

SKATTEMORAL SOM SAMFUNNSANSVAR: ^R

Skattemyndighetenes kontrollaktiviteter – sett fra de autoriserte regnskapsførernes ståsted



HANNE OPSAHL, leder av fagteamet i NARF (Norges Autoriserte Regnskapsføreres Forening). Utdannet siviløkonom fra Handelshøyskolen BI. Er i dag medlem av Regnskapsstandardstyret (RSS) og leder av NRS 8-utvalget (God regnskapsikk for små foretak). Har tidligere bl.a. også representert NARF i Regnskapslovutvalget (evaluering av regnskapsloven; 2003).



ROY KRISTENSEN er høyskolelektor ved Handelshøyskolen BI i Oslo, med ansvar for spesialiseringretningen for autoriserte regnskapsførere. Han har tidligere lang erfaring fra Skattedirektoratet og Økokrim, og har også vært medlem av flere lovutvalg på området regnskap, revisjon, skatt og avgift.

SAMMENDRAG

Denne artikkelen er basert på en spørreundersøkelse som ble gjennomført i regnskapsførerbransjen i Norge i august/september 2012. Undersøkelsen ble gjennomført i regi av Norges Autoriserte Regnskapsføreres Forening (NARF), som organiserer ca. 60 % av de autoriserte regnskapsførerne i Norge, og er den største kompetanseorganisasjonen for autoriserte regnskapsførere her i landet.

Formålet med undersøkelsen var å fremskaffe datagrunnlag for presentasjon på «Holdningskonferansen 2012: Fair play – et vanskelig valg?», en holdningskonferanse mot svart økonomi og urett-

ferdig konkurranse. Konferansen ble arrangert av Samarbeid mot svart økonomi (SMSØ) og Handelshøyskolen BI – Senter for samfunnsansvar, og den ble arrangert i sistnevntes lokaler i Oslo (Nydalen) 7. november 2012.

Konferansen fokuserte på samspillet mellom næringslivet og offentlige myndigheter på området skatter og avgifter. Partene ble spurt om de anser seg for å spille mot samme mål, eller om de anser seg for å ha konkurrerende interesser. Et formål med konferansen var å belyse årsaker, virkninger og løsninger i tilknytning til svart økonomi og urettferdig konkurranse.

En nylig gjennomført spørreundersøkelse i regnskapsførerbransjen viser at skatteetatens kontrollaktiviteter i betydelig grad oppfattes som lite treffsikre. Undersøkelsen viser også at folk i regnskapsførerbransjen er av den oppfatning at etaten benytter for mye ressurser på å kontrollere uvesentlige forhold. De mener dessuten at det fortsatt er et betydelig behov for regelverksforbedring og -forenkling.

De autoriserte regnskapsførerne mener at det gjennomgående er gode holdninger med hensyn til å overholde lover og regler på skatte- og avgiftsområdet i næringslivet, men at det også finnes en gruppe illojale aktører. Det er derfor viktig at ressursene i størst mulig grad innrettes effektivt, slik at de treffer den sistnevnte gruppen.

NÆRMERE OM SPØRREUNDERSØKELSEN

Høsten 2012 ble det gjennomført en spørreundersøkelse i regi av Norges Autoriserte Regnskapsføreres Forening (NARF) rettet mot deres medlemmer, autoriserte regnskapsførere, som er en viktig gruppe av næringslivets medhjelpere.

Spørreundersøkelsen ble sendt ut til hele NARFs medlemsmasse, og den ble besvart av 2362 medlemmer. Av disse var 1935 respondenter tilknyttet regnskapsbyråer i form av stillinger som daglig leder, oppdragsansvarlig eller medarbeider, dvs. eksternt regnskapspersonell. 427 av respondentene var enten økonomisjef eller regnskapsansvarlig i bedriften de arbeidet i, dvs. internt regnskapspersonell.

Responserne var på nærmere 40 %, noe som vanligvis anses å innebære høy grad av sikkerhet i de innkomne svarene. Det er heller ikke registrert forhold som skulle tilsi noen form for utvalgsskjevhet i materialet.

Spørreundersøkelsen handlet om hvordan regnskapsførerne oppfatter samarbeidet med skatteetaten og skatteetatens kontrollvirksomhet, blant annet med hensyn til oppdagelsesrisikoen og andre sider ved etatens virksomhet rettet mot å motvirke svart økonomi og skatteunndragelser. Respondentene ble bedt om å svare ut fra sine egne erfaringer med oppdrag/kunder. Internt personell ble bedt om å svare slik de oppfattet forholdene i egen virksomhet. Respondentene oppga å ha gjennomsnittlig 20,2 års erfaring innenfor området regnskap/revisjon, og svarene må derfor sies å representere betydelig kompetanse og tyngde på området.

