

LENNART WITTEBERG

## Ett offensivt Skatteverk

*”Skatteverket har en lång historia som går från fruktad skattefogde till omtyckt servicemyndighet. Det är ett uthålligt och målmedvetet arbete som har banat väg för det nya populära Skatteverket.” Detta var en del av juryns motivering för att utse Skatteverket till Sveriges modernaste myndighet i samband med kvalitetsmässan i Göteborg i november 2011. Det är sant att det finns ett uthålligt och målmedvetet arbete bakom. Vi på Skatteverket är också medvetna om att det finns mycket kvar att göra, nu är det inte läge att dra ner på ambitionerna. Tvärtom. Denna artikel beskriver Skatteverkets sätt att tänka och arbeta samt skälen bakom.*

### 1 Ny inriktning för Skatteverket från 2012

Skatteverket beslutade om en ny övergripande strategisk inriktning under 2011, ”Skatteverkets inriktning”<sup>1</sup>. Den innebär inte någon väsentlig förändring för Skatteverket. Den allmänna uppfattningen inom Skatteverket är att den tidigare inriktningen varit framgångsrik och att vi borde fortsätta på den inslagna vägen. Skillnaden är att ambitionsnivån har höjts. Vi ska fortsätta som tidigare men vi ska göra ännu mer och bli ännu bättre. Det handlar om att vässa och uppgradera, anpassa oss efter utvecklingen i omvärlden och krav från medborgare samt fortsätta att effektivisera.

Skatteverkets vision ”Ett samhälle där alla vill göra rätt för sig” har behållits. Viktiga delar i strategin för att uppnå detta är att det ska vara rätt från början genom att det är lätt att göra rätt och svårt att göra fel. Vi ska underlätta och stötta men också motverka fusk och brott. Förtroendet för Skatteverket är viktigt vilket bland annat bygger på att vi visar respekt för den enskilde och säkerställer en rättssäker handläggning.

### 2 En tillbakablick visar att mycket har förändrats

Skatteverkets arbetssätt har förändrats successivt under lång tid. Utvecklingen har gått från ett felfinnarperspektiv där fokus har legat på att rätta fel i efterhand till ett rätt från början perspektiv där många olika åtgärder används parallellt. Denna utveckling är inget unikt för det svenska Skatteverket. De flesta skatteadministrationer i världen utvecklas åt liknande håll även om det sker i lite olika takt.

Skatteverkets utveckling har inte heller varit helt tydlig och spikrak. Men en utveckling har skett och en framgångsfaktor har varit att det hela tiden funnits en levande idédebatt som påverkat utvecklingen av konkreta arbetssätt.

<sup>1</sup> Hela dokumentet finns på Skatteverket.se (sök på skatteverkets inriktning).

## 2.1 Diskussion om kontrollen under 1980- och 1990-talen

Av naturliga skäl har diskussionen och tankarna kretsat mycket kring kontroll. En intern utredning konstaterade 1983 att:

Möjligheterna att framgångsrikt bedriva kontrollverksamhet är ytterst beroende av de skattskyldigas lojalitet mot systemet, det vill säga att en överväldigande majoritet av befolkningen upplever det som riktigt och rättvist samt söker efterleva dess bestämmelser. Om dessa förutsättningar inte är uppfyllda och detta lett till ett omfattande skatteundandragande, utgör en utökad kontrollverksamhet ingen lösning på problemen. Sådana situationer måste istället angripas lagstiftningsvägen.<sup>2</sup>

Slutsatsen av detta var att man tyckte att kontrollen främst skulle undersöka hur skattesystemet fungerar. Under 1990-talet tyckte man att detta inte var tillräckligt utan begreppet preventiv effekt började användas. Med preventiv effekt avsåg man "... den skattskyldiges bedömning inför ett tilltänkt skatteundandragande av risken för upptäckt och konsekvenserna vid en eventuell upptäckt, som gör att den skattskyldige avstår från det tilltänkta förfarandet".<sup>3</sup>

Samtidigt påpekade man, helt riktigt, att tillräcklig kunskap om detta saknas "Det är komplicerade och föga kända mekanismer som skapar preventiv effekt. Mycket resurser läggs ner på kontroll men praktiskt taget ingen forskning sker med avseende på kontrollens preventiva effekt."<sup>4</sup>

