

**Beretning til statsrevisorerne
om**

**ToldSkats indsats mod
sort økonomi**

**September 2005
RB A303/05**



Rigsrevisionen

Indholdsfortegnelse

	Side
I. Resumé	5
II. Indledning.....	14
A. Undersøgelsens baggrund og formål	14
B. Afgrænsning og metode.....	15
III. Har ToldSkat et grundlag for at evaluere indsatsen mod sort økonomi?	19
A. ToldSkat har ikke haft et grundlag for at evaluere indsatsen mod den sorte økonomi.....	22
IV. Har ToldSkats strategier fulgt god praksis?	24
A. ToldSkats strategier har indtil 2004 primært fokuseret på kontrol.....	26
B. Strategierne har ikke været tværministerielt forankret	30
V. Har ToldSkats kontrolplaner og risikovurderinger fulgt god praksis?.....	33
A. ToldSkat har anvendt risikovurderingsmodeller	35
B. Kontrolplanerne har kun indeholdt få emner vedrørende sort økonomi	39
VI. Har ToldSkats indsats været tilstrækkelig til at sikre en effektiv kontrol? ..	41
A. ToldSkat har ikke haft en overordnet drejebog for gennemførelsen af kontrolaktionerne.....	42
B. ToldSkat har ikke haft kontrolbeføjelser og sanktionsmuligheder med hensyn til at gennemføre en effektiv indsats	44
VII. Har ToldSkat fulgt op på resultaterne af kontrollen?	46
A. ToldSkat har ikke foretaget en systematisk opfølgning på indsatsen.....	47
B. ToldSkats kontrolaktioner har haft begrænsede effekter	47
C. ToldSkat kan ikke opgøre ressourceforbruget fuldstændigt.....	48
D. Sagsbehandlingstiden for visse ansvarssager er meget langstrakt.....	48
VIII. Sammenfatning og anbefalinger.....	53
Bilag:	
1. Virkemidler, som kan styrke indsatsen mod sort økonomi.....	55
2. Fairplay-initiativer vedrørende kontrollen mod sort økonomi, der er gennemført og gennemføres de næste år.....	57
3. ToldSkats kontrolbeføjelser i forbindelse med indsatsen mod sort økonomi.....	59

Beretning om ToldSkats indsats mod sort økonomi

I. Resumé

Indledning

1. Beretningen handler om ToldSkats indsats mod sort økonomi i perioden 2000-2004. Rigsrevisionen har anvendt ToldSkats definition af sort økonomi som grundlag for undersøgelsen. Sort økonomi defineres således som de aktiviteter, der ikke selvangives eller afregnes efter skatte-, afgifts- og momslovgivningen.

Sort økonomi omfatter især sort arbejde og sort vare- og tjenestehandel, hvor køber og sælger opnår en økonomisk fordel som følge af den manglende beskatning, idet prisen er lavere end markedets normale priser. Sort økonomi omfatter derudover skattesnyd, hvor det kun er den ene part, sælgeren, der opnår en økonomisk fordel, fordi en del af handlen ikke angives over for skattemyndighederne.

2. Sort økonomi indebærer et indtægtstab for staten. Tabet af indtægter kan nedbringes, hvis der gøres en særlig indsats på området. Sort økonomi har ligeledes den effekt, at der er risiko for, at befolkningen mister tilliden til skattekontrollens effektivitet og retfærdigheden i skattesystemet. Rigsrevisionen har derfor fundet det relevant at vurdere skattemyndighedernes indsats over for sort økonomi i de senere år. Samarbejdet med andre myndigheder har tillige indgået som et aspekt i undersøgelsen.

3. Rockwool Fonden har skønnet omfanget af den sorte økonomi i Danmark til henholdsvis ca. 45 mia. kr. i 1998 og ca. 73 mia. kr. i 2001, svarende til henholdsvis 3,9 % og 5,5 % af BNP, omregnet i markedspriser. ToldSkat skønner i 2004 omfanget af den sorte økonomi til at have udgjort ca. 30 mia. kr. i 2002.

Rockwool Fondens skøn er baseret på en spørgeskemaundersøgelse, hvor spørgsmål stilles direkte til respondenterne, mens ToldSkats skøn er baseret på nationalregnskabsmetoden, hvor opgørelser i nationalregnskabet sammenlignes med opgørelser i skattestatistikken.

Der er betydelige metodiske vanskeligheder forbundet med at skønne omfanget af den sorte økonomi. Uanset den valgte metode må det antages, at staten lider et betydeligt årligt provenutab.

4. Formålet med beretningen har været at undersøge og vurdere, om ToldSkats indsats mod sort økonomi i perioden 2000-2004 har været baseret på god praksis. God praksis er vurderet ved at inddrage en række landes erfaringer og praksis på området. Følgende 7 lande har været inddraget i undersøgelsen: Sverige, Finland, England, Holland, Norge, New Zealand og Canada. Disse lande har arbejdet med initiativer vedrørende målfastsættelse, strategi, planlægning, indsats og opfølgning, som har haft effekt i forhold til bekæmpelsen af sort økonomi. Erfaringerne herfra bruges som eksempler på god praksis.

Endvidere har OECD's anbefalinger vedrørende indsatsen mod sort økonomi indgået som illustration af god praksis. Ligeledes har Rigsrevisionen inddraget rapporter fra Rockwool Fonden og EU-Kommissionen samt rapporter fra de enkelte landes rigsrevisioner om indsatsen mod sort økonomi.

Formålet med undersøgelsen er besvaret ved følgende spørgsmål:

- Har ToldSkat et grundlag for at evaluere indsatsen mod sort økonomi?
- Har ToldSkats strategier fulgt god praksis?
- Har ToldSkats kontrolplaner og risikovurderinger fulgt god praksis?
- Har ToldSkats indsats været tilstrækkelig til at sikre en effektiv kontrol?
- Har ToldSkat fulgt op på kontrollen?

Har ToldSkat et grundlag for at evaluere indsatsen mod sort økonomi?

5. Det er Rigsrevisionens vurdering, at ToldSkat ikke helt har fulgt god praksis, idet der ikke har været etableret et grundlag for at evaluere indsatsen mod sort økonomi.

For at følge god praksis på dette område bør der på baggrund af dataindsamling og analyser opstilles overordnede,

langsigtede målsætninger for nedbringelsen af omfanget af den sorte økonomi. På grund af usikkerhed om målingen af den sorte økonomi vil det formentlig ikke være hensigtsmæssigt med specifikke, årlige beløbsmæssige mål. Det er imidlertid væsentligt, at målsætningerne udgør grundlaget for at fastlægge indsatsen, som kan være såvel vejledning og information som kontrol set i forhold til fx brancher, private borgere, virksomheder og regioner mv.

6. Rigsrevisionens vurdering er baseret på, at ToldSkat, som led i den generelle resultatstyring, alene har haft mål for antal kontroller og for de beløbsmæssige reguleringer i forlængelse deraf. Dette har i et vist omfang hindret en effektiv indsats mod sort økonomi, fordi indsatsen primært har fokuseret på det provenumæssige frem for det præventive aspekt.

ToldSkat har i 2004 selv skønnet omfanget af den sorte økonomi. På det grundlag vil styrelsen opstille sigtelinjer for underdeklarationens andel af BNP med et glidende gennemsnit over 5 år. Det er Rigsrevisionens vurdering, at ToldSkat dermed vil følge god praksis.

