



School of Economics
and Commercial Law
GÖTEBORG UNIVERSITY

Hur formar Skatteverket sina arbetsrutiner för att
uppnå en preventiv effekt mot skattefel?

Kandidatuppsats VT 09

Handledare:

Pernilla Rehnberg

Författare:

Tony Huynh 870520

Kocher Abdul 840219

Lisa Horster 830612

Förord

Det här är en kandidatuppsats inom redovisning som författats vid Handelshögskolan i Göteborg. Uppsatsen kartlägger främst hur Skatteverket lägger upp sitt arbete i syfte att åstadkomma en preventiv effekt.

Vi vill först och främst rikta ett stort tack till våra respondenter på Skatteverket. Utan er hade uppsatsen varit omöjlig att genomföra. Ett särskilt tack riktas till Anders Bertilsson som ställde upp och gav feedback på vårt insamlade material.

Vi vill även tacka vår handledare Pernilla Rehnberg som varit ett stort stöd för oss under arbetets gång. Även Jan Marton har ställt upp med goda råd och gett oss inspiration när allt känts nattsvart.

Göteborg 2009-05-29

Kocher Abdul

Lisa Horster

Tony Huynh

DEFINITIONER

Avhållande motivation: Se ”Preventiv effekt”.

BRÅ: Brottsförebyggande Rådet

Mikroföretag: Företag som sysselsätter färre än tio personer och vars omsättning eller balansomslutning inte överstiger två miljoner euro per år.

Preventiv effekt: Kallas av Skatteverket även för avhållande motivation och syftar på ”skattebetalarnas upplevda risk för upptäckt vid fel och konsekvenserna av en upptäckt”¹.

Servicejouren: Besvarar allmänna frågor ställda genom Skatteverkets hemsida.

Skattefelet: Definieras av Skatteverket som ”skillnaden mellan den skatt som skulle ha blivit fastställd – om alla skattebetalare redovisade alla sina verksamheter och transaktioner korrekt – och den skatt som i praktiken, efter våra kontrollinsatser, fastställs”².

Skatteupplysningen: Besvarar allmänna frågor via telefon.

¹ Skatteverkets årsredovisning 2008

² Skatteverkets årsredovisning 2008

SAMMANFATTNING

**Examensarbete i företagsekonomi, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet,
Redovisning, Kandidatuppsats VT 2009**

Författare: Tony Huynh, Kocher Abdul och Lisa Horster.

Handledare: Pernilla Rehnberg.

Titel: *Hur formar Skatteverket sina arbetsrutiner för att uppnå en preventiv effekt mot skattefel?*

Bakgrund och problembeskrivning: Skatteverket har ställt upp ett antal långsiktiga mål och ett av dessa är att innan år 2012 ha halverat skattefelet i Sverige. Skatteverket har i sitt arbete olika insatser för att försöka uppnå detta mål. Dessa är kontroller, informationsinsatser, attitydpåverkan och systemåtgärder.

Förutom nämnda insatser finns även en annan faktor som spelar in vad gäller inbetalandet, nämligen den så kallade preventiva effekten. Nästan 30 procent av skatteintäkterna uppstår på grund av att skattebetalarna är medvetna om skattekontrollerna och vill undvika att bli upptäckta vid eventuellt skattefusket. Den preventiva effekten fann författarna intressant att kartlägga. Detta intresse mynnade ut i följande frågeställning: *Hur formar Skatteverket sina arbetsrutiner för att uppnå en preventiv effekt mot skattefel?*

Syfte: Syftet med rapporten är att undersöka och kartlägga de arbetsrutiner som Skatteverket utformat för att uppnå en preventiv effekt i sitt arbete.

Avgränsningar: Författarna har i rapporten valt att behandla den preventiva effekten som Skatteverkets aktiviteter resulterar i. Även revisionsplikten tas in som en aspekt som kan komma att påverka Skatteverkets arbetsrutiner vid ett eventuellt slopande av lagen. Undersökningen utförs ifrån Skatteverkets synvinkel och det empiriska materialet har endast inhämtats från Skatteverket. Straff i form av skattetillägg beskrivs bara övergripande i vissa avsnitt då den inverkan dessa har inte redogörs för ingående i rapporten.

Metod: Författarna valde att använda sig av en kvalitativ undersökningsmetod baserad på intervjuer. Metoden är väl lämpad att använda när man vill behandla ett ämne på djupet och samtidigt kunna ta del av de medverkandes personliga åsikter och tankar. Det insamlade empiriska materialet sattes därefter i relation till den teoretiska referensramen som grund för författarnas analys.

Slutsatser: Den preventiva effekten är ett resultat av alla de aktiviteter som Skatteverket utför för att komma till bukt med skattefusket. Särskilda åtgärder som till exempel riskspridningen anser författarna bidra mer till den preventiva effekten.

Förslag till fortsatt forskning: En studie som jämför olika länders skattemyndigheters insatser för att uppnå en preventiv effekt kan göras. En kartläggning av den preventiva effekten kan göras utifrån ett annat perspektiv, till exempel skattebetalarens.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1 Inledning.....	8
1.1 Bakgrundsbeskrivning.....	8
1.2 Problemdiskussion	9
1.3 Problemformulering	10
1.4 Syfte	11
1.5 Avgränsningar	11
2 Metod	12
2.1 Val av metod	12
2.1.1 Kvalitativ eller kvantitativ studie.....	12
2.1.2 Fallstudier	12
2.1.3 Induktion, deduktion och abduktion	13
2.2 Intervjuer	14
2.2.1 Urval av respondenter	14
2.2.2 Intervjustruktur	14
2.2.3 Genomförande av intervjun	15
2.3 Datainsamling.....	15
2.3.1 Sekundärdata och primärdata.....	15
2.3.2 Litteraturundersökning.....	16
2.4 Rapportens giltighet	16
2.4.1 Validitet.....	16
2.4.2 Reliabilitet.....	17
2.4.3 Sammanställning och analys.....	17
3 Teoretisk referensram.....	18
3.1. Preventiv effekt	18
3.1.1 Tidigare utförda studier kring den preventiva effekten	18
3.1.2 Panoptikon	19
3.1.3 Medverkandekartan.....	20
3.2 Skatteverket.....	22
3.2.1 Skatteverkets verksamhet.....	22
3.2.2 Skattefelskartan.....	22
3.2.3 Riskhanteringsmodellen.....	23
3.2.4 Skatteverkets Effektkedja	24

3.2.5 Gratislotter	27
3.3 Revision.....	28
3.3.1 Vad är externrevision?	28
3.3.2 Revisionsplikten.....	28
3.3.3 Skatteverkets remissvar	28
4 Empiri.....	30
4.1 Intervju 1 – Med Anders Bertilsson och Barbro Dahlqvist.....	30
4.1.1 Presentation av respondenterna.....	30
4.1.2 Riskhanteringsmodellen.....	30
4.1.3 Preventiv effekt.....	31
4.1.4 Informationens roll för den preventiva effekten	31
4.1.5 Medias roll för den preventiva effekten.....	31
4.1.6 Om revisionsplikten	32
4.1.7 Revisionspliktens effekt på arbetsrutinerna och åtgärder efter sloandet.....	32
4.2 Intervju 2 - Uppföljningsintervju med Anders Bertilsson.....	33
4.2.1 Planering	33
4.2.2 Preventiv effekt.....	33
4.2.3 Gratislotter	34
4.2.4 Skatterevisorns kontrollbegrepp	34
4.3 Intervju 3 – Intervju med en skatteinformatör	34
4.3.1 Presentation av respondenten.....	34
4.3.2 Information	35
4.3.3 Attitydpåverkan.....	35
4.3.4 Utvärdering av informationsdelen	35
4.3.5 Skatteverkets legitimitet.....	35
4.3.6 Skatteverkets informationskampanjer.....	36
4.3.7 Vägledande åtgärder och straff	36
4.3.8 Gratislotter	36
5 Analys.....	37
5.1 Skatteverkets rutiner och aktiviteter.....	37
5.2 Vilken påverkan har olika rutiner på den preventiva effekten?	39
5.3 Kommer revisionspliktens avskaffande ha en påverkan på den preventiva effektens upprätthållande?	42
6 Slutsatser	44

6.1 Hur utformar Skatteverket sina arbetsrutiner för att uppnå en preventiv effekt på mot skattefel?.....	44
6.2 Förslag till vidare forskning	47

FIGURFÖRTECKNING

Figur 1: Kartläggning av skatteintäkterna.....	19
Figur 2: Medverkandekartan	20
Figur 3: Riskhanteringsmodellen	23
Figur 4: Skatteverkets effektkedja	24

1 Inledning

I detta kapitel presenteras den övergripande bakgrunden till problemställningen. Denna följs sedan av en kort diskussion kring ämnet. Diskussionen mynnar ut i en konkret problemformulering. Även syfte och avgränsningar redogörs för nedan.

1.1 Bakgrundsbeskrivning

Skatteverket har ställt upp ett antal långsiktiga mål och man arbetar kontinuerligt för att uppnå dessa. Ett av målen är att innan år 2012 ha hunnit halvera skattefelet i Sverige³. Med hjälp av de beslut riksdag, landsting och kommuner fattat om olika skatter har man beräknat att den totala skattesumman teoretiskt sett borde bli ca 1 450 miljarder kronor. I praktiken får dock Skatteverket endast in 1 295 miljarder kronor i skatteintäkter. Det föreligger alltså ett skattefel på ungefär 150 miljarder kronor. 22 av dessa miljarder får man in genom sina kontrollåtgärder. Därmed återstår ett skattefel på 133 miljarder kronor som samhället för närvarande går miste om.⁴

Preventiv effekt kan definieras på ett flertal olika sätt beroende på vilken situation det rör eller vad effekten är avsedd att motverka. Författarna har valt att i den här rapporten använda Skatteverkets egen definition. De menar att den preventiva effekten är något som gör att skattskyldiga, på grund av den upplevda risken för upptäckt, undviker att fuska och istället betalar rätt skatt. Skatteverket använder ibland även definitionen avhållande motivation som synonym till preventiv effekt.⁵

Sättet skattemyndigheten arbetar på för att uppnå halveringsmålet är något som till stora delar hålls hemligt med hjälp av skydd från sekretesslagar. Det finns dock olika åtgärder och begrepp som finns tillgängliga i det praktiska arbetet för att minimera skattefelet. Bland annat arbetar man hårt med att utöva en kontroll som kan upptäcka uppsåtliga fel och åtgärda dem. Ett annat hjälpmedel är vägledning som har i syfte att minska problem som beror på att skattebetalarna är dåligt informerade⁶. Vad dessa aktiviteter har gemensamt är att de skapar en preventiv effekt som gör att Skatteverket kan förhindra skattefel i större utsträckning än vad endast den direkta kontrollen kan. Antingen förhindrar den preventiva effekten ett skattefel genom att skapa en rädsla för att bli upptäckt vid en avsiktlig feldeklaration, eller så kan fel i förväg förhindras då omedvetna fel åtgärdas med tillräcklig information.⁷

Det har gjorts kartläggningar av människors attityder till skattebetalande. I undersökningarna delas människor upp i olika grupper utifrån deras villighet och möjlighet att göra rätt för sig. De människor som vill göra rätt för sig men inte vet hur, måste få vägledning för att styras

³ Skatteverkets årsredovisning (2008)

⁴ Skattefelskartan (2007)

⁵ Skatteverkets årsredovisning (2008)

⁶ Skatteverkets årsredovisning (2008)

⁷ Intervju på Skatteverket, Rosenlund Göteborg 28 april (2009)

rätt. De som inte är villiga att betala in den rättmätiga skatt som de är skyldiga måste myndigheterna dock göra ingripanden mot. Olika typer av människor kräver varierande val av åtgärder. De två huvudtyperna av åtgärder är information och kontroll.⁸

Den kontroll som utförs påverkar i stor utsträckning även de individer som inte granskas. Principen bakom fenomenet gestaltas i Jeremy Benthams fängelsemodell där en känsla av att vara övervakad kan göra att människor väljer att inte bryta mot reglerna. Bentham menar att principen bakom modellen är direkt tillämpbar i andra övervakande instanser. Ovissheten i skattebetalarnas fall syftar på att man är medveten om risken för att bli granskad men inte när en eventuell kontroll sker. På grund av viljan att undvika risk väljer man bort handlingar som kan leda till oönskade konsekvenser.⁹

Revisionsplikten vara eller icke vara har flitigt debatterats under de senaste åren. Svenskt Näringsliv tillsatte under år 2005 en utredning som leddes av professorerna Per Thorell och Claes Norberg. Dessa två fann i sin avslutande analys att man inte kan bevisa att den nytta som revisionsplikten medför överstiger den kostnad som den skapar för de berörda företagen.¹⁰ Det senaste betänkandet från regeringen kom ut i april 2008 och ett slutbetänkande är att vänta. Vad som går att utläsa är att revisionsplikten med största sannolikhet i grund och botten kommer att slopas för små och eventuellt även för medelstora aktiebolag.¹¹

Den mest fruktade effekten för skattekontrollen anses av regeringen vara en försämrad redovisningsstandard för de företag som väljer att ej anlita en revisor¹². Skatteverket delar denna uppfattning då de i sitt remissvar till regeringens utredning menar att avsaknaden av en revisor kommer ha en negativ inverkan på skattefelet.¹³

1.2 Problemdiskussion

Den direkta effekten av skattekontrollerna är mätbar i monetära termer. Man kan konstatera att Skatteverket i genomsnitt tjänar in cirka 22 miljarder kronor per år med hjälp av den kontroll som utförs. Det finns dock inget sätt att med stor säkerhet mäta inkomsten som den preventiva effekten inbringar. Även den uträknade storleken på skattefelet i sin helhet anses vara osäker.¹⁴ Den preventiva effekten är svår att mäta och kan därmed upplevas som relativt abstrakt, men Skatteverket använder ändå begreppet i sin planering.¹⁵

I en rapport från år 2002 skriver Skatteverket att de arbetar med den preventiva effekten i sitt kontrollarbete. De beskriver i rapporten sin uppdelning av de bakomliggande orsakerna till att människor i allmänhet betalar skatt. Utifrån en undersökning som de genomfört kan man bland annat urskilja att den största delen betalad skatt sker på frivillig basis av människor som vill göra rätt för sig. Men en betydande del av de inbetalade pengarna inkommer till följd av

⁸ Braithwaite, Valerie – Taxing Democracy (2002)

⁹ Bentham, Jeremy – Panopticon (2002)

¹⁰ Thorell, Per & Norberg, Claes – Revisionsplikten i små aktiebolag (2005)

¹¹ Statens offentliga utredning 2008:32 – Avskaffande av revisionsplikten för små företag (2008)

¹² Statens offentliga utredning 2008:32 – Avskaffande av revisionsplikten för små företag (2008)

¹³ Skatteverket - Avskaffande av revisionsplikten för små företag (SOU 2008:32); remissvar (2008)

¹⁴ Skattefelskartan (2007)

¹⁵ Skatteverkets årsredovisning (2008)

den preventiva effekt som Skatteverkets kontroller medför. Nästan 30 procent av skatteintäkterna uppstår på grund av att skattebetalarna är medvetna om skattekontrollerna och vill undvika att bli upptäckta vid eventuellt skattefusk. Skatteverkets rapport är baserad på undersökningar som genomförts mellan 1998 och 2001.¹⁶

Den preventiva effekten av Skatteverkets verksamhet är intressant att kartlägga eftersom det är relevant för samhällsnyttan och det inte tidigare har gjorts några fallstudier för att undersöka saken i praktiken. Inte heller har kartläggningar av Skatteverkets praktiska arbetsrutiner gjorts i större utsträckning, vilket författarna av denna uppsats tror beror på att många av Skatteverkets aktiviteter är sekretessbelagda. Eftersom begreppet preventiv effekt är ytterst svårt att kvantifiera finns det i princip inga pålitliga mätningar tillgängliga som visar hur mycket skattepengar som inkommer på grund av denna effekt. Med tanke på att begreppet används i Skatteverkets årsredovisning är det intressant att se hur de använder begreppet som ett verktyg i sin verksamhet. Skatteverket menar att rädsla för att bli upptäckt och tillförlitlighet till systemet bidrar till ett ökat skattebetalande¹⁷.

Ytterligare en aspekt som är intressant att väga in i undersökningen, vid sidan av huvudfrågan, är huruvida revisionspliktens avskaffande kommer påverka den preventiva effekten på Skatteverket eller inte. I en intervju utförd av en grupp som tidigare undersökt revisionspliktens vikt för Skatteverket frågade man hur revisionen är kopplad till Skatteverkets arbete. En av respondenterna uttryckte det som att kontrollapparaten består av två ben varav det ena utgörs av Skatteverket och det andra av revisorerna. ”Det går då inte bara att ta bort ett ben utan att ersätta det med ett annat”.¹⁸ Författarna vill därför få en insyn i hur Skatteverket ser på förslaget om en avskaffad revisionsplikt för att undersöka hur stor påverkan revisionspliktens avskaffande kommer ha på Skatteverkets arbetsrutiner och därmed upprätthållandet av den preventiva effekten.

