

Samhällsekonomisk analys av ekonomisk brottslighet*

En samhällsekonomisk analys av olika ingrepp mot den ekonomiska brottsligheten skulle sannolikt bidra till att höja brottsbekämpningens effektivitet, skriver Peter Bohm i denna artikel. Genom ökad användning av ekonomiska incitament — istället för traditionella förbudslösningar — bör det vara möjligt att sänka kostnaderna för brottsbekämpningen. Det kan också vara lämpligt att förenkla formerna för påföljd, t ex ersätta böter med mer schablonmässiga sanktionsavgifter.

Bakgrund

Med undantag för insatser från några få personer synes kvalificerad forskning och utredning av samhällsekonomiska aspekter på den ekonomiska brottsligheten inte förekomma i nämnvärd grad i Sverige. Sådant är läget trots att

- myndigheter och massmedia under lång tid och på olika sätt framhållit de stora och växande problemen med skatteundandragande, bidragsfusk och annan ekonomisk brottslighet,
- det f n tycks saknas en överblick över den ekonomiska brottslighetens samhällsekonomiska verkningar och över brottsbekämpningens mål och medel av ett slag som just nationalekonomer med fördel skulle kunna ge och
- Brottsförebyggande rådet sedan en tid tillbaka prioriterar bidrag till forskning om ekonomisk brottslighet inte minst från nationalekonomer.

PETER BOHM är professor i nationalekonomi vid Stockholms universitet. Han har gjort sina främsta forskningsinsatser inom tillämpad välfärdsteori. Han är ledamot av Marknadsdomstolen sedan 1971.

Anledningen till detta läge kan vara att nationalekonomer uppfattar frågor om ekonomisk brottslighet som lite aparta eller som olämpliga för de analysredskap de känner sig bekanta med. Eller så finns en, som jag vill mena, överdriven respekt för de juridiska och institutionella insikter som samhällsekonomisk forskning på detta område skulle behöva ha som utgångspunkt. Att det finns angelägna och lättillgängliga ekonomiska frågeställningar på området har direkt eller indirekt framgått av t ex artiklar i *Ekonomisk Debatt* (Skogh [1978], Skogh [1982], Hansson [1981]) samt av Agnar Sandmos arbeten (se t ex Sandmo [1981]). I ett försök att utöka menyn av sådana frågeställningar och framkalla en starkare respons från nationalekonomernas sida, skall jag här peka på ytterligare några exempel.

Först berörs i korthet behovet av översiktlig ekonomisk teori för skatteundandragande och annan ekonomisk brottslighet — här definierad som undandragande från beskattning och

*Utgångspunkten för denna artikel är min PM 1983-01-07 till finansdepartementet "Skatteundandragande och annan ekonomisk brottslighet i ett samhällsekonomiskt perspektiv — identifiering av centrala frågor för närmare analys".

avgiftsbeläggning av i och för sig legal verksamhet samt bidragsfusk och subventionsbedrägerier. Därefter observerar vi också helt kort behovet av analys av enskilda skatteformer och andra finanspolitiska parametrar med hänsyn till brottsbenägenhet och bekämpningsmöjligheter. Till sist behandlas mer utförligt några centrala frågor vad gäller brottsbekämpningsåtgärder, vilka synes vara i behov av samhällsekonomisk analys.

Behovet av teori för den dolda sektorn

Låt oss för enkelhets skull betrakta den svenska ekonomin som stationär med *viss arbetslöshet* och med produktion av endast *en typ av varor* som köps av privat och offentlig sektor. Skatter, socialavgifter, moms och lagstiftning är som de varit i Sverige på senare tid och ekonomin har anpassat sig till detta läge med undantag för att några ekonomiska brott inte förekommer i utgångsläget.

"Efter syndafallet" upptäcker företag och arbetskraft att man kan undandra sig moms, arbetsgivaravgifter och inkomstskatt och producera i allt väsentligt samma typ av vara i en svart sektor. De som vill utnyttja denna upptäckt etablerar en sådan sektor. Till att börja med kan vi anta att den enbart består av sådana företag som inte klarar att betala avtalsenliga löner. Eftersom dessa företag för att undgå upptäckt inte utan vidare kan välja optimal storlek och teknologi och/eller inte kan marknadsföra sina produkter i vanlig mening eller endast kan göra det till relativt sett höga försäljningskostnader kan de inte ta ut den vita sektorns marknadspris.

Arbetslös arbetskraft, i den utsträckning den önskar det, rekryteras direkt eller indirekt till den svarta sektorn till netto = bruttolöner någonstans ovanför

nettolönerna i den vita sektorn. Bland företagen i den vita sektorn kan med tiden en viss gråhet uppkomma i den meningen att företag går i konkurs med stora ackumulerade skatteskulder eller anlitar viss arbetskraft via en grå arbetsmarknad osv. Dessa företag kommer då att generera större nettoinkomster till ägare och arbetskraft än de gjorde före syndafallet. Till detta kommer att delar av företagen i den vita sektorn med av dem sysselsatt arbetskraft, t ex enmansföretag, efter ombildning tar klivet över till den svarta sektorn.