Det praktiska arbetet under 1980- och 1990-talen var följaktligen inriktat mot traditionell kontroll av deklarerationer. Oftast har detta gjorts genom så kallad skrivbordskontroll där man brevväxlar med skattebetalaren. Det som länge har karaktäriserat kontrollen är att granskning har skett av det som syns i deklARATIONEN, det vill säga huvudsakligen en granskning av avdrag. Ett avdrag syns alltid eftersom det representeras av ett belopp i en deklARATIONSRUTA. Synsättet ändrades i slutet av 90-talet när Skatteverket började arbeta med riskhantering. Det blev då uppenbart att de största riskerna för fel fanns bland det som inte syntes i deklARATIONERNA. Oredovisade intäkter syns inte i deklARATIONEN och är ett mycket större problem än felaktiga avdrag. Detta medförde en ändrad inriktning av kontrollen. Kontrollen inriktades mer mot företag, där det är enklare att dölja intäkter och mindre mot löntagare där det mesta omfattas av kontrolluppgifter.

Att den traditionella kontrollen inte utgjorde det mest effektiva arbetssättet var det flera som konstaterade. Den amerikanske forskaren Malcolm K Sparrow skrev redan 1994 i boken "Imposing Duties" följande om kontrollmyndigheter i allmänhet:

There is a certain foolishness in traditional enforcement approaches. They wait until the damage has been done and then they react, case by case, incident by incident, failure by failure. Enforcement agencies accept the work in the form in

<sup>2</sup> Rapport RSV 1983:2, s. 52.

<sup>3</sup> Rapport RSV 1998:3, s. 159.

<sup>4</sup> Rapport RSV 1998:3, s. 160.

which it arrives, and, therefore, have tended to organize their activities around failures rather than around opportunities for intervention.<sup>5</sup>

Det traditionella synsättet har också innehållit en tanke om att stora beloppsmässiga resultat från kontrollen är positivt. Även om det är bra att fusk hittas är det knappast bra att fusk förekommer. Ju mer fusk som förekommer desto lättare är det att visa på höga beloppsmässiga resultat. Det är inte bra att en skattemyndighet kan visa ”bättre” resultat när fusket ökar. Skatteverket har därför inte haft några avkastningskrav i kontrollen sedan början av 1990-talet. Men det är fortfarande vanligt i många andra länder att skattemyndigheten har krav på en viss direkt avkastning från kontrollen. Sådana mål leder verksamheten fel vilket dåvarande Riksrevisionen (RRV) kunde konstatera i en granskning 1997:

RRVs bedömning är att ett högre beloppsmässigt resultat inte nödvändigtvis är bättre, och därför inte bör uppfattas så. --- RRV anser inte att några särskilda åtgärder behöver vidtas i verksamheten i syfte att öka de direkta ekonomiska effekterna av skattekontrollen. Det bör istället vara ett perspektiv på skattekontrollen som i viss utsträckning beaktas samtidigt som verksamheten i huvudsak styrs utifrån andra utgångspunkter.<sup>6</sup>

## 2.2 Förenklingar för främst löntagare

En starkt bidragande orsak till att Skatteverket blivit populärare är att det hela tiden blivit enklare för löntagare att deklarerat. I slutet av 1980-talet kom den förenklade deklarationen där många endast behövde sätta ett kryss. I mitten av 1990-talet ersattes den förenklade deklarationen av en förtryckt deklaration som endast krävde en underskrift.

De nordiska länderna har varit pionjärer just när det gäller förtryckta deklarationer. Idag har fenomenet spritt sig till andra länder, i många fall genomfört och i andra fall på planeringsstadiet.

Den förtryckta deklarationen har också blivit ännu enklare och smidigare med elektroniska tjänster. Idag går det att deklarerat via Internet, telefon, SMS och från och med 2011 även via en app.

## 2.3 Ett stort steg framåt i början av 2000-talet

I början av 2000-talet tog sedan forskningen om kontrollen och skattebetalarnas beteende ordentlig fart, främst bland utländska akademiska institutioner. Skatteverket studerade forskningen och presenterade en sammanställning i rapporten ”2005:1 Rätt från början”<sup>7</sup>.

Rapporten pekade på att kontrollen främst ger allmänpreventiva effekter. Kontrollen är helt avgörande för att skapa ett rättvist skattesystem i den meningen att skattebetalarna är rimligt övertygade om att även andra skat-

<sup>5</sup> Malcolm K Sparrow, ”Imposing Duties – Government’s changing approach to compliance”, Praeger, London 1994, s. 33.

<sup>6</sup> Riksrevisionsverket RRV 1997:7, Skattekontrollen och pengarna, s. 14.

