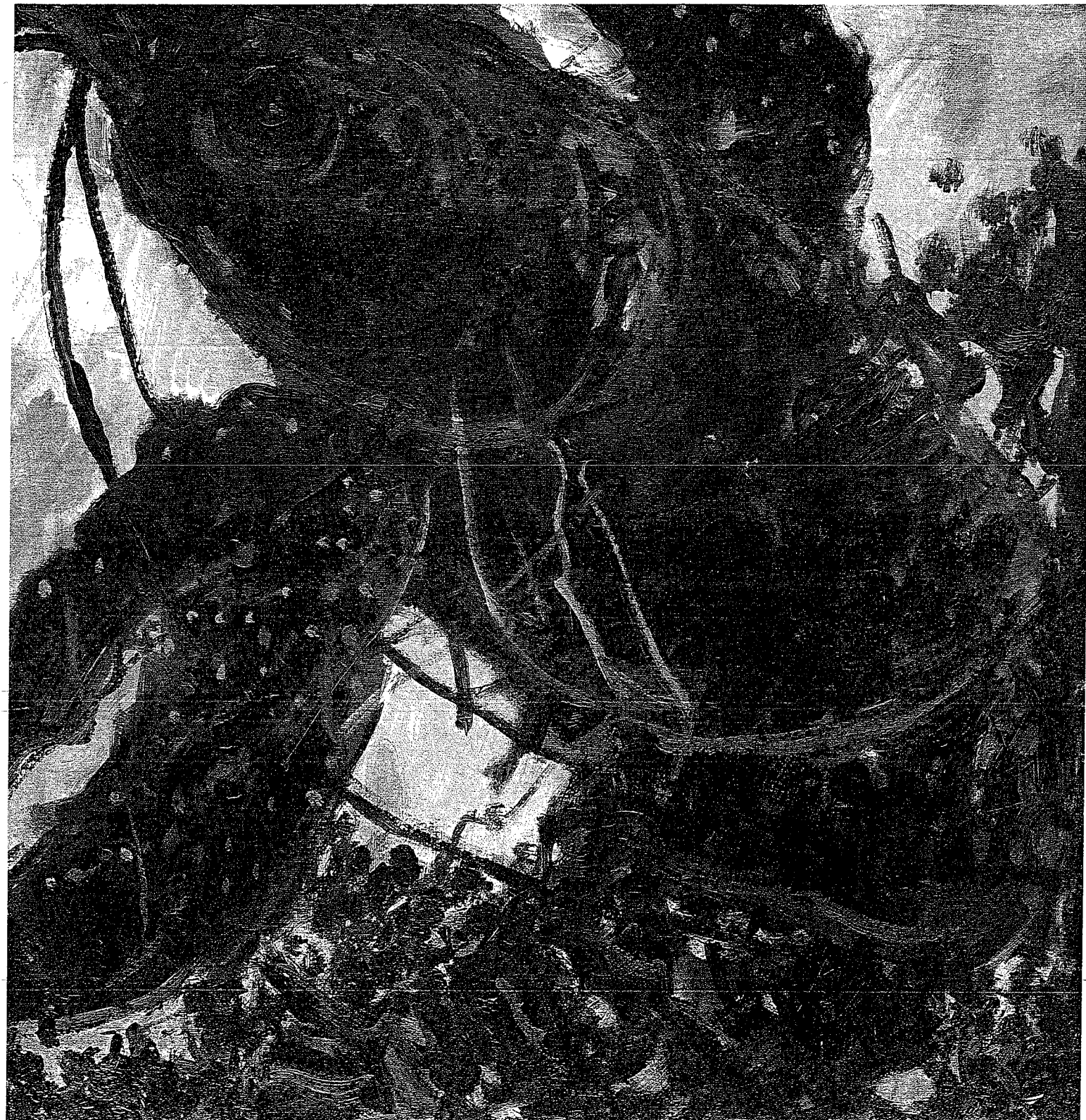


SKATTE *fagligt*

www.srf.dk · nr. 5 · oktober 2011



MED ARTIKLER OM BL.A. SELSKABSFIDUSER OG SELSKABSKONSTRUKTIONER, SKATS FOKUS PÅ DANSKE GENNEMSTRØMNINGSSKABER, DEN T-FORMEDE SKATTEMEDARBEJDER M.V.