Har ToldSkats strategier fulgt god praksis?

7. Rigsrevisionen finder, at ToldSkats Indsatsstrategi fra 2004 følger god praksis. For at følge god praksis bør strategierne ud over kontrol som virkemiddel tillige indeholde virkemidler vedrørende holdningspåvirkning, styrkelse af incitamenter til at betale skat samt en specifik og målrettet indsats baseret på virksomhedernes vilje og evne til at betale skat og afgifter. Endvidere bør strategierne være tværministerielt forankret, så der sikres en koordineret indsats mod sort økonomi.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at Indsatsstrategien, som ToldSkat implementerede i 2004, er i overensstemmelse med god praksis, idet indsatsen afpasses efter de skattepligtiges evne og vilje til at betale skat og afgifter, som fx anbefalet af OECD. Endvidere er indsatsen mod sort økonomi i form af fælles kontrolaktioner blevet styrket i løbet af 2004.

Indtil 2004 har strategierne primært fokuseret på kontrol som virkemiddel for indsatsen. ToldSkats strategier har kun i mindre omfang prioriteret en forebyggende indsats i form af fx holdningsbearbejdning og servicetiltag. Strate-

gierne har endvidere ikke udgjort grundlaget for en samlet prioriteret og koordineret indsats på tværs af de relevante myndigheder. ToldSkats praksis og strategier har endvidere ikke klart indikeret, hvilken prioritering opgaven vedrørende sort økonomi har haft i forhold til andre kontrolemner.

8. Endvidere er vurderingen baseret på, at ToldSkats samarbejdsaftaler med enkelte myndigheder har været meget generelle, ligesom grundlaget for det konkrete samarbejde har været usikkert. Der har endvidere ikke været indgået aftaler om ressourcer og opgaver for den tværministerielle indsats. ToldSkat etablerede dog i 2004 en tværministeriel koordineringsgruppe (Fairplay Taskforcen), der har forestået fælles kontrolaktioner i 2004.

Endelig har Rigsrevisionens undersøgelse peget på, at det i nogle tilfælde har været uklart, hvilke informationer der måtte udveksles mellem myndighederne i forbindelse med indsatsen.

Told- og Skattestyrelsen har oplyst, at den drejebog, der blev udarbejdet og anvendt som grundlag for en række fælles kontrolaktioner i 2004, havde karakter af en formel samarbejdsaftale. Det er Rigsrevisionens vurdering, at ToldSkat ved at anvende drejebogen i forbindelse med de fælles kontrolaktioner følger god praksis.

Har ToldSkats kontrolplaner og risikovurderinger fulgt god praksis?

9. Det er Rigsrevisionens vurdering, at ToldSkats kontrolplaner og risikovurderinger fra 2004 følger god praksis, idet ToldSkat med indførelsen af Indsatsmodellen fra 2004 har opdelt virksomhederne efter vilje og evne til at betale skat og afgifter som grundlag for indsatsen. Indplaceringen udgør grundlaget for valget af virkemidler, fx kontrolbesøg eller service- og informationstiltag. Det er dog Rigsrevisionens vurdering, at ToldSkat kan forbedre den praktiske anvendelse af modellen, bl.a. ved at benytte brancheanalyser.

Undersøgelsen har vist, at ToldSkats indsats ikke har været baseret på brancheanalyser, som er god praksis på området. Endelig har ToldSkats og kommunernes kontrolplaner kun indeholdt få emner, der specifikt har vedrørt sort økonomi.

Rigsrevisionen har lagt vægt på, at den konkrete indsats bør være baseret på handlingsplaner og risikovurderinger

som udgangspunkt for at vælge det rette virkemiddel over for virksomhederne eller mere generelt på brancher. Risikovurderinger af virksomheder bør bl.a. ske med udgangspunkt i brancheanalyser.

10. Vurderingen er baseret på, at hovedparten af virksomhederne er indplaceret i den gruppe, hvor virkemidlet primært er service- og informationstiltag. Da sort økonomi er mere udbredt i nogle brancher end i andre brancher, kan ToldSkat have benyttet service- og informationstiltag, hvor der snarere skulle have været benyttet kontrol. Indsatsmodellen har derfor ikke udgjort et egnet grundlag for valget af virkemidler over for en væsentlig andel af de registrerede virksomheder.

Told- og Skattestyrelsen har anført, at indplaceringen af virksomheder i de 4 grupper er i sin indledende fase, og at der stadig er brug for forbedringer af modellen.

Har ToldSkats indsats været tilstrækkelig til at sikre en effektiv kontrol?

11. Det er Rigsrevisionens vurdering, at ToldSkats indsats ikke har været helt tilstrækkelig til at sikre en effektiv kontrol. ToldSkat har desuden ikke haft de rette vilkår for at kunne udføre en effektiv og præventiv kontrol.

For at følge god praksis bør der være en drejebog for gennemførelsen af kontrolaktioner, så disse gennemføres på et ensartet grundlag. Desuden bør vilkårene, bl.a. i form af kontrolbeføjelser og sanktionsmuligheder, være til stede, så der kan gennemføres en effektiv kontrol.

Rigsrevisionens vurdering baseres på, at Told- og Skattestyrelsen ikke har haft en overordnet drejebog for gennemførelsen af kontrolaktioner vedrørende sort økonomi, hvilket har svækket grundlaget for en ensartet kontrol. Det kan desuden efter Rigsrevisionens vurdering i nogle tilfælde have været usikkert, på hvilket grundlag kontrollen er blevet gennemført, idet ToldSkats kontrolbeføjelser er indeholdt i ca. 50 forskellige love.

12. Vurderingen baseres endvidere på, at ToldSkat ikke har haft beføjelser til at gennemføre kontrol på alle steder, hvor aktiviteter vedrørende sort økonomi finder sted, som fx på byggepladser.

Endelig har ToldSkat ikke i alle tilfælde haft sanktionsmuligheder med hensyn til at stoppe aktiviteterne umiddelbart, idet ToldSkat fx ikke har kunnet foretage konfiskation af varer, hvor der ikke har været betalt afgifter til staten. I praksis har det således været vanskeligt at få stoppet aktiviteterne hurtigt og derved opnå en reel præventiv effekt af kontrollen.

Told- og Skattestyrelsen har i forbindelse med høringen peget på, at de skærpente bøderammer indtil videre har haft en begrænset effekt. Det er dog styrelsens vurdering, at de nye kontrolbeføjelser, der er indeholdt i regeringens Fair-play-katalog, vil være med til at sikre en mere effektiv indsats.

Har ToldSkat fulgt op på kontrollen?

13. Det er Rigsrevisionens vurdering, at ToldSkat ikke i tilstrækkelig grad har fulgt op på resultaterne og effekterne af kontrollen vedrørende sort økonomi. God praksis indebærer, at der følges op på indsatsen i forhold til ressourceforbruget, og at der følges op på de samlede effekter af indsatsen som grundlag for at justere strategier mv.

Endvidere anser Rigsrevisionen det for god praksis, at sagsbehandling, efterforskning og opfølgning på sager vedrørende sort økonomi sker i et tæt formaliseret samarbejde mellem skattemyndighederne, politiet samt andre relevante offentlige myndigheder.