<sup>7</sup> Rapporten finns på Skatteverket.se (sök på Rätt från början).

tebetalare bidrar med sin del. Men rapporten pekade också på betydelsen av ett högt förtroende för Skatteverket. Förtroende skapas bland annat genom rättvisa procedurer. När en handläggning av ett ärende, en kontroll eller något annat, sker på ett sätt som skattebetalaren upplever som rättvist leder det till att även resultatet uppfattas som rättvist. Rättvisa procedurer skapas genom att myndigheten följer lagar och regler men det är inte tillräckligt. Det krävs även att skattebetalaren känner sig respekterad och lyssnad till. Att få ha lagt fram sin sak, även om man inte får som man vill, är viktigt för hur man sedan uppfattar myndighetens beslut.

Detta arbete sammanföll med en omfattande undersökning som Skatteverket gjorde 2004 om bemötande och attityder. Syftet var att ta reda på vilka attityder Skatteverket har (enligt skattebetalarna) och vilken attityd som skattebetalarna önskade att Skatteverket skulle ha.

Undersökningen visade att medborgarna och företagen möter tre olika attityder från tjänstemännen. Dessa kallades för A, B och C.<sup>8</sup>

*Attityd A* kännetecknas av ett beteende hos tjänstemännen som upplevs som arrogant, anklagande och okänsligt. Denna attityd kommunicerar att individen inte går att lita på.

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

*Attityd C* kännetecknas av att tjänstemännen är öppna, lyssnande och förklarande. Individen upplever tjänstemännen som lyhörda, pedagogiska och samarbetande. Denna attityd kommunicerar att de flesta individer är ärliga men att de kanske inte förstår regelverket och därför behöver lite hjälp.

20 procent av privatpersoner och företagare ansåg sig ha blivit bemött med attityd A, 50 procent med attityd B och 60 procent med attityd C. Att någon blivit bemött med en attityd utesluter inte att de även blivit bemötta av någon av de andra attityderna (vilket förklarar att totalsumman överstiger 100 procent).

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

Detta arbete var startpunkten för en omfattande satsning på bemötandefrågor som fortfarande pågår. Vi har insett att vårt bemötande alltid måste vara i fokus för att vi ska kunna bibehålla och utveckla en bra relation till skattebetalarna. Detta är ytterligare en starkt bidragande faktor till Skatteverkets ökande popularitet.

År 2006 la Skatteverket fast "Verksamhetens inriktning 2006–2012" som utgick mycket från forskningen och våra nya insikter. Denna utgjorde därför

<sup>8</sup> Våra attityder och viljan att göra rätt för sig, SKV Rapport 2004:5.

ett stort steg framåt. Tankarna handlade om att skapa en frivillig medverkan, se till att det blir rätt från början samt bygga förtroende bland annat genom ett bra bemötande. Inriktningen pekar tydligt på att viljan att göra rätt skapas genom en kombination av många olika åtgärder och inte endast kontroll eller service. Diskussionen började handla allt mer om förebyggande arbete istället för att rätta fel i efterhand.

Uttrycket ”rätt från början” är avgörande. Tanken är att det är bättre både för skattebetalare och Skatteverket om deklarationer och andra uppgifter är rätt redan när de lämnas in. Att rätta fel i efterhand är dyrt och besvärligt för alla parter. Detta leder fram till ett arbetssätt som fokuserar mer på att skapa förutsättningar att göra rätt snarare än att granska deklarationer. Deklarationer gör inte rätt eller fel. Människor gör rätt eller fel och det blir mer rätt om förutsättningarna är de bästa.

### 3 Hur arbetar Skatteverket idag?

Den konkreta inriktningen kan beskrivas som tre samverkande delar. En del består i att förebygga fel genom förenklingar, stöd och elektroniska tjänster. Detta bidrar till att uppnå den andra delen som består i att minska mängden onödiga fel. Många fel sker på grund av okunskap eller att Skatteverket inte varit tydlig med hur något ska göras. Stora resurser går åt till att hitta och rätta dessa fel. Dessa resurser ska istället användas till den tredje delen, nämligen fördjupade utredningar av allvarligt fusk. Skatteverket måste ha kapacitet att hantera mycket avancerade former av skatteundandragande. Även detta påverkar tilliten till skattesystemet och viljan att göra rätt för sig. Detta är i korthet strategin för hur Skatteverket ska kunna göra mer med krympande resurser.

