slippa skämmas*. *Dagens Nyheter*, Insidanredaktionen, 12 januari.
- Edlund, J., Åberg, R. 2001, *Social Norms and Tax Compliance? Uppsats från konferens i Stockholm, "International Mobility of Tax Bases"*.
- Ekman, G. 2003, *Några drag i den svenska skatteförvaltningens utveckling. Ur Deklarationen 100 år och andra tillbakablickar*, Riksskatteverket, Stockholm.
- Fehr, E., Gächter S. 1999, *Cooperation and Punishment in Public Goods Experiments*. Institute for Empirical Research in Economics, University of Zurich.
- Feld, L. P., Frey, B. S., 2004, *Illegal, Immoral, Fattening or What? How Deterrence and Responsive Regulation shape Tax Morale*. Philipps University of Marburg, University of Zurich.
- Feld, L., P., Frey, B., S. 2002, *Deterrence and Tax Morale: How Tax Administrations and Taxpayers Interact*. University of Zurich. <http://www.wiwi.uni-marburg.de/Lehrstuehle/VWL/FiWi/f2/Forschung/Arbeitspapiere/TaxOECD.pdf>
- Felkins, L. 1999, *A Rational Justification for Ethical Behaviour*.
<http://www.magnolia.net/~leonf/common/moral3.html>
- Frey, B. S., Jegen, R. 2000, *Motivation Crowding Theory: A Survey of Empirical Evidence*. Institute for Empirical Research in Economics, University of Zurich. Working paper no 49.

Gill, J. B. S. 2003, The Nuts and Bolts of Revenue Administration Reform. The World Bank.<http://www1.worldbank.org/publicsector/tax/NutsBolts.pdf>

Harbaugh, R. 2002, Skill Reputation, Prospect Theory and Regret Theory. Claremont Colleges Working paper No 2002-03. Social Science Research Network Electronic Library. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=311409

IFS, 2003, Tillväxt kräver legalt kapital. Opublicerat. Internationella företagarföreningen i Sverige.

James, S., Hasseldine, J., Hite, P. & Toumi M. 2001, Developing a Tax Compliance Strategy for Revenue Services. International Bureau of Fiscal Documentation, Bulletin April 2001 s 158-164.

Jervis, R. 2003, Complex Systems: The Role of Interactions. <http://www.ndu.edu/inss/books/books%20-%201998/Complexity,%20Global%20Politics%20and%20Nat'l%20Sec%20-%20Sept%2098/ch03.html>

Kagan, R. 1989, On the Visibility of Income Tax Law Violations. Taxpayer Compliance, Vol 2, Edited by Roth, J. A., Scholz, J. T. University of Pennsylvania.

Karlsson, J. 1994, Straff, behandling eller rehabilitering? Humanistiska fakulteten, Åbo Akademi.

Kidder, R., McEwen, C. 1989, Taxpaying Behaviour in Social Context: A Tentative Typology of Tax Compliance and Noncompliance. Taxpayer Compliance, Vol 2, Edited by Roth, J. A., Scholz, J. T. University of Pennsylvania.

Kolm, A-S., Larsen, B. 2004, Does tax evasion affect unemployment and educational choice? IFAU – Institute for Labour Market Policy Evaluation, Uppsala. Working paper no 2004:4.

Korsell, L. 2002, Skatt, risk och brott. Expertrapport 3 till skattebasutredningen, SOU 2002:47.

Korsell, L. E., 2003, Straff och självreglering – en strategi för reglering och kontroll av ekobrott. Manus till förtroendekommissionen.

Korsell, L. E., Nilsson, M. 2003, En strategi för att förebygga ekobrott. BRÅ Rapport 2003:10, Förebyggande metoder mot ekobrott – En antologi, redaktör: Korsell, L. E. Brottsförebyggande Rådet, Stockholm.

Korsell, L. E., Nilsson, M., 2003, Att förebygga fel och fusk – Metoder för reglering och kontroll. Norstedts Juridik, Stockholm.

Kurtén, T. Vad betyder det att skattefusk är orätt? RAMP-materialet och en diskussion kring rätt och moral. <http://www.abo.fi/fak/hf/filosofi/Research/Larm/moralratt.html>

Lappalainen, T. 1993, Maffia. Fisher & Co, Stockholm.