1.3 Problemformulering

Utifrån den bakgrundsbeskrivning och problemdiskussion som har presenterats har en huvudfråga formulerats. För att kunna undersöka den primära frågeställningen på ett mer systematiskt sätt ställdes även ett par underfrågor upp. Den första delfrågan riktar in sig på att identifiera olika arbetsinsatser som Skatteverket har utformat i syftet att minimera skattefelet. Med den andra delfrågan vill författarna undersöka kopplingen mellan olika rutiner och åtgärder från Skatteverkets sida, och den preventiva effekten mot skattefusket. Delfråga tre skiftar fokuset från att undersöka hur den preventiva effekten uppnås i dagsläget, till hur situationen och arbetet kan komma att förändras inom en snar framtid till följd av revisionspliktens avskaffande. Frågorna som författarna har formulerat och ställt upp är följande:

¹⁶ Rapport RSV 2002:14 - Om tillämpningen av skattetillägg och skattekontrollens preventiva effekt (2002)

¹⁷ Skatteverkets årsredovisning (2008)

Rapport RSV 2002:14 - Om tillämpningen av skattetillägg och skattekontrollens preventiva effekt (2002)

¹⁸ Larsson, Lindstedt & Persson - Revisionsplikt - en utredning om eventuella konsekvenser för Skatteverket och revisionsbyråerna vid ett avskaffande. Magisteruppsats från Lunds Universitet (2006)

Hur formar Skatteverket sina arbetsrutiner för att uppnå en preventiv effekt mot skattefelet?

- Hur har Skatteverket utformat sina arbetsrutiner i sin strävan att minimera skattefelet?
- Vilken påverkan har olika rutiner på den preventiva effekten?
- Kommer revisionspliktens avskaffande ha en påverkan på den preventiva effektens upprätthållande?

1.4 Syfte

Syftet med rapporten är att undersöka Skatteverket och se hur de formar sin verksamhet för att uppnå en preventiv effekt mot skattefusk.

1.5 Avgränsningar

Rapporten behandlar den preventiva effekten som Skatteverkets aktiviteter resulterar i. Även revisionspliktens avskaffande tas in som en aspekt som kan komma att påverka rutinerna och den preventiva effekten på Skatteverket, detta är dock inte uppsatsens huvudfokus. Undersökningen utförs ifrån Skatteverkets synvinkel och det empiriska materialet har endast inhämtats från Skatteverket. Skattetillägg och straff nämns övergripande i vissa redogörelser, men undersökningen kommer inte gå närmare in på hur dessa delar bidrar till den preventiva effekten. Uppsatsen avser att behandla endast beskattningsverksamheten hos Skatteverket.

2 Metod

I detta kapitel beskriver författarna vilka forskningsmetoder och ansatser som använts för att undersöka det ämne som rapporten behandlar. Även tillvägagångssättet för datainsamlandet och intervjuerna redogörs för.

2.1 Val av metod

2.1.1 Kvalitativ eller kvantitativ studie

Vid en undersökande forskning kan man som forskare välja mellan att använda sig av en kvantitativ eller en kvalitativ forskningsmetod. Den kvantitativa metoden är ett arbetssätt som lämpar sig bäst för undersökningar som har sin grund i kvantifierbara data. Den information som eftersöks baseras på siffror och mängder som sedan sammanställs för att kunna analyseras. Forskaren sammanfattar ofta sina data med hjälp av olika statistiska metoder och den undersökta populationen är större än vid kvalitativa studier.¹⁹ En kvalitativ studie genomförs ofta med hjälp av djupgående intervjuer och den personliga interaktionen mellan forskaren och undersökningsobjektet har större betydelse för undersökningen. Genom att använda sig av en kvalitativ metod kan man som forskare ge en djupare analys av den undersökta frågan och även ta hänsyn till kvalitativa aspekter som inte framgår i statistiskt material. Den kvalitativa metoden besvarar bättre på frågor som handlar om hur och varför, inte hur mycket eller hur många.²⁰

Det tillvägagångssätt författarna valde för att genomföra undersökningen var en kvalitativ forskningsmetod. Författarna ansåg att det ämne som undersökningen behandlar inte lämpade sig för att undersökas med hjälp av statistiska metoder. En kvantitativ studie på problematiken hade till viss del varit genomförbar, men genom en kvalitativ synvinkel fanns det en möjlighet för författarna att ta del av hur personerna på Skatteverket arbetar med och uppfattar den preventiva effekten. En fördel med att välja den kvalitativa metoden är att man får möjligheten att komma nära in på fenomenet och även få en bra verklighetsförankring.²¹ En nackdel är dock att eftersom populationsurvalet är mindre än vid kvantitativa studier sänks generaliserbarheten i de konklusioner som nås.²²

2.1.2 Fallstudier

Den metod författarna valde att använda för att kunna komma fram till de slutsatser som presenterats var en djup fallstudie av explorativ karaktär. Genom detta förfarandesätt söker man gräva djupt i ett bestämt problemområde för att få information om varför saker och ting förhåller sig som de gör.²³

¹⁹ Nationalencyklopedin: Kvantitativ metod

²⁰ Nationalencyklopedin: Kvalitativ metod

²¹ Merriam, Sharan B – Fallstudien som forskningsmetod (1994)

²² Alvesson, Mats & Skoldberg, Kaj – Tolkning och reflektion (2008)

²³ Solberg Søylen, Klaus & Huber, Stefan – 20 svenska fallstudier för små och medelstora företag (2006)

Med en djup fallstudie kommer man nära det ämne man behandlar, dels genom direkta observationer men även genom att subjektiva faktorer som tankar, känslor och andra observationer tas i beaktning.²⁴ De subjektiva värderingarna har haft särskild betydelse för denna rapport då den syftar till att ta reda på hur man på Skatteverket uppfattar och arbetar med en upplevd effekt. Fokus för fallstudier tenderar att vara vidare än de för experiment och enkätundersökningar. Detta skapar ett bredare nät för att fånga upp information vilket varit bra för undersökningen då den är inriktad på att försöka få en bättre förståelse för ämnet i fråga. Fallstudiemetoden har visat sig särskilt användbar för att ge en "... förståelse av människor och deras handlingar och samspel i de situationer eller miljöer som är relevanta".²⁵

Det finns flera nackdelar med fallstudier och det är viktigt att ständigt ta dessa i beaktning. Att få en rik och omfattande beskrivning och analys av det man undersöker kan i många fall vara omotiverat om man väger det mot de resurser det tar i anspråk. I de fall tid och pengar inte anses vara något hinder löper man ändå risken att rapporten blir för lång och detaljerad. Det är viktigt att inte överdriva eller förenkla faktorer så att de inte riskerar att missleda läsaren. Slutligen bör man se till att egna värderingar och förutfattade meningar inte tar en alltför stor plats i rapporten.²⁶

2.1.3 Induktion, deduktion och abduktion

När man behandlar ett problem utifrån en deduktiv ansats utformar man först och främst det problem som ska undersökas. Sedan tar man fram en teoretisk referensram kring ämnet och samlar in det empiriska materialet i efterhand som sedan analyseras med utgångspunkt i teorin. Med induktiv ansats menas att man utforskar ett fenomen och på egen hand samlar in empiriskt material kring detta fenomen. Teorin utformas sedan utifrån de data som man insamlat och analyserat. De slutsatser som man drar med hjälp av induktion behöver inte stämma. Deduktiva rapporter har ofta som syfte att verifiera teorier, medan induktiva sådana är till för att upptäcka nya teorier.²⁷

Även en tredje forskningsansats som kallas för abduktion finns att tillgå. Metoden har en del drag gemensamt med både induktion och deduktion. Med deduktion utgår man ifrån teorin och med induktion börjar man ifrån empirin. Arbetar man utifrån en abduktiv ansats finns det ingen speciell utgångspunkt och inte heller någon riktning som arbetet måste ske i. Under forskningsprocessen alternerar man med andra ord mellan teori och empiri. Det finns dock en risk att man behöver gå in i efterhand och göra ändringar i både intervjuer och referensramar. Abduktion är den ansats som i praktiken är vanligast vid fallstudiebaserade undersökningar²⁸.

Förfarandesättet för denna undersökning stämde överens med den abduktiva ansatsen. Eftersom ämnet som undersöktes i denna rapport inte hade några väletablerade teorier var insamlandet av en teoretisk referensram problematisk. Istället sammanställdes till stor del den slutgiltiga teoretiska referensramen först efter att det empiriska materialet börjat samlas in. Teoriavsnittet i rapporten utformades med andra ord preliminärt av författarna för att de sedan

²⁴ Solberg Sjøilen, Klaus & Huber, Stefan – 20 svenska fallstudier för små och medelstora företag (2006)

²⁵ Merriam, Sharan B – Fallstudien som forskningsmetod, sid 46 (1994)

²⁶ Merriam, Sharan B – Fallstudien som forskningsmetod (1994)

²⁷ Merriam, Sharan B – Fallstudien som forskningsmetod, sid 72 (1994)

²⁸ Alvesson, Mats & Sköldberg, Kaj – Tolkning och reflektion (2008)

skulle kunna samla in relevant empirisk data och därefter alternerades det mellan de två avsnitten. De funderingar som i slutet av rapporten diskuterats, nådde författarna via ett induktivt tänkande. Med den abduktiva metoden tilläts författarna utgå ifrån en teoretisk referensram samtidigt som de kunde arbeta induktivt för att nå sina slutsatser. På så sätt kunde författarna fokusera på att skapa en djupare förståelse för det ämne de undersökt.

2.2 Intervjuer

2.2.1 Urval av respondenter

Med tanke på den valda frågeställningen var det viktigt att komma i kontakt med personer som hade praktisk erfarenhet av hur man arbetar på Skatteverket och hur den upplevda effekten av arbetet blir. Respondenterna valdes därför ut efter att författarna presenterat sin problemställning för Skatteverket som sedan fick ta ställning till vilka de ansåg var bäst lämpade för att besvara frågorna. Efter en inledande kartläggning av det preventiva arbetet kunde författargruppen urskilja två olika typer av arbetsinsatser på myndigheten. De två sidorna i arbetet att uppnå den preventiva effekten var kontroll och information. Efter att ha hänvisats av Skatteverket till ett par respondenter kunde gruppen snabbt konstatera att personerna var väl insatta inom kontrollområdet och kunde svara på frågor som rörde kontrollområdet. Intervjun genomfördes slutligen med Barbro Dahlqvist, skatterevisor och Anders Bertilsson, planerings- och prioriteringsansvarig för hela västra regionen.

Efter att ha intervjuat två personer med anknytning till skattekontrollen kände författarna att den insamlade empirin rörande Skatteverkets informationsverksamhet var bristfällig. Därför framfördes en förfrågan om att bli hänvisad till en person som regelbundet kommer i kontakt med informationsverksamheten på Skatteverket. Därefter genomfördes en intervju med en skatteinformatör vid namn Magnus Kullenwall.

2.2.2 Intervjustruktur

Vid planeringsfasen och utformningen av intervjuguiden bör man ta ställning till vilken typ av information man vill utvinna av intervjun och därefter utforma sin mall efter ändamålet. Det finns tre olika övergripande strukturformer som man kan utföra sina intervjuer efter. En strukturerad intervju är användbar då man vill kunna jämföra de svar man får mellan olika respondenter. Därför använder man sig oftast av olika kategoriserade frågor och intervjun genomförs på ett kontrollerat sätt. Den ostrukturerade intervjun används då man är ute efter att få en djupgående förståelse för respondentens känslor och tankar kring ett ämne. Semistrukturerade intervjuer utförs när man som forskare och intervjuare har en tydlig riktning och vet vad man söker, men vill få respondentens bild av det. Med denna intervjuform söker man en öppnare dialog med respondenten för att främja en diskussion som kan ge intervjuaren de svar han söker samtidigt som respondenten styrs i rätt riktning under

intervjun.²⁹ Ett problem med ostrukturerade intervjuer att ”de riskerar att ofta tappa fokus på huvudämnet i fråga”³⁰.

Författarna valde att genomföra semistrukturerade intervjuer. Ett antal frågor med varierande detaljnivå ställdes och därefter fick respondenterna fritt tala kring ämnet. På så sätt gavs möjligheten att fånga upp eventuella utelämnade aspekter av frågan samt få en inblick i hur respondenterna upplever det undersökta ämnet. Den semistrukturerade intervjutekniken var nödvändig då författarna sökte öppna intervjuer med diskussioner. Intervjuerna spelades in först efter godkännande av respondenterna. Med en inspelad intervju är det möjligt att gå tillbaka och fånga upp detaljer som kan vara svåra att uppfatta direkt vid intervjutillfället.³¹

2.2.3 Genomförande av intervjun

Innan intervjuerna genomfördes skrevs en övergripande intervjumall med frågor som behandlade den aktuella problemföreställning som ställts upp för rapporten. Den intervjumall som utformades skickades sedan per e-post till respondenterna för att ge dem en möjlighet att sätta sig in i de aktuella ämnen som skulle diskuteras under intervjun. Intervjumallen fick dock anpassas till de olika intervjuerna för att fokusera på de områden som respektive respondent var bekant med. En annan fördel med att i förväg skicka en frågemall var att respondenterna fick möjlighet att gå igenom och eventuellt be om kompletteringar för vissa frågor. Intervjumallen som skickades iväg till respondenterna var dock en förenklad version av den faktiska mall som sedan användes på intervjun. Det kan finnas anledning att inte skicka en hel intervjuguide till respondenterna då man inte vill att de ska känna sig avskräckta inför mötet på grund av antalet frågor som kommer att ställas. Istället skickas övergripande frågor som ger en överblick av intervjuns omfattning men som inte är allt för betungande för mottagaren. En nackdel med att skicka iväg frågorna i förväg är dock att respondenten hinner formulera sina svar i förväg och kan vinkla intervjun till sin fördel.³² Detta var något som rapportförfattarna var tvungna att ta hänsyn vid intervjuns genomförande och i analysen som utfördes i efterhand.

2.3 Datainsamling

2.3.1 Sekundärdata och primärdata

Det finns två typer av data som man kan tillgå vid en forskande undersökning, sekundärdata och primärdata. Sekundärdata är data som samlats in och sammanställts för ett annat syfte än det man själv har. Exempel på sekundära informationskällor kan vara böcker, rapporter och artiklar. Primärdata är data som man själv samlar in för ens eget specifika syfte. Detta kan göras genom olika tillvägagångssätt som exempelvis enkäter, intervjuer, observationer och experiment.³³

²⁹ Mikael Cäker – Metodföreläsning, 25 mars på Handelshögskolan i Göteborg (2009)

³⁰ Sharan B Merriam – Fallstudien som forskningsmetod, sid 88

³¹ Mikael Cäker – Metodföreläsning, 25 mars på Handelshögskolan i Göteborg (2009)

³² Mikael Cäker – Metodföreläsning, 25 mars på Handelshögskolan i Göteborg (2009)

³³ Christensen, Lars et al – Marknadsundersökning – en handbok (2001)

Sekundärdata har fördelen att den är lättillgänglig och det finns ett stort urval av källor att välja mellan. Tidsåtgången för insamlande av sekundära data är mycket mindre jämfört med att göra egna undersökningar för att samla in primärdata. En nackdel med att använda gamla källor är att informationen kan ha hunnit bli inaktuell. Utöver det är det möjligt att all data inte kan användas och att vissa aspekter som man själv undersöker inte tagits med i de existerande källorna. Fördelen med primärdata är att det går att samla in just den information man behöver och kan utforma undersökningarna efter sitt eget behov. Informationen blir då anpassad för det egna syftet och därmed aktuell.³⁴

För denna uppsats valde författarna att använda sig av både sekundära och primära datakällor. Den sekundära informationen användes för att undersöka ämnet på en förberedande nivå. Eftersom dessa källor inte kunde ge svar på alla frågor som ställts upp i uppsatsen genomfördes även intervjuer för att samla in primärdata. Insamlandet skedde vid tre intervjutillfällen med tre olika personer. Det empiriska materialet skickades sedan tillbaka till respondenterna för att se till att all insamlad information var korrekt återgiven.

2.3.2 Litteraturundersökning

När man forskar är det viktigt att vara bekant med tidigare forskning och debatter inom det aktuella området. Med hjälp av en bra litteraturgenomgång kan man lättare planera den empiriska delen av rapporten och upplägget av en ny undersökning.³⁵ En del av den litteratur som undersöktes var metodböcker för att fastställa den struktur som var lämplig för den tänkta undersökningen. Information om Skatteverket och dess aktiviteter hämtades direkt ifrån deras hemsida. De dokument som hämtades var bland annat årsredovisningar, pressreleaser och rapporter.