At højne regelefterlevelsen er i høj kurs, men hvordan gør man bedst dette? SKAT har udarbejdet en ny bærende strategi, og der er kommet meget ny forskning indenfor skatteadfærd. Kan dette hjælpe SKAT? ErhvervsPhD-stipendiat, Karen Boll,

kigger på de nye trends. Baseret på sin afhandling skriver Karen hen over de næste tre numre af SKATTE-fagligt om sin forskning. Dette er den første artikel i serien.

Den T-formede SKATTEMEDARBEJDER

Når skattemedarbejdere udfører kontrolaktioner, sker det (ideelt set) i overensstemmelse med SKATs bærende strategi. Denne strategi bygger på, at kontroller og indsatser skal være differentierede og målrettet den enkelte skatteydners evne og vilje til efterrettelighed. Denne artikel giver et rids tilbage i tid for at se, hvor SKAT har fået inspiration til denne strategi. Ligeledes præsenterer artiklen et eksempel på en kontrolaktion, hvor skattemedarbejderne har sværet ved at leve op til SKATs strategi. Artiklen argumenterer for, at dette er svært, fordi der er krav om, at skattemedarbejderne bør være såkaldte T-formede skattemedarbejdere. De skal både være eksperter i skatteviden og være forstående og indlevende i forhold til skatteydernes situation og behov. Artiklen afsluttes med at stille spørgsmålstegn ved, hvorvidt denne T-formede skattemedarbejder er et ønskværdigt ideal.



Af Karen Boll,
Post.doc.
{forsknings-
adjunkt}
Copenhagen
Business School

Australien 1999

I 1999 modtager skatteforsker Valery Braithwaite en større forskningsbevilling finansieret af Australian National University og Australian Tax Office. Bevillingen skal bruges til at oprette et center for skatteforskning – Centre for Tax System Integrity. Centeret skal virke i en 5-årig periode fra 1999 til 2005.

Valery Braithwaite er psykolog af uddannelse, og hendes forskningsinteresse ligger indenfor, hvordan regulerende

myndigheder kan motivere skatteydere til frivillig rettelig skattebetaling. I samarbejde med sin mand, John Braithwaite, som også forsker i skat, motivation og regulering, en række ph.d. studerende og tilknyttede forskere, producerer det nye center en række opsigtsvækkende resultater. På baggrund af en række større spørgeskemaundersøgelser påviser de, at de fleste australiere er villige til at betale den retlige korrekte skat, men at de måske ikke alle har evnerne til i praksis at være efterrettelige. Ligeledes påviser

>

> de, at kun en mindre del af de australske skatteydere rent faktisk ønsker bevidst at snyde. Flertallet af dem, som laver fejl, gør det i mangel af bedre viden (Braithwaite, 2003, 2007).

Disse indsigter bruger Braithwaite til at lave en række anbefalinger til Australian Tax Office. Vigtigst af alt bør Australian Tax Office segmentere skatteyderne i forhold til deres vilje og evne (eller mangel på samme) i forhold til at følge skattereglerne. Braithwaites ide er, at når skatteyderne er blevet segmenteret, bør de modtage en differentieret indsats fra skattemyndigheden. Er skatteyderen villig, men mangler evnerne til at være efterrettelig, skal skatteyderen primært modtage vejledning. Er vedkommende derimod ulden i kanten og forsøger skatteyderen bevidst at snyde, skal vedkommende primært opleve kontrol og inspektion fra skattemyndigheden.