14. Rigsrevisionen baserer vurderingen på, at kun få sager fra ToldSkats kontrolaktioner i 2002 og 2003 er færdigbehandlede. Ligeledes baseres vurderingen på, at 44 % af told- og skatteområdernes ansvarssager har været under behandling i mere end 12 måneder, og at der i visse tilfælde ikke rejses tiltale i ansvarssager på grund af forældelse forårsaget af lang sagsbehandlingstid. Dette finder Rigsrevisionen ikke tilfredsstillende.

Ligeledes kan ToldSkat ikke opgøre ressourceforbruget til de gennemførte kontrolaktioner vedrørende sort økonomi. Et bedre datagrundlag kan styrke ToldSkats opfølgning på indsatsen og resultaterne samt tilvejebringe et grundlag for at vurdere de samlede effekter af indsatsen.

Told- og Skattestyrelsen har oplyst, at etableringen af et mere formaliseret samarbejde vil kunne styrke dette.

Justitsministeriet har oplyst, at ministeriet ikke finder, at der er behov for et mere formaliseret samarbejde, da rammerne for et effektivt samarbejde allerede er til stede, og da størrelsen af de enkelte, fremtidige politikredse, og dermed muligheden for specialisering mv. i mere komplicerede sags typer som fx økonomisk kriminalitet, skal vurderes i forbindelse med en kommende politireform.

Rigsrevisionen finder, at der er behov for et mere formaliseret samarbejde mellem skattemyndighederne, politiet samt andre relevante offentlige myndigheder for at effektivisere indsatsen på dette område.

Sammenfatning og anbefalinger

15. Det er sammenfattende Rigsrevisionens vurdering, at ToldSkat fra 2004 har taget en række væsentlige initiativer i brug for at styrke indsatsen mod sort økonomi, fx Indsatsmodellen og Fairplay-katalogets initiativer. Det er dog ligeledes Rigsrevisionens vurdering, at ToldSkat på en række områder yderligere kan styrke indsatsen mod sort økonomi. Rigsrevisionen har med udgangspunkt i god praksis udarbejdet følgende anbefalinger:

- At ToldSkat, i samarbejde med relevante myndigheder, fastsætter sigtelinjer for nedbringelsen af omfanget af den sorte økonomi. Disse bør være baseret på analyser, der mere systematisk afdækker, hvorledes den sorte økonomi fordeler sig på brancher, sektorer og i forskellige dele af landet.
- At ToldSkats Indsatsstrategi fra 2004 overvejes styrket yderligere ved at inddrage nye virkemidler i indsatsen mod sort økonomi. I bilag 1 har Rigsrevisionen, som resultat af undersøgelsen af anvendte virkemidler i andre lande, oplistet idéer til virkemidler, som kan styrke indsatsen mod sort økonomi.
- At indsatsen mod sort økonomi forankres tværministerielt og understøttes med samarbejdsaftaler, der fastsætter fælles mål, ressourcer, hjemmelsgrundlag og opgaver samt tydeliggør betingelserne for informationsudvekslingen mellem myndighederne.
- At ToldSkat udarbejder en overordnet drejebog for gennemførelsen af kontrolaktioner.

- At ToldSkat overvejer at samle kontrolbeføjelserne, som i dag er indeholdt i 50 forskellige love, i én samlet lov, jf. bilag 3. Dette vil gøre det enklere at overskue hjemmelsgrundlag og kontrolbeføjelser.
- At ToldSkat styrker erfaringsudvekslingen med andre lande med henblik på løbende at sikre god praksis, herunder erfaringer med hvilke virkemidler der er mest effektive med hensyn til at bekæmpe sort økonomi.

Undersøgelsens resultater:

Har ToldSkat et grundlag for at evaluere indsatsen mod sort økonomi?

- Det er Rigsrevisionens vurdering, at ToldSkat ikke helt har fulgt god praksis, idet der ikke har været etableret et grundlag for at evaluere indsatsen mod sort økonomi.
- ToldSkat har i 2004 selv skønnet omfanget af den sorte økonomi. ToldSkat vil opstille sigtelinjer for underdeklarationens andel af BNP, hvorved ToldSkat vil følge god praksis.

Har ToldSkats strategier fulgt god praksis?

- ToldSkats Indsatsstrategi fra 2004 følger god praksis.
- Strategierne har indtil 2004 primært fokuseret på kontrol som virkemiddel for indsatsen, og strategierne har kun i mindre omfang prioriteret en forebyggende indsats i form af fx holdningsbearbejdning og servicetiltag.
- ToldSkats strategier frem til 2004 har endvidere ikke klart indikeret, hvilken prioritering opgaven vedrørende sort økonomi har haft i forhold til andre kontrolemner.
- Med Indsatsstrategien fra 2004 afpasses indsatsen efter de skattepligtiges evne og vilje til at betale skat og afgifter.

Har ToldSkats kontrolplaner og risikovurderinger fulgt god praksis?

- ToldSkat har fra 2004 som grundlag for indsatsen opdelt virksomhederne i 4 grupper efter deres vilje og evne til at betale skat. ToldSkat følger dermed god praksis.
- Det er Rigsrevisionens vurdering, at ToldSkat kan forbedre den praktiske anvendelse af modellen, bl.a. ved at benytte brancheanalyser.

Har ToldSkats indsats været tilstrækkelig til at sikre en effektiv kontrol?

- ToldSkats indsats har ikke været helt tilstrækkelig til at sikre en effektiv kontrol, og ToldSkat har desuden ikke haft de rette vilkår for at kunne udføre en effektiv og præventiv kontrol.
- ToldSkat har ikke haft en overordnet drejebog for gennemførelsen af kontrolaktioner, hvilket har svækket grundlaget for en ensartet kontrol.
- Det kan i nogle tilfælde have været usikkert, på hvilket grundlag kontrollen er blevet gennemført, idet ToldSkats kontrolbeføjelser er indeholdt i ca. 50 forskellige love.
- ToldSkat har ikke haft beføjelser til at gennemføre kontrol på alle steder, hvor aktiviteter vedrørende sort økonomi finder sted, og der har ikke i alle tilfælde været sanktionsmuligheder med hensyn til at stoppe aktiviteterne umiddelbart.
- De initiativer, der er indeholdt i Fairplay-kataloget, giver ToldSkat mere effektive kontrolbeføjelser.

Har ToldSkat fulgt op på kontrollen?

- ToldSkat har ikke i tilstrækkelig grad fulgt op på resultaterne og effekterne af kontrollen vedrørende sort økonomi, og ToldSkat har derved ikke fulgt god praksis.
- Kun få sager fra ToldSkats kontrolaktioner i 2002 og 2003 er færdigbehandlede, ligesom 44 % af told- og skatteområdernes ansvarssager har været under behandling i mere end 12 måneder, og at der i visse tilfælde ikke rejses tiltale i ansvarssager på grund af forældelse forårsaget af lang sagsbehandlingstid. Dette finder Rigsrevisionen ikke tilfredsstillende.
- ToldSkat kan ikke opgøre ressourceforbruget til de gennemførte kontrolaktioner vedrørende sort økonomi. Et bedre datagrundlag kan styrke ToldSkats opfølgning på indsatsen og resultaterne samt tilvejebringe et grundlag for at vurdere de samlede effekter af indsatsen.