Den preventiva effekten var ett ämne som refererades till i olika rapporter, dock inte i någon större utsträckning. Det var därför svårt att skapa en bra referensram innan insamlandet av empirin. Med anledning av detta fick den teoretiska referensramen färdigställas först efter intervjuerna. Författarna var medvetna om att objektiviteten i diverse dokument inte alltid behövde vara hög. I remissvaren till revisionspliktens avskaffande kunde författarna hitta tendenser för de olika remissinstanserna att försöka vinkla den givna informationen för att skydda sina egna intressen. Det utgjorde dock inte något hinder eftersom författarna var medvetna om problemet och ständigt övervägde det.

2.4 Rapportens giltighet

2.4.1 Validitet

Validitet kan delas in i inre och yttre validitet. Den inre validiteten behandlar hur man genom en rapport kommunicerar den förståelse man har för ämnet, hur data samlats in, varifrån man fått denna information och hur man analyserat materialet. Det som också är viktigt att tänka på är att man även redogör för vem som intervjuats och varför.

³⁴ Christensen, Lars et al – Marknadsundersökning – en handbok (2001)

³⁵ Merriam, Sharan B – Fallstudien som forskningsmetod, (1994)

Den yttre validiteten handlar om slutsatsernas tillämpbarhet och överförbarhet. I detta fall om den bild som presenteras kan sägas vara generell och gälla för Skatteverket som helhet. Det som är viktigt för den yttre validiteten är att man försöker förklara hur man kommit fram till sina slutsatser genom de resonemang som förs i analysen. På så sätt kan läsaren sedan avgöra huruvida det finns någon slags generaliserbarhet i de resultat som presenteras eller ej. Validiteten i den kvalitativa studien har i denna rapport mycket att göra med hur intervjuerna dokumenteras och den kunskap som redan innehas av författarna. Adekvata tolkningar av det som sägs måste kunna göras för att på ett neutralt sätt presentera Skatteverkets förhållningssätt till problemställningen. Denna neutralitet från författarhåll, ska i så hög grad som möjligt genomsyra det som skrivs i uppsatsen.³⁶

Vad gäller den inre validiteten har denna fastställts genom att författarna i föregående delar av metodkapitlet ingående motiverat de urval man gjort och hur datainsamlingen gått till. Efter att ha läst diverse litteratur kring ämnet anser sig författarna även ha tillräcklig förkunskap inom ämnet inför sammanställandet av empirin och slutsatsen. Den yttre validiteten på denna rapport kan vara mindre hög eftersom urvalet av respondenter varit relativt litet. Författarna hade dock siktet inställt på att ta reda på rutiner i Skatteverket samt få utvärderingar från de anställda. På så vis var informationen som efterfrågades förhållandevis begränsad. Oavsett vilken person på Skatteverket som frågades om rutinerna så hänvisades det till samma modeller och dokument. Dessutom var mycket av den sökta informationen sekretessbelagd. Därför ansåg författarna att det urval som använts varit tillräckligt.

2.4.2 Reliabilitet

Reliabiliteten i arbetssättet som helhet var hög då författarna anser att tillförlitligheten i de textkällor som de använde var hög. Säkerheten i att den information som förmedlats från utförda intervjuer är även hög då inspelningsapparat användes och essensen i respondenternas svar har kunnat återges på ett icke förvrängt sätt.³⁷ Reliabiliteten i informationen som insamlats under intervjuerna går dock till viss del att ifrågasätta då ett fåtal individer har förväntats spegla en hel myndighets åsikter och värderingar. Det kan även ha förekommit att de anställda på Skatteverket haft en förpliktelse att spegla vissa värderingar och tankar utåt fastän de själva inte fullständigt instämt i dessa tankar.

2.4.3 Sammanställning och analys

När författarna skulle sammanställa sin analys jämförde de all den information som de samlat i den teoretiska referensramen med de empiriska data som kommit dem tillhanda genom de genomförda intervjuerna. På grund av att de undersökte fenomenet preventiv effekt utifrån en kvalitativ aspekt var de tvungna att analysera och tolka de svar som gavs av respondenterna. Författarna inser att den kartläggning som gjorts inte nödvändigtvis behöver vara generell för hela Skatteverket.

³⁶ Infovoice – Forskningsmetodik: <http://www.infovoice.se/fou/bok/10000035.htm>

³⁷ Infovoice – Forskningsmetodik: <http://www.infovoice.se/fou/bok/10000035.htm>

3 Teoretisk referensram

I detta kapitel redogör författarna för de begrepp och teorier som funnits tillgängliga och som i analys och empiri senare refereras till.

3.1. Preventiv effekt

3.1.1 Tidigare utförda studier kring den preventiva effekten

Skatteverket har i sitt arbete med att skapa en preventiv effekt mot skattefelet inlett ett arbete där effekterna av deras arbetsinsatser sammanställts. Detta arbete är fortfarande i sin inledningsfas och i dagsläget saknas det fortfarande mätmodeller som kan göra bra uppskattningar av skattemyndighetens insatser. Detta avsnitt är en sammanställning av en effektmätning som rör den preventiva effekten.

År 2002 sammanställdes, på uppdrag av Riksskatteverket, en rapport om skattekontrollens preventiva effekt. I denna klargörs att skattekontrollerna och dess påföljder i form av skattetillägg och andra sanktioner inte har som primär uppgift att dra in pengar till staten. Den är främst till för att motivera skattebetalarna och ge legitimitet åt skattesystemet.³⁸

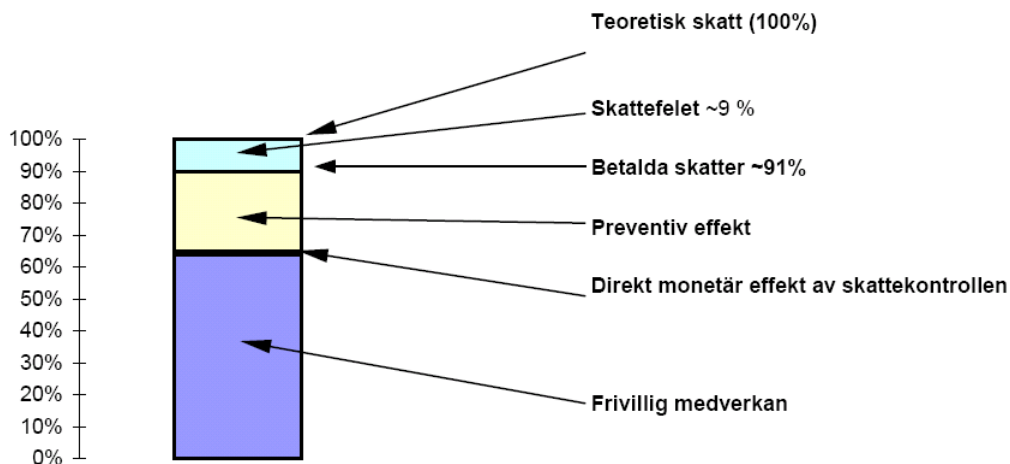
I rapporten förklaras att kontrollfilosofin för att få störst preventiv effekt är genom att vara synlig och oförutsägbar. Ju mer synliga och oförutsägbara man är desto större risk för att bli upptäckt upplever skattebetalaren. Synligheten sker främst genom förmedlande av budskap genom media där man går ut med viss information om arbetet man bedriver och har genomfört. Skatteverkets arbete uppmärksammas även genom att vänner och familj talar med varandra om de gånger man på olika sätt blivit föremål för Skatteverkets kontrollverksamhet.³⁹

Oförutsägbarheten skapas delvis genom att man går ut till allmänheten och talar om att det finns en slump i urvalet, det vill säga att vem som helst kan bli föremål för kontroll även om deklARATIONEN formellt inte innehåller något fel. Förutom slumpmässigheten försöker Skatteverket sprida riskerna så att det inte förekommer områden som helt undgår kontroll. Detta görs genom olika insatser där Skatteverket från år till år kontrollerar varierande branscher.⁴⁰

³⁸ RSV Rapport 2002:14 Om tillämpningen av skattetillägg och skattekontrollens preventiva effekt (2002)

³⁹ RSV Rapport 2002:14 Om tillämpningen av skattetillägg och skattekontrollens preventiva effekt (2002)

⁴⁰ RSV Rapport 2002:14 Om tillämpningen av skattetillägg och skattekontrollens preventiva effekt (2002)



Figur 1: Kartläggning av skatteintäkterna⁴¹

Figur 1 är en ungefärlig uppskattning av motiven till skatteintäkterna. Hela stapeln omfattar den teoretiskt korrekta skatten. Utav denna utgör intäkterna av skattekontrollen en mycket liten del. Majoriteten av de inbetalda skattepengarna kommer ifrån den frivilliga medverkan och den preventiva effekten som Skatteverkets aktiviteter medför. Resterande belopp utgör skattefelet som är ca nio procent av det totala skattebeloppet.⁴²

Även straff och sanktioner bidrar till den preventiva effekten. Straffen som Skatteverket utdelar är i form av skattetillägg. Är det frågan om allvarligare skattebrott går ärendet vidare till domstol.⁴³

3.1.2 Panoptikon

Ett panoptikon är en fängelsemodell där byggnaden är konstruerad på ett sätt där fångvaktaren kan se fångarna men inte tvärtom. Fängelsegården och omkringliggande byggnader är utplacerade i en cirkel runt ett torn lokaliserat i mitten. Fångvaktartornet i mitten är omgivet av ett ensidigt spegelglas som väktarna kan observera fångarna genom. Fångarna har aldrig vetskap om när tornet är bemannat, eller vem som blir iakttagen av väktarna. Effekten av ovanstående upplägg blir att fångarna ständigt känner sig bevakade, fastän fångvaktartornet kanske är obemannat eller vakten iakttar någon annan. Strukturen på fängelset skapar alltså illusionen av att alla fångar ständigt är övervakade, fastän detta i praktiken skulle vara kostsamt. Internernas upplevda känsla av att vara iakttagna avskräcker många av dem från att bryta mot reglerna. Det var den engelske filosofen Jeremy Bentham (1748-1832) som uppfann panoptikonmodellen och som menade att själva osäkerheten att inte veta när man blir övervakad minskar benägenheten att göra fel.⁴⁴

⁴¹ RSV Rapport 2002:14 Om tillämpningen av skattetillägg och skattekontrollens preventiva effekt (2002)

⁴² RSV Rapport 2002:14 Om tillämpningen av skattetillägg och skattekontrollens preventiva effekt (2002)

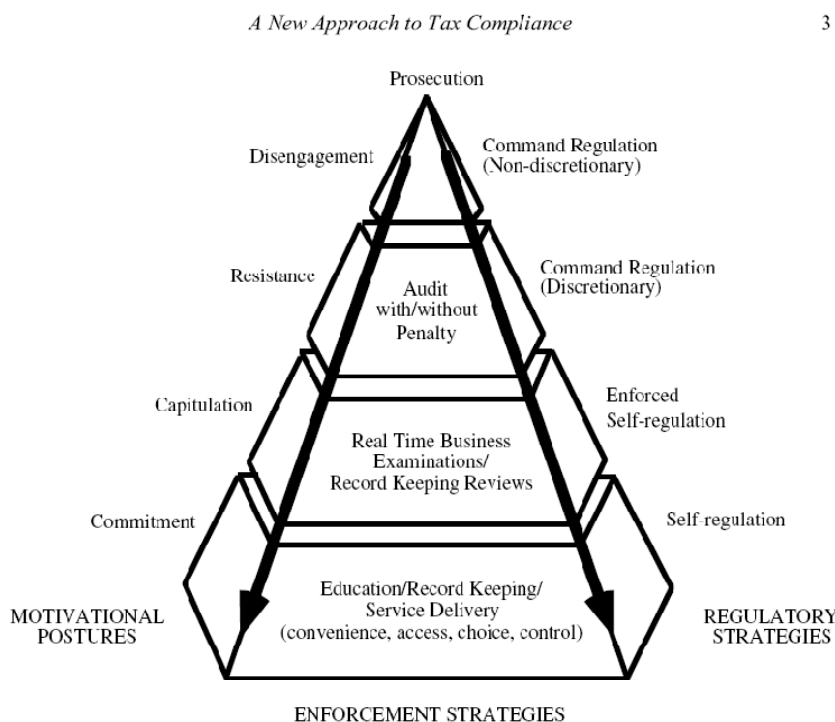
⁴³ RSV Rapport 2002:14 Om tillämpningen av skattetillägg och skattekontrollens preventiva effekt (2002)

⁴⁴ Bentham, Jeremy – Panopticon (2002)

Enligt Bentham är panoptikonmodellen direkt tillämpbar i alla områden där syftet är att på något sätt övervaka en population i syftet att få den att agera rätt. En avgörande faktor för att systemet ska vara överförbart är dock att övervakaren skulle ha en central position bland de övervakade. Välkända och effektiva kontrollanordningar är också nödvändiga för att systemet ska fungera och möjliggöra att övervakaren kan ”se utan att synas”.⁴⁵ I Skatteverkets fall har man en central position genom att de är en myndighet som alla skattskyldiga kommer i kontakt med samtidigt som deras kontrollrutiner gör att de kan utföra kontroller utan att de berörda vet var dessa riktar sig för tillfället.

3.1.3 Medverkandekartan

Valerie Braithwaite är en australiensisk beteendevetare som skrivit åtskilliga rapporter och avhandlingar om villigheten att betala skatt. Hon har bland annat undersökt hur väl den australiensiska skattemyndigheten, efter ett antal reformer på 1990-talet, ökat villigheten hos de skattskyldiga att betala skatt. Tillsammans med den australiensiska skattemyndigheten utvecklade hon en modell (se figur 2) som sammanfattar de mest förekommande attityderna till skatteplikten och de insatser myndigheten anser vara bäst lämpade att använda mot respektive attityd.⁴⁶ Modellen användes även av Brottsförebyggande Rådet (BRÅ) då de ville öka förståelsen för olika motiv bakom skattefusk.⁴⁷



Figur 2: medverkandekartan⁴⁸

⁴⁵ Bentham, Jeremy – Panopticon (2002)

⁴⁶ Braithwaite, Valerie – Taxing Democracy (2002)

⁴⁷ Yttrande över Tillsynsutredningens betänkande Tillsyn, Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn (SOU 2004:100)

⁴⁸ Braithwaite, Valerie – Taxing Democracy (2002)

Vänstersidan av modellen representerar de attityder skattebetalare kan tänkas ha gentemot skattebetalande. De två bottenkikten, commitment och capitulation anses enligt modellen vara relativt lätthanterliga. Brottsförebyggande Rådet har i sin egen rapport om skatteundvikande översatt dessa termer till ”engagerade” och ”kapitulerade”⁴⁹. De ”engagerade” är villiga att samarbeta och korrigerar sina egna fel. Det sociala avståndet mellan skattebetalarna och myndigheten är här litet och människor inom dessa grupper gör vad som förväntas av dem. De ”kapitulerade” skattebetalarna inser att skattesystemet inte är perfekt men att det i det långa loppet är bäst att samarbeta. Ju längre det sociala avståndet är mellan myndighet och skattebetalare, desto svårare är det att skapa ett fungerande samarbete.⁵⁰

Skattebetalarna i de två resterande grupperna kategoriseras resistance och disengagement och har av BRÅ översatts till ”motståndare” respektive ”lösgjorda”. Skattemyndigheten motarbetas medvetet av dessa två grupper. Gruppen ”motståndare” ser skattemyndigheten som en fiende som är omöjlig att tillfredsställa⁵¹. BRÅ menar att Skattemyndigheten måste vidta ingripande åtgärder mot motståndargruppen och i vissa fall även olika former av sanktioner för att komma tillrätta med problemen. Gruppen ”lösgjorda” känner näst intill förakt för skattesystemet och enligt BRÅ måste skattemyndigheten både vidta ingripande åtgärder samt sanktioner i varje enskilt fall för att komma tillrätta med problemen.⁵²

Då motiven till skattefel har sin grund i en mängd olika orsaker behövs olika strategier för att i slutändan få alla skattebetalare att samarbeta. Högersidan av modellen visar hur de olika grupperna ska motiveras till att göra rätt för sig och i mittenkolumnen visas mer utförligt vilka åtgärder som krävs. BRÅ har i sin tolkning av Valerie Braithwaites modell översatt de fyra åtgärdskategorierna på höger sida. De ”engagerade” skattebetalarna behöver man ej ingripa mot, utan stöd och service är tillräckligt. De ”kapitulerade” vidtar man mindre ingripande åtgärder mot, som till exempel kontroll och uppföljning. Mot gruppen ”motståndare” behövs mer ingripanden från myndigheternas sida i form av bland annat revisioner, och i vissa fall utdöms även sanktioner som till exempel åtal. Den sista gruppen kan endast tillrättavisas genom direkt ingripande åtgärder och sanktioner i samtliga fall.⁵³

⁴⁹ Yttrande över Tillsynsutredningens betänkande Tillsyn, Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn (SOU 2004:100)

⁵⁰ Braithwaite, Valerie – Taxing Democracy (2002)