KONTROLLFREKVENNS OG TREFFSIKKERHET

Skatteetaten kontrollerer næringsdrivendes regnskaper på flere måter. En av metodene etaten bruker, er oppgavekontroll – i en del tilfeller kombinert med henvendelse til skattyter med anmodning om tilleggsforklaringer og tilleggsdokumentasjon. En annen og langt mer ressurskrevende metode er stedlig kontroll. I begge tilfeller blir vanligvis regnskapsfører involvert på direkte eller indirekte vis. På spørsmål til de eksterne regnskapsførerne om hvor stor del av kundemassen som hadde hatt kontroll fra skattemyndighetene i løpet av de siste fem årene, var svaret i gjennomsnitt 8,9 %. Det kan stilles spørsmålsteget ved om dette er en tilfredsstillende kontrollfrekvens.

Som nevnt over er kontrollvirksomhet – og særlig stedlig kontrollvirksomhet – svært ressurskrevende. Det er derfor viktig at et slikt virkemiddel har god treffsikkerhet, og at kontrollmyndigheten makter å innrette kontrolltiltakene slik at den gjennom kontrollen i høy grad bidrar til å bekjempe svart økonomi og urettferdig konkurranse. Et oppfølgingsspørsmål til spørsmålet om kontrollfrekvens var derfor: «I hvor stor prosentvis andel av kontrollene anslår du at det ble avdekket feil under kontrollen?» Svaret var gjennomsnittlig 16,6 %. Det kan neppe anses for å være en tilfredsstillende treffprosent. Ettersom kontrollvirksomhet er ressurskrevende både for myndighetene og for de næringsdrivende, er det svært viktig at kontroll oppfattes som et målrettet virkemiddel. Dessverre er det indikasjoner på at regnskapsførerbransjen ikke alltid oppfatter det slik.

Formålet med skatteetatens kontrollaktiviteter er å forhindre og avdekke vesentlige feil. Det ble derfor spurt om – dersom svaret på foregående spørsmål ikke var null feilprosent – hvor stor prosentvis andel av de avdekkede feilene de spurte anså som unødvendig pirk. Svaret var at hele 47 % av de avdekkede feilene ble ansett som uvesentlige. Personer i ledende stillinger var noe mer tilbøyelige til å karakterisere feil som pirk enn det som var tilfellet for underordnede medarbeidere (40,3 % i gjennomsnitt for medarbeidere).

Så mange som 34,8–37,4 % mente at skatte- og avgiftsmyndighetene er for opptatt av uvesentligheter i sine kontrollaktiviteter. Resten av massen hadde en spredning mellom å være uenig og å ha en verken/eller-oppfatning i tilknytning til denne problemstillingen.

TABELL 1 Anslå årsakene til avdekkede vesentlige feil

	TOTAL
Tilfeldige (ubevisste) feil	41,5
Kunde holdt tilbake opplysninger	35,5
Skatte- og avgiftsregelverket var uklart	28,4
Kjente ikke godt nok til regelverket	17,2
Vet ikke	43,3

(Kilde: NARFs spørreundersøkelse høsten 2012)

Videre ble det forsøkt å finne årsakene til de feilene som ble avdekket i skatteetatens kontroller. Følgende resultater fremkom (flere enn ett svaralternativ var mulig):

Det skal bemerkes at undersøkelsen viste på dette punktet at oppfatningene ikke var signifikant forskjellige blant daglig ledere og øvrige medarbeidere i regnskapsførervirksomhetene.

45,6 % (28,4 % + 17,2 %) av respondentene (vær oppmerksom på at samme person kan inngå to ganger) peker på uklart og/eller komplisert regelverk som en årsak til feil. Det indikerer at regelverket kan være for komplisert og detaljrikt, når selv de profesjonelle utøverne har problemer med å tolke det. Enkelte påpekte også at myndighetene ga ulike svar på henvendelser om regelverket. Resultatene antyder et klart behov for regelverksforbedring og -forenkling.

41,5 % av respondentene peker på at det ble avdekket tilfeldige (ubevisste) feil. Slike feil kan representere betydelige beløp, men er likevel mindre alvorlige enn forsettlig handlinger. I så henseende er det ingen grunn til at det bør legges mest vekt på denne gruppen feil dersom hovedformålet med kontrollaktivitetene er å bekjempe svart økonomi og illojal opptreden.