Sammenfatning og anbefalinger

- Det er sammenfattende Rigsrevisionens vurdering, at ToldSkat fra 2004 har taget en række væsentlige initiativer i brug for at styrke indsatsen mod sort økonomi, fx Indsatsmodellen og Fairplay-katalogets initiativer.
- Det er dog ligeledes Rigsrevisionens vurdering, at ToldSkat på en række områder yderligere kan styrke indsatsen mod sort økonomi.

II. Indledning

16. Beretningen afgives til statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3. af 7. januar 1997. Beretningen vedrører finanslovens § 9. Skatteministeriet og handler om Rigsrevisionens undersøgelse af ToldSkats indsats mod sort økonomi i perioden 2000-2004.

A. Undersøgelsens baggrund og formål

17. Sort økonomi indebærer et indtægtstab for staten. Tabet af indtægter kan nedbringes, hvis der gøres en særlig indsats på området. Sort økonomi har ligeledes den effekt, at der er risiko for, at befolkningen mister tilliden til skattekontrollens effektivitet og retfærdigheden i skattesystemet. En svensk undersøgelse har således vist, at den generelle tillid til skattekontrollens effektivitet er en væsentlig faktor med hensyn til borgernes vilje til at betale skat.

Rigsrevisionen har derfor fundet det relevant at vurdere skattemyndighedernes indsats over for sort økonomi i de senere år. Samarbejdet med andre myndigheder har tillige indgået som et aspekt i undersøgelsen.

18. ToldSkat har i 2004 vurderet, at den sorte økonomi har ligget på et niveau omkring 15-20 % af BNP frem til slutningen af 1950'erne, faldende til ca. 5 % af BNP i 1980'erne til i 2002 at udgøre ca. 2,2 % af BNP. Desuden er det vurderet, at det sorte arbejdes andel af den sorte økonomi er steget fra at udgøre ca. 24 % i 1970'erne til i de senere år at udgøre ca. 80-90 % af den sorte økonomi.

19. Formålet med beretningen har været at undersøge og vurdere, om ToldSkats indsats mod sort økonomi i perioden 2000-2004 har været baseret på god praksis. Som eksempler på god praksis har Rigsrevisionen inddraget tiltag med hensyn til målfastsættelse, strategi, planlægning, indsats og opfølgning, som har haft effekt i forhold til bekæmpelsen af sort økonomi i de lande, der har indgået i undersøgelsen.

Formålet med undersøgelsen er besvaret ved følgende spørgsmål:

- Har ToldSkat et grundlag for at evaluere indsatsen mod sort økonomi?
- Har ToldSkats strategier fulgt god praksis?
- Har ToldSkats kontrolplaner og risikovurderinger fulgt god praksis?
- Har ToldSkats indsats været tilstrækkelig til at sikre en effektiv kontrol?
- Har ToldSkat fulgt op på kontrollen?

B. Afgrænsning og metode

20. Denne beretning handler om ToldSkats indsats mod sort økonomi i perioden 2000-2004. Rigsrevisionen har anvendt ToldSkats definition af sort økonomi som grundlag for undersøgelsen. Sort økonomi defineres således som de aktiviteter, der ikke selvangives eller afregnes efter skatte-, afgifts- og momslovgivningen.

Sort økonomi omfatter især sort arbejde og sort vare- og tjenestehandel, hvor køber og sælger opnår en økonomisk fordel som følge af den manglende beskatning, idet prisen er lavere end markedets normale priser. Sort økonomi omfatter derudover skattesnyd, hvor det kun er den ene part, sælgeren, der opnår en økonomisk fordel, fordi en del af handlen ikke angives over for skattemyndighederne. Vernetjenester, hvor der ikke betales for de udførte aktiviteter, betragtes ikke af ToldSkat som skatte- og afgiftspligtige og ligger derfor uden for ToldSkats definition af sort økonomi.

Undersøgelsen har ikke særskilt behandlet ToldSkats kontrol af internetbaserede pengetransaktioner mellem lande som følge af sort økonomi samt køb af varer og tjenesteydelser via internettet. Rigsrevisionen er bekendt med, at ToldSkat har fokus på disse områder, hvor kontrol mv. er forbundet med særlige vanskeligheder.

21. Undersøgelsen er baseret på interview ved 4 told- og skatteområder. Rigsrevisionen har derudover, for bl.a. at belyse samarbejdet mellem ToldSkat og andre myndigheder, gennemført interview med én politikreds og én kommune inden for de 4 told- og skatteområder. Endvidere har Rigsrevisionen gennemført interview med Rigspolitiet, Statsadvokaten for Særlig Økonomisk Kriminalitet, Udlændin-

gestyrelsen, Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, Fiskeridirektoratet og Arbejdsdirektoratet. Rigsrevisionen har endvidere gennemgået skriftligt materiale fra ovennævnte myndigheder samt ToldSkat, herunder strategipapirer, interne retningslinjer, statistisk materiale samt oplæg og rapporter om nye tiltag på området.

22. Rigsrevisionen har i forbindelse med analysen inddraget erfaringer og praksis fra andre landes skattemyndigheder samt OECD's anbefalinger vedrørende indsatsen mod sort økonomi. Dette er gjort for at finde eksempler på god praksis i form af tiltag, der har vist sig at have en god effekt i forhold til bekæmpelsen af sort økonomi. Følgende 7 lande har været inddraget i undersøgelsen: Sverige, Finland, England, Holland, Norge, New Zealand og Canada.

Formålet har været at sammenligne ToldSkats indsats mod sort økonomi med praksis i de øvrige lande og på den baggrund vurdere, om ToldSkats indsats har været i overensstemmelse hermed. Rigsrevisionen har desuden udarbejdet en række anbefalinger som grundlag for, at ToldSkat kan opnå en bedre praksis på området.

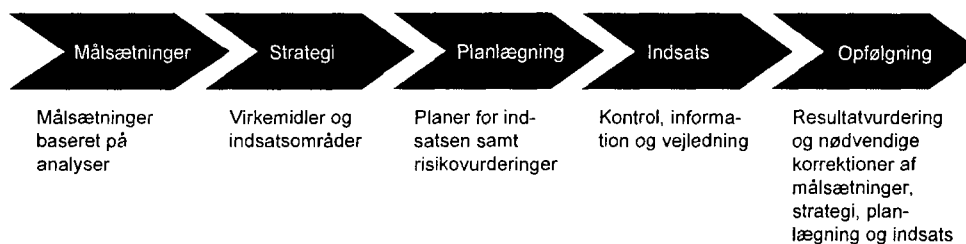
Rigsrevisionen gennemførte endvidere et besøg hos skattemyndighederne og rigsrevisionerne i Finland, Sverige, Holland og England. Ved besøgene har Rigsrevisionen primært drøftet tilrettelæggelsen og gennemførelsen af indsatsen mod sort økonomi. Det skal dog bemærkes, at det ikke har været muligt nærmere at analysere og dokumentere effekterne af indsatsen i de nævnte lande.

Endelig har Rigsrevisionen inddraget rapporter fra Rockwool Fonden og EU-Kommissionen samt rapporter fra de enkelte landes rigsrevisioner om indsatsen mod sort økonomi.

Undersøgelsens analysemodel

23. Rigsrevisionen har opstillet en model, der indeholder de elementer, som forudsættes at udgøre grundlaget for en god praksis. Modellen nedenfor afspejler en almindelig styringskæde.