#### 3.1 Skatteverket kliver ut i verkligheten

I det förändrade arbetssättet ligger också en ökad närvaro ute hos företagen. Fler besök hos företagen bedöms vara en bra åtgärd för att förebygga fel och öka viljan att göra rätt. Särskilt viktigt är att besöka nya företag för att ge hjälp och förebygga fel.

Med besök och närvaro hos företagen avses samtliga typer av besök; kontrollbesök, informationsbesök, personalliggarbesök, kassaregisterbesök och besök av torg- och marknadshandel samt revision. Även om besöket handlar om kontroll försöker vi kombinera det med informationsinsatser om det är lämpligt.

År 2006 gjorde Skatteverket bara ett fåtal besök och ca 7 000 revisioner. År 2010 gjordes ca 80 000 besök och ca 3 000 revisioner. För 2011 har antalet besök minskats i och med att det nya systemet med certifierade kassaregister har börjat sätta sig. Skatteverket har istället inriktat sig mer på fördjupade kontroller av misstänkt fusk.

Renodlade informationsbesök kan ske både på Skatteverkets initiativ och på företagets initiativ. På Skatteverkets webbplats finns en möjlighet för nya företagare att anmäla intresse för ett besök från Skatteverket. Givetvis tar Skatteverket även emot intresseanmälningar från andra företag.

### 3.2 Skatteverket förebygger, bland annat genom samverkan

Förebyggande arbete innebär åtgärder innan deklARATIONER och andra uppgifter lämnas in till Skatteverket. Det kan handla om information, det är till exempel bättre att informera skattebetalare innan de ska göra något än att rätta fel efter det att deklARATIONERNA har lämnats in. Det kan också handla om samverkan med andra parter som till exempel branschförbund och andra myndigheter som i sin tur kan underlätta för skattebetalare. Skatteverket har till exempel en omfattande samverkan med stora upphandlare. Ofta handlar det om infrastrukturprojekt som finansieras av allmänna medel. Stora upphandlare kan lättare säkerställa att seriösa underentreprenörer anlitas om de får stöd och information från Skatteverket.

Skatteverket har även inlett ett försök med fördjupade samverkan med stora företag.

### 3.3 Skatteverket motverkar fusk och brott

Skatteverket riktar en stor del av kontrollen mot de områden där risken för skattefel är högst; skatteupplägg, internationella transaktioner och avancerat skattefusk. Detta innefattar bland annat skattefusk som hotar seriösa företag och undergräver förtroendet för skattesystemet.

De senaste åren har Skatteverket ökat sina kontroller av personer som har gömda inkomster i skatteparadis. Bland annat har nya avtal om informationsutbyte gett Skatteverket helt nya möjlighet att få ut uppgifter om dolda banktillgångar och inkomster. De nordiska länderna tillhör de länder i världen som ingått flest avtal om informationsutbyte på skatteområdet. Sverige har tecknat 34 informationsutbytesavtal med länder som tidigare har betecknats som skatteparadis. I arbetet ingår också ett tydligt förebyggande inslag genom att vi informerar om kontrollen och uppmuntrar till själv rättelser vilket leder till att skattebetalarna kan slippa skattetillägg. Sedan vi började informera om möjligheterna till frivilliga rättelser under slutet av 2009 har drygt 1 800 personer rättat sina inkomstdeklARATIONER.

Skatteverket ingår i den myndighetsgemensamma mobiliseringen mot den grova organiserade brottsligheten. Många utredningar om brottslighet inom skatteområdet har kopplingar till grov organiserad brottslighet. Som ett led i arbetet mot den ekonomiska brottsligheten fokuserar vi också på oseriösa rådgivare och aktörer som möjliggör skattebrott och avancerat skattefusk, det vill säga avsiktliga fel som avser stora belopp eller som har samband med misstänkt grov brottslighet i syfte att undkomma skatt. Exempel på sådana aktörer är vissa factoringföretag, betalningsförmedlare och växlingskontor.

### 3.4 Skatteverket ger besked i förväg

Det är rimligt att medborgare och företag ska kunna förutse hur Skatteverket bedömer en transaktion eller rättslig fråga. Skatteverket ska därför ge besked i förväg och vi står för vad vi har sagt. Det är viktigt att ett besked från Skatteverket ska gå att lita på. Genom att vi ger besked i förväg blir det mer rätt från

början och färre fel att rätta i efterhand. Det ligger därför i högsta grad i vårt eget intresse att svara på frågor och ge tydliga besked.