⁵¹ Braithwaite, Valerie – Taxing Democracy (2002)

⁵² Yttrande över Tillsynsutredningens betänkande Tillsyn, Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn (SOU 2004:100)

⁵³ Yttrande över Tillsynsutredningens betänkande Tillsyn, Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn (SOU 2004:100)

3.2 Skatteverket

3.2.1 Skatteverkets verksamhet

Skatteverket är förvaltningsmyndighet för skatt, folkbokföring och bouppteckningar. Man har 10 800 anställda fördelat på ett hundratal orter i landet. 2004 slogs Riksskatteverket samman med landets övriga tio skattekontor och bildade nuvarande Skatteverket. Tidigare ingick även Kronofogdemyndigheten i denna konstellation men är sedan 2008 en fristående enhet. Numera består Skatteverket av sju regioner, ett storföretagsskattekontor och ett huvudkontor. Förutom operativ verksamhet, som till exempel kontroll av deklARATIONER, läggs även resurser på skattebrottsutredningar. Beskattningsverksamheten ägnar sig mest åt att sprida information, löpande ärendehantering samt kontroll. Eftersom stora resurser måste läggas på fördjupade kontroller är det viktigt att grundkontrollerna är smidiga och effektiva så mindre resurser kan läggas på att upptäcka uppenbara fel. Mer tid och pengar kan då även läggas på ökade informationsinsatser.⁵⁴

3.2.2 Skattefelskartan

Skatteverket gav år 2007 ut en skattefelskarta som redogör för hur mycket skatt som teoretiskt sett borde betalas in i Sverige varje år och hur mycket man får in i verkligheten. Skattefelskartan anger att det i snitt mellan åren 2001-2005 betalades in cirka 133 miljarder kronor för lite i skatt.⁵⁵

Skattefelet delas in i kategorierna internationellt, svartarbete samt annat nationellt. Kategorin ”internationellt” kan exempelvis handla om situationer där utländska personer har inkomster i Sverige eller där svenskar har inkomster utomlands. ”Svartarbete” omfattar ersättning från arbete eller försäljning som ska beskattas i Sverige men som inte redovisas. ”Annat nationellt” är en restpost där det som inte utgör skattefel med internationell koppling eller svartarbete hamnar. Exempel på detta kan vara felaktiga avdrag, fel momsats eller felaktiga avskrivningar.⁵⁶

Kontrollverksamheten drog i genomsnitt in cirka 22 miljarder kronor årligen under perioden 2001-2005. Summan utgör drygt 1,5 procent av den teoretiskt korrekta skatten. Skatteverket anser att kontrollens närvaro avskräcker från medvetna fel. Den effekt som kontrollen skapar benämns i vissa fall avhållande motivation eller preventiv effekt. Hur bra den avhållande motivationen inverkar på skattebetalarna beror på faktorer som till exempel hur precist kontrollsystemet upplevs vara.⁵⁷

Uppskattningarna av skattefelets olika beståndsdelar har gjorts med olika metoder. Beräkningarna är dock i grund och botten utformade med hjälp av olika antaganden. Med

⁵⁴ <http://www.skatteverket.se/>

⁵⁵ Skattefelskartan (2007)

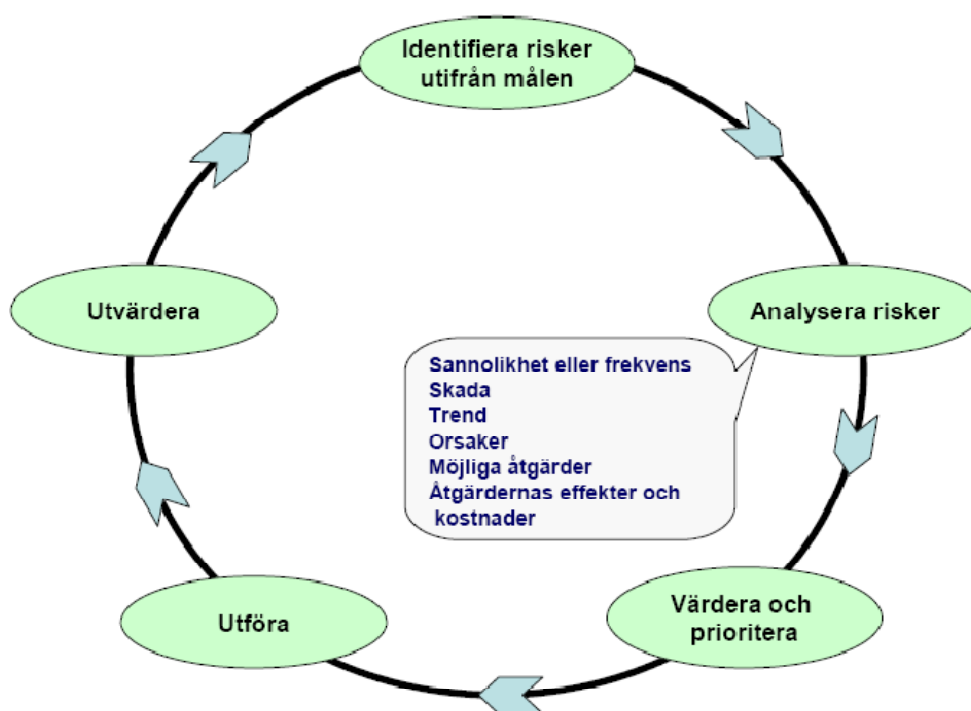
⁵⁶ Skattefelskartan (2007)

⁵⁷ Skatteverkets årsredovisning (2008)

anledning av detta finns det en stor osäkerhet i de resultat man får fram. I skattefelskartan föreslås det därför att man använder siffrorna med försiktighet.⁵⁸

3.2.3 Riskhanteringsmodellen

Riskhanteringen rör allt som anses vara risker för Skatteverket i förhållande till de mål man fått uppställda av regeringen alternativt som ställts upp av myndigheten själva. Dessa analyseras efter den riskhanteringsmodell (se figur 3) som man utformat. Det första steget i modellen är att identifiera de risker som finns för att sedan analysera deras olika effekter. Därefter värderar man riskerna och prioriterar de aktiviteter som man anser bäst motverkar felet. Aktiviteterna kan röra informations- och kontrollinsatser men även systemåtgärder. Insatserna utförs och sedan utvärderas dessa för att se om de bör korrigeras till nästa gång modellen tillämpas. Riskhanteringsmodellen har reviderats under årens lopp men dess grundprinciper finns fortfarande kvar. Denna typ av riskhantering arbetar man med på både rikstäckande och lokal nivå.⁵⁹



Figur 3: Riskhanteringsmodellen⁶⁰

3.2.3.1 Urval

Efter att identifiering av riskerna har skett går man till steget ”värdera och prioritera” i riskhanteringsmodellen. I detta steg görs ett urval baserat på vilka områden som man bedömer behöver störst insatser för att komma till rätta med risken. Urvalet görs av ett fåtal personer oavsett om det är på regional- eller riksnivå för att det ska ske så enhetligt som möjligt.

⁵⁸ Skattefelskartan (2007)

⁵⁹Handledning för skatterevision 2006, revisionsmodellen. SKV 622 utgåva 2

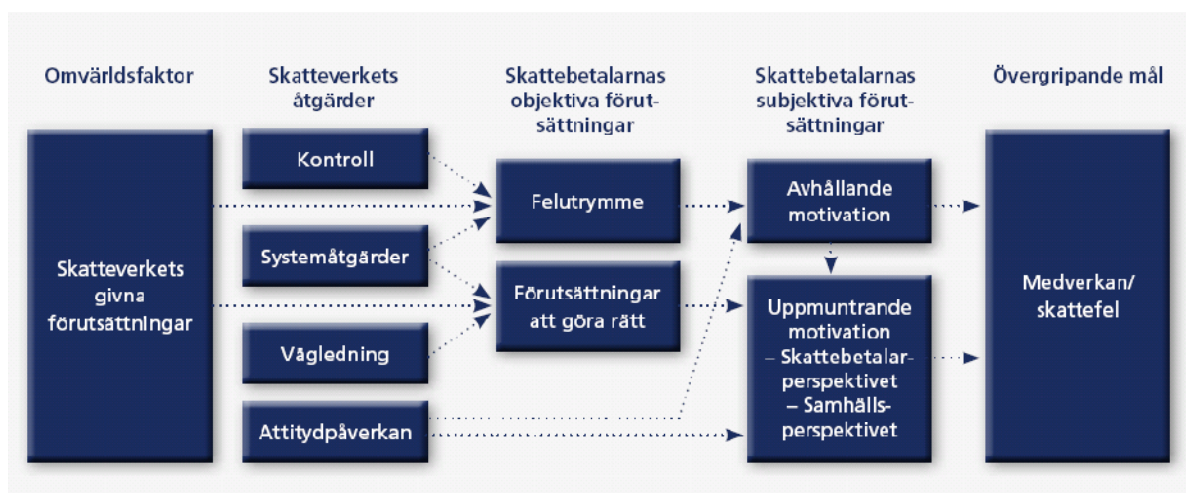
⁶⁰Handledning för skatterevision 2006, revisionsmodellen. SKV 622 utgåva 2

Skatterevisorn kan medverka i urvalsprocessen och beslut om lämplig kontrollform tas i samband med identifieringen av vilka företag som ska revideras. Till sin hjälp vid urvalen använder man statistikprogram där information från Skatteverkets olika databaser struktureras, samkörs och analyseras för att göra urvalen mer träffsäkra⁶¹. Informationen om de exakta parametrarna och hur urvalen sker rent praktiskt är sekretessbelagd men egenskaperna som kan vara föremål för företagsrevisionen är inte det. Dessa kan vara vinstnivån, branschspecifika förhållanden, koncernförhållanden, ägarförhållanden, ledningens agerande, skatteplaneringsbenägenhet samt internkontrollens omfattning och inriktning.⁶²

En viss slumpmässighet finns dock i urvalsprocessen där ett företag kan bli föremål för revision trots att det inte uppfyller de kriterier som Skatteverket ställt upp för att bli föremål för den utökade kontrollen. Slumpmässigheten är medveten och finns där för att kartlägga eventuellt nya riskområden samt för bedömning av hur hög träffsäkerheten och nyttan av urvalssystemet är genom en jämförande sammanställning. Ett grovt första urval görs där man så långt det är möjligt försöker omfatta samtliga företag som uppfyller de uppställda kriterierna. Det slutgiltiga urvalet består sedan av de företag i det grova urvalet som man bedömer har högst risk för skattefel.⁶³

3.2.4 Skatteverkets Effektkedja

Skatteverket har en övergripande modell (se figur 4) för bedömning av skattefelets utveckling. Modellen är uppbyggd som en effektkedja där man försöker identifiera de faktorer som ligger till grund för skattefelet samt hur man sedan kommer tillrätta med det.⁶⁴ Den kolumn som författarna mest riktade in sig på var ”Skatteverkets åtgärder” eftersom denna kolumn var mest intressant för uppsatsens uppställda frågeställning. De resterande rutorna i effektkedjan redogörs kortfattat för att kunna ge läsaren en bra överblick av kedjan i sin helhet.



Figur 4: Skatteverkets effektkedja⁶⁵

⁶¹ <http://www.spss.com/se/>

⁶² Handledning för skatterevision 2006, revisionsmodellen. SKV 622 utgåva 2

⁶³ Handledning för skatterevision 2006, revisionsmodellen. SKV 622 utgåva 2

⁶⁴ Skatteverkets årsredovisning 2008

⁶⁵ Skatteverkets årsredovisning 2008

Skatteverkets åtgärder

3.2.4.1 Kontroll

Vid riskidentifieringen (se figur 3) kan man till exempel komma fram till att en kontrollinsats är den åtgärd som bäst kommer till rätta med risken. Om detta görs har skatterevisorerna på skattemyndigheten en guide som de arbetar utifrån för att i sitt revisionsarbete uppnå en så hög effektivitet och kvalitet som möjligt. Guiden kallas för revisionsmodellen. I den finns anvisningar, råd och uppslag för den enskilde revisorn på Skatteverket. Den senaste utgåvan kom ut 2006. Guiden är indelad i olika kapitel som rör viktiga områden inom kontrollapparaten och där Skatteverket söker ett enhetligt förhållningssätt.⁶⁶

Det finns två typer av kontrollnivåer, grundkontroll och utökad kontroll. Alla deklARATIONER som lämnas in till Skatteverket måste genomgå grundkontrollen för att bli godkända. Grundkontrollen finns till för att debitering, avräkning och utbetalning av skatt snabbt ska kunna säkerställas. Målet är att den första kontrollen i största möjliga utsträckning ska kunna utföras maskinellt. Den utökade kontrollen riktas i större utsträckning mot företagssektorn. Anledningen till detta är att företag i större grad har möjlighet och incitament till skatteundandragande men även för att skattebeloppet som betalas in kan bli fel till följd av komplicerade regelverk kring vissa skattefrågor. I företag som inte anlitar en revisor kan det även uppstå enkla fel som beror på att räkenskaperna inte kontrolleras lika ingående som när man har en revisor som utför uppgiften. Om felen är systematiska, uppsåtliga eller beloppen tillräckligt höga kan en utökad kontroll även göras bakåt i tiden.⁶⁷

De kontrollformer Skatteverket har att tillgå är revision, personliga besök och skrivbordskontroll. Vilken av dessa som sedan väljs beror på det utredningsbehov som föreligger. Skrivbordskontrollen är den vanligaste kontrollformen. Vid en skrivbordsundersökning efterfrågas ytterligare handlingar som kan styrka en inlämnad deklARATIONERS riktighet. Ett företag och Skatteverket kan även komma överens om ett frivilligt besök av skattemyndigheten, där undersökningen sker på plats i företagets lokaler. Avsikten med besöket kan exempelvis vara att se till så att räkenskaperna verkligen stämmer överens med verkligheten. När dessa två kontrollformer anses vara otillräckliga kan man besluta om att genomföra en revision. Syftet med taxeringsrevisionerna är att kontrollera att deklARATIONES- och uppgiftsskyldigheter fullgjorts riktigt och fullständigt.⁶⁸

3.2.4.2 Systemåtgärder

Systemåtgärder avser bland annat lagstiftningsändringar och blankettförenklingar. Den här typen av åtgärder sker kontinuerligt och förbättrar förutsättningarna för skattebetalarna att betala in rätt skatt.⁶⁹

Ett exempel på en kommande systemåtgärd är Lagen om kassaregister. Från och med den 1 januari 2010 är certifierade kassaregister obligatoriska för de företag som säljer varor eller tjänster mot kontantbetalning eller kortbetalning. Vissa verksamheter är undantagna från det

⁶⁶Handledning för skatterevision 2006, revisionsmodellen. SKV 622 utgåva 2

⁶⁷Handledning för skatterevision 2006, revisionsmodellen. SKV 622 utgåva 2

⁶⁸Handledning för skatterevision 2006, revisionsmodellen. SKV 622 utgåva 2

⁶⁹Skatteverkets årsredovisning 2008

nya regelverket, oftast då på grund av sin obetydliga omsättning. De nya kassaregistren ska vara svårare att manipulera då alla köp registreras och inte kan justeras i efterhand. Efter införandet av den nya lagen krävs att företagarna erbjuder kunden kvitto. Skatteverket kommer att genomföra kontrollköp, där de ser till att reglerna följs och om detta inte gjorts tas det schablonmässigt ut en kontrollavgift på 10 000 kronor.⁷⁰ Ytterligare en systemåtgärd med samma avsikt är införandet av personalliggaren inom frisör- och restaurangbranschen där man måste skriva ner där all personal som för tillfället befinner sig i lokalerna.⁷¹

Trots det snara startdatumet gällande ikraftträdandet av kassaregisterlagen, uppger Skatteverket att det ännu inte finns några certifierade kassaregister på marknaden. Så sent som i april 2009 gick Skatteverket ut med informationen att den nya kassaregisterslagen skulle få en mjuk tillämpning i början. Detta på grund av just marknadens brist på de nya kassaregistren. Syftet med Lagen om kassaregister är att ge laglydiga företag möjlighet att konkurrera på lika villkor inom kontanthandeln samtidigt som man vill minska fuskets inom denna bransch.⁷²

3.2.4.3 Vägledning

De vägledande åtgärderna handlar om att leda de lojala skattebetalarna rätt.⁷³ Exempel på vägledning är den webbaserade skattejouren som bland annat bistår med information om olika regelverk och skatteupplysningen dit skattebetalarna via telefon kan få svar på allmänna frågor. Man bedriver även allmänna informationskampanjer i media för att upplysa skattebetalarna.⁷⁴