Figur 1. Styringskæde



De enkelte elementer i modellen har været udgangspunktet for analysen af ToldSkats indsats og udgør endvidere strukturen for beretningen.

Målsætninger

24. Udgangspunktet for at arbejde med sort økonomi bør være et skøn over størrelsen af det tabte skatte- og afgiftsprovener, idet det vil vise problemets omfang og dermed udgangspunktet for formuleringen af overordnede, langsigtede målsætninger for indsatsen mod den sorte økonomi. På grund af usikkerhed om målingen af omfanget af den sorte økonomi vil det formentligt ikke være hensigtsmæssigt med specifikke, årlige beløbsmæssige mål.

Rigsrevisionen finder, at der med fordel kan opstilles mere overordnede, langsigtede målsætninger for en procentvis reduktion af omfanget af den sorte økonomi i forhold til BNP.

Sådanne overordnede, langsigtede målsætninger bør formuleres i samarbejde med andre, relevante myndigheder, så der sikres en samlet, koordineret indsats. Målene bør dog operationaliseres til mere specifikke mål for den enkelte, deltagende myndighed. Endvidere bør der være målsætninger for den strategiske indsats, herunder de forebyggende effekter af indsatsen, for at have et grundlag for at evaluere indsatsen mod den sorte økonomi.

Målsætningerne bør være baseret på erfaringer, dvs. dataindsamling og analyser, der viser, hvorledes den sorte økonomi fordeler sig geografisk samt på forskellige grupper i samfundet, fx lønmodtagere, virksomheder og brancher, så kontrolmyndigheden får et strategisk grundlag for prioritering af indsatsen.

Strategi

25. Der bør være udarbejdet en strategi som et overordnet styringsværktøj for indsatsen. Strategien, der bør være tværministerielt forankret, bør specificere de enkelte virkemidler for indsatsen såvel som indsatsområder. Der er overordnet 5 virkemidler i forbindelse med indsatsen mod sort økonomi:

- ændring af incitamenter
- påvirkning af holdninger
- information
- vejledning
- kontrol.

En god strategi bør derfor omfatte disse 5 virkemidler, så kontrol, der har været det traditionelle virkemiddel, kombineres med de ovenfor nævnte virkemidler. En bredere anvendelse af virkemidler øger muligheden for, at indsatsen i højere grad får en forebyggende effekt.

Planlægning

26. Strategiens enkelte mål bør være udmøntet i handlingsplaner, der specificerer indsatsen, herunder brugen af ressourcer. Handlingsplanerne bør fx indeholde informationskampagner samt planer for, hvorledes incitamenterne til at afgive korrekt skat, afgifter og moms kan styrkes. Handlingsplanerne bør desuden indeholde kontrolemler, hvor der for hvert emne er specificeret antal kontroller, kontrol dybde og forventet ressourceforbrug.

Strategierne bør endelig baseres på en vurdering af de risici, som vedrører manglende afregning af skatter og afgifter. Dette stiller krav om, at der udvikles risikomodeller, så de brancher og virksomheder mv., hvor sort økonomi er udbredt, kan identificeres.

Indsats

27. Indsatsen mod sort økonomi bør ud over kontrol fokusere på information og vejledning over for virksomheder, brancher og borgere, så holdninger og incitamenter til at afgive skatter og afgifter styrkes.

Såfremt der gennemføres kontrol rettet mod sort økonomi, bør kontrollen gennemføres med et højt kvalitetsniveau.

Det vil sige, at de nødvendige kompetencer, kontrolbeføjelser og sanktionsmuligheder skal være til stede, så myndighederne kan gennemføre kontrollen dér, hvor aktiviteterne udføres, og effektivt kan bringe de ulovlige aktiviteter til ophør. Desuden bør der foretages en hurtig opfølgning for at sikre, at der sker en faktisk ændring af adfærden. Endelig bør kontrollen, i videst muligt omfang, være helhedsorienteret, så også potentielle uretmæssigt udbetalte offentlige ydelser inddrages i kontrollen, idet overtrædelser af en anden myndigheds lovgivning ofte medfører risiko for overtrædelser af skatte- og afgiftslovgivningen.

Opfølgning

28. Der bør gennemføres en samlet opfølgning med det formål at foretage eventuelle nødvendige korrektioner af målsætninger, strategier, handlingsplaner mv. Opfølgningen kan rette sig mod indsatsen mod sort økonomi, herunder fx informationskampagner og kontrolaktioner, for at vurdere effekterne i forhold til ressourceforbruget. Opfølgningen bør dog også omfatte analyser, som giver informationer om udviklingen vedrørende sort økonomi inden for bestemte brancher, lokalområder mv. samt i samfundet som helhed.

29. Beretningen har i udkast været forelagt Skatteministeriet og Justitsministeriet. Ministeriernes bemærkninger er i videst muligt omfang indarbejdet i beretningen.

I bilag 1 har Rigsrevisionen, som resultat af undersøgelsen af anvendte virkemidler i andre lande, oplyst idéer til virkemidler, som kan styrke indsatsen mod sort økonomi. I forbindelse med høringen har Skatteministeriet, som kommentarer til bilaget, oplyst om forskellige virkemidler, der netop er taget i anvendelse eller påtænkes anvendt. Rigsrevisionen har ikke medtaget og nærmere vurderet disse initiativer, da Rigsrevisionens liste ikke er udtryk for konkrete forslag, men alene afspejler erfaringer fra de lande, der har været omfattet af undersøgelsen.

III. Har ToldSkat et grundlag for at evaluere indsatsen mod sort økonomi?

30. Rigsrevisionen har undersøgt, om ToldSkat har et grundlag for at evaluere indsatsen mod sort økonomi. Rigsrevi-

sionen har lagt vægt på, at der er langsigtede og strategiske målsætninger for indsatsen, idet målsætninger vil tilskynde til en effektiv indsats, jf. pkt. 24. Målsætningerne vil samtidig udgøre et grundlag for at vurdere, om indsatsen medvirker til at reducere omfanget af sort økonomi. Det vil tillige være muligt at vurdere, hvilke virkemidler der er mest effektive. Rigsrevisionen har endvidere lagt vægt på, at målsætningerne er baseret på erfaringer, dvs. dataindsamling og analyser, der viser, hvorledes den sorte økonomi fordeler sig på sektorer og brancher i de forskellige egne af landet, jf. pkt. 24.

Erfaringer fra andre lande

31. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at det er forskelligt, hvorledes de enkelte landes skattemyndigheder har formuleret målsætninger for nedbringelsen af omfanget af den sorte økonomi. Skattemyndighederne har ikke generelt opstillet måltal, forstået som specifikke, årlige beløbsmæssige mål for, hvor meget den sorte økonomi skal nedbringes med, men myndighederne i nogle lande har formuleret mere langsigtede målsætninger på området. De newzealandske skattemyndigheder opstillede i midten af 1990'erne en langsigtet målsætning om nedbringelsen af omfanget af den sorte økonomi. Der blev bl.a. opstillet en målsætning om, at virksomhederne gennem årene skulle ændre adfærd på baggrund af skattemyndighedens indsats.