35,5 % av respondentene mener at årsaken til feilen var at kunde holdt tilbake opplysninger, og at regnskapsrapporteringen derfor ble feil. Dette er en interessant gruppe, ettersom den må antas å inneholde de illojale næringsdrivende. Tallet må ses i sammenheng med at treffprosenten på kontrollaktivitetene i utgangspunktet var så lav som 16,6 % av alle kontrollerte. Konklusjonen om at treffsikkerheten på kontrollene samlet sett er relativt lav, må derfor opprettholdes.

Vår konklusjon er at treffsikkerheten i kontrollaktivitetene bør bli bedre. Det virker også som om det benyttes for mye ressurser på uvesentlige forhold. Regelverksforbedring og -forenkling ser ut til å være nødvendig for å redusere antall feilkilder – særlig for bagatellmessige forhold.

KONTROLLKONSEKVENSER

Kontrollaktiviteter har flere formål – de skal virke både preventivt og avdekkende. Når det gjelder konsekvenser av avdekkede vesentlige feil, fordelte svarene seg slik (flere enn ett svaralternativ var mulig):

Ettersom en stor del av de avdekkede feilene skyldtes tilfeldige (ubevisste) feil, er det naturlig at en relativt stor andel av feilene medførte «ingen endringer» fra

TABELL 2 Anslå hyppigheten av følgende konsekvenser av avdekkede vesentlige feil

	TOTAL
Forbedret kundens rutiner	48,7
Forbedret rutinene internt i byrået	35,2
Sagt opp kunde	22,1
Ingen endringer	46,7

(Kilde: NARFs spørreundersøkelse høsten 2012)

TABELL 3 Hva mener du er de viktigste årsakene til at det ikke foretas bevisste unndragelser av skatt og avgifter?

	TOTAL
Ønsker å være seriøse / følge lover og regler / umoralsk å unndra	95,1 %
Ønsker ikke å ta sjansen for negative konsekvenser (tilleggsskatt/tilleggsavgift, anmeldelse, omdømmetap)	69,5 %
Interne rutiner / regnskapsfører / revisor ville ha avdekket det	64,4 %
Kunden/byrået har en aktiv bransjeforening som har tatt klart standpunkt mot unndragelser	25,9 %
Anser det som lite lønnsomt	21,5 %
Risikerer å bli angitt	20,5 %
Mister goder (f.eks. pensjonspoeng og sykepenger)	19,5 %
Har ikke mulighet til å unndra / vet ikke hvordan man skulle ha fått det til	17,1 %
Sjansene for å bli tatt er stor / skattemyndighetene har effektive kontrollrutiner	14,7 %
Risikerer å ikke få skatteattest	9,3 %
Annet	1,9 %
Vet ikke	1,3 %

(Kilde: NARFs spørreundersøkelse høsten 2012)

regnskapsførers side. Denne gruppen må anses som mindre interessant ut fra formålet med kontrollvirksomheten, og den avstedkommer heller ingen oppfølgingsaktiviteter fra regnskapsfører.

83,9 % (35,2 + 48,7) av respondentene (vær oppmerksom på at samme person kan inngå to ganger) svarer at kvaliteten av interne rutiner hos regnskapsbyrået og/eller kunden ble forbedret. Det er en positiv effekt av kontrollarbeidet og bidrar til å forhindre gjentakelser.

22,1 % av respondentene svarer at kunden ble oppsagt. Det er i overensstemmelse med regnskapsførerforskriften av 08.02.1999 nr. 196 § 3–1 tredje ledd, som pålegger regnskapsfører å reagere på denne måten «hvis oppdragsgiver vesentlig misligholder sine plikter etter oppdragsavtalen, slik at regnskapsfører ikke har mulighet til å produsere eller gi grunnlag for avtalt lovbestemt rapportering».

HOLDNINGER TIL SKATTEUNNDRAGELSER

Undersøkelsen inneholdt et spørsmål om hvor stor prosentvis andel av kundemassen regnskapsfører med sikkerhet kunne si at ikke hadde gjort forsøk på bevisst å unndra skatter eller avgifter de siste 3–5 årene. Gjennomsnittlig var svaret på spørsmålet 79,8 %, noe som er et meget positivt tall.

Resultatet synes å samsvare med det som fremkommer over om at regnskapsførerne anslo at det

bare i 16,6 % av tilfellene ble avdekket feil under kontrollen.

En klar konsekvens av det ovenstående må være å rette kontrollaktiviteten mot dem som ikke med sikkerhet kan sies å ha gode holdninger, dvs. de ca. 20 prosentene som ikke med sikkerhet kan antas å opptre lojalt i henhold til undersøkelsen, og dessuten de virksomhetene som ikke har ekstern regnskapsfører (eller revisor).