OECD, Haag, 2004

I 2004 udgiver OECD rapporten Compliance Risk Management: Managing and Improving Tax Compliance (OECD,

2004). Rapporten kan bedst af alt betegnes som en blåstempling af Valery Braithwaites ideer og anbefalinger til Australian Tax Office. OECD rapporten beskriver, at skatteadministrationer verden over er pressede: De skal reformere sig, de skal effektiviseres, og de skal gøres elektroniske. For at opnå dette anbefaler OECD, at skatteadministrationer (1) i højere grad indfører risikovurderinger, hvorved deres indsatser målrettes de største risici, og at de (2) begynder at segmentere skatteyderne og yde differentieret indsats i forhold til skatteydernes evne og vilje til efterrettelighed. Dette skulle sikre en mere målrettet og effektiv indsats.

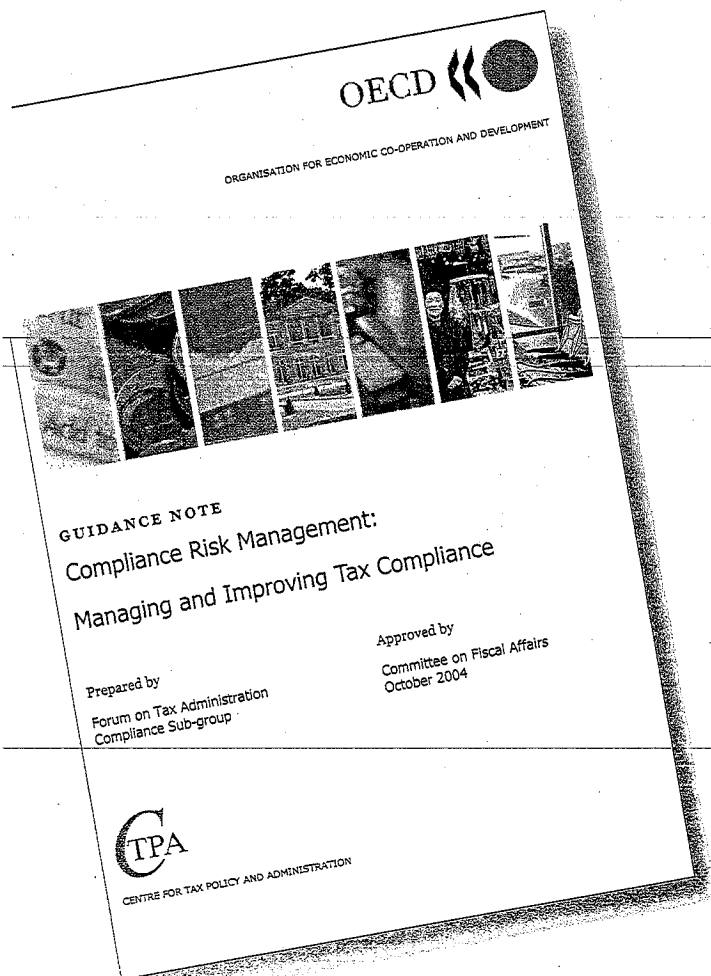
OECD betegner dette som en overgang til en ny måde at arbejde med regelefterlevelse på. Det beskrives, at skatteadministrationer førhen primært har anlagt deres håndhævelsesstrategi på at skræmme og kontrollere. I modsætning til dette bygger den nye tilgang på at forstå de underliggende motivationsfaktorer, som driver skatteyderne og behandle disse på baggrund af deres evne og vilje til at efterleve skattereglerne. Det nye håndhævelsesparadigme bygger på, at regelefterlevelse skal vedligeholdes og opbygges ved at yde service og kontrol i målrettede mængder.