Skatteverket anordnar också särskilda informationsträffar där man riktar sig till en specifik målgrupp. Ett exempel på detta är de nyföretagarträffar som Skatteverket anordnar där nyblivna eller blivande företagare får vägledning i hur de bör gå tillväga för att starta sina verksamheter. På Skatteverket har man något som man benämner för ”trestegsraketen” och däri ingår dessa nyföretagarträffar. Det första steget innebär bland annat att man ger allmän information om vad som är viktigt att tänka på i samband med startandet av ett företag. Andra steget i raketerna är de redan nämnda nyföretagarträffarna där alla närvarande får ta del av ytterligare nyttig information. I det tredje och sista steget får man hjälp och vägledning inför den första redovisningen.⁷⁵

3.2.4.4 Attitydpåverkan

Skillnaden mellan attitydpåverkande och vägledande åtgärder är att de vägledande *hjälper* de villiga skattebetalarna att göra rätt medan de attitydpåverkande *får* de ovilliga att vilja göra rätt. En attitydpåverkande åtgärd skapas genom att de kontroller som utförs år efter år

⁷⁰ <http://www.skatteverket.se/>

⁷¹ Lag (2006:575) om särskild skattekontroll i vissa branscher

⁷² <http://www.skatteverket.se/>

⁷³ Mätningar av Skatteverkets effekter på dess omgivning. Rapport 2008:2

⁷⁴ Skatteverkets årsredovisning 2008

⁷⁵ Magnus Kullenwall, skatteinformatör på Skatteverket, Göteborg (2009)

påverkar skattebetalarens inställning till skattesystemet. Effekten är kumulativ och ökar för varje kontroll.⁷⁶

Skattebetalarnas objektiva förutsättningar

3.2.4.5 Felutrymme

Kontrollen och systemåtgärderna påverkar tillsammans det så kallade felutrymmet. Utrymmet är en av Skatteverket gjord bedömning av den risk som kan tänkas finnas för att lämna in en felaktig skatteredovisning. Insatser görs hela tiden för att minska detta felutrymme eftersom detta på sikt får genomslag på skattefelet.⁷⁷

3.2.4.6 Förutsättningar att göra rätt

Denna del av kedjan handlar om hur enkelt det är för skattebetalaren att göra rätt för sig. Enkla regelverk, lättförståelig information och bra tekniskt stöd är exempel på faktorer som förbättrar förutsättningarna att göra rätt.⁷⁸

Skattebetalarnas subjektiva förutsättningar

3.2.4.7 Avhållande motivation

Avhållande motivation kan även kallas för preventiv effekt. Skatteverket anser sig ha svårt att göra tillförlitliga uppskattningar av den preventiva effekten. Men de faktorer som anses bidra till effekten är bland annat hur träffsäker och omfattande kontrollen är.⁷⁹

3.2.4.8 Uppmuntrande motivation

Den del av effektkedjan som utgörs av den uppmuntrande motivationen handlar om viljan hos skattebetalaren att göra rätt. Det handlar även om förtroendet allmänheten har för Skatteverket som myndighet.⁸⁰

3.2.5 Gratislotter

Gratislotter är benämningen på det beteende där skattebetalarna försöker få igenom felaktiga avdrag. I de fall som Skatteverket med säkerhet kan konstatera att avdraget är felaktigt får deklaranter ett skattetillägg. I de flesta fallen måste Skatteverket dock be om kompletterande uppgifter för att kunna konstatera att ett fel föreligger. Inkommer inte dessa kompletteringar så antas det att ett fel har gjorts och avdraget ogillas, men deklaranter får inga påföljder i form av skattetillägg. Det vill säga skattebetalarna tjänar på att inte samarbeta och undanhålla information.⁸¹ I en rapport från 2007 görs en återkoppling till gratislotterna vilket är en indikation på att problemet ännu inte blivit åtgärdat.⁸²

⁷⁶ Mätningar av Skatteverkets effekter på dess omgivning. Rapport 2008:2

⁷⁷ Skatteverkets årsredovisning 2008

⁷⁸ Skatteverkets årsredovisning 2008

⁷⁹ Skatteverkets årsredovisning 2008

⁸⁰ Skatteverkets årsredovisning 2008

⁸¹ SKV 2002:14 – Om tillämpningen av skattetillägg och skattekontrollens preventiva effekt

⁸² SKV 2007:2 – Enklare beskattning för jämställdhet?

3.3 Revision

3.3.1 Vad är externrevision?

En extern revision innebär att en revisor efter räkenskapsårets slut granskar ett företags årsredovisning, bokföring och företagsledningens förvaltning. Revisorn ska efter granskningen skriva en revisionsberättelse där det uppges om årsredovisningen är upprättad enligt god redovisningssed och företagsledningen ska beviljas ansvarsfrihet eller inte⁸³. Om revisionsberättelsen är oren ska en kopia skickas in till Skatteverket enligt revisorns anmälningsplikt.⁸⁴

3.3.2 Revisionsplikten

Den externa revisionen är än så länge lagstadgad enligt revisionsplikten och utförs därför i alla aktiebolag. Den utförs av utomstående revisorer som är utsedda av organisationens huvudmän.⁸⁵ För de minsta aktiebolagen kommer tvånget förmodligen att avskaffas. Påståendet grundar sig i regeringens beslut att utreda revisionsplikten nytta. I utredningen drar man slutsatsen att man ej kan säkerställa revisionens nytta i förhållande till kostnaden den medför. För närvarande föreslås att revisionsplikten bör avskaffas helt för de aktiebolag som uppfyller högst ett av följande kriterier⁸⁶:

- Balansomslutning: 41,5 miljoner kronor
- Nettoomsättning: 83 miljoner kronor
- Antal anställda: 50

Delbetänkandet SOU 2008:32, Avskaffande av revisionsplikten för små företag, lämnades in i mars 2008 och innehöll åtskilliga förslag till förändring inom redovisningsområdet. Från att ursprungligen ha föreslagit att revisionsplikten endast skulle avskaffas för de allra minsta företagen, de så kallade mikroföretagen, har man istället valt att höja gränsen till maxvärdena enligt EG:s fjärde bolagsrättsliga direktivs undantagsbestämmelser. Om lagändringen skulle gå igenom innebär detta att endast 4 procent av de svenska aktiebolagen omfattas av revisionsplikten. Medlemskapet i EU har påverkat arbetet med de nya reglerna och syftet är att likforma lagstiftningen med övriga EU-länder. Betänkandet föreslår att de nya bestämmelserna ska börja gälla den 1 juli 2010.⁸⁷

3.3.3 Skatteverkets remissvar

I juni 2008 kom remissvaret från Skatteverket. I sitt svar avstyrker Skatteverket regeringens förslag att avskaffa revisionsplikten för små aktiebolag. Det primära motargumentet man använder sig av är att man anser att regeringen har underskattat den preventiva effekten som revisionen har. Rädslan som man har på Skatteverket är att medvetna såväl som omedvetna

⁸³ <http://www.ne.se/lang/revision/292965>

⁸⁴ Aktiebolagslagen (2005:551), 9 kap. Revision, 42-46 §§

⁸⁵ Nationalencyklopedins definition av revision: <http://ne.se/1%C3%A5ng/revision/292965>

⁸⁶ Statens offentliga utredning 2008:32 – Avskaffande av revisionsplikten för små företag (2008)

⁸⁷ Statens offentliga utredning 2008:32 – Avskaffande av revisionsplikten för små företag (2008)

fel kommer att öka i deklARATIONERNA. Man tar därefter upp att om förslaget trots allt går igenom så behövs kompenserande åtgärder för att balansera den ökande arbetsbördan. Man beräknar att man skulle behöva ytterligare 160 årsarbetskrafter för att klara omställningen till de nya förutsättningarna.⁸⁸

I remissen påpekar man att om lagändringen går igenom så bör man i första skedet använda sig av låga gränsvärden och inte, som betänkandet föreslår, de högsta möjliga enligt det fjärde bolagsrättsliga direktivets undantagsbestämmelser (se stycke 3.3.2 Revisionsplikten). För att på något sätt motverka förlusten av den preventiva effekten som man tror blir ett resultat av slopad revisionsplikt så föreslår Skatteverket i sin remiss att man inför en bokföringskontroll. Denna skulle kunna genomföras genom oanmälda besök och vetskapen om att dessa besök kan drabba ens eget företag ska driva upp den preventiva effekten och få den stora massan att göra rätt för sig.⁸⁹

⁸⁸ Skatteverkets remissvar till: Avskaffande av revisionsplikten för små företag (SOU 2008:32) (2008)

⁸⁹ Skatteverkets remissvar till: Avskaffande av revisionsplikten för små företag (SOU 2008:32) (2008)

4 Empiri

I detta kapitel sammanställer författarna den information som har inhämtats via personliga intervjuer med anställda på Skatteverket. Materialet presenteras i form av berättande sammanställningar som tar upp kärnpunkterna i det som diskuterats vid de olika tillfällena.

4.1 Intervju 1 – Med Anders Bertilsson och Barbro Dahlqvist

4.1.1 Presentation av respondenterna

De respondenter författarna träffade på Skatteverkskontoret i Rosenlund den 28 april 2009 var Anders Bertilsson och Barbro Dahlqvist. Bertilsson har en civilekonombakgrund med en extra fördjupning inom IT. Han har arbetat på Skatteverket i cirka 20 år varav tio år som chef för olika enheter. För tillfället är hans uppgifter på Skatteverket planering, prioritering och uppföljning på region- och riksnivå. Dahlqvist har en civilekonomexamen och har arbetat som skatterevisor på Skatteverket i drygt 25 år.

4.1.2 Riskhanteringsmodellen

Författargruppen började intervjun med att be om en kort redogörelse för hur arbetsrutinerna i Skatteverkets kontrollverksamhet ser ut. Bertilsson tog då fram ett dokument med en modell på framsidan. Denna modell benämns riskhanteringsmodellen (se figur 1). Innan han började redogöra för hur modellen implementeras i deras arbetsrutiner klargjorde han att dokumentet i sin helhet är sekretessbelagt och att intervjugruppen på grund av detta inte kan få ta del av innehållet.

Efter denna inledning förklarade Bertilsson övergripande att bedömningsprocesserna på Skatteverkets beskattningsverksamhet utgår från riskhanteringsmodellen vad gäller i princip alla de aktiviteter som utförs. Modellen börjar med att man utifrån de mål som satts upp för Skatteverket identifierar de hinder som finns för målen. Dessa målsättningar och hinder förändras från år till år beroende på bland annat lagförslag, politisk debatt och andra externa faktorer. När målen och riskerna är identifierade fortsätter arbetet med att analysera riskerna djupare. Man undersöker hur stor risken är för att en viss företeelse som bidrar till skattefelet ska uppstå, hur stor skada det kan åsamka, varför det uppstår samt vilka åtgärder som är möjliga att implementera.

De identifierade riskerna värderas, prioriteras och sedan görs ett urval. Därefter utförs de aktiviteter man anser vara lämpligast för att komma till rätta med problemen. Resultatet av handlingarna utvärderas sedan och eventuella korrigeringar görs till nästkommande år. När författarna under intervjun talade om ett av Skatteverkets uttalade mål, att skattefelet ska halveras till år 2012, återknöt Bertilsson till den tidigare nämnda modellen för att understryka att man förlitar sig på revisionsmodellen för att kunna uppnå detta mål. Ett konkret exempel på arbetsförfarandet som lades fram av Bertilsson var krångliga beskattningsområden som till exempel frivillig skattskyldighet som gäller vid uthyrande av lokaler. I detta fall ansåg Skatteverket att en informationsinsats var den åtgärd som bäst skulle komma tillrätta med

problemet. Därför tillkallade man till informationsträffar där berörda lokaluthyrare upplystes om regelverket, för att på så sätt motverka de eventuella oavsiktliga felen som området kunde medföra.

4.1.3 Preventiv effekt

Frågan ställdes om den preventiva effekten är något man på Skatteverket konkret arbetar med. Svaret som ges är att det inte finns några specifika aktiviteter som syftar till att enbart ge en preventiv effekt. Effekten är snarare en produkt av allt arbete som sker hos myndigheten.

Vidare tog respondenterna upp den inverkan som riskspridningen har på den preventiva effekten. Med riskspridning menar man den geografiska spridningen av hur skattebetalarna uppfattar risken för att bli upptäckt vid skattefusk. Skatteverket arbetar aktivt med dessa riskuppfattningar och riktar extra uppmärksamhet dels åt högriskbranscher men man sprider även kontrollen geografiskt så att alla skattebetalare ska känna att det finns en risk att bli upptäckt för skattefusk, oavsett om man är verksam i en storstad eller en liten by. Vid urvalen till kontrollerna tas även hänsyn till företagsstorlek, antal anställda och branschtillhörighet. Det sker även ett visst slumpmässigt urval.

Bertilsson berättade att kontantbranscher i allmänhet är högriskbranscher där det är svårt att kontrollera att alla inkomstbringande aktiviteter har beskattats. Prioriterade satsningar görs därför på dessa branscher för att på sikt få dem ”vitare”. Ett exempel på en sådan satsning är Lagen om kassaregister som ska försvåra svarhandeln och även underlätta kontrollen för Skatteverket. Specialinsatserna görs från år till år där man fokuserar på olika branscher. Man anser att insatserna skapar förtroende hos skattebetalarna och ytterligare förstärker den preventiva effekten. Detta på grund av att specialinsatserna ofta får stort utrymme i media och avhåller presumtiva skattefuskare.

4.1.4 Informationens roll för den preventiva effekten

Intervjuarna frågade respondenterna hur Skatteverket använder sig av informationsspridning för att upprätthålla den preventiva effekten. Bertilsson gav svaret att informationen främst har en preventiv effekt på de oavsiktliga felen men inte en lika stark effekt på avsiktliga sådana. Vidare förklarar han att de arbetar mycket med information för att leda skattebetalare rätt och på så sätt undvika att många skattedeclaranter gör samma oavsiktliga fel. Man arbetar dessutom med informationsträffar för till exempel nyföretagare och arbetsgivare och har även särskilda temadagar för olika typer av högriskbranscher där fel ofta förekommer. För att nå ut med dessa informationskampanjer till de berörda företagen har man inlett ett samarbete med flera stora branschorganisationer.

4.1.5 Medias roll för den preventiva effekten

Bertilsson talade om medias roll för att upprätthålla den preventiva effekten. Han menade att om man kan få ut ett budskap i media med information så kan det ha en positiv inverkan på den preventiva effekten. När man exempelvis har gjort ett tillslag mot någon typ av organiserad brottslighet och fått en fällande dom så får detta ett stort genomslag hos andra presumtiva skattefuskare. Skatteverket kan inte styra media men de kan anordna pressträffar där man berättar om sina planer inför kommande perioder. Därmed kan man välja vilket budskap man vill skicka ut till allmänheten eller utvalda grupper. Bertilssons personliga

erfarenhet av pressträffarna har varit att då ett budskap framförs av media har det en stor effekt både på attityden och på förståelsen hos deklaranterna. Dock tyckte han att det är svårt att förutse vilka förändringar som media tycker är intressanta och värda att publicera. Skatteverket får därför utforma informationen på ett sätt som intresserar media och som fångar allmänhetens uppmärksamhet.

4.1.6 Om revisionsplikten

Diskussionen kring Skatteverkets mål om en halvering av skattefelet ledde in intervjun på frågor om revisionspliktens avskaffande. Respondenterna fick frågan om hur de såg på det faktum att revisionsplikten eventuellt kommer att slopas för små aktiebolag. Dahlqvist förklarade då att Skatteverket anser det onödigt att göra en eventuell omställning redan nu eftersom detta skulle vara ett slöseri med resurser. Som tidigare nämnts utgår arbetssättet på Skatteverket från att identifiera riskerna initialt och därmed har det eventuella avskaffandet varken hunnit bidra till riskbilden eller bli en påverkande faktor för det operativa arbetet 2009. Man har heller inte tagit någon hjälp utifrån för att underlätta en möjlig övergång till det nya regelverket. Dahlqvist beskrev arbetssättet som en levande process där man planerar kontroll- och informationsinsatserna först när riskerna finns där.

4.1.7 Revisionspliktens effekt på arbetsrutinerna och åtgärder efter sloandet

Författarna förde intervjun vidare genom att fråga respondenterna hur de personligen förhöll sig till lagförslaget samt hur de trodde att deras arbete skulle påverkas rent praktiskt. Varken Dahlqvist eller Bertilsson trodde att det skulle innebära någon signifikant förändring i deras dagliga arbete. En referens gjordes då till Skatteverkets remissvar till regeringens betänkande om revisionspliktens avskaffande, där skattemyndigheten understryker revisionens nytta och den preventiva effekten som den medför. Dahlqvist sa då att revisionsplikten endast utgör en liten del av den kontrollapparat de har till sitt förfogande. Hon fortsatte med att berätta att urvalsvariablerna i kontrollen är så många att de små aktiebolagen ändå för närvarande täcks in av den kontroll som utförs. ”Med andra ord så står och faller inte kontrollapparaten med revisionens vara eller icke vara utan vi har så många andra infallsvinklar”, konstaterade Dahlqvist under intervjun. Båda underströk dock att det självklart finns en nytta hos revisorerna men att man inte har tillräckligt med resurser för att täcka upp för den del av kontrollen som troligen kommer att försvinna.

Bertilsson menade att något som är synd med avskaffandet av revisionsplikten är att företagen förlorar den interna kontrollen. Tidigare har man med hjälp av den interna kontrollen fått bort många avsiktliga såväl som oavsiktliga fel innan underlaget kommit Skatteverket tillhanda. Därmed har arbetet varit mindre betungande än vad det riskerar att bli i framtiden. Dahlqvist påpekade att Skatteverkets resurser troligen inte kommer att öka. Däremot kan resurserna i större utsträckning komma att användas till revision och besök. Detta oavsett om revisionsplikten avskaffas eller inte. Snarare kommer företag utan revisor eventuellt bli ytterligare en urvalsgrupp som kan jämföras med de företag som behåller revisorn. På så sätt kommer man kunna se om andelen fel är högre i den revisorslösa gruppen. Dahlqvist och Bertilsson trodde personligen att felet kommer att vara större hos de revisorslösa företagen men Skatteverket propagerar på intet sätt att man ska ha en revisor då de anser att det inte är deras sak att göra.

I slutet av intervjun ställdes en fråga om varför Skatteverket – enligt deras remissvar - prompt vill ha kvar revisionsplikten för små aktiebolag då exempelvis enskilda näringsidkare, som i flera anseenden liknar de minsta aktiebolagen, inte har detta krav på sig. Dahlqvist upplyste författarna om att de enskilda firmorna ofta har sämre räkenskaper än aktiebolagen. Denna skillnad leder till att det uppstår fler fel även i skatteberäkningarna hos dessa företag.

4.2 Intervju 2 - Uppföljningsintervju med Anders Bertilsson

Då det under arbetets gång dök upp nya frågor som författarna ansåg vara relevanta för arbetet genomfördes en ny intervju med Anders Bertilsson den 20 maj 2009.

4.2.1 Planering

Intervjun inleddes med att författarna bad om en mer utförlig redogörelse för Bertilssons arbetsuppgifter som ansvarig för planering, prioritering och uppföljningsarbete i Västra regionen som omfattar Västra Götaland och Halland.

Bertilsson lyfte även under denna intervju fram Skatteverkets riskhanteringsmodell och förklarar att han är involverad på en övergripande nivå i flera steg i modellen. Han berättade till exempel att Skatteverkets långsiktiga mål om ett halverat skattefel till år 2012 behandlas med hjälp av riskhanteringsmodellen. När en faktor som bidrar till det nuvarande skattefelet identifierats så samordnar han planeringen för regionen och deltar i planeringen på riksnivå så att aktiviteter genomförs för att komma till rätta med det specifika problemet. Det är även han som koordinerar resursallokeringen i regionen. Resurserna består av exempelvis handläggare, revisorer, utredare och informatörer. Antalet anställda i regionen är cirka 1400-1500 och tillsammans utgör de en resurs på ungefär 100 000 arbetsdagar som kan användas för kontroll- och informationsinsatser under ett år.

4.2.2 Preventiv effekt

Författarna frågade därefter om Skatteverket har preventiv effekt som mål. Bertilsson svarade att man istället arbetar utifrån flera mindre delmål som till exempel ökat förtroende, minskat skattefel och en högre servicenivå i skatteupplysningen. Detta arbete resulterar sedan i den preventiva effekten. Respondenten fick följdfrågan hur man följer upp dessa mål för att se om insatserna haft önskat resultat. Han berättade då att de gör olika effektmätningar men att Skatteverket bara är i början av detta arbete. Det är ofta svårt att genomföra större mätningar utan tillräckligt med resurser och tillräckligt träffsäkra beräkningsmodeller. Mätningar skulle kunna ske på mikronivå genom intervjuer eller enkäter för att se om man kan skönja någon förändring. Bertilsson är dock medveten om att det kan finnas ett problem då mätningarna ofta inte har någon större statistisk signifikans men menar samtidigt att man istället får se undersökningarna som en slags kompass. Det vill säga om man märker någon slags förändring får man förmoda att resultatet har uppstått tack vare insatsen. Bertilsson påpekade att det är svårare att mäta effekterna av informations- än av kontrollinsatserna.

Panoptikonmodellen redogjordes för Bertilsson och frågan ställdes om det går att hitta likheter mellan Skatteverkets kontrollsituation och denna modell. Bertilsson menade att ett sätt att upprätthålla den preventiva effekten är att skapa en oförutsägbarhet i sin kontroll. I

samma anda som panoptikonmodellen kan Skatteverket uppnå en preventiv effekt genom att skapa en förväntan hos skattebetalarna om en specifik kontroll fastän den inte genomförs under vissa år. På detta sätt tyckte han att det finns en likhet. Bertilsson gav exemplet på tillvägagångssättet där Skatteverket för några år sedan gick ut med att man skulle granska försäljningen av tio namngivna aktier. Samtidigt förklarades att även ett antal andra, icke namngivna, aktier skulle granskas. Effekten blev först och främst att redovisningen av de namngivna aktierna blev mer korrekt. För de resterande aktierna på börsen kunde även en effekt skönjas eftersom innehavarna var medvetna om den överhängande kontrollen. På så sätt skapade man, i likhet med panoptikon, en situation där människor kände att de kunde bli granskade när som helst och därför avhöll sig från att göra medvetna fel.

4.2.3 Gratislotter

Nästa fråga som ställdes under intervjun handlade om gratislotter och hur Skatteverket förhåller sig till detta fenomen. Bertilsson talade om att det är ett väldigt svårhanterat område. Därför är det inte försvarbart att lägga så mycket resurser på att kontrollera just denna lucka. Istället får man ha utgångspunkten att människor vill göra rätt för sig och att Skatteverket ger en bra information och vägledning kring frågan. Kontroller görs där man följer upp de som gjort fel tidigare. Uppföljningskontrollen menade Bertilsson är en strategi där man kan se om insatserna verkligen hade en preventiv effekt. Ny lagstiftning och höjningar av gränsvärdena anser Bertilsson är de bästa sätten att komma tillrätta med detta problem.

4.2.4 Skatterevisorns kontrollbegrepp

För att reda ut begreppen skrivbordskontroll, besök och revision bad författarna Bertilsson definiera dessa. Bertilsson började med att gå in på hur en skrivbordskontroll går till. Den genomförs ofta genom att en handläggare från Skatteverket ringer eller brevledes utreder ett företags deklaration eller avdrag. Under en sådan här kontroll får man inte gå in och kontrollera bokföringen. Ett besök kan ha sin grund i att en handläggare har uppmärksammat något i deklarationen som man närmare vill undersöka ute på företaget. Ett exempel på detta kan vara att man åker ut och kontrollerar företagets inköpta maskiner. En revision är mer ingående. Man går igenom bokföringen och kontrollerar bland annat lager och maskiner. Bertilsson underströk att möjligheten finns för företagare att själva be om att få besök, då de kan ha frågor om skatteregler och för att se att allt är i ordning med skattemyndighetens regelverk.

Ytterligare begrepp författarna ville att Bertilsson skulle definiera var skatterevision och extern revision. Skatterevisionen beskrevs som en kontrollprocess som sker i efterhand till skillnad från den externa revisionen. Båda slags revisioner har dock som mål att få till en så korrekt beskattning som möjligt. Skatteverket har inga problem med att företag vill beskattas så lite som möjligt, så länge det sker på ett korrekt sätt.

4.3 Intervju 3 – Intervju med en skatteinformatör

4.3.1 Presentation av respondenten

För att få en fördjupad insyn i Skatteverkets informationsaktiviteter och vilka preventiva effekter det området medför, valde författarna att genomföra ytterligare en intervju. Denna

gjordes med Magnus Kullenwall vars befattning är skatteinformatör. Han har varit anställd på Skatteverket i tio år och har tidigare arbetat inom kontrollområdet och granskat privatpersoner, moms, deklarationer och så vidare. Han har innehaft sin nuvarande befattning i fyra år. Han har en civilekonomexamen från Högskolan i Skövde.

4.3.2 Information

Kullenwall berättade att Göteborgskontoret är ett regionkontor som har renodlade informatörer medan informatörerna i de övriga kontoren i verksamhetsområdet, till exempel Mölndal och Borås, sysslar med både information och kontroll. I Göteborg är kontroll- och informationsdelarna i praktiken relativt uppdelade trots att de i teorin inte ska vara det. Skatteverket har dock ett inofficiellt mål om att fler av de anställda inom Skatteverket ska arbeta med någon slags information i framtiden. Skatteverket är en gammal organisation och inriktade sig tidigare mest på kontrollverksamheten. Kullenwall menar därför att det kan vara svårt att ”vända skutan på bara en dag”. I praktiken menar han att det innebär att de som arbetat med kontroll under en längre tid kan ha svårt att ställa om sig till ”informationstänket” och det får man självklart respektera.

4.3.3 Attitydpåverkan

Författarna ville efter Kullenwalls introduktion till informationsområdet veta mer om attitydpåverkan och frågade hur Skatteverket arbetar för att öka sitt anseende hos olika skattegrupper och hur detta kan minska skattefelet. Kullenwall berättade då om Skatteverkets så kallade ”trestegsraket” som riktas till småföretagare. Första steget i ”raketen” är att ge allmän information om vad man ska tänka på i samband med starten av ett företag. Andra steget är nyföretagarträffar som anordnas för företag som redan startats. Sista steget innehåller hjälp och information vid första redovisningen. Kullenwall ansåg steg två vara viktigast men menade att processen som helhet är viktig då det skapar ett samarbete mellan Skatteverket och småföretagarna. Han stack dock aldrig under stol med att Skatteverket är ett kontrollorgan och att de därmed inte kan bistå med alltför konkret hjälp i företagets skattedeklarationer. Risken finns att råden som givits tidigare misstolkas av deklaranterna som sedan skyller sina fel på Skatteverket när felen upptäcks i kontrollen.

4.3.4 Utvärdering av informationsdelen

Nästa intervjufråga handlade om huruvida det finns några undersökningar som påvisar nyttan av informationen som ges av Skatteverket. Kullenwall sa att det är svårt att mäta resultat av information och att undersökningar av kontrollinsatserna är lättare att genomföra. Dock har allmänna utvärderingar om informationsverksamheten i helhet till största delen varit positiva.

4.3.5 Skatteverkets legitimitet

Författarna undrade hur viktigt ett gott anseende egentligen är för skattebetalandet. Kullenwall menade att både attityder och kontroller är viktiga även om det nog är kontrollen som gör att mest pengar kommer in. Det är kontrollen som gör att människor inte vågar chansa. Informationen minskar förhoppningsvis skattefelet genom att få skattskyldiga att vilja betala. Kullenwall gav exemplet att man tidigt försöker påverka allmänheten genom att gå ut i skolor och informera om skatter och Skatteverkets roll.

4.3.6 Skatteverkets informationskampanjer

Efter att ha hört hur viktigt ett gott anseende anses vara, frågade författarna om Skatteverket bedriver kampanjer för att påverka attityder och så vidare. Eftersom Skatteverket har dåligt med pengar bedrivs inga nationella kampanjer. Vissa riktade regionala kampanjer genomförs ibland, till exempel riktades en kampanj under våren 2009 mot personer som sålde sina fastigheter. Ett exempel på en kommande kampanj som kommer i höst kommer röra lagstiftningen om kassaregister. Alla kontanthanterande företag kommer att behöva certifierade kassaregister som i teorin inte ska gå att manipulera. Skatteverket ska efter att detta införts gå och göra kontrollköp och sedan kontrollera att köpet finns registrerat. Förr låg mycket fokus på att kontrollera företags kostnader och avdrag medan det i nuläget också fokuseras på intäkterna och lagen om kassaregister har uppstått som ett led i den utvecklingen.

4.3.7 Vägledande åtgärder och straff

På författarnas fråga om vad för vägledande åtgärder Skatteverket använder sig av svarade Kullenwall att det är svårt att nå ut till alla. De som är lättast att nå är småföretagarna medan nästan ingen kraft läggs på redan etablerade företag. Författarna frågade om det bedrivits någon kampanj enbart inriktad på att informera om straff och skattetillägg, men det sa Kullenwall att det inte görs. Skattetilläggen kan beskrivas som en del av informerandet men aldrig som en självständig del.

4.3.8 Gratislotter

Slutligen undrade författarna över fenomenet gratislotter. Kullenwall var inte särskilt bekant med fenomenet men sa att om det finns luckor i lagstiftningen så ska detta diskuteras. Det är inte Skatteverket som stiftar lagarna men om luckor i lagen upptäcks så meddelas detta uppåt. Kullenwall trodde inte problemet med gratislotter är ett stort bekymmer men även om gratislotterna endast har små direkta monetära effekter så skadar det legitimiteten för Skatteverket och motverkar den preventiva effekten.

Kullenwall avslutade intervjun med att påtala att det tillsätts en ny generaldirektör i höst och att det då kan komma helt nya riktlinjer där till exempel informationsdelen blir mindre prioriterad.

5 Analys

I detta kapitel utvärderar författarna teori och empiri. Analysen söker att utreda de tre underfrågor som ställts upp i det inledande kapitlet. Analysen ligger sedan till grund för de slutsatser som författarna valt att presentera i nästkommande kapitel.

5.1 Skatteverkets rutiner och aktiviteter

Skatteverkets mål

Skattemyndigheten har satt upp ett antal långsiktiga mål att arbeta mot. Det primära målet är att fram till 2012 ha halverat skattefelet. Detta mål är väl förankrat bland myndighetens medarbetare. Under intervjuerna visade samtliga respondenter nämligen en förståelse för målet och hur de aktivt arbetade mot den riktlinjen. Exempelvis nämnde Bertilsson att riskhanteringsmodellen, som nämnts i referensramen, är ett verktyg i det övergripande målet att halvera skattefelet. Författarna upplever att en positiv aspekt med förankringen är att man på Skatteverket kan sträva enhetligt mot målet och därmed öka sin effektivitet genom att samtliga anställda drar åt samma håll.

Som referenspunkt för halveringsmålet hade man den tidigare nämnda skattefelskartan. Kartan är allmänt känd och uppskattad bland de anställda på Skatteverket. Tillförlitligheten i de siffror som presenterades i kartan var något som författargruppen genomgående under arbetets gång förhöll sig kritiska till. Anledningen till detta var att utgivarna av skattefelskartan själva klargjort att osäkerheten i samtliga presenterade siffror är stor. Detta har även nämnts tidigare i uppsatsen. Osäkerheten i siffrorna påverkade inte i någon högre grad validiteten för undersökningen. Kartan togs med eftersom uppsatsen inte hade som syfte att undersöka exaktheten i de presenterade siffrorna utan hur väl man använt dem för att specificera och utforma sina mål. Syftet med kartan är med andra ord att åskådliggöra det långsiktiga målet med en tydligare referenspunkt.

Riskhanteringsmodellen

Arbetet mot att upptäcka skattefusket börjar någonstans i riskhanteringsmodellen där risker upptäcks och bedöms för att sedan kunna åtgärdas. Både i skrivna dokument och i respondenternas ordalag beskrevs riskhanteringsmodellen (se figur 3) som en central pelare i skattearbetet. Riskhanteringsmodellen är enligt Dahlqvist inte enbart inriktad på de medvetna eller omedvetna skattefelen. Modellen kan inte heller beskrivas som en åtgärd i sig. Istället är riskhanteringsmodellen ett förberedande steg inför åtgärderna som kommer senare i processen, men likväl en av Skatteverkets rutiner. Med hjälp av riskhanteringsmodellen kan Skatteverket kartlägga skattefelet och utvärdera utvalda problemområden för att bättre komma till rätta med dem.

Riskspridningen

Riskhanteringsmodellen hjälper Skatteverket att identifiera risker och komma till rätta med dem. När man identifierat riskerna görs ett urval och en prioritering av de risker som bedömer

behöver åtgärdas först. Riskspridningen är en del i denna urvalsprocess. När Skatteverket gör urvalet för vilka branscher eller problemområden man ska granska så har man i många fall en medveten strategi bakom de val man gör. Denna strategi för hur urvalet bör formas kallas i vissa dokument för riskspridningen och innebär att man medvetet tillämpar en viss slumpmässighet för att öka osäkerheten bland skattedeclaranterna och främja målet att kontrollen ska vara att vara synlig men oförutsägbar. Enligt respondenterna uppnår man kontrollfilosofin genom att koncentrera sig på områden med högre risk, samtidigt som man har en så utspridd kontroll som möjligt, samt en viss slumpmässighet i sitt urval.