Med nu angivna scenario finner vi att efter syndafallet a) sysselsättningen totalt sett har ökat (och eventuellt spiller över i löneglidning), b) statsintäkterna tenderar att minska (genom de grå inslagen i den vita sektorn och flykten därifrån till den svarta sektorn), c) produktion och konsumtion totalt sett är större och att d) åtminstone en del av konsumtionen nu sker till lägre priser (tack vare den svarta marknaden); den ökade totala konsumtionsvolymen torde emellertid paras med en sänkt kvalitet — då den vita sektorns konsumenträtt inte kan antas fungera i den svarta sektorn — men i så begränsad utsträckning att berörda konsumenter ändå *föredrar* att göra inköp från den svarta sektorn.

— Hade utgångsläget i den vita sektorn kännetecknats av kontinuerligt *full sysselsättning* skulle framväxten av en svart sektor — ehuru incitamenten att etablera en sådan nu kan vara mindre — med nödvändighet ha reducerat den vita sektorn varvid effekterna vid oförändrat scenario i övrigt blivit i huvudsak a) oförändrad sysselsättning, b) klart minskade statsinkomster, c) undanträngande av relativt effektiva företag i den vita sektorn, d) sänkt total konsumtion (pga den svarta sektorns relativa ineffektivitet), samt e) högre reala konsumentpriser och genomsnittligt sett sämre kvalitet på konsumtio-

nen, dvs i aggregerade termer en försämring av välståndet.

Dessa slutsatser modifieras något om vi i stället antar att det finns *flera olika varor och tjänster* som i olika grad påverkas av framväxten av den svarta (och grå) sektorn. Som ett extremfall kan vi tänka oss att vissa varor och tjänster, t ex dagmammor, kommer att vara helt undandragna den vita sektorn medan andra inte alls är det. Detta skulle innebära systematiska tendenser till snedvridningar av relativa priser och till en ändrad produktions- och konsumtionsfördelning jämfört med den helvita ekonomin. Om ändringen sker inom ramen för en given total sysselsättning blir effekten klart negativ så tillvida att produktion som värdesätts högt av konsumenterna, dvs vit produktion, ersätts av relativt sett lågt värderad produktion från den svarta sektorn.

En detaljgranskning av sådana förändringar kan dock i vissa fall visa sig vara med nödvändighet kopplad till förändringar i total sysselsättning. Sålunda kan framväxten av svart verksamhet av typ icke-skattebetalande dagmammor ske från en grupp som annars inte skulle vara sysselsatt i förvärvsarbete. I sådana fall skulle vi få en expansion av den potentiellt förvärvsarbetande befolkningen, bestående av inte bara dagmammor utan också sådana personer som annars vore bundna till hemmet av att behöva passa egna barn. Även om man här ser till att viss produktion — barnpassning — inte dubbelräknas, blir resultatet en produktionsökning netto och en sådan välfärdsökning som beskrivs i vårt förstnämnda fall ovan. Det är sålunda först när dessa "resursfickor" fyllts igen som en svart eller grå produktion av vissa varor och tjänster entydigt leder till samhällsekonomiska förluster, i likhet med vårt sistnämnda fall.

Redan detta mycket översiktliga och

schematiska resonemang åskådliggör vissa viktiga konsekvenser för ekonomins *effektivitet* av en uppsättning skatter, avgifter och institutionella möjligheter att undvika dem. Vi ser bl a att sysselsättningsläget kan spela en stor roll och att effekterna av ekonomisk brottslighet inte behöver vara odelat negativa. Fördjupad teoretisk analys av detta slag skulle troligen ha ett både pedagogiskt och praktiskt politiskt värde. Ekonomisk teori spelar en central roll för utformningen av ekonomisk politik för den traditionella vita ekonomin, medan motsvarande förutsättningar i stor utsträckning ännu saknas vad gäller den dolda ekonomin och samspelet mellan de två ekonomierna.