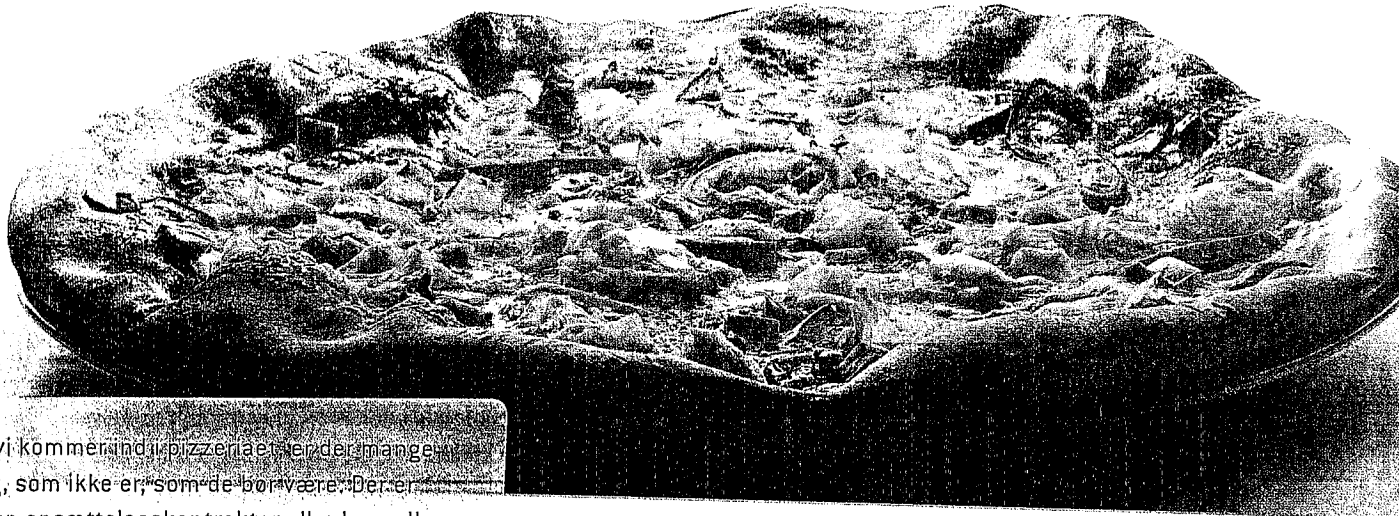
SKATs hovedcenter, Østerbro, 2005

I 2005 fusioneres Told*Skat og de kommunale skatteforvaltninger. Der igangsættes samtidigt en proces i SKAT, hvor SKAT søger at reformere organisationen. Ifølge SKAT er årsagerne til, at organisationen skal finde et nyt modus operandi, at skatteyderne har stigende forventer til højere standarder i de offentlige ydelser, og at der fra politisk hold er krav om effektiviseringer. Sidst men ikke mindst har SKAT orienteret sig i den nyeste forskning indenfor skatteregelefterlevelse, dvs. i Valery Braithwaites forskning. Her har SKAT set, at der blæser nye vinde i forhold til forståelsen af skatteydernes regelefterlevelse.

I SKATs hovedcenter bliver der derfor udarbejdet en ny strategi kaldet den bærende strategi (SKAT, 2009, 2010). I praksis bygger strategien bl.a. på, at SKAT skal øge digitaliseringen, udarbejde risikovurderinger og segmentere skatteyderne således, at SKAT kan differentiere indsatsen i forhold til disse. Siden 2005 har SKAT således arbejdet med at sætte fokus på at øge skatteydernes regelefterlevelse ved at vælge indsatser (eller kanaler), der spænder fra service og vejledning i det ene spektrum til kontrol og revision i det andet spektrum. Om den bærende strategi skriver SKAT:

Vi skal prioritere proaktiv vejledning og helhedstilgang. Vi skal så vidt muligt undgå, at kunderne laver fejl, der skal rettes efterfølgende gennem kontrol eller en fejlrettelse. Vi skal lægge vægt på at anvende værktøjer i form af vejledning, branchesamarbejde, spot og tjek samt lettere inddrivelsesmetoder, der sikrer størst mulig regelefterlevelse. (SKAT, 2010)





Da vi kommer ind i pizzeriaet, er der mange ting, som ikke er, som de bør være. Der er ingen ansættelseskontrakter eller lønsedler, én er lige ansat, én modtager både løn (sort) og dagpenge, og der er ingen registrering af arbejdstimerne.