Der er for samtlige de lande, som indgår i Rigsrevisionens undersøgelse, foretaget målinger af omfanget af den sorte økonomi. Derudover har den svenske skattemyndighed, Skatteverket, gennemført en analyse af den sorte økonomi for 2000. Analysen viste, at den frivilligt indbetalte skat udgjorde 90-91 % af den mulige skønnede skat. Den sorte økonomi udgjorde 8 % af den mulige skønnede skat, og det merprovenu, der blev opkrævet gennem kontrol, udgjorde 1-2 % af den mulige skønnede skat. Det merprovenu, der opkræves gennem kontrol, er således væsentlig mindre end det potentielle provenu, som kan opkræves via en effektiv indsats vedrørende sort økonomi.

Omfanget af den sorte økonomi i Danmark

32. OECD har skønnet omfanget af den sorte økonomi gennem en spørgeskemaundersøgelse, som er baseret på spørgs-

mål vedrørende sort økonomi stillet direkte til respondenterne. I Danmark er den sorte økonomi skønnet til 2,6-3,4 % af BNP, mens det henholdsvis for Norge er skønnet til at udgøre 5-6 % af BNP, Tyskland 4-6 % af BNP, Holland 4-5 % af BNP og Sverige 2,5-2,6 % af BNP. Målingerne er fra forskellige år, men i 1996-prisniveau.

33. Rockwool Fonden har ligeledes, via en spørgeskemaundersøgelse, skønnet omfanget af den sorte økonomi til ca. 45 mia. kr. i 1998 og ca. 73 mia. kr. i 2001, svarende til henholdsvis 3,9 % og 5,5 % af BNP, omregnet i markedspriser. Af de ca. 73 mia. kr. i 2001 skønnes det sorte arbejde at udgøre ca. 51 mia. kr., mens skattesnyd skønnes at udgøre ca. 22 mia. kr. Det samlede provenutab for staten af de ca. 73 mia. kr. skønnes at udgøre ca. 21 mia. kr., da formentlig kun en mindre del vil kunne konverteres til hvidt arbejde.

Omfanget af den sorte økonomi er desuden skønnet for 2002, men efter en anden metode, nationalregnskabsmetoden, end for årene 1998-2001. For årene 2003 og 2004 er omfanget af den sorte økonomi endnu ikke skønnet.

34. Rockwool Fonden har endvidere gennemført en undersøgelse, som viser, at Danmark sammenlignet med Tyskland, Norge, Sverige og England har haft den næsthøjeste andel af sort arbejde i procent af BNP i perioden 1998-2001. Andelen af sort arbejde i Danmark udgjorde 3 % i 1998 og 3,8 % i 2001, svarende til en stigning på 27 % i perioden. I Tyskland, Norge, Sverige og England udgjorde det sorte arbejdes andel af BNP henholdsvis 4,1 %, 2,6 %, 2,3 % og 1,2 %. De nævnte tal anses som minimumsskøn for sort arbejde.

Rockwool Fonden har endelig gennemført undersøgelser, der viser, hvor stor en andel af befolkningen der har været involveret i sort arbejde, og hvorledes det sorte arbejde fordeler sig på aldersgrupper, køn og stilling. Undersøgelserne har bl.a. peget på, at det er unge, faglærte mænd og selvstændige, der står for hovedparten af det sorte arbejde. Rockwool Fondens undersøgelser har endvidere afdækket, i hvilke brancher det sorte arbejde findes. Undersøgelserne har vist, at det er inden for bygge- og anlægssektoren samt hotel- og restaurationsbranchen, der udføres mest sort arbejde.

35. ToldSkat har indtil 2004 ikke selv foretaget målinger af omfanget af den sorte økonomi, men har ultimo 2004 fået foretaget en beregning af den sorte økonomi for 2002. Den sorte økonomi er efter nationalregnskabsmetoden, hvor opgørelser i nationalregnskabet sammenlignes med opgørelser fra skattestatistikken, skønnet til ca. 30 mia. kr., hvoraf det sorte arbejde udgjorde ca. 24 mia. kr. og skattesnyd ca. 6 mia. kr. Samlet skønnes der med udgangspunkt heri et provenutab for staten på ca. 13 mia. kr.

36. Det kan således konstateres, at der ikke findes en præcis metode til at skønne omfanget af den sorte økonomi, og at metoderne er forbundet med en væsentlig usikkerhed, idet de både kan over- og undervurdere omfanget. Dette betyder, at der i forbindelse med vurderingen af omfanget af den sorte økonomi ikke skal lægges vægt på mindre ændringer fra år til år, men at udviklingen skal ses over en år-række.

Der er således betydelige metodiske vanskeligheder forbundet med at skønne omfanget af den sorte økonomi. Uanset den valgte metode må det antages, at staten lider et betydeligt årligt provenutab. Rigsrevisionen finder det væsentligt, at ToldSkat løbende foretager målinger for at vurdere omfanget af og udviklingen i den sorte økonomi. Sådanne målinger kan inddrages i en vurdering af det samlede mulige skatte-, afgifts- og momsgrundlag i statens indtægtsbudget.

Rigsrevisionen finder tillige, at ToldSkat i forlængelse af de udarbejdede analyser mere systematisk bør søge at afdække, hvorledes den sorte økonomi fordeler sig på brancher og sektorer i forskellige dele af landet. Kun ved fx at afdække den geografiske fordeling af skatte- og afgiftsinddragelser kan analyserne anvendes operationelt i forhold til en målrettet indsats.

A. ToldSkat har ikke haft et grundlag for at evaluere indsatsen mod den sorte økonomi

37. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at ToldSkat ikke har haft overordnede, langsigtede målsætninger om at nedbringe omfanget af den sorte økonomi og derfor ikke har haft et grundlag for at evaluere indsatsen. ToldSkat har, som led i den generelle mål- og resultatstyring, mål for antal gennemførte kontroller og for de beløbsmæssige regu-

leringer, som skal opnås som led i skattekontrollen. Målene, der er fastsat på baggrund af rammeaftaler mellem Skatteministeriet og Finansministeriet, har i en årrække været styrende for ToldSkats indsats.

38. Told- og skatteområderne har i forbindelse med undersøgelsen givet udtryk for, at måltallene har betydet, at indsatsen mod sort økonomi primært har været fokuseret på det provenumæssige frem for fx det præventive aspekt. Dette har i et vist omfang virket begrænsende for indsatsen mod sort økonomi, da indsatsen, som vedrører ikke-registrerede aktiviteter, ofte er ressourcetung og ikke i sig selv bidrager væsentligt til opfyldelsen af det samlede provenumåltal. Dette skyldes, at de undtagne skatte- og afgiftsbeløb, der konstateres i forbindelse med de enkelte kontroller, overvejende er forholdsvis beskedne.

Rigsrevisionen har konstateret, at reguleringsmåltallene ikke har været velegnede som grundlag for indsatsen mod sort økonomi.

Told- og Skattestyrelsen har oplyst, at styrelsen er enig i told- og skatteområdernes vurdering af, at de eksisterende måltal har begrænset indsatsen vedrørende sort økonomi. Styrelsen har endvidere oplyst, at styrelsen vil opstille sigtelinjer for underdeklarationens andel af BNP, med et glidende gennemsnit over 5 år.