Medverkandepiramiden och effektkedjan

Valerie Brathwaites medverkandekarta som presenterades i referensramen (se figur 2) var central för att författarna skulle kunna förstå indelningen av Skatteverkets aktiviteter. Anledningen var att Brathwaite tydligt presenterade vad felet beror på i de olika grupperna. Utifrån detta kunde grunderna till felet sedan återknytas till Skatteverkets aktiviteter. Människorna i denna understa grupp hade en positiv inställning till skattebetalandet och de fel som uppstod i skattebetalandet gjordes till synes oavsiktligt. Gruppen ovanför kallades för de kapitulerade skattebetalarna och i denna grupp befann sig de som hade en viss motvillighet till skattebetalandet och som skulle kunna göra avsiktliga fel, men som ändå lätt kunde förmås göra rätt för sig. I referensramen har det förklarats att de två översta grupperna styrs genom direkta ingripande kontrollåtgärder och straff. Eftersom en avgränsning gjorts där straff valts bort har författarna automatiskt fokuserat sig mer på de två nedersta grupperna.

I kolumnen ”Skatteverkets åtgärder” i effektkedjan (se Figur 4) delar Skatteverket upp sina arbetsrutiner i fyra olika rutor, kontroll, systemåtgärder, vägledning och attitydpåverkan. Författarna identifierade med hjälp av den information som insamlades empiriskt att tre av de fyra rutorna utgjorde konkreta åtgärdsinsatser som inriktar sig in på de två olika typerna av fel, medvetna och omedvetna sådana. Den fjärde rutan i kedjan var attitydpåverkan. Denna åtgärd hade även den en effekt mot skattefelet, men den var inte utformad som de andra tre åtgärderna. Istället kunde den förklaras som en produkt av alla de tre ovanstående rutorna. Författargruppen frågade skatteinformatören Magnus Kullenwall om hur man arbetar med attitydpåverkan och dess preventiva effekter för att komma åt skattefelet. Gruppen ansåg dock att det inte framkom tillräckligt tydligt i svaren hur fenomenet praktiskt nyttjas på Skatteverket, och därför fanns det inte tillräckligt med underlag för att kartlägga just detta begrepp.

Kontroll, systemåtgärder och vägledning delades av respondenterna på Skatteverket in i tre kategorier, nämligen åtgärder mot oavsiktliga, avsiktliga eller mot båda typer av fel. Enligt bilden som respondenterna därmed förmedlade, har Skatteverket en indelning av sina åtgärder som korrelerar med hur Valerie Braithwaite definierat de bakomliggande motiven till skattefel. Här nedan förklaras hur man enligt respondenterna praktiskt arbetar med de tre åtgärderna för att komma till bukt med skattefelet.

Effektkedjans åtgärder

För att komma tillrätta med de oavsiktliga felet använder man sig av informationsinsatser. I effektkedjan benämns dessa insatser ”vägledning”, vilket förbättrar skattebetalarnas

”förutsättningar att göra rätt” vilket i sin tur fungerar som en ”uppmuntrande motivation” för att skattebetalaren ska vilja göra rätt för sig. Kullenwall berättade under intervjun att Skatteverket anordnar nyföretagarträffar just för att vägleda skattebetalarna för att motverka de oavsiktliga felen.

Vid behandlingen av de avsiktliga felen har skattemyndigheten främst sin kontroll att tillgå. Kontrollområdet uppfattades av författarna som väldigt konkret och genomarbetat vid intervjutillfällena med Bertilsson. Där klargjordes vilka olika typer av kontroll man hade på Skatteverket samt de urvalsvariabler man hade för att upptäcka fusk. Även riskhanteringsmodellen roll nämndes i samband med det arbete man utför för att konkretisera hot som finns för Skatteverket att uppnå sina mål. På grund av den sekretess som dokumenten skyddas av kan författarna inte redogöra för området på en djupare nivå.

Systemåtgärderna är en speciell typ av åtgärd som hanterar både avsiktliga och oavsiktliga fel. I effektkedjan (se Figur 4) förklaras att syftet med systemåtgärderna till exempel kunde vara att, genom förenklingar av skatteregler eller utformningen av lättförståeliga blanketter, åtgärda oavsiktliga fel där människor helt enkelt inte har klart för sig hur de ska gå tillväga för att betala rätt skatt. Genom att införa nya lagar kan det också komma åt utbredda problemområden där felen begås avsiktligt. Ett konkret exempel på detta som flera gånger lades fram av Skatteverkets respondenter var den kommande Lagen om kassaregister, som presenterats i referensramen. Bertilsson förklarade att syftet med Lagen om kassaregister var att försvåra fusk för kontanthanterande företag. Han bekräftade även att denna systemåtgärd hade som ett andra syfte att underlätta kontrollen för Skatteverket.

5.2 Vilken påverkan har olika rutiner på den preventiva effekten?

Panoptikon

Vid påbörjandet av denna undersökning fanns det inga etablerade teorier kring den preventiva effekten mot skattefusk. Därför valde författarna att använda Jeremy Bentham's fängelsemodell som en grundläggande del av den referensram som sammanställdes. Det intressanta i modellen var att Bentham belyser den riskundvikande naturen hos människan. Detta var en aspekt som enligt honom även kunde utnyttjas i andra situationer. Skatteverkets arbete för att upprätthålla en preventiv effekt utgör just en sådan situation då riskundvikandet har en central roll i den.

Under den andra intervjun med Anders Bertilsson diskuterades Bentham's modell, dess tillämpbarhet i skattesystemet samt kopplingen till den preventiva effekten. Bertilsson instämde i att principen bakom panoptikon var överförbar till Skatteverkets situation då de båda utnyttjar det faktum att människan avhåller sig från att gå emot gällande regler då de känner att de kanske blir övervakade. Även kopplingen till den preventiva effekten bekräftades av honom genom ett exempel. Det exempel som lades fram visade att Skatteverket kan beakta de riskundvikande aspekterna hos skattebetalarna för att skapa en preventiv effekt mot skattefusk.

Bertilsson berättade om exemplet, som presenterades i empirin, då Skatteverket informerade allmänheten om att utförliga kontroller skulle genomföras på försäljningar av vissa aktier. Genom att inte berätta för aktieägarna exakt vilka företag man ämnade undersöka skapade man en preventiv effekt enligt Bertilsson. Man ville alltså maximera effekten genom att offentliggöra den kommande kontrollen, men inte specificera alla namnen på de aktier som skulle bli subjekt för kontroll. Den önskade effekten för det specifika exemplet var enligt Bertilsson att skapa en försiktighet hos de alla de berörda skattedeclaranterna. Författarna till denna uppsats kan dock med säkerhet inte uttala sig om huruvida man lyckades uppnå den önskade effekten. Det de kan konkludera är dock att Skatteverket i detta fall agerade på ett sätt som visar att de är medvetna om den preventiva effekten och hur den kan skapas.

Synen på den preventiva effekten inifrån Skatteverket

Ursprungligen tänkte författarna att den preventiva effekten skulle härledas ifrån de vanliga aktiviteter som Skatteverket utför. Tanken var också att olika kampanjer och aktioner som enbart hade i syfte att uppbringa den preventiva effekten skulle föras fram i ljuset. Men under intervjuerna klargjorde samtliga respondenter att några sådana aktiviteter inte existerar inne på Skatteverket. Man jobbar inte i det explicita syftet att endast skapa den preventiva effekten. Som Dahlqvist upplevde det, är den preventiva effekten snarare ett resultat av allt det arbete som sker innanför och utanför kontorets väggar. Enligt henne frambringar alla de tidigare nämnda rutinerna en preventiv effekt, men det är svårt att särskilja på vilken rutin som bidrar med vad till den preventiva effekten. Men författarna valde ändå att analysera djupare in i organisationen för att hitta olika aspekter som kan anses ha en mer direkt påverkan på den preventiva effekten. Här nedan diskuteras några av de observationer som författarna gjorde.

Riskhanteringsmodellen

Författarna försökte inledningsvis utgå ifrån de modeller som de undersökt för att identifiera specifika aktiviteter som bidrog extra mycket till den preventiva effekten. En av dessa modeller var riskhanteringsmodellen. Riskhanteringsmodellen konstaterade författarna var central i Skatteverkets arbetsprocess, men när det gällde att analysera dess bidrag till den preventiva effekten kunde författarna inte några tydliga direkta samband mellan de två sakerna. Under en av intervjuerna menade en respondent att den preventiva effekten inte kan brytas ner och härledas till enskilda modeller och aktiviteter, men att de ändå bidrar till att skapa effekten. I detta fall instämmer författarna med respondenter och ser därför riskmodellen som stommen som skapar förutsättningar för Skatteverkets upprätthållande av den preventiva effekten, men den direkta effekten av modellen är svår att identifiera.

Effektkedjan

I effektkedjan kunde författarna utläsa att det finns tre huvudsakliga typer av åtgärder som Skatteverket använder sig av, nämligen informations-, kontroll- och systemåtgärder. I en av intervjuerna med Bertilsson diskuterades dessa åtgärder och inom vilka områden de minskar skattefelet. Enligt Bertilsson syftade informationsinsatserna, också kallade vägledning, till att eliminera de oavsiktliga skattefelet. Kontrollerna däremot syftade enligt honom till att motverka avsiktliga fel. Systemåtgärderna är en egen kategori som syftar till att bekämpa både avsiktliga och oavsiktliga fel. Uppdelningen är logisk även när man stämmer av den mot Brathwaites medverkandemodell (se figur 2). En sådan uppdelning anser författarna är bra

och kan bidra till att Skatteverket kan förbättra förutsättningarna för att uppnå den preventiva effekten.

Riskspridningen

Riskspridningsfilosofin var en av de få saker som författarna ansåg hade en mycket tydlig direkt koppling till den preventiva effekten. Skatteverket försöker att skapa en preventiv effekt mot skattefel med en välformulerad riskspridningsfilosofi. Genom att sprida risken försöker man även sprida rädsla och framkalla försiktighet bland skattebetalarna genom att täcka in alla områden och samtidigt vara oberäknliga. Både i de modeller som hittades på Skatteverkets hemsida och hos de personer som arbetar praktiskt med kontrollen var det en central punkt att ha en viss slumpmässighet i kontrollurvalet. Slumpmässigheten syftar till att skapa en stor osäkerhet och försiktighet bland deklaranterna, vilket i stort sett är detsamma som en preventiv effekt. Enligt respondenterna uppnår man den optimala riskspridningen genom att dels fokusera på högriskgrupper, men samtidigt se till att ingen utanför dessa segment känner är undantagen kontrollen. Målet att försöka framkalla osäkerhet och rädsla hos skattebetalarna kan liknas vid kärnpunkterna som tas upp i panoptikonmodellen. Just därför bedömer författarna att riskspridningen är en central punkt i skapandet och upprätthållandet av den preventiva effekten.

Sekretesskyddet

En annan vital funktion som gör att riskspridningen kan vara effektiv är sekretesskyddet. Utan sekretessen kan skattefuskaren i förväg kunna ta reda på om han skulle kunna komma att bli aktuell för en skatterevision. På så sätt kan fuskaren genom kunskap i stort sett eliminera risken för att bli upptäckt för sitt fusk, och då sätts panoptikonmodellen ur spel eftersom den preventiva effekten är driven av människans riskundvikande natur. Genom att överinformera skattebetalarna eliminerar man efterhand risker för dem, och utan risker finns det ingen försiktighet och därmed ingen preventiv effekt. Panoptikonmodellen förespråkar därför ett system där Skatteverket kan "se utan att synas" för att skapa försiktigheten hos skattebetalarna. Författarna bedömer därför sekretessen som en viktig förutsättning för skapandet och upprätthållandet av den preventiva effekten.

Media

Skatteverket utnyttjar alternativet att via media annonsera sin närvaro och samtidigt informera om sin verksamhet. Författargruppen uppfattade att Skatteverket genom att förmedla sin roll som kontrollant vill skapa en viss rädsla för och medvetenhet om skattekontrollen. I intervjuerna underströks flera gånger betydelsen av media var ett sätt att uppnå detta mål. Den preventiva effekten ger endast resultat om skattebetalarna är medvetna om risken för att bli upptäckt för fusk och vad konsekvenserna av det blir. Ett exempel på när Skatteverket försökt använda media för att annonsera en kommande kontroll och skapa en preventiv effekt lades fram tidigare under kapitlet. Författarna anser att användandet av media ger ett positivt bidrag till den preventiva effekten eftersom man utnyttjar den riskundvikande naturen hos människan, precis som panoptikonmodellen förespråkar.

Gratislotter

Författarna har även lyckats identifiera företeelser som har en negativ inverkan på den preventiva effekten. Fenomenet gratislotter anser författarna vara direkt motverkande för det preventiva syftet. På samma sätt som skattekontrollen skapar en preventiv effekt genom ett höjt riskmedvetande så motverkas effekten genom att luckor i skattesystemet eliminerar risker för fuskarna. I fallet med gratislotter minskas den uppfattade risken genom att det finns sätt för skattebetalarna att yrka felaktiga avdrag utan bestraffning. Visserligen finns det fortfarande en risk för att man skulle kunna bli subjekt för en utökad kontroll eller andra åtgärder om man försöker fuska på detta vis. Just i hänseendet direkta strafftillägg finns det inga större konsekvenser. I de fall man blir ombedd av Skatteverket att komplettera sina inskickade uppgifter finns möjligheten att låta bli att svara på kravet och därmed undkomma skattetillägg. Konsekvenserna blev med andra ord obetydliga. Man blir endast av med avdraget som man från början inte hade rätt till, men får inget straff för sitt avsiktliga fel. För Kullenwall var fenomenet gratislotter inget känt problem. Bertilsson var däremot mer bekant med företeelsen och förklarade under en intervju att problemet låg rotat högre upp i näringskedjan. Problemet var och är en produkt av en alltför snäll lagstiftning som schablonmässigt möjliggör oförtjänta skatteavdrag.

5.3 Kommer revisionspliktens avskaffande ha en påverkan på den preventiva effektens upprätthållande?

Författarna valde att även skifta fokus och analysera den preventiva effektens framtid genom att lyfta in och analysera revisionspliktens avskaffande för att se hur Skatteverkets rutiner och därmed den preventiva effekten skulle påverkas av det. För att få svar på denna underfråga letade författarna i sekundära källor efter Skatteverkets förhållningssätt och förberedelse inför revisionspliktens avskaffande. Sökandet gav dock inga tillfredsställande svar på frågan. I Skatteverkets remissvar till regeringens utredning gavs en indikation på hur Skatteverket kände inför lagändringen och vilken påverkan avskaffandet skulle ha på dem. I yttrandet reagerade Skatteverket starkt emot förslaget då man ansåg att antalet medvetna och omedvetna kommer att öka i och med lagändringen. Det i sin tur beror på en förlorad preventiv effekt på grund av lagändringen. Även i den uppsats som författarna valt att citera hade en av respondenterna uttryckt en värdering som i grund och botten överensstämmer med den i remissvaret. Det intressanta i det hela var att man från Skatteverkets sida räknade med en ökad arbetsbörda och därmed förändrade rutiner. En förändring i rutinerna skulle också innebära förändrade förutsättningar för den preventiva effekten. Det hela berodde på i hur stor utsträckning den avskaffade revisionsplikten skulle påverka Skatteverket. För att svara på detta behövdes dock mer ingående detaljer i hur man planerat att förändra rutinerna och arbetssättet inom organisationen till följd av förändringen.

Under insamlingen av empirin framgick det dock, till författarnas förvåning, att man på praktisk nivå inte delade Skatteverkets officiella inställning till avskaffandet. Enligt respondenterna har revisionspliktens avskaffande ännu inte hunnit bli en påverkande faktor i arbetet. Inte heller har man börjat göra några planer på att anpassa sig till den nya lagen. Enligt respondenterna utgår man nämligen utifrån en filosofi som går ut på att åtgärda risker

och problem först när de uppstår och är påtagliga. Därför ansåg de att en förberedande insats inför denna ändring även skulle vara ett slöseri med resurser.

En annan anledning till att de valt att inte planera inför regeländringen är att de inte ansåg det vara nödvändigt. Dahlqvist menade att kontrollapparaten inte står och faller med revisionens vara eller icke vara utan den har många andra infallsvinklar för att kontrollera de skattskyldiga. Fastän respondenterna medgav att revisionsplikten har en positiv påverkan på skattedeklarationernas korrekthet, konstaterade de att arbetsrutinerna för den sakens skull inte behövde förändras. Istället ansåg man att de nya risker som skulle uppstå i och med avskaffandet redan täcks in bra samt kan åtgärdas av riskhanteringsmodellen och de andra åtgärder som man har till hands. Med andra ord räknade respondenterna inte med att revisionspliktens avskaffande skulle ha några implikationer på hur arbetsrutinerna utformas inom Skatteverket. Därmed kommer upprätthållandet av den preventiva effekten inte heller att påverkas i någon större utsträckning inom den närmsta framtiden, åtminstone inte till följd av denna aktuella förändring, och förutsatt att respondenterna bedömt situationen på ett korrekt sätt. Svaret på frågan blir således nej, revisionspliktens avskaffande kommer inte att ha någon större påverkan på den preventiva effektens upprätthållande.

6 Slutsatser

I detta kapitel sammanfattas de lärdomar som författarna konkluderat. I det förra kapitlet behandlades underfrågorna som ställts upp. Utifrån de slutsatser och lärdomar som författarna lyckades formulera under det förgående kapitlet har svar på huvudfrågan presenterats i detta kapitel. Avsnittet avslutas med några förslag till vidare studier som författarna anser skulle vara intressanta att studera närmare.

6.1 Hur utformar Skatteverket sina arbetsrutiner för att uppnå en preventiv effekt på mot skattefel?

Författarnas arbetsprocess

Under forskningsprocessen upplevde författarna att det var problematiskt att försöka kartlägga den preventiva effekten. Anledningen var att det inte fanns tillräckligt många källor att tillgå för att undersöka fenomenet. Även efter att intervjuer genomförts för att empiriskt samla in underlag för undersökningen var det svårt att på ett vetenskapligt sätt identifiera processer och aktiviteter som bidrar till den preventiva effekten. Istället fick ett induktivt tänkande utgöra grunden för de slutsatser som presenteras. Under arbetets gång dök det upp många tankar och funderingar som författarna ville undersöka djupare, men på grund av tidsbrist och begränsad information fick författarna istället dra slutsatser på en mer övergripande nivå.

Det är svårt att hitta tillförlitliga källor på hur stor den preventiva effekten egentligen är i siffror. Författarna har förlitat sig på uppgifter som tagits fram av Skatteverket själva. Det har de fått göra på grund av bristen på information som råder kring ämnet. Skatteverket är i sin tur endast i startgroparna när det gäller diverse effektmätningar. Samtliga respondenter på Skatteverket yttrade sig någon gång under intervjuerna om hur svårt det är att mäta den preventiva effekten. Speciellt effekten av informationsinsatserna var svårämata. Därför har inga uppskattningar tagits med i slutsatserna, utan endast tendenser och mönster. Enligt Bertilsson var det lättare att mäta effekterna av kontrollverksamheten eftersom denna på ett synligt sätt driver in pengar till myndigheten. Svårigheten i att mäta den preventiva effekten utgör ett problem för validiteten i uppsatsen då de slutsatser som presenteras ej har några siffror eller fakta som man kan stödja dem med. Författarna är dock medvetna om detta och vill därför klargöra att slutsatserna ej är menade att presenteras som fakta, utan som funderingar och observationer som gjorts under forskningsprocessen.

Den preventiva effekten och dess utbredning på Skatteverket

Den preventiva effekten var till att börja med ett suddigt begrepp innan författarna konstruerade en referensram som de kunde förhålla sig till. I referensramen var det mest centrala avsnittet för förståelsen av den preventiva effekten avsnittet om panoptikon. De viktigaste kärnpunkterna för att definiera den preventiva effekten illustrerades i panoptikonexemplet. Bland annat är den preventiva effekten beroende av att människan är en riskundvikande varelse. När man känner en risk, gör oron över de eventuella konsekvenserna

att man hellre tar det säkra före det osäkra och detta kan sägas vara den preventiva effekten. I Skatteverkets fall bildas en preventiv effekt gentemot skattefusket genom att man skapar ett riskmedvetande hos deklaranterna så att de inte vågar göra fel. Genom att skattedeklaranterna inte vet exakt var och när Skatteverkets kontroller genomförs, byggs det upp en stor osäkerhet som främjar den preventiva effekten. Osäkerheten gör att presumtiva skattefuskare väljer att inte feldeklarera på grund av rädslan för att bli upptäckt för det.

Något som märktes under intervjuerna på Skatteverket var att arbetet och riktlinjerna för den preventiva effekten inte har lyckats sprida sig ut i verksamhetens spetsar. I dokument som hittats på Skatteverkets hemsida talar man om den preventiva effekten som ett konkret begrepp och målar upp vissa riktlinjer och principer för hur man skulle göra för att maximera nyttan av effekten. Under intervjuerna fick författarna dock intrycket av att de som arbetar praktiskt ute i verksamheten inte kunde konkretisera begreppet på samma sätt. Man betraktade inte den preventiva effekten som ett mål eller verktyg, utan mer som en produkt som uppkom från allt det dagliga arbete man utför. Bertilsson, som arbetar med planering och har en mer övergripande insikt över Skatteverkets verksamhet, var desto mer insatt i hur den preventiva effekten påverkar verksamheten. Den preventiva tillskrivs ofta slumpmässigheten och den samtidiga koordinerade spridningen av kontroller och risker vilket styrs på en makronivå. Urvalet av olika riskområden som specialbehandlas under vissa år är trots allt något som förmodligen inte sker på individnivå.

Med anledning av att författarna ej lyckats hitta några tecken på att den preventiva effekten är påtaglig och uppnåbar för enskilda individer på mikronivå inne på Skatteverket, kombinerat med att de påverkande rutiner som väl identifierats är mer helhetsorienterade, vill författarna med hjälp av ett induktivt tänkande påstå att det är i högre beslut och processer som den huvudsakliga styrningen och skapandet av den preventiva effekten är mest påtaglig, även om den preventiva effekten senare upprätthålls av de som senare i praktiken genomför order och kontroller.

Rutinernas inverkan på den preventiva effekten

I skrivna dokument och personliga intervjuer presenterades vissa av Skatteverkets modeller för författarna. Precis som en av respondenterna konstaterade under en av intervjuerna finns det inga aktiviteter som exklusivt syftar till att skapa den preventiva effekten. Både riskhanteringsmodellen och effektkedjan hade författarna svårt för att koppla direkt till den preventiva effekten.

Riskspridningsfilosofin var den aktivitet som författarna ansåg hade mest direkt koppling till den preventiva effekten. Den var utformad på ett sätt som gick hand i hand med de lärdomar som författarna fått från panoptikonmodellen. Riskspridningsfilosofin främjar en utspriddhet en slumpmässighet i Skatteverkets kontroller, vilket maximerar den preventiva effekten genom att öka osäkerheten bland skattebetalarna.

Författarna kom även fram till att en av de viktigare aspekterna för den preventiva effektens upprätthållande var att man sekretessbelagt vital information angående kontrollprocesser och urval. En viktig punkt i panoptikonmodellen är nämligen att den bevakade ska vara medveten om att den blir kontrollerad, men samtidigt ovetande om i vilken utsträckning och när

kontrollen sker. Denna punkt går hand i hand med riskspridningsfilosofin. Om man relaterar tillbaka till citatet från panoptikonmodellen där bevakaren måste kunna ”se utan att synas”, så kan det sägas att riskspridningsmodulen tillåter Skatteverket att se, medan sekretessen tillåter dem att göra det utan att synas.

Riskhanteringsmodellen var en allomfattande modell som låg till grund för det mesta av Skatteverkets arbete och därmed även den preventiva effekten. Under intervjuerna med Bertilsson relaterade han den aktuella modellen till flertalet av Skatteverkets arbetsområden. Modellen genomsyrade med andra ord många steg i arbetsprocessen. Den var praktiskt förankrad i organisationen som vägledning för verksamheten och därmed viktigt verktyg i strävan att minimera skattefelet. Det var dock svårt för författarna att se en direkt koppling till den preventiva effekten.

En annan aktivitet som hade stor påverkan på den preventiva effekten var offentliga uttalanden och pressmeddelanden i massmedia. En respondent berättade att Skatteverket med hjälp av media kunde gå ut med information både för att upplysa deklarerare, och avskräcka dem från att begå medvetna fel. Bertilsson nämnde i sin intervju att vissa uttalanden kunde få stora genomslag på den preventiva effekten och därmed ett ökat skattebetalande.

Gratislotter var ett problemområde som författarna själva ansåg kunde bidra till att riva ner den preventiva effekten. I analysen motiverade författarna denna slutsats genom att jämföra situationen med hur riskundvikandet sätts ur spel i sådana situationer.

Förändrade förutsättningar för den preventiva effekten

För att få en bättre inblick i planeringen och framtiden för Skatteverkets rutiner valde författarna att ta upp vissa omvärldsförändringar som de trodde skulle kunna komma att förändra situationen för Skatteverket och hur de utformar sina rutiner. En sådan förändring som identifierades var då revisionsplikten och dess kommande avskaffande. Författarna hade i förväg uppfattningen av att rutinerna skulle påverkas stort av förändringen, och därmed även upprätthållandet av den preventiva effekten. Men i praktiken motsades denna uppfattning av respondenterna på Skatteverket. Enligt respondenterna hade man inte ens börjat förbereda för avskaffandet. De två anledningar som angavs för detta var att avskaffandet ännu inte ägt rum och inga risker har materialiserats, och man anser sig redan vara tillräckligt välutrustade för att ta sig an de kommande förändringar som förändringen kan komma att innebära.

Därmed tror författarna att eftersom revisionsplikten avskaffande ej nämnvärt påverkat arbetsrutinerna på Skatteverket ännu och enligt respondenterna inte kommer göra det, så kommer avskaffandet inte heller att ha någon nämnvärd effekt på hur den preventiva effekten skapas och upprätthålls.

Sammanfattning

Det induktiva tänkandet spelade en stor roll i de avslutande skedena av uppsatsen. Anledningen till detta arbetssätt berodde på att författarna under arbetets gång uppmärksammade att de endast hade ett litet urval att tillgå för informationsinhämtning. De kvalitativa observationerna som gjordes under de personliga intervjuerna fick tillsammans

med teoriinsamlingen utgöra det material som fick ligga till grund för analysen och slutsatserna.

Huvudsakligen har författarna kunnat skönja vissa tendenser, som till exempel att den preventiva effekten förmodligen uppnås bättre ifall man tittar ifrån ett helhetsperspektiv. Samtidigt har de hittat vissa fenomen som har ett eget bidrag till den preventiva effekten, både positiva och negativa. Den generella uppfattningen som bildades av författarna var att den preventiva effekten finns, och man är på Skatteverket medvetna om den. Men när det gäller kartläggningen och utnyttjandet av den har man inte kommit alltför långt. Man har inte heller utrett huruvida revisionsplikts avskaffande kommer att påverka arbetet. Men uppfattningen bland respondenterna var att förändringen inte skulle påverka rutinerna och därmed inte heller den preventiva effekten.

Författarna har i efterhand reflekterat över om det finns något Skatteverket kan göra för att förstärka den preventiva effekten mot medvetna och omedvetna fel. Tidsaspekten i riskhanteringsmodellen är något som skulle kunna förändras för att även inkludera risker som man är medveten om och som skulle kunna uppstå i framtiden. Vid första intervjutillfället talade respondenterna om att identifieringen av riskerna skedde först när de fanns där. Målen i årsredovisningen sträcker sig dock flera år fram i tiden. Halveringen av skattefelet innan 2012 är ett talande exempel. Därför anser författarna att det vore bättre om riskhanteringsmodellen eller någon annan modell hade haft samma tidsrymd som Skatteverkets långsiktigare mål. På så sätt kanske man skulle kunna tänka mer långsiktigt och välja åtgärder som inte ger omedelbart resultat men som är bättre på sikt.

6.2 Förslag till vidare forskning

Författarna har efter slutförd undersökning sett flera alternativa forskningsriktningar. Exempelvis vore det intressant att se hur Skatteverkets insatser för att upprätthålla den preventiva effekten mot skattefel betraktas av skattebetalarna. Detta genom att exempelvis tillfråga dessa anonymt med hjälp av enkätundersökningar. Därefter skulle man kunna identifiera motiv och bakomliggande orsaker till det existerande skattefelet och se om dessa överensstämmer med Skatteverkets bild av situationen. Även vad bestraffning har för inverkan på den preventiva effekten är en vinkling som kan tänkas göras.

Vidare är en kartläggning av hur andra länders åtgärder för ett ökat skattebetalande ser ut eventuellt värd att göra. I en sådan studie kan fokus läggas på hur dessa länder uppehåller legitimiteten i sina respektive skattesystem och en jämförelse med det svenska arbetssättet göras

Eftersom respondenterna var tveksamma till att revisionsplikts avskaffande skulle påverka arbetsrutinerna i någon större omfattning så vore en studie utförd efter lagändringen intressant. Slutligen kan en uppföljning av gratislotsproblematiken göras för att se om eventuella luckor i systemet åtgärdats.

Källförteckning

Artiklar och rapporter

Rapport RSV 2002:14 - Om tillämpningen av skattetillägg och skattekontrollens preventiva effekt (2002)

Statens offentliga utredning 2008:32 – Avskaffande av revisionsplikten för små företag (2008)

Skatteverket - Avskaffande av revisionsplikten för små företag (SOU 2008:32); remissvar (2008)

Yttrande över Tillsynsutredningens betänkande Tillsyn, Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn (SOU 2004:100)

Braithwaite, Valerie – Taxing Democracy (2002)

SKV 2007:2 – Enklare beskattning för jämställdhet?

Handledning för skatterevision 2006, revisionsmodellen. SKV 622 utgåva 2

Litteratur

Alvesson, Mats & Sköldberg, Kaj (2008). *Tolkning och reflektion*, Danmark: Narayana Press

Backman, Jarl (2008). *Rapporter och uppsatser*, Danmark: Studentlitteratur

Bentham, Jeremy (2002). *Panopticon*, Falun: Nya Doxa

Schostak, John (2006). *Interviewing and Representation in Qualitative Research*, Storbritannien: Bell & Bain Ltd.

Häger, Björn (2001). *Intervjuteknik*, Borås: Liber

Kylén, Jan-Axel (1994). *Fråga rätt*, Bromma: Tryckeri Balder

Lantz, Annika (2007). *Intervjuteknik*, Polen: Studentlitteratur

Sharan, Merriam B (1994). *Fallstudien som forskningsmetod*, Lund: Studentlitteratur

Solberg Söilen, Klaus & Huber, Stefan (2006). *20 svenska fallstudier för små och medelstora företag*, Danmark: Studentlitteratur

Trost, Jan – Kvalitativa intervjuer, Polen 2007 Studentlitteratur

Hemsidor

Not 47: <http://www.tillsynsforum.se/DesktopModules/ViewDocument.aspx?DocumentID=56>

Noterna 8,38,40,42: Braithwaite, V. (ed) (2003) *Taxing Democracy: Understanding Tax Avoidance and Evasion*. Ashgate, Aldershot.

<http://vab.anu.edu.au/pubs/1/taxingdemocracy.pdf>

Bilaga 1 – Intervjuguide till intervju 1

Presentation av respondenterna

Vad heter du?

Vad har du för befattning och arbetsuppgifter?

Hur länge har du varit anställd inom Skatteverket? Hur länge har du haft din nuvarande befattning?

Vad har du för bakgrund, utbildning, tidigare arbete etc.?

Skatteverkets arbetsrutiner

Allmänt om Skatteverkets arbetsrutiner

Preventiv effekt

Är den preventiva effekten något man arbetar med aktivt inom Skatteverket?

Inom kontrollverksamheten?

Inom informationsverksamheten?

Revisionspliktens avskaffande

Hur väl förberedda anser ni att ni är inför revisionens avskaffande?

Vilka nya rutiner tror ni måste införas internt inom Skatteverket för att någorlunda väl hantera förändringen?

Kommer förändringen att innebära någon förändring till det bättre för er?

Har ni själva gjort någon slags intern utredning och vad har ni i så fall kommit fram till??

Hur förhåller ni er personligen till lagförslaget? Hur tror ni att förändringen kommer förändra ert sätt att arbeta rent praktiskt?

Övrigt

Har ni några kommentarer till Skattefelskartan?

Har ni några kommentarer till Skatteverkets remissvar?

Något att tillägga?

Bilaga 2 – Intervjuguide till intervju 2

Planeringsarbetet på Skatteverket

Hur går det till rent praktiskt?

Preventiv effekt

Är den preventiva effekten ett av Skatteverkets mål?

Panoptikon

Finns det likheter mellan Panoptikonmodellen och Skatteverkets kontrollfilosofi?

Gratislotter

Hur förhåller sig Skatteverket till fenomenet gratislotter?

Definition av begrepp

Skrivbordskontroll

Besök

Revision

Skillnad mellan skatterevision och extern revision

Bilaga 3 – Intervjuguide till intervju 3

Presentation av respondenten

Vad heter du?

Vad har du för befattning och arbetsuppgifter?

Hur länge har du varit anställd inom Skatteverket? Hur länge har du haft din nuvarande befattning?

Vad har du för bakgrund, utbildning, tidigare arbete etc.?

Skatteverkets arbetsrutiner

Allmänt om Skatteverkets arbetsrutiner vad gäller informationsverksamheten?

Attitydpåverkan

Hur arbetar Skatteverket för att öka sitt anseende hos olika skattegrupper?

Informationsverksamheten

Finns det några undersökningar som påvisar nyttan av informationen?

Korrelation mellan gott anseende och skattebetalande

Hur viktigt är ett gott anseende för skattebetalandet?

Kampanjer och reklam

Bedrivs kampanjer för att påverka attityder?

Vägledande åtgärder och straff

Vilka vägledande åtgärder använder sig Skatteverket av?

Bedrivs kampanjer med enda syftet att informera om straff och påföljder?