Den dolda sektorns storlek

Den hittillsvarande nationalekonomiska diskussionen av ekonomisk brottslighet har i hög grad avsett storleken på den "dolda sektorn". Gjorda beräkningar för Sverige tyder på en storleksordning motsvarande ca 5 procent (Hanson [1982]) upp till bortåt 15 procent (Klovland [1980]) av BNP. Att ha en åtminstone ungefärlig uppfattning om den dolda sektorns storlek har självfallet stor betydelse för en allmän angelägenhetsbedömning av de problem som skatteundandragande o d för med sig. Men av flera skäl framstår behovet av *ytterligare* utredningsinsatser på denna punkt inte som särskilt stort:

Ett mått på omfattningen av den dolda sektorn (i meningen summan av värdet av de transaktioner, som helt eller delvis undandragits skatter och avgifter, med eventuellt tillägg för de sken-transaktioner som oriktigt givit upphov till utbetalningar från stat och kommun) är av begränsat intresse så länge vi inte kan ange *hur liten den skulle kunna bli*. Var detta minimivärde ligger — det torde under inga realistiska förhållanden vara noll — beror givetvis på

om de ekonomisk-politiska ambitionerna i huvudsak förblir oförändrade eller om de markant skulle sänkas.

Eftersom en eventuell sänkning av ambitionsnivån inte kan förväntas bli drastisk, med tanke på existerande politisk enighet om en undre gräns för dessa ambitioner, så skulle under alla förhållanden en betydande volym skatter och transfereringar kvarstå. Om den dolda sektorn idag motsvarar, säg 10 procent av BNP, skulle kanske en tänkbar sänkning av ambitionsnivån tillsammans med en effektiv bekämpning av ekonomisk brottslighet kunna minska sektorns omfattning till 3 procent, eller kanske bara till 6 procent. Om ambitionsnivån hålls oförändrad kanske minskningen skulle kunna göras ner till 6 procent eller kanske bara till 9 procent. Utan jämförelsetal — som således bestäms av såväl ekonomisk-politisk ambitionsnivå som förmåga att effektivisera bekämpningen av ekonomisk brottslighet — saknar en exakt siffra på dagens dolda sektor betydelse. Därtill kommer givetvis att det ligger i sakens natur att siffran inte *kan* bli exakt.

En mer exakt siffra är heller inte av intresse om man vill veta hur mycket skatt och bidrag som f n undandras resp missbrukas. Skulle den faktiska siffran idag vara 10 procent och en uppsättning åtgärder ta ner den till 5 procent kommer minskningen med fem procentenheter inte att ge ett motsvarande nettoinflöde till den offentliga sektorn. I enlighet med vad vi nyss antydde kommer sådana åtgärder att leda till att viss produktion och vissa transaktioner upphör. Den dolda sektorns andel av BNP överskattar m a o andelen skatter m m som den offentliga sektorn går miste om, en överskattning som dessutom är av obekant storlek. (Trots att detta centrala förhållande ofta påtalats kvarstår i vida kretsar den vilseledande föreställningen att en stor dold sektor innebär att skötsamma individer får be-

tala *i motsvarande mån* högre skatter.)

Den centrala samhällsekonomiska utredningsuppgiften torde i stället vara att analysera vad *enskilda* åtgärder i form av reformer och brottsbekämpning medför vad avser omfattningen av dolda transaktioner, hur mycket ökat skatteinflöde eller minskat bidragsfusk som kan uppnås osv. Med ett bättre underlag av detta slag ökar möjligheterna att vidta samhällsekonomiskt sett effektiva åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten.

Finanspolitikens utformning

Somliga skatter såsom t ex tobaksskatten torde inflyta till statskassan utan nämnvärt svinn, medan andra skatter, såsom t ex gåvoskatten, kan väntas vara omöjliga att indriva till 100 procent. Ett sätt att reducera skatte-, avgifts- och bidragsfusket vore naturligtvis att undvika sådana typer av åtgärder och bestämmelser som lätt kan kringgås med liten risk för upptäckt. Eftersom de finanspolitiska medlen används i syfte att styra vissa produktions- och konsumtionsaktiviteter eller nettoinkomst- och nettoförmögenhetsfördelningen mot mer eller mindre klara mål, kan missbruksaspekterna givetvis inte ensamma få bli avgörande. Men när också en reduktion av den ekonomiska brottsligheten är ett ekonomiskt-politiskt mål, måste dessa aspekter beaktas mer ingående än som hittills skett och en avvägning mellan de olika målen komma till stånd. Detta innebär att valet av finanspolitiska medel måste baseras på en total analys som inkluderar hänsyn även till brottsbenägenhet och brottsbekämpningskostnader.

Ett sådant hänsynstagande kan omfatta åtminstone följande tre moment. För det första gäller det att söka en *optimal utformning av varje tänkbart intressant medel*. När det gäller t ex en skatt av typen skatt på "inkomst" kan

utformningen behöva prövas i ett flertal avseenden. Vilken exakt definition av skattebasen är lättast för utomstående att observera och kontrollera? För en viss inkomstgenererande aktivitet som involverar flera parter eller sträcker sig över flera led, vilken part eller vilket led är mest lämplig(t) för effektiv skatteuppbörd, givet att alla inkomstslag inte nödvändigtvis behöver behandlas lika (t ex vad avser progressivitet i beskattningen)? Vilken uppbördstidpunkt är mest lämplig för olika inkomstslag (av betydelse bl a för att komma åt det likvida fusket)?