39. Rigsrevisionen finder, at de opstillede målsætninger bør baseres på erfaringer, dvs. systematisk dataindsamling og analyser, der kortlægger den sorte økonomis fordeling på fx forskellige brancher, regioner, virksomheder mv., hvilket, Rigsrevisionen finder, er god praksis. Ligeledes finder Rigsrevisionen, at skøn over udviklingen i den sorte økonomi er nødvendigt som grundlag for udarbejdelsen af mål for indsatsen på området.

Rigsrevisionens bemærkninger

Det er Rigsrevisionens vurdering, at ToldSkat ikke helt har fulgt god praksis, idet der ikke har været etableret et grundlag for at evaluere indsatsen mod sort økonomi.

For at følge god praksis på dette område bør der på baggrund af dataindsamling og analyser opstilles overordnede, langsigtede målsætninger for nedbringelsen af omfanget af den sorte økonomi. På grund af usikkerhed om målingen af

den sorte økonomi vil det formentlig ikke være hensigtsmæssigt med specifikke, årlige beløbsmæssige mål. Det er imidlertid væsentligt, at målsætningerne udgør grundlaget for at fastlægge indsatsen, som kan være såvel vejledning og information som kontrol set i forhold til fx brancher, private borgere, virksomheder og regioner mv.

Rigsrevisionens vurdering er baseret på, at ToldSkat, som led i den generelle resultatstyring, alene har haft mål for antal kontroller og for de beløbsmæssige reguleringer i forlængelse deraf. Dette har i et vist omfang hindret en effektiv indsats mod sort økonomi, fordi indsatsen primært har været fokuseret på det provenumæssige frem for det præventive aspekt.

ToldSkat har i 2004 selv skønnet omfanget af den sorte økonomi. På det grundlag vil styrelsen opstille sigtelinjer for underdeklarationens andel af BNP med et glidende gennemsnit over 5 år. Det er Rigsrevisionens vurdering, at ToldSkat dermed vil følge god praksis.

IV. Har ToldSkats strategier fulgt god praksis?

40. Rigsrevisionen har undersøgt, om ToldSkat har haft en strategi vedrørende bekæmpelsen af sort økonomi, og om denne har fulgt god praksis.

Rigsrevisionen har lagt vægt på, at strategien omfatter såvel kontrol som forebyggende foranstaltninger. Endvidere bør strategien være tværministerielt forankret, så den udgør grundlaget for en samlet prioriteret og koordineret indsats hos de relevante myndigheder. Strategien bør desuden være udmøntet i samarbejdsaftaler mellem de involverede myndigheder, så det for hver enkelt myndighed er klart, hvorledes myndigheden bidrager med bl.a. ressourcer til opfyldelsen af fælles, langsigtede mål. Ligeledes bør grundlaget for informationsudvekslingen mellem myndighederne være klart, så det sikres, at de informationer, som lovgivningen stiller krav om eller giver mulighed for at udveksle, i praksis videregives til andre myndigheder.

Endelig bør indsatsen mod sort økonomi være forankret i et formaliseret samarbejde med relevante brancheorganisationer.

Erfaringer fra andre lande

41. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at de hollandske, svenske, canadiske, finske og newzealandske skattemyndig-

heders strategier mod sort økonomi omfatter såvel kontrol som forebyggende foranstaltninger, bl.a. i form af information og vejledning. Udgangspunktet for strategierne har været, at skattemyndighederne ikke kan bekæmpe den sorte økonomi ved kontrol alene, men at skattemyndighederne tillige må søge at påvirke befolkningens holdninger til skattebetaling, hvis den sorte økonomi skal bekæmpes. Endvidere har myndighederne lagt vægt på information som virkemiddel til at skabe bevidsthed om skatternes betydning som finansieringsgrundlag for de offentlige serviceydelser.

42. Skattemyndighederne i Canada, Finland og Sverige har gennemført forebyggende foranstaltninger, ved fx informationskampagner, som led i indsatsen mod sort arbejde. De finske myndigheder gennemførte i 1996 kampagner i trykte og elektroniske medier, der beskrev, hvordan bygningsarbejdere havde mistet forsikringsdækning og retten til erstatning i forbindelse med arbejdsulykker som følge af sort arbejde. De svenske skattemyndigheder gennemførte i 2000 og 2002 kampagner specielt rettet mod de unge. Kampagnerne omhandlede skatternes betydning for finansieringen af en række offentlige faciliteter, fx sportscentre, som de unge var brugere af. Efterfølgende evalueringer viste, at de målgrupper, som kampagnerne var rettet imod, var blevet væsentlig mere kritiske i forhold til sort arbejde.

43. Et gennemgående træk ved strategierne har herudover været, at de hollandske, svenske, canadiske og newzealandske skattemyndigheder målretter indsatsen efter de skattepligtiges evne og vilje til at betale skat.

De hollandske skattemyndigheder implementerede allerede i 1997 en indsatsstrategi med dette udgangspunkt. Den hollandske indsatsstrategi afspejler, at der er forskel i den risiko, borgerne og virksomhederne udgør med hensyn til at afregne skatter og afgifter korrekt. Strategien opererer med forskellige typer af indsatser tilpasset denne risiko.

OECD anbefalede i 2001 skattemyndighederne at opdele virksomhederne i forbindelse med vurderingen af, om der over for en virksomhed skal sættes ind med service, kontrol og/eller information. Endelig anbefalede OECD, at myndighederne udarbejder samarbejdsaftaler med andre myndigheder, så der kan ydes en samlet, koordineret indsats mod sort økonomi.

44. Undersøgelsen har videre vist, at udarbejdelsen af en strategi mod sort økonomi i bl.a. Finland, Canada og New Zealand har involveret en bred vifte af statslige myndigheder og brancheorganisationer. Dette har betydet, at indsatsen mod sort økonomi har haft en bred opbakning hos de relevante myndigheder og private organisationer. Således vurderede de finske skattemyndigheder, at samarbejdet og den fælles strategi har bevirket, at myndighederne effektivt har kunnet iværksætte en række tiltag, fx udarbejdelsen af en etisk kodeks for, hvorledes virksomhederne bør efterleve skattereglerne. Udarbejdelsen af denne kodeks har involveret både offentlige myndigheder og brancheorganisationer. Derudover har den brede fokus fremmet etableringen af projekter og allokering af ressourcer på tværs af myndighederne, fx skattemyndigheden og politiet, til gennemførelsen af en koordineret indsats.

I Norge har skattemyndighederne tillige etableret et bredt formaliseret samarbejde med en række statslige myndigheder, de norske kommuners sammenslutning samt en række arbejdstager- og arbejdsgiverorganisationer vedrørende indsatsen mod sort økonomi. Samarbejdet har udgjort forbindelsesledet til erhvervslivet og har været grundlaget for skattemyndighedernes arbejde vedrørende særlige branchetiltag og holdningspåvirkning inden for de enkelte brancher.

45. Rigsrevisionen har vedrørende grundlaget for effektive kontrolaktioner konstateret, at de finske skattemyndigheder i 1997 udarbejdede en strategi for indsatsen mod sort økonomi med henblik på bl.a. at få ændret lovgivningen, så skattemyndighederne kunne få de kontrolbeføjelser og sanktionsmuligheder, der ansås for at være nødvendige for at kunne yde en effektiv indsats.