- Larsson, M. 2003, Straffvärde – och särskilt om straffvärdebedömningen vid misshandel och stöld. Juridiska fakulteten, Lunds Universitet.
- Lederman, L. 2003 a, Tax Compliance and the Reformed IRS. George Mason University, School of Law, Law and Economics Working Paper Series, Research Paper no 03-13 and The University of Texas, School of Law, Public Law & Legal Theory Research Paper Series, Research Paper No 50. <http://ssrn.com/abstract=391134>
- Lederman, L. 2003 b, The Interplay Between Norms and Enforcement in Tax Compliance. George Mason University, School of Law, Law and Economics Working Paper Series, Research Paper no 03-12 and The University of Texas, School of Law, Public Law & Legal Theory Research Paper Series, Research Paper No 49. http://papers.ssrn.com/sol3/delivery.cfm/SSRN_ID391133_code030328570.pdf?abstractid=391133
- Lindbäck, A. 1997, Hushållens beteende – incitament och sociala normer. Ekonomisk Debatt, årg 25, nr 5.
- Lissack, M., R. 1996, Chaos and Complexity – What does that have to do with management? Research Associate, Henley Management College, UK.
- Mååg, C., Sunehag, L. 2003, Myndigheter och attitydförändrande kampanjer. Linköpings Universitet, Linköping. <http://www.ep.liu.se/exjobb/eki/2003/ep/005/exjobb.pdf>
- Malmer, H. 2002, Tankar om ändring i skattebrottslagen och reglerna om skattetillägg. Opublicerat.
- Malmer, H. 2003, Granskningen av inkomstdeklarationer under 100 år. Ur Deklarationen 100 år och andra tillbakablickar, Riksskatteverket, Stockholm.
- McKerchar, M. Understanding and predicting taxpayers' behavioural responses to actions by tax administrations. <http://www.oecd.org/dataoecd/9/49/2789937.pdf>
- Minnesota Department of Revenue 1994, The Minnesota Income Tax Compliance Experiment. http://www.taxes.state.mn.us/taxes/legal_policy/research_reports/content/complnce.pdf
- Molander, P. 1997, Kommentarer till Tullberg. Ekonomisk Debatt, årg 25, nr 5.
- Murphy, M. 2003, "Trust me, I'm the taxman": The role of trust in nurturing compliance (draft). Centre for Tax System Integrity, The Australian National University. <http://ctsi.anu.edu.au/UP.Murphy.trustme.pdf>
- Nielsen, D-E. 2003, Servicetrappan – Tull och näringsliv i partnerskap för brottsförebyggande insatser. BRÅ Rapport 2003:10, Förebyggande metoder mot ekobrott – En antologi, redaktör: Korsell, L. E. Brottsförebyggande Rådet, Stockholm.

OECD, 2004, Managing and improving tax compliance. Draft, Guidance Note. Centre for Tax Policy and Administration.

Pedersen, S. 2004, Sort arbejde i Danmark, Norge, Sverige, Tyskland og Storbritannien, Rockwoolfondens forskningsenehed.

Riksskatteverket, 2000, Utredningsformen revision och produktivitet – sammanställning och analys av statistik. Opublicerat.

Rothstein, B. 2003, Sociala fällor och tillitens problem. SNS Förlag, Kristianstad.

Rothstein, B. 2004, Föreläsning i Växjö 2004-05-11 om ämnet ” Vad säger forskningen om kopplingen mellan myndigheternas sätt att sköta sin verksamhet och normbildningen i samhället?”

RRV 1998:28, Svart arbete 2 – Omfattning. Riksrevisionsverket, Stockholm.

RSV 186, 1999, Kontrollpolicy och Kommentarer till RSV-koncernens kontrollpolicy. Riksskatteverket, Solna.

RSV Rapport 1983:1, Skatter och skattekontroll – Förutsättningar för en effektiv kontrollverksamhet. Riksskatteverket, Solna.

RSV Rapport 1983:2, Skatter och skattekontroll – Förutsättningar för en effektiv kontrollverksamhet, Sammandrag. Riksskatteverket, Solna.

RSV Rapport 1998:3, Skattefel och skattefusk – En utvärdering av skattekontrollen 1992 – 1997. Riksskatteverket, Solna.

RSV Rapport 2000:2, Service och kontroll – En fördjupad analys av skattebetalarnas attityder och värderingar. Riksskatteverket, Solna.

RSV Rapport 2001:1, Om gratislotter och preventiv effekt – En utvärdering baserad på de skattskyldigas avdrag för övriga kostnader under inkomst av tjänst och skattemyndigheternas kontroll av detta avdrag. Riksskatteverket, Solna.

RSV Rapport 2002:12 Företagens synpunkter på skattesystemet, skattefusket och myndigheternas kontroll – Resultat från en riksomfattande undersökning våren 2002. Riksskatteverket, Solna.

RSV Rapport 2002:14 Om tillämpningen av skattetillägg och skattekontrollens preventiva effekt. Riksskatteverket, Solna.

RSV Rapport 2003:1 Allmänhetens synpunkter på skattemyndighetens sätt att arbeta – Resultat från en riksomfattande undersökning hösten 2002. Riksskatteverket, Solna.

RSV Rapport 2003:2 Allmänhetens synpunkter på skattesystemet, skattefusket och myndigheternas kontroll – Resultat från en riksomfattande undersökning oktober-november 2002. Riksskatteverket, Solna.