För det andra gäller det att bland *alternativa lösningar av en bestämd finanspolitisk huvuduppgift* välja ut den som är bäst i övriga avseenden. Som exempel på centrala frågeställningar kan följande nämnas. Hur skiljer sig inkomstskatten från en adekvat utformning av en utgiftsskatt vad gäller riskerna för skatteundandragande? Vilka effekter på skatteundandragandet kan uppkomma om delar av ett inkomstskattesystem ersätts med moms eller andra indirekta skatter? Om man utformmar ett avgiftssystem så att det kan anses fylla i huvudsak samma köpkraftsindragande funktion som en viss skatt eller del av en skatt — t ex (eventuellt inkomstgraderade) avgifter för viss sjukvård eller för utbildning utan att konsumtionen därav väsentligen påverkas — hur blir nettoeffekten på volymen undandragna offentliga intäkter? Vilka möjligheter finns att reducera fifflet genom att ersätta delar av existerande skatte- och avgiftssystem, som riktas mot visst icke önskat ekonomiskt beteende, med från styrningssynpunkt likvärdiga subventioner och bidrag av önskat beteende *och vice versa*?

För det tredje gäller det att inom den identifierade mängden av effektiv medel välja en uppsättning *medel som söker uppfylla givna mål på ett totalt sett bättre vis* än alternativa paket. Som ex-

empel på frågeställningar i detta sammanhang kan nämnas: Vad händer om man a) koncentrerar skattefloran till några få skatteslag, eller alternativt, delar upp vissa stora skatteformer på flera små? b) ersätter stora delar av inkomst-, förmögenhets-, arvs-, gåvo-, reavinst- m fl skatter samt moms med en utgiftsskatt? c) ersätter moms m fl skatter med moms? osv.

Kriterier för brottsbekämpningen

Hur bekämpningen av enskilda brotstyper i detalj skall utformas är främst en fråga för specialister inom juridiken, kriminologins och den polisiära utredningsverksamhetens område. De synsätt och principer som dessa specialister skall följa kräver dock en allsidig samhällsvetenskaplig och inte minst samhällsekonomisk analys. Två perspektiv kan här urskiljas — det rent statsfinansiella och det totalekonomiska.

Eftersom den brottslighet som här är föremål för diskussion gäller undandragande av skatter och offentliga avgifter samt oriktigt utnyttjande av subventioner och bidrag, kan det statsfinansiella perspektivet ha intresse. I detta perspektiv skulle man helt enkelt ställa frågan om olika åtgärdstyper (lagstiftning, kontroller, utredningar m m) drivits så långt att de finansiella kostnaderna för ytterligare brottsbekämpningsinsatser över- eller understiger intäkterna i form av a) det finansiella värdet av eliminerade brott, b) förväntade böter, c) sanktioner såsom parkeringsböter, avgifter för överträdelse av gränser för miljöutsläpp osv.

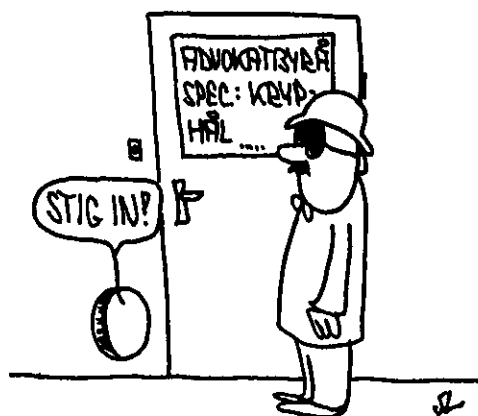
Förutsättningen för att ett sådant synsätt överhuvudtaget kan anses relevant är att den konsumtion e d, som indragna medel från lagöverträdarna annars skulle ge upphov till, av statsmakterna inte tillmäts något värde, medan de utgifter, som de indragna med-

len utöver åtgärdskostnaderna kan användas till, har ett sådant värde. Med denna utgångspunkt kan man ställa frågor såsom t ex: Har de åtgärder vidtagits vars insatskostnader understiger förväntade intäkter på såväl kort som lång sikt? Kan ett möjligt påskyndande av pågående insatser ge sådana intäktsoökningar (nuvärde) att merkostnaderna täcks? Osv.

Detta är givetvis enbart att uppfatta som ett enkelt kriterium för miniminsatser. Men det får ändå betydelse om det skulle visa sig att sådana miniminivåer ännu inte uppnåtts på alla berörda områden. Det från samhällsekonomisk synpunkt relevanta, men mer komplicerade kriteriet är dock att söka beakta även alla indirekta effekter av brottsbekämpningsåtgärder. Här ingår i första hand de allmänpreventiva effekterna som ökade insatser kan ha. Av stor betydelse skulle vara att söka få fram ett underlag för hur stora dessa effekter kan vara för olika åtgärder samt för olika utformningar av sådana åtgärder.