A. ToldSkats strategier har indtil 2004 primært fokuseret på kontrol

46. ToldSkat har i den undersøgte periode haft 2 overordnede kontrolstrategier samt en kontrolstrategi specifikt rettet mod kontrollen af sort økonomi. De overordnede kontrolstrategier har udgjort grundlaget for strategien mod sort økonomi. Den første overordnede kontrolstrategi vedrørte perioden 1998-2003, mens den anden overordnede strategi vedrører perioden fra 2004 og frem. ToldSkats kontrolstra-

tegi vedrørende sort økonomi trådte i kraft i 1998 og har været gældende sideløbende med de overordnede strategier.

ToldSkats strategier indtil 2004

47. Undersøgelsen har vist, at ToldSkats strategier frem til 2004 primært havde fokus på kontrol som virkemiddel i indsatsen mod sort økonomi. Det fremgik af strategierne, at kontrolindsatsen mod sort økonomi bl.a. skulle baseres på hensynet til provenu, et præventivt hensyn, dvs. kontrollen skulle være synlig, samt et retssikkerhedsmæssigt hensyn. Det retssikkerhedsmæssige hensyn betød, at ToldSkats kontrolindsats skulle have samme styrke over hele landet, så opdagelsesrisikoen var den samme. Det fremgik endvidere af strategien mod sort økonomi, at kontrollen skulle varetages som en integreret del af det løbende kontrolarbejde på de enkelte kontrolområder. Strategierne gjorde dog ikke klart, hvilken prioritering kontrolindsatsen mod sort økonomi skulle have i forhold til øvrige kontrolområder, fx kontrollen af større virksomheders regnskaber.

Strategien fremhævede endvidere visse forebyggende foranstaltninger i indsatsen mod sort økonomi. Det var dog generelt for strategierne, at de forebyggende elementer i form af fx inddragelse af brancheorganisationer samt informationskampagner som elementer for indsatsen mod den sorte økonomi havde væsentlig lavere prioritet end kontrol som virkemiddel.

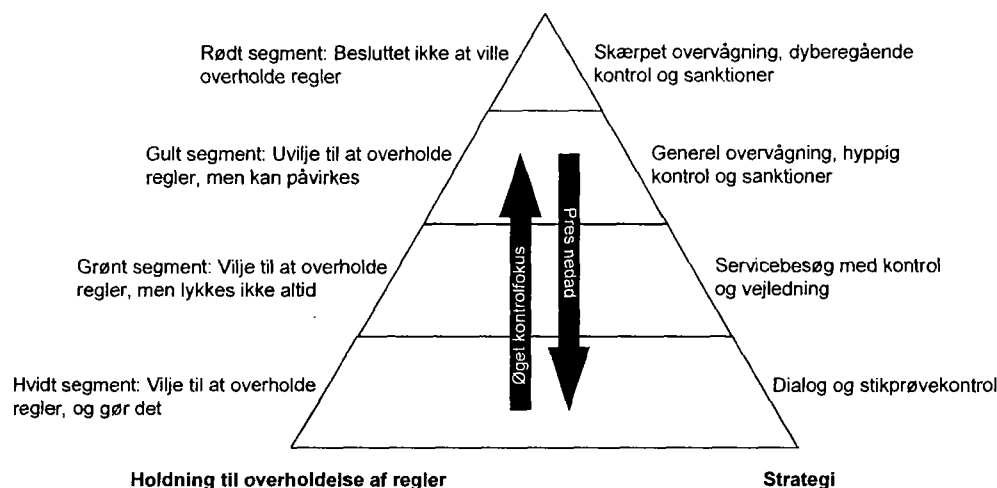
48. Det er Rigsrevisionens vurdering på baggrund af de positive erfaringer, andre landes skattemyndigheder har haft med anvendelsen af forskellige virkemidler, at en effektiv strategi mod sort økonomi bør baseres på en forebyggende indsats i form af fx informationskampagner, et udviklet samarbejde med brancheorganisationer samt et højt serviceniveau med henblik på at sikre en opfattelse hos virksomhederne og borgerne af fairness og dialog med skattemyndighederne. Endvidere bør strategien baseres på en effektiv kontrol, så kontrollen ligeledes har et forebyggende formål.

ToldSkats strategier har indtil 2004 ikke helt fulgt god praksis for så vidt angår brugen af de forskellige virkemidler. Endvidere har ToldSkat ikke anvendt strategier, der har været kendetegnet ved en målrettet og prioriteret indsats i forhold til de enkelte grupper af skattepligtige, som var indeholdt i fx den hollandske strategi.

ToldSkats indsatsstrategi fra 2004

49. ToldSkat implementerede primo 2004 en overordnet strategi, den såkaldte Indsatsstrategi. Grundidéen i Indsatsstrategien er, at flertallet af de skattepligtige borgere og virksomheder overholder skattereglerne, og at indsatsen bør differentieres og afpasses efter de skattepligtiges evne og vilje til at overholde reglerne. Indsatsen skal foretages med den rette balance mellem information, vejledning og kontrol. Indsatsstrategien opdeler de skattepligtige i 4 segmenter efter deres evne og villighed til at overholde reglerne. Dette er vist nedenfor i figur 2.

Figur 2. ToldSkats Indsatsstrategi fra 2004



De 2 nederste segmenter, medspillerne, er virksomheder, som har viljen til at overholde reglerne, eller som har viljen, men ikke i tilstrækkelig grad har kendskab til skattereglerne og derfor ikke altid evnen til at overholde dem. Indsatsen i forhold til disse virksomheder skal være baseret på dialog, information og vejledning samt service- og kontrolbesøg efter behov. Dette skal ske gennem et etableret samarbejde, så det sikres, at virksomhederne henvender sig, når de er i tvivl.

De 2 øverste segmenter, modspillerne, er virksomheder, som ikke tager initiativ til at sætte sig ind i skattereglerne, eller som har besluttet sig for ikke at overholde reglerne. Indsatsen over for disse virksomheder skal være baseret på hyppig, dybdegående og fysisk kontrol, dvs. besøg på virksomheden, og skærpet økonomisk overvågning. Selv om

strategien ikke direkte nævner sort arbejde, sort varehandel og skattesnyd, er det bl.a. disse former for aktiviteter, der præger de 2 øverste segmenter i figuren.

50. Det er Rigsrevisionens vurdering, at ToldSkat med implementering af Indsatsstrategien følger andre landes praksis og derved bedre end tidligere kan målrette og tilpasse indsatsen i forhold til den enkelte virksomhed.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at Indsatsstrategien har væsentlige lighedspunkter med den strategi, som anvendes i bl.a. Sverige, Holland og New Zealand vedrørende brugen af virkemidler, som fx informationsbearbejdning samt opdeling af virksomhederne, ligesom Indsatsstrategien er i bedre overensstemmelse med OECD's anbefalinger.

Rigsrevisionen bemærker dog, at Indsatsstrategien først blev indført primo 2004, mens skattemyndighederne i Holland og Sverige implementerede lignende strategier i henholdsvis 1997 og 2000. Endvidere anbefalede OECD allerede i 2001 en strategi med vægt på opdeling og differentiering af indsatsen over for skatteyderne samt en prioritering af den forbyggende indsats, bl.a. ved holdningspåvirkning.

Indsatsstrategien har ligeledes, som fx strategien i Finland, haft fokus på tilvejebringelsen af nødvendige kontrolbeføjelser og sanktionsmuligheder.

Indsatsstrategien omtaler i forholdt til tidligere i højere grad den forebyