

Kontrol er godt

- tillid er dobbelt så godt

Set udefra: Hvis SKAT skal anvende sine ressourcer bedst muligt, er opbygningen af et mere tillidsbaseret kontrolsystem en god idé, vurderer forskere fra Copenhagen Business School.

Det danske skattemæssige kontrolsystem er bygget på hundrede af års traditioner og politiske tillægsbeslutninger. Sideløbende gør en lang række virksomheder og revisorer deres yderste for at leve op til lovgivningen. Mange ressourcer kunne spares, hvis samfundet anvendte de øgede teknologiske muligheder for kontrol og i øvrigt opbyggede et mere tillidsbaseret system.

Det mener to forskere fra Copenhagen Business School, som det seneste år har undersøgt samfundets kontrolsystemer på syv forskellige områder. SKAT er et af dem.

I rapporten "Effektiv kontrol i et Public Governance perspektiv" giver Jens Kr. Elkjær-Larsen og Lars Goldschmidt deres bud på en kontrolmodel, der i højere grad er baseret på risikoanalyse, gennemsigtighed og tillid.

"Vores hovedhensigt har været at se på sammenhængen i samfundets kontrolsystemer, og om ressourcerne bliver anvendt på den rigtige måde. Og konklusionen er, at det kan være en rigtig god idé at arbejde med et mere tillidsbaseret kontrolsystem, hvor man også inddrager interessenternes erfaringer og ønsker", siger forskningsleder, lektor Jens Kr. Elkjær-Larsen.

Set med skatteøjne kan interessenter være virksomheder og revisorer. Forskerne mener, at systemet i dag lader SKAT, virksomheder og revisorer fungere som tre øde øer, der ikke kontrolmæssigt set drager særlig meget nytte af hinandens arbejde. Egenkontrol findes ikke på skatteområdet.

Stor tillid i Danmark

Og det til trods for, at Danmark er et af de lande i verden, hvor tilliden mellem borger og samfundsinstitutioner er størst.

"I Sydeuropa mener tre ud af fire borgere f.eks. at man skal være forsigtig med at stole på andre personer eller myndigheder, hvor det modsatte er tilfældet i Danmark. Vores meget

høje tillidsniveau giver anledning til overvejelse. Lidt firkantet kunne man måske sige, at det bureaukratiske regime i stort omfang videreføres, selv om den danske tillid muliggør noget ganske andet", skriver forskerne.

"Ja, hvorfor anvender vi ikke, at vi faktisk har tillid til hinanden", spørger Jens Kr. Elkjær-Larsen, og tilføjer, at tillid skal funderes eller optjenes og underbygges.

"SKAT burde derfor etablere et kontrolsystem, som i højere grad understøttede denne dynamiske proces gennem sammenhængende kontrolkæder, differentiering på virksomhedens præmisser og motivationssystemer", siger Jens Kr. Elkjær-Larsen.

Forskerne foreslår, at man i højere grad anvender risikokoanalyser til at differentiere virksomhederne, så de "gode" virksomheder i højere grad belønnes for at opfylde loven, og de "onde" straffes rent økonomisk.

"Belønningsmekanismer eksisterer stort set ikke, og sanktionssystemet indeholder i disse sammenhænge oftest nogle relativt ekstreme størrelser: Enten alt for lidt eller alt for meget. Det svarer lidt til, at man i fodbold kun kan give en mand en advarsel og næste trin er bortvisning! Hvorfor ikke skalere noget mere således, at man straffer i balance med forseelsens størrelse? Og hvorfor ikke benytte anledningen til at skabe en belønningsdel af det samlede motivationssystem, således at virksomheden også økonomisk motiveres til at strukturere deres interne kontrol og samspillet med forvaltningen", spørger forskerne.

Og de foreslår, at SKAT udnytter det arbejde, som f.eks. revisorerne laver, i stedet for at udføre sin egen kontrol igen af de samme regnskaber.

"Vi taler om et tillidsbaseret system, hvor en tredjepart kan påtegne regnskaber. Et systemflow, hvor en del af dokumentationen er lagt ud til revisorer i en konsistent kontrolkæde", siger Jens Kr. Elkjær-Larsen.

Risikoen

I dag har virksomhederne ingen indflydelse på, hvordan de rubriceres hos SKAT. Det afgør SKAT helt internt, mener forskerne.

“Virksomhederne bliver ikke inddraget eller er med til at placere sig selv. Man kunne spare ressourcer ved, at virksomhedernes erfaringer inddrages, og at de kan undgå kontrol ved at opføre sig ordentligt. Det vil så betyde, at samfundet løber en risiko. SKAT arbejder stadig efter en nul-fejl-struktur, men man burde anerkende, at ingenting er fejlfrit. Det eksisterer kun hos Vorherre. Hvis man i højere grad så på væsentlighedskriterier og så på et passende fejl-niveau, ville man rent faktisk kunne spare ressourcer”, mener forskningslederen.

Det vil sige, at SKAT og andre samfundsinstitutioner i højere grad bør se på om ressourcerne brugt på en kontrolindsats står mål med de fejl, der kan findes.

“Det betyder imidlertid også, at man skal stå ved sine prioriteringer, når omverdenen får øje på en ”sag”, der kan få hånden til at ryste hos en minister. Det er vores opfattelse, at administrationen i den forbindelse står langt stærkere med en gennemført kontrolmodel, når man efterfølgende skal forklare, hvordan en ”sag” alligevel opstod”, skriver forskerne.