Det är här inte bara fråga om effekter på beteendet av att det förväntade straffvärdet för individen stiger. Dessutom är det fråga om effekter av att andras brott i högre grad beivras så att a) upplevelser om andras "orätmätiga" inkomster inte längre blir en lockelse till ekonomiska brott och b) en ökad andel upptäckta och beivrade brott på ett iögonenfallande område leder till ett minskat intresse för brott även på andra områden. Regionala skillnader i brottsbekämpningen kan möjligen erbjuda ett empiriskt underlag för beräkning av dessa indirekta effekter. Om inte bör jämförelser med i övrigt likartade länder kunna utnyttjas här.

Vid sidan av den allmänpreventiva effekten kan åtgärder ha andra indirekta effekter av betydelse. Vissa påföljder kan ha särskilt stora individualpreventiva verkningar och det kan självfallet finnas skäl att välja påföljder med hän-



syn härtill. I andra fall kan åtgärder leda till delvis ändrade former för den skatteundandragande eller bidragsmissbrukande verksamheten, vilket i så fall behöver beräknas. Vidare kan den ökande kontroll som brottsbekämpningen i vissa fall innebär medföra kostnader och andra olägenheter för laglydiga medborgare. Detta skall i så fall tas med som en kostnadspost i en samhällsekonomisk utvärdering. Att uppmärksamma sådana verkningar får givetvis särskild betydelse för de brotstyper där brottsbekämpningen kan ta olika former och dessa former har olika stora biverkningar.

Givetvis är det inte lätt att ge denna typ av samhällsekonomisk utvärdering av olika åtgärder någon högre grad av precision. Men den torde ändå i väsentlig utsträckning kunna bidra till att öka effektiviteten i brottsbekämpningen och inte minst hushålla med den knappa resurs av erfarna specialister som inom överskådlig tid kan stå till förfogande för denna verksamhet. Rent konkret kan denna ansats ge uppslag som är långtifrån självklara. För att ta ett hypotetiskt exempel kan det visa sig att åtgärder inte i första hand bör sättas in mot sådana brott där antalet förövare eller beloppen är störst och kanske inte ens där den direkta avkastningen av

brottsbekämpningen är störst, nämligen om det kan göras sannolikt att den *totala* effekten blir större vid andra åtgärdsstyper.

Ekonomiska incitament i brottsförebyggandet

För ekonomer kan det finnas särskild anledning att studera vissa specifika åtgärdsstyper. Det gäller kanske framför allt användningen av ekonomiska incitament inom brottsbekämpningen. Sådana system har speciellt intresse med tanke på att de ofta kan vara väsentligt mindre kostsamma än alternativ som rättslig kontroll och beivran. Självfallet måste urvalet av incitamentssystem ske med hänsyn till svensk rättstradition. I det avseendet kan vissa system t o m framstå som mer förenliga med rättssäkerheten än existerande åtgärder eller aktuella förslag till åtgärder. Exempel härpå kan möjligen förslagen om etableringskontroll samt det nu gällande näringsförbudsinstitutet utgöra.

Både näringsförbud och etableringskontroll är "definitiva", om än tidsbegränsade, åtgärder. Vid sträng tillämpning kan det därför försäkra betydande skada för enskilda individer, främst för yrkesutövare men ibland — särskilt vid etableringskontroll — även för konsumenter. Sådana risker kan därför leda till risker av motsatt slag, nämligen att man söker tillämpa dessa åtgärder med stor mildhet.

Ett alternativ som inte synes ha blivit ordentligt genomlyst och konkretiserat är att skapa skydd för samhället i form av ekonomiska förpliktelser eller garantier från de berörda gruppernas sida. Som alternativ till näringsförbud skulle detta kunna innebära att den komprometterade individen tvingas till att göra särskilda depositioner eller få kreditinstitut att ställa garantier för den fortsatta verksamheten. Som alternativ till etableringskontroll kan man likale-

des tänka sig att ställa krav på bankgarantier eller liknande. Här finns vissa erfarenheter som kan mana till efterföljd. Sålunda har resegarantlagen inneburit en betydande sanering av resebyråverksamheten till konsumenternas fromma, utan att enskilda utövare ställts inför en "oövervinnerlig" kontrollapparat och utan att konkurrensen och dess kostnadspressande effekt märkbart försvårats (jfr Bohm [1981] s 124—128). Kontrollen kan vid sådana lösningar utföras av flera olika kreditinstitut eller försäkringsbolag under eget betalningsansvar. Detta innebär en större trygghet för enskilda näringsidkare utan att svaga parter i samhället blir lidande. En förutsättningslös prövning av sådana ekonomiska incitaments- och garantisystem som alternativ till traditionella förbudslösningar synes vara väl motiverad.