Med andre ord har man fastlagt en strategi, som er inspireret af – og i overensstemmelse med forskningens og OECDs anbefalinger, og som lægger vægt på en bred anvendelse af værktøjer til at opnå regelefterlevelse.

Kontrolaktion i restaurationsbranchen, 2009

En kølig november aften er jeg med et SKAT indsats-team på uanmeldte besøg i en række udsøgte virksomheder indenfor restaurationsbranchen. Et af besøgene er på et pizzeria. Her har SKAT har noteret sig, at der i en periode kun har været en ansat, nemlig indehaveren. Da vi ankommer i bil til pizzeriaet, kan vi se gennem pizzeriaets store vinduer, at tre personer er på arbejde. De bærer tydelige gule logo T-shirts. Indsatsmedarbejderne er begejstrede; her er udsigt til at afsløre sort arbejde på forsk gerning. Da vi kommer ind i pizzeriaet, er der mange ting, som ikke er, som de bør være. Der er ingen ansættelseskontrakter eller lønsedler, én er lige ansat, én modtager både løn (sort) og dagpenge, og der er ingen registrering af arbejdstimerne. På baggrund af en vurdering af denne situation pålægges indehaveren at føre en log-bog, hvor de ansatte og deres arbejdstimer skal registreres.

Samme aften besøger vi også en kro. Kroen er også udsøgt, da der i SKATs systemer i gennem en længere periode ikke har været registreret ansatte. Da vi ankommer tager indsatsmedarbejderne hver deres fokus. To holder øje med om ansatte forsøger at stikke af, og den tredje begynder at interviewe kroejeren. Igennem interviewet finder indsats-teamet ud af, at der mangler ansættelseskontrakt på servitricen, samt at der er uoverensstemmelse mellem kroejerens og hendes forklaring vedr. betaling for aftenens arbejde. Kroejeren mener, at det er en vennetjeneste, og at hun er blevet lovet at holde hendes søns fødselsdag på kroen senere på måneden. Servitricen derimod mener, at

hun bliver betalt kontant for arbejdet. Servitricen modtager også dagpenge. De to medarbejdere, der har holdt et vågent øje med køkkenet, oplyser, at de mener, at en dør smækkede meget hurtigt, og at der muligvis har været en ansat mere, som hurtigt fik benene på nakken, da SKAT dukkede op. På baggrund af tingenes tilstand i kroen pålægges også denne indehaver at føre en log-bog over de ansatte.

Følges SKATs bærende strategi?

Da jeg observerede disse uanmeldte kontrolbesøg undrede det mig, at indsats-teamet ikke gjorde mere ud af at finde årsagerne bag ulovlighederne. Indsats-teamet spurgte ikke ind til, hvorfor der ingen ansættelseskontrakter eller lønsedler var, hvorfor lønnen blev betalt sort, og hvorfor der var ansatte, der både modtog dagpenge og (sort) løn. Det blev ikke afdækket, om det var viljen til efterrettelighed, der manglede, om det var evnerne til at udfærdige dokumenterne og følge regnskabsreglerne, det kneb med. Eller om det var en kombination af begge.