Ett exempel på detta är att Skatteverket publicerar rättsliga ställningstaganden. Från 2004 har vi publicerat över 1 200 ställningstaganden.

Inom Skatteverket pågår även ett omfattande utvecklingsarbete med att digitalisera den rättsliga informationen och göra den tillgänglig i mer strukturerad form på vår webbplats. Syftet är att skatteverket ska möta verksamhetens och omvärldens krav på tillgänglighet och service, det vill säga att informationen ständigt är uppdaterad och tillgänglig samt enkel att söka reda på.

### 3.5 Skatteverket vill förtjäna ett högt förtroende

Skatteverket har fortsatt ett mycket starkt fokus på att stärka förtroendet. Vi säger att vi ska förtjäna förtroendet för att poängtera att det måste vara på riktigt genom att vi gör rätt saker på rätt sätt. Ett högt förtroende kan inte uppnås genom smarta PR-trick utan endast genom ett hårt och målmedvetet arbete. Fokus på rättssäkerhet och ett bra bemötande ingår i detta.

Enligt våra egna attitydundersökningar från 2011 har medborgare och företag ett högre förtroende för Skatteverket än för myndigheter i allmänhet. Av medborgarna har 62 procent svarat att de har förtroende för Skatteverkets sätt att sköta sin uppgift, medan 47 procent har förtroende för myndigheter i allmänhet. 8 procent saknar förtroende för Skatteverket. Bland företagen har 68 procent förtroende för Skatteverkets sätt att sköta sin uppgift.

Undersökningarna visar också att 71 procent av medborgarna och 79 procent av företagen instämmer i att de får ett bra bemötande. Vi ser en tydlig förändring jämfört med 2010 då 69 procent av både företagen och medborgarna instämde i påståendet. 8 procent av medborgarna och 5 procent av företagen är direkt missnöjda med bemötandet.

Siffrorna visar att vi är på rätt väg. Samtidigt ser vi att det finns mer att göra. Bemötandet kan bli ännu bättre och vi kan bli bättre på att uttrycka oss begripligt.

En viktig del i bemötandet handlar om hur vi talar om dem som vi är till för. Ordet skattskyldig har traditionellt varit det mest använda. Ordet är dock inte särskilt positivt och många reagerar genom att påpeka att de inte är skyldiga någon skatt, den är redan betald. Vi försöker därför tala om skattebetalare, medborgare och företag eller till och med om kund ibland. Ordet skattskyldig passar bara när det används i en strikt juridisk betydelse.

## 4 Vägen framåt

Skatteverkets värden är *offensiv*, *pålitlig* och *hjälp*sam. Vår absoluta ambition är att försöka leva upp till detta. Med offensiv menar vi att vi behöver vara aktiva, innovativa och ta initiativ. Vi menar inte att vi ska vara aggressiva. Att vara pålitlig innebär att bygga förtroende och säkerställa en hög kvalitet. Att vara hjälpsam handlar om att underlätta på ett sätt som visar respekt för den enskilde.

Även om det är tydligt att Skatteverket har förändrats mycket de två senaste decennierna, i huvudsak till det bättre, ser vi som arbetar inom Skatteverket dagligen saker som inte fungerar eller saker som skulle kunna göras bättre. Vi får mycket feedback från medborgare och företag, ibland positiv och ibland negativ. Detta är av stort värde i vårt utvecklingsarbete. Varje klagomål utgör en möjlighet för oss att bli bättre och varje kontakt med en medborgare eller ett företag utgör en möjlighet att öka förtroendet för oss.

Ser vi framåt är det tydligt att kraven på oss från medborgare, företag och uppdragsgivare hela tiden ökar. Detta är rimligt och bra. Sedan är det upp till oss att möta eller helst överträffa dessa förväntningar.

Framtiden kommer att innehålla nya, och förhoppningsvis enklare, sätt för medborgare och företag att sköta sina ärenden. En fortsatt utveckling av elektroniska tjänster skapar många möjligheter. Men vi ser också att en fortsatt utveckling kräver betydligt mer samverkan och samarbete med medborgare, företag och deras representanter.

Skatteverket kommer att fortsätta att vara offensivt. Vi har höga ambitioner men inser också att uppdraget är svårt och att vi inte alltid kommer att lyckas. Men vi kommer alltid att försöka bli bättre.

*Lennart Wittberg är utvecklingsstrateg på Skatteverkets huvudkontor.*