Ett exempel som ligger lite vid sidan av ämnet men som väl belyser en möjlig form för sådana ekonomiska incitamentssystem kan förtjäna att nämnas. På senare tid har det illegala handhavandet av avfallsolja blivit föremål för uppmärksamhet. Stigande kostnader för omhändertagande av starkt förorenad olja och stigande priser för eldningsolja synes ha lett till en för samhället skadlig deponering eller förbränning av sådan avfallsolja. En lösning som förtjänar utomlands är att subventionera omhändertagandet av denna avfallsolja så att alla, även mindre nogräknade, företag och enskilda får anledning föra oljan till avsedd behandling. Denna subvention finansieras med en motsvarande särskild skatt på de oljetyper det är fråga om. Effekten blir således densamma som i ett pantsystem, t ex det som gäller för bilskrotningsavgift (en pant) och bilskrotningspremien (pantretur). (Här bortses från de onödiga brister som detta system i praktiken kommer att förses med, se Bohm [1981] s 122.)

För att ekonomiska incitaments- och garantisystem skall kunna fungera på avsett vis och behålla sin reala effekt även under inflationsförhållanden är det angeläget att utredningar på detta område studerar former för *indexering* av garantibelopp m m. I ett avseende har denna fråga redan nu diskuterats en del, nämligen vad gäller den lägsta gränsen för aktiekapital. Men frågan är generell och gäller givetvis också de straffavgifter och böter som berörs i följande avsnitt. Det motargument som ofta framförs mot indexering i andra sammanhang — att ett sådant system i sig är inflationspådrivande — torde helt sakna betydelse här.

Böter kontra sanktionsavgifter

När vissa typer av brott kommit att få stor omfattning kan formerna för påföljd behöva omprövas. Till behovet av en sådan omprövning bidrar de allt högre reala kostnaderna för utredning och domstolsbehandling vilka sammanhänger med att en produktivitet-utveckling inte kan påräknas på dessa områden, åtminstone inte i takt med ekonomin i övrigt (jfr dock Budgetdepartementet [1982]). Om dessutom resurserna för utredning och domstolsprövning är starkt begränsade och möjliga att öka först på längre sikt, måste enklare typer av påföljd övervägas.

Ett sätt att förenkla påföljdsstrukturen är att ersätta systemet med domstolsbestämda böter för mindre förseelser med schablonmässiga sanktionsavgifter i likhet med vad som skett för felparkeringar och andra mindre trafikförseelser samt för enklare deklara-tionsförseelser (tilläggsavgifter). Även i fall där man anser att frågan om skuld bör vara avgörande för om bestraffning i någon form skall utdelas eller ej, kan det vara motiverat att åtminstone under en övergångstid, till dess en reduktion i

brottsbenägenheten infunnit sig, tillämpa sådana schablonmässiga straff. Därvid bör givetvis beaktas att de brott vi här talar om har en klar ekonomisk grund, varför ekonomiskt kännbara och till beloppet säkra "påföljder" kan ha särskilt stor effekt och också möta stor förståelse från allmänheten.

Den existerande ordningen innebär att påföljden ofta kommer mycket sent eller att utredningar av kostnadsskäl ofta läggs ner då fällande bevis visar sig svåråtkomliga. Detta kan medföra att straffen framstår som i hög grad hypotetiska och därför föga avskräckande. Att i ett sådant läge ta risken att individer, som bevisligen fått en betydande ekonomisk vinning på något som kännetecknas som en typisk *förseelse* (men utan bevis i skuldavseende), oriktigt belastas med en kännbar avgift kan vara möjligt att acceptera. (Se även proposition 1981/82:142.)

Ett näraliggande alternativ, som kanske kan framstå som mer tilltalande från rättssäkerhetssynpunkt, är att vid vissa typer av beteende använda säkerhetsåtgärder som kvarstad och betalningssäkring i väntan på utredning och domstolsprövning. Redan en sådan åtgärd kan få starka incitamenteffekter av önskat slag, samtidigt som den oskyldige sedermera kan hållas skadeslös t ex genom kompensation för ränteförluster och dylikt.

Vilka parter skall bestraffas?

Lagen sätter klara gränser för vem som är att betrakta som lagbrytare vid straffbelagda ekonomiska transaktioner. Icke destomindre kan det uppstå förändringar i samhället som gör att dessa gränser kan behöva diskuteras och en lagändring behöva övervägas. Om sålunda upptäcktsrisken är liten för vissa typer av brott, som kanske just av den anledningen vuxit starkt i omfatt-

ning, kan det vara motiverat att undersöka nya vägar att öka upptäcktsrisken, däribland att göra en inblandad part ansvarig för medverkan till brott. Tanken är här givetvis att sannolikheten att en illegal transaktion genomförs är mindre ju fler berörda parter som kan straffas för transaktionen. Detta synsätt har följande kommit att accepteras (?) i åtminstone ytterligare ett avseende på senare tid. Det gäller den nya skyldigheten för villaägare m fl att lämna uppgift om anlitad arbetskraft i syfte att minska omfattningen av skattebrott i samband med sådana transaktioner.