Tager man situationen i betragtning ud fra Valery Braithwaites forskning og OECDs anbefalinger, så burde der have foregået en vurdering af de to indehaveres evne og vilje til at være regelefterrettelige. Hvis det alene var viljen til efterlevelse, som det var galt med, så skulle de begge have modtaget kontrol og 'straf'. Hvis det dels var viljen, dels evnerne, til f.eks. at udarbejde ansættelseskontrakter, som det kneb med, så skulle indehaverne have modtaget en kombination af kontrol og vejledning for at få hjælp til at rette op på situationen gennem proaktiv vejledning. Da kontrolbesøget efter min vurdering ikke kastede lys over, hvorvidt det var viljen eller evnerne det kneb med, blev begge indehavere pålagt at føre en log-bog. Der blev ikke ydet service eller vejledning i forhold til at rette op på de forhold, som var kritisable.

>

Ud fra eksemplet kan det konkluderes, at i dette tilfælde følges SKATs bærende strategi ikke. Under besøgene blev der hverken foretaget en mere detaljeret segmentering eller differentieret indsats overfor de to indehavere. Begge blev behandlet ens, begge blev pålagt at føre log-bog, og ingen af indehaverne blev tilbudt proaktiv vejledning for at rette fremtidige fejl.

Hvorfor følges SKATs bærende strategi ikke?

I forlængelse af dette er det relevant at spørge, hvorfor SKATs bærende strategi ikke blev fulgt i dette konkrete eksempel. Hvorfor var der ikke en vurdering af indehavernes evne og vilje til regelefterlevelse? Og hvorfor blev indsatsen overfor indehaverne ikke afvejet på baggrund af en sådan vurdering?

Når der stilles et åbent spørgsmål, er der altid mange svar. Det kan være, at vurderingen er foregået implicit: at indsats-teamet per erfaring ved, at vejledning vil være omsonst. Måske har jeg fået fat i en dårlig case; andre steder, bl.a. i SC Skive, har man haft stor succes med at opdrage, undervise og skole indehaverne til at håndtere kontrakter, regnskab, fakturakrav, indberetninger m.m. Sidst men ikke mindst kan det være en forklaring, at der ikke er tid nok. I løbet af den kontrolaktion, som jeg deltog i, havde indsats-teamet fra kl. 17.30 til 21.00 til at besøge 5-7 virksomheder. Det giver ca. en halv time til hvert besøg inklusiv transport. Dette efterlader ikke meget tid til sniksnak.

Den T-formede skattemedarbejder

Forklaringerne ovenfor har givetvis deres berettigelse. I tilgift til disse forklaringer vil jeg imidlertid påpege, at der er noget mere-principielt-på-spil, som besværliggør at leve op til den bærende strategi. Dette relaterer sig til skattemedarbejdernes tiltagende T-form.

Skatteforsker Penelope Tuck har lavet et studie af skattemedarbejderes identitet i det engelske HM Revenue and Customs i perioden 2003 til 2006 (Tuck, 2010). I denne periode fusionerede en række skatteenheder med relation til Inland Revenue, og skatteadministrationen skiftede

navn til HM Revenue and Customs. Tucks studie er baseret på interviews med medarbejdere før og efter fusionen. I studiet argumenterer Tuck for, at de engelske skattemedarbejdere i denne periode undergår forandringer i deres arbejdsidentitet. Fra primært at være internt orienterede bureaukrater skifter de til i højere grad at være såkaldte T-formede skattemedarbejdere. Disse T-formede skattemedarbejdere skal både mestre den bureaukratisk orienterede del af deres arbejde, som fokuserer på teknisk skatteviden, der typisk akkrediteres gennem eksaminer (dette er repræsenteret ved den vandrette del af T'et). Derudover skal de også mestre en ny arbejdsidentitet (den lodrette del af T'et), som repræsenterer en mere udadvendt side af skattearbejdet. Her er kernen at have fokus på de 'bløde' værdier, såsom at se skatteyderne som kunder, kunne servicere disse og kunne indleve sig i deres oplevelser og værdier. Tucks påstand er, at fra primært at have været klassiske bureaukrater skal skattemedarbejderne i dag både være 'hårde' skattefaglige bureaukrater og 'bløde' eksperter i at aflæse og handle i forhold til kundernes behov, motivation, vilje, evner m.m. Sidstnævnte repræsenterende mere interpersonelle, grænsende til psykologiske færdigheder.