- RSV, 2002, Skatteeconomiskt meddelande nr 24. Uppföljning av kontroll av utlandsregistrerade aktiefonder. Riksskatteverket, Solna.
- RSV, 2003, Skatteeconomiskt meddelande nr 33. Beslut under risk och osäkerhet. Kan Prospect Theory tillföra något i riskvärderingen? Riksskatteverket, Solna.
- Sandberg, A. 1999, Ett spel om moral och evolution.
<http://www.nada.kth.se/~asa/Texts/moral.html>
- Schaub, G. 2001, Deterrence, Compellence and Prospect Theory. University of Pittsburgh.
- Schneider, F., Braithwaite, V., Reinhart, M. 2001, Individual Behaviour in Australias Shadow Economy: Facts, Empirical Findings and some Mysteries. Centre for Tax System Integrity, The Australian National University. Working paper no 19.
<http://ctsi.anu.edu.au/WP19.pdf>
- Sherman, L. W. Domestic Violence and Defiance Theory: Understanding Why Arrest Can Backfire. <http://www.aic.gov.au/publications/aust-violence-2/sherman.pdf>
- Skattestatistisk årsbok 2003. RSV 152 utgåva 6, Riksskatteverket, Solna.
- SKV Rapport 2004:5, Våra attityder och Viljan att göra rätt för sig. Skatteverket, Solna.
- SOU 2002:47, Våra skatter? Betänkande från Skattebasutredningen. Fritzes, Stockholm.
- Sour, D. L. 2001, An Analysis of Tax Compliance for the Mexican Case. Irving B Harris School of Public Policy, Chicago.
- Stiftelsen Frieschsenteret for samfunnsøkonomisk forskning 2002, Svart arbeid fra 1980 til 2001.
- Sun Tzu, The Art of War. Sterling Publishing Company Inc 1990.
- Tännsjö, T. 2000, Grundbok i normative etik. Thales, Stockholm.
- Taylor, N. 2001 a, Understanding Taxpayer Attitudes Through Understanding Taxpayer Identities. Centre for Tax System Integrity, The Australian National University. Working paper no 14. <http://ctsi.anu.edu.au/WP14.pdf>
- Taylor, N. 2001 b, Taxpayer Who Complain About Paying Tax: What Differentiates Those Who Complain From Those Who Don't. Centre for Tax System Integrity, The Australian National University. Working paper no 9. <http://ctsi.anu.edu.au/WP9.pdf>
- Torgler, B. Tax Morale and Tax Compliance: International Comparisons, Inter-temporal Aspects, and Tax Simplicity. University of Basel.

- Tullberg, J. Etiska normer och agerande i ett ekonomiskt experiment.
<http://www.tullberg.org/Papers/Thesis4.pdf>
- Tullberg, J. Moral Compliance and the Concealed Charm of Prudence.
<http://www.tullberg.org/Papers/Thesis3.pdf>
- Tullberg, J. Replik om evolutionens konsekvenser för etiken. Filosofisk tidskrift, årg 18, nr 2, s 46-56.
- Tyler, T. R., 2001, Trust and Law-Abidingness: A Proactive Model of Social Regulation. Centre for Tax System Integrity, The Australian National University. Working paper no 16. <http://ctsi.anu.edu.au/WP16.pdf>
- University of Arkansas, 2003, The dog ate my W2: Why taxpayers refuse refunds. News releases, April 10.
http://advancement.uark.edu/news/NEWS_ARCHIVES/APR03/DOG.html
- Valle, V. 2000, Chaos, Complexity and Deterrence. National War College.
<http://www.ndu.edu/library/n2/n005605j.pdf>
- Viby Mogensen, G. 2003, Den samlede underdeklaration i Danmark. Rockwoolfondens forskningsenhet. <http://www.rff.dk/nyhedsb/jun2003.pdf>
- Webley, P. 2002, Tax Compliance. Chapter from Economic Crime presented at Linköping International Conference on Economic Crime 2002.
- Wennergren, U. K. 2003, Om attitydförändring i statlig förvaltning. Opublicerat.
- Wenzel, M. 2001 a, Misperception of Social Norms about Tax Compliance. Centre for Tax System Integrity, The Australian National University. Working paper no 7 & 8.
<http://ctsi.anu.edu.au/WP7.pdf> , <http://ctsi.anu.edu.au/WP8.pdf>
- Wenzel, M. 2001 b, Principles of Procedural Fairness in Reminder Letters and Awareness of Entitlements: A Prestudy. Centre for Tax System Integrity, The Australian National University. Working paper no 10. <http://ctsi.anu.edu.au/WP10.pdf>
- Wenzel, M. 2002 a, An Analysis of Norm Processes in Tax Compliance. Centre for Tax System Integrity, The Australian National University. Working paper no 33.
<http://ctsi.anu.edu.au/WP33.pdf>
- Wenzel, M. 2002 b, Dilemmas of Cooperation and Compliance: Identity, Justice and Norms. Australian National University, Canberra Australia.
<http://www.ifbf.unizh.ch/orga/downloads/EGOS2002/Wenzel.pdf>
- Wright, S. 2003, Enabling for Compliance. Inland Revenue, UK.
- Zak, P. 2003, The Neurobiology of Trust. Corante Tech News, August 11, 2003.
<http://www.corante.com/brainwaves/archives/000447.html>