En sådan vidgning av brottsbegreppet kan i viss mening synas naturlig från ekonomiska utgångspunkter, även om man bortser från effekterna på upptäcktsrisken och hithörande effektivitetsaspekter på brottsbekämpningen. Nära nog samtliga skatter och andra liknande statliga ingrepp i marknadsökonomi, när de fungerar så som avsett, får åtminstone på sikt negativa effekter på såväl köpare som säljare på berörda marknader. Detta gäller oavsett vilken part som formellt är den skattskyldige eller i annat avseende ansvarigt (t ex för att vissa normer eller förbud efterlevs). Mot den bakgrunden kan det synas rättvist att illegala försök att undvika anpassning till sådana ingrepp i princip leder till bestraffning av både köpare och säljare, åtminstone så snart det kan beläggas (alternativt göras sannolikt) att båda parter gynnas av den brottsliga handlingen. Sådana ömsesidiga vinster kan förväntas inträffa i nära nog samtliga fall av skatteundandragande och bidragsfusk där flera parter (vid sidan av staten) är involverade.

Ett flagrant exempel är när varor och tjänster säljs utan kvitto och de två transaktionsparterna delar på skattebeloppet. I sådana fall kan det vara så att den skattskyldige får en mindre del av "vinsten". Ju större utbudet är i den svarta eller grå sektorn vad avser en

viss typ av transaktioner, desto mer kan konkurrensen överföra fördelarna till köparsidan. Att i sådana fall begränsa det rättsliga ansvaret till den formellt skattskyldige kan synas oegentligt.

En kartläggning av hur "vinsterna" faktiskt fördelas mellan parterna för olika typer av illegala transaktioner kan underlätta en bedömning av en på detta sätt vidgad kriminalisering. Men samtidigt är det nödvändigt att undersöka hur vinsten av den totala verksamheten fördelas mellan berörda parter. Härvid kan det vara befogat att skilja ut de fall där säljaren genomför ett stort antal illegala transaktioner medan varje köpare mycket sällan är inblandad och varje gång med absolut sett små belopp. Dessutom måste systemet granskas med utgångspunkt från de faktiska kontrollmöjligheterna och kontrollkostnaderna. Är kontrollmöjligheterna i realiteten små kan en vidgad kriminalisering få motsatt effekt: En person som tidigare medverkat som icke brottslig part i en illegal transaktion med en viss säljare, kan sedan upptäcktsrisken befunnits vara försumbar, fortsätta med dessa transaktioner men nu som lagbrytare. Detta kan få följdverkningar för individens beteende vid frestelser till andra brott eller förseelser i fortsättningen.

Det finns andra, mer specifika transaktioner, där frågan om utökad kriminalisering också är angelägen att pröva. När ett större företag eller en organisation blivit inblandad i någon olaglig handling, bakom vilken en enskild tjänsteman eller avgränsad grupp av tjänstemän får antas ligga, ehuru de i brottsutredningen inte kan identifieras, har målet ofta fått läggas ner utan åtgärd. I de fall företaget eller organisationen helt eller delvis gynnas av handlingen ifråga, kan det ifrågasättas om inte ansvar i någon form borde utkrävas av denna juridiska person, förutsatt att rättssäkerheten inte äventyras. Ett sådant ansvar som ofta torde vara för-

hållandevis enkelt att utkräva, får antas medföra att företag och organisationer vidtar mer kraftfulla förebyggande åtgärder och gör större ansträngningar att underlätta brottsutredningen, när enskilda tjänstemän faktiskt ensamma är skyldiga.

Det här förda resonemanget kan också beröra myndigheter och andra delar av den offentliga sektorn, i de fall de medverkat till att en brottslig handling av annan part kommit att genomföras. Alldeles bortsett från frågan om tjänstefel (en väg som för svenskt rättsväsende ogärna tycks vilja beträda) kan det diskuteras om inte den otillåtna "välvilja" som en lokal beredande offentlig instans kan visa ett företag, som söker bidrag för sin överlevnad och därmed bibehållen sysselsättning på orten, bör beivras också på annat sätt. Genom att inte kontrollera uppgifter eller genom att stillatigande bevittna hur bidragsregler kringgås, kan sådana instanser skaffa sig inte egna förtjänster men väl icke-materiella fördelar av att slippa bråk, få äran av att gynna ortens befolkning eller dylikt.