Læring

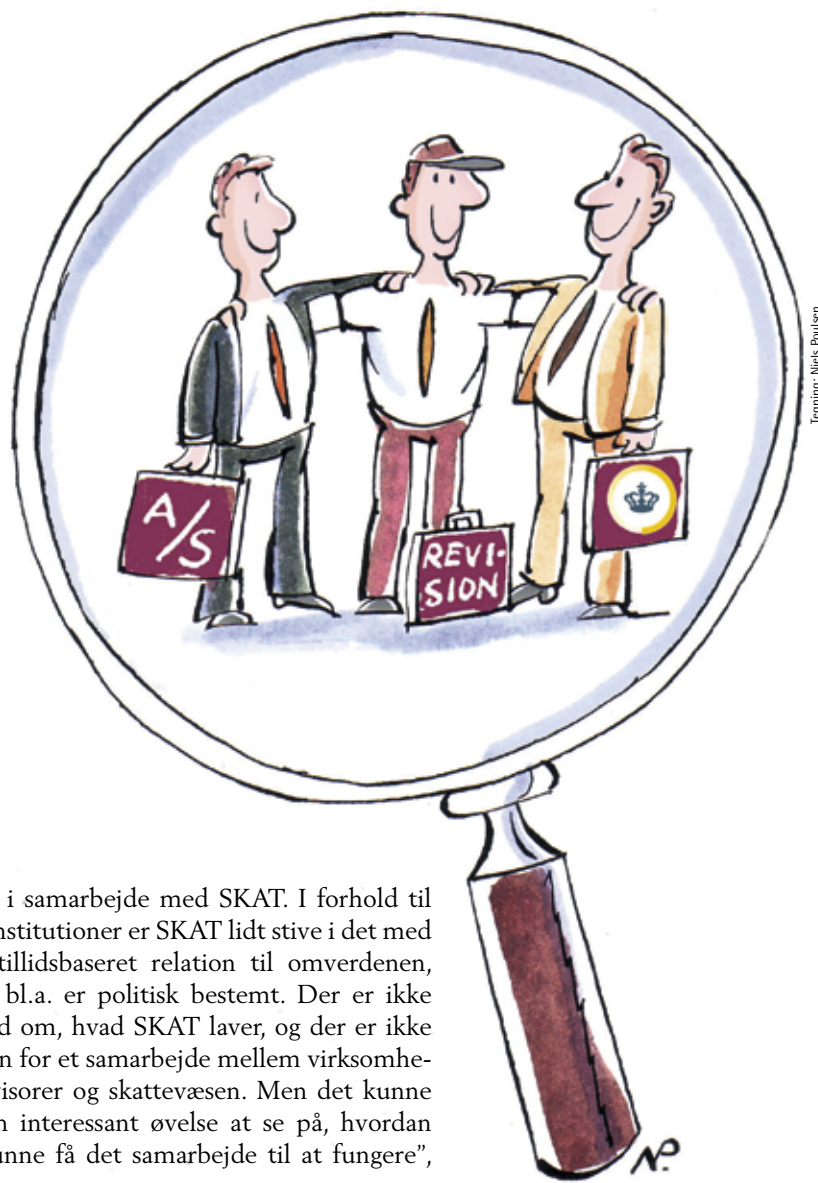
I rapporten vurderer forskerne de syv forskellige områder efter, hvor meget af den foreslåede kontrolmodel, de bruger. SKAT får nul point i både egenkontrol, autorisation og læring. Det sidste kan måske undre en smule.

“Det handler om metodisk at blive klogere fra gang til gang. F.eks. ved at indhente erfaringer fra virksomhederne. Og det er ikke myndighedernes hverdag. Vores pointe er, at skattefolk ikke sætter sig ned med virksomheden og siger, hvis I gør sådan og sådan, så kommer I lettere omkring det. Læringen foregår måske ”inhouse”, men skal inddrage virksomhederne for at fungere”, mener Jens Kr. Elkjær-Larsen

Et spændende eksempel

Han synes SKAT har været et spændende eksempel at arbejde med:

“SKAT er jo i debat med sig selv og rummer flere af de aspekter, vi taler om. Der er gang i en udvikling, og vi kunne godt tænke os i nyt



Tegning: Niels Poulsen

projekt i samarbejde med SKAT. I forhold til andre institutioner er SKAT lidt stive i det med en mistillidsbaseret relation til omverdenen, hvilket bl.a. er politisk bestemt. Der er ikke åbenhed om, hvad SKAT laver, og der er ikke tradition for et samarbejde mellem virksomheder, revisorer og skattevæsen. Men det kunne være en interessant øvelse at se på, hvordan man kunne få det samarbejde til at fungere”, siger han.

Generelt konkluderer de to handelshøjskoleforskere, at der er udviklet en hurtigt voksende jungle af kontrolsubkulturer i Danmark, og at der er et effektiviseringspotentiale i alle de betragtede kontrolområder, hvis man laver kontrolstrukturen om og bruger deres metode.

Kontrolmodellen:

Forskernes forslag til en kontrolmodel fylder flere sider i rapporten. Den er baseret på arbejdet med risikoelementer og -niveauer, sikkerhedsniveauer (hvad må ikke gå galt) og så kontrolniveauer og kontroldesign, det vil sige de midler, man skal bruge til at gennemføre kontrollerne. Modellen lægger op til en bedre kontrolindsats i samfundet som i højere grad fordeler kontrollen efter, hvem der rent risikomæssigt bør vurderes, så de ”gode” virksomheder belønnes, og de ”ondes” omkostninger øges.

Rapporten omfatter tre finansielle cases og fire materielle cases: SKAT, Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, Socialfonden, levnedsmiddelområdet, offshore aktivitet, arbejdsmiljø og ydremiljø. Læs mere på: www.cvl.dk

irene