Tucks afslutter sin artikel med at påpege, at overgangen til den T-formede skattemedarbejder har konsekvenser. Bl.a. forklarer de engelske skattemedarbejdere, at de oplever at specialist- og teknisk skatteviden er mindre "prized and desired". De oplever, at det er mindre værdsat at have specialistviden. Derudover påpeger Tuck, at forandringerne også er blevet ledsaget af ny lovgivning indenfor skatteområdet, som påvirker den måde, som skatter og afgifter opkræves på.

Indsatsmedarbejderne som T-formede

Den fusion og de reformer, der er foregået i England, er lig mange af de forandringer, som er foregået i Danmark. Tucks analyse er derfor interessant at bruge for at forstå, hvad der sker i Danmark og forstå, hvorfor indsatsmedarbejderne (til tider) har svært ved at indfri ideerne i SKATs bærende strategi.

Fakta: Karen Boll

- 2005: cand. mag. i Europæisk Etnologi, Københavns Universitet
- 2006-2007: konsulent, Inhouse Consulting, København
- 2007-2008: fuldmægtig, Skatteministeriet
- 2008-2011: erhvervsph.d.-stipendiat, samarbejde ml. IT-Universitetet, SKAT og Mindlab
- 2011: post.doc, Copenhagen Business School

Artiklen er udarbejdet på baggrund af forfatterens ph.d.-afhandling Taxing Assemblages. Ph.d.-afhandlingen er foreløbigt godkendt af et internationalt bedømmelsesudvalg. Offentligt forsvar af afhandlingen finder sted fredag d. 11. november 2011 på IT-Universitetet, København.

Kontakt:

Karen Boll, Department of Organization
Copenhagen Business School
Kilen, Kilevej 14A, 4th floor
DK-2000 Frederiksberg
Tel: (+45) 2980 4828
Mail: kbo@ina@cbs.dk

Min vurdering er, at SKATs bærende strategi indebærer den T-formede indsatsmedarbejder – nøjagtigt som man ser det i England. Efter strategiskiftet i SKAT i 2005 er det ikke længere nok at have en identitet som en internt orienteret bureaukrat, der kan skattereglerne på fingerspidserne. Indsatsmedarbejderne skal også mestre en mere udadvendt identitet, som bruges til at sætte kunderne i centrum, og som bruges til at forstå kunderne. De skal være mere markedsorienterede i at brande, promovere og iscenesætte SKAT som en fair og effektiv myndighed.

Ser vi på den førømtalte kontrolaktion, så mestrer indsats-teamet her den klassiske bureaukratidentitet til ug. På baggrund af deres skatteviden laver de i løbet af ca. 15 minutter en vurdering af tingenes tilstand i de besøgte virksomheder, og helt ifølge reglerne pålægges de to indehavere at føre log-bog. Hvad angår mestring af den mere udadvendte identitet, som bygger på at sætte kunderne i centrum – her indehavere – og navigere for at forstå og vejlede disse, så vil jeg påstå, at denne side af indsatsarbejdet er nær ved fraværende. Der er ingen forsøg på afkode indehavernes evne eller vilje til regelefterlevelse, endsige forsøg på proaktiv vejledning. Mit bedste bud på, hvorfor situationen er sådan er, at den 'bløde' og kundeorienterede del af skattemedarbejdernes arbejdsidentitet ikke er tilstrækkeligt udviklet. Disse indsats-medarbejdere har ikke rammerne, og de er ikke klædt på til at sætte kundernes behov i centrum, indleve sig i deres situation og vejlede dem derudfra.

Skal SKAT have T-formede skattemedarbejdere?