Det ble videre spurt om hva respondentene oppfattet som å være de viktigste årsakene til at det ikke foretas bevisste unndragelser av skatt og avgift. Det ble gitt en liste med 10 svaralternativer (flere svar var mulig) med mulighet til å spesifisere ytterligere i fri tekst. Følgende resultater fremkom:

Undersøkelsen viser at regnskapsførerne oppfatter situasjonen slik at de fleste ser muligheter for å unndra skatter og avgifter, men til tross for dette unnlater det store flertallet å la det være.

Det er høyst interessant at gode moralske holdninger og ønsket om å ta samfunnsansvar (være seriøse og følge lover og regler) scorer høyest på listen (95,1 %). Den årsaken som har nest høyest score, er knyttet til muligheten for sanksjoner (69,5 %) i form av straff og omdømmetap. Samlet sett tilsier disse svarene at holdningsrettet arbeid og oppdagelsesrisiko/konsekvenser er de viktigste elementene for å forebygge skatteunndragelser og svart økonomi.

TABELL 4 Hva mener du er de viktigste årsakene til at det forekommer bevisste unndragelser av skatt og avgifter?

	TOTAL
Det oppfattes at skatte- og avgiftsnivået er for høyt / urettferdig	62,2 %
Det oppfattes å være lønnsomt	58,5 %
Det oppfattes å være liten risiko for å bli tatt	42,0 %
Det oppfattes å foreligge et komplisert eller urimelig regelverk	36,9 %
Unndragelser er akseptert i den bransjen vi er i	35,3 %
Slippe unna papirarbeid	19,3 %
Lønnsomheten i bransjen er dårlig / konkurransen er tøff	17,9 %
Kunder krever svarte leveranser	17,3 %
Leverandører krever svarte leveranser	4,1 %
Det oppfattes at virksomheten er økonomisk avhengig av svarte leveranser	2,7 %
Annet	2,5 %
Vet ikke	6,9 %

(Kilde: NARFs spørreundersøkelse høsten 2012)

Når det gjelder oppdagelsesrisikoen, indikerer undersøkelsen at risikoen for å bli oppdaget av interne rutiner, regnskapsfører eller revisor oppfattes som langt høyere enn risikoen for å bli tatt av eksterne kontrollorganer. At det er slik, er igjen en indikasjon på at kontrollaktivitetene fra myndighetenes side ikke oppfattes som så treffende eller effektive som de burde være.

Det ble videre i undersøkelsen spurt om hva respondentene motsetningsvis oppfattet som de viktigste årsakene til at det forekommer bevisste unndragelser av skatter og avgifter. Også her ble det gitt en liste med 10 svaralternativer (flere svar var mulig) med mulighet til å spesifisere ytterligere i fri tekst. Følgende resultater fremkom:

De svarene som scorer høyest, handler om oppfatning av hva som er en riktig og rettferdig skattebelastning, og at skatteunndragelser oppfattes som (privatøkonomisk) lønnsomt. I tillegg handler flere av svarene som scorer høyt, om holdninger, blant annet at unndragelser er akseptert i bransjen, og at kunder krever svarte leveranser. Dette synes å underbygge oppfatningen om at holdningsskapende arbeid er nødvendig.

Flere av svarene handler også om muligheten for konsekvenser i form av sanksjoner. 42 % av respondentene oppgir at det er liten risiko for «å bli tatt».

Et komplisert eller urimelig regelverk og et ønske om å slippe unna papirarbeid fremholdes også av

mange som en årsak til skatteunndragelser. Som tidligere nevnt synes det fortsatt å være et stort behov for å forenkle regelverket på regnskaps-, skatte- og avgiftsområdet.

KONKLUSJON

Det virker rimelig å trekke følgende konklusjoner av undersøkelsen:

Holdninger er viktige – faktisk viktigere enn sanksjoner. Det ser også ut til å være viktig å videreutvikle samarbeidet med de aktørene som har gode holdninger. Disse bør ikke overleses med enda flere kompliserte regler, og de bør heller ikke møtes med mistro og unødvendig pirk fra myndighetenes side.

Sanksjoner har sin plass – men overfor den lojale delen av næringslivet (79,8 % ifølge undersøkelsen) er det viktigere å motivere enn å sanksjonere.

Det er behov for en mer målrettet virkemiddelbruk når de mest ressurskrevende virkemidlene, som bok-ettersyn og andre former for kontroll, skal benyttes. Oppdagelsesrisikoen må økes for de illojale aktørene i systemet for å motvirke svart økonomi og urettferdig konkurranse.

Det er stort behov for å forenkle regelverket. Troen på at enda flere regler vil tette skattehullene og bidra til mindre svart økonomi, synes ikke ha noen empirisk støtte – i hvert fall ikke i denne undersøkelsen. **M**