I vissa fall torde utkrävandet av ett ekonomiskt ansvar från dessa instanser, utan att tredje part orättmätigt drabbas, visa sig både praktiskt möjlig och effektivt för att motverka t ex bidragsfusk. En möjlig form för detta är, när fusk med bidrag till företag uppdragats och detta kunnat undvikas genom normal aktsamhet vid prövning i en beredande offentlig instans (jfr Leion [1980]), att delar av instansens budget och därmed arbetsuppgifter flyttas till annan enhet. En anledning till att även oortodoxa åtgärder av detta slag kan behöva prövas närmare, är att "demonstrationseffekten" på samhället i övrigt av att *samhällsorgan* försummar eller missbrukar sitt ekonomiska ansvar kan vara betydande och att verkningfulla åtgärder mot sådana försummelser inte växer på träna.

Slutsatser

1. För att få en utgångspunkt för en bedömning av den ekonomiska brottslighetens verkningar och för en konsistent analys av tänkbara åtgärder mot denna brottslighet behövs en *utveckling av den ekonomiska teorin*. Fruktbara ansatser i denna riktning finns redan t ex i Sandmo [1981]. Men det behövs en vidareutveckling av denna teori och en anpassning till speciellt svenska förhållanden.

2. *Olika former av skatter, avgifter, bidrag och subventioner* behöver utsättas för en systematisk analys *vad gäller brottsstillfällena, berörda subjekts brottsbenägenhet samt bekämpningsmöjligheter och bekämpningskostnader* för att en allsidig bedömning av alternativa finanspolitiska medel och deras utformning skall bli möjlig.

3. En *samhällsekonomisk analys av olika ingrepp* mot den ekonomiska brottsligheten skulle sannolikt på ett väsentligt sätt bidra till att höja brottsbekämpningens effektivitet. Först och främst behövs en ingående diskussion av *relevanta kriterier* för inriktningen och omfattningen av olika åtgärder.

4. Konkreta bidrag från ekonomer torde kunna erhållas särskilt vad gäller *användningen av ekonomiska incitament i brottsbekämpande syfte* som alternativ till förbud och viss administrativ kontrollverksamhet. Att skapa sådana incitament kan höja verkningssgraden och sänka kostnaderna för brottsbekämpningen, det senare inte minst viktigt med tanke på att finansieringsproblemen för den offentliga sektorn kan bli en återhållande faktor även för brottsbekämpningen under lång tid framöver.

5. Ett sätt att höja effektiviteten i brottsbekämpningen kan vara att öka *användningen av sanktionsavgifter*. Med tanke på att det här gäller ekonomiska brott kan enkla ekonomiska

straff av denna typ även visa sig ha god preventiv effekt samtidigt som de kan framstå som tilltalande från rättvisesynpunkt jämfört med dagens mer punktvisa och ofta starkt försenade bestraffningar.

6. Också vad gäller själva *avgränsningen av vad som skall anses vara ekonomiska brott* kan en ekonomisk analys ha betydelse. En närmare utredning synes påkallad beträffande en eventuellt vidgad kriminalisering av den roll som olika parter spelar vid ekonomiska brott; sådana åtgärder kan visa sig öka upptäcktsriskerna och samtidigt kanske bidra till en ökad rättvisa i bestraffningen. Hur vinsterna av framgångsrik ekonomisk brottslighet fördelas mellan olika parter (köpare, säljare, deras ev huvudmän osv) behöver studeras närmare för att skapa ett underlag för en saklig bedömning av åtgärder av detta slag. Den roll av "sleeping partners" som olika enheter inom den offentliga sek-

tern kan spela i dessa sammanhang kan också behöva analyseras.

Referenser

- Bohm, P., [1981], *Deposit-Refund Systems*. John Hopkins University Press.
- Budgetdepartementet [1982], "Ökad produktivitet i offentlig sektor — en studie av de allmänna domstolarna". DSB 1982:11
- Hansson, I., [1981], "Sveriges svarta sektor". *Ekonomisk Debatt*, årg 9, nr 8.
- [1982], "Beräkning av skatteundandragandet i Sverige". Nationalekonomiska institutionen, Lunds universitet, stencil.
- Klovland, J.T., [1980], "In Search of the Hidden Economy". Norges Handelshøyskole, Bergen, stencil.
- Leion, A., [1980], "Bidrag och politik". Brå rapport 1980:5.
- Proposition 1981/82:142, *Ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet*.
- Sandmo, A., [1980], "Income Tax Evasion, Labour Supply and the Equity-Efficiency Tradeoff." *Journal of Public Economics*, vol 16, nr 3.
- Skogh, G., [1978], "Brott och straff i ekonomisk analys". *Ekonomisk Debatt*, årg 6, nr 3.
- [1982], "Rättsekonomi". *Ekonomisk Debatt*, årg 10, nr 8.