Konstateres der mangel på kompetenceudvikling, kan man sætte ind med uddannelse. Dette er helt sikkert et område, som SKAT arbejder med. Min hensigt er imidlertid ikke at anbefale kurser til efteruddannelse af T-formede indsatsmedarbejdere. Derimod ønsker jeg, at vende SKATs blik imod de erfaringer, man i England er begyndt at høste af overgangen til et nyt håndhævelsesparadigme. Som omtalt påpeger Tuck, at det ikke er uden konsekvenser at promovere T-formede medarbejdere. Sat på spidsen, er en risiko, at fokus i arbejdet flyttes væk fra kerneopgaven

i at inddrage skatter og afgifter, dvs. væk fra den skattemæssige kernekompetence. Udviklingen af egentlig skatteekspertise bliver derved rykket i baggrunden, og i stedet promoveres det, at kunne indleve, forstå og vurdere skatteydernes subjektive evne og vilje. Disse erfaringer er værd at skrive sig bag øret.

Denne artikel har præsenteret nogle af de markante skift, der er sket i måden, hvorpå SKAT arbejder med at højne regelefterlevelsen. I SKATs tilfælde vurderer jeg, at en central kim til kravet om en T-formet indsatsmedarbejder ligger i indoptagelsen af Valery Braithwaites ideer. Der går en lige linje fra hendes forskningscenter – Centre for Tax System Integrity – til indoptagelse af hendes ideer i Australien Tax Office, til OECDs blåstempling af tilgangen og til, at man implementerer en ny bærende strategi i SKAT. Med den bærende strategi kommer den T-formede indsatsmedarbejder i centrum. Dette er en udvikling, som er foregået parallelt i flere lande, som det påvises i Tucks artikel.

Mødte jeg Valery Braithwaite og spurgte hende, om hendes syn på udviklingen, vil hun sikkert sige, at den er ønskværdig. Hun er jo trods alt en central promotor for denne udvikling. Henvendte jeg mig derimod til Penelope Tuck, vil hun nok hævde, at det er tid til at slå bremserne i og evaluere effekterne af de forandringer, som igangsættes. De to forskere vil også vurdere den omtalte kontrolaktion forskelligt. I Braithwaites optik er der ikke tvivl om, at indsats-teamet dumper: de formår ikke at aflæse evnerne og viljen hos indehavere, endsige at yde vejledning. Følger man derimod Tucks optik, så består indsats-teamet med bravur: på blot 15 minutter formår de at lave en fair, gennemsigtig og korrekt vurdering af situationen.

Hvilken af de to forskere, der har ret i deres vurdering, er svært at afveje. En ting er imidlertid sikker, og det er, at det er nyttigt at lytte til forskellig forskning. I lige så høj grad som praktikere kan være uenige om, hvordan man bedst øger efterretteligheden, ligeså er der akademiske stridspunkter. Må fremtiden kun vise, hvilke kompetencer SKAT vælger at belønne. ✿

Referencer

- Braithwaite, V. (Ed.). (2003). *Taxing Democracy: Understanding Tax Avoidance and Evasion*. Aldershot: Ashgate Publishing Group.
- Braithwaite, V. (2007). *Responsive Regulation and Taxation*. *Introduction: Law & Policy*, 29 (1), 3-10.
- OECD. (2004). *Guidance Note: Compliance Risk Management: Managing and Improving Tax Compliance*. Forum on Tax Administration Compliance Sub-Group: Centre For Tax Policy and Administration, OECD.
- SKAT. 2009. TAKS. Tema: SKAT i forandring. Måj, nr. 2, årgang 1.
- SKAT. 2010. Målsætning 3: Vi følger den bærende strategi. Uddrag fra hjemmesiden: www.SKAT.dk
- Tuck, P. (2010). *The Emergence of the Tax Official into a T-shaped knowledge expert*. *Critical Perspectives on Accounting*, 21 (7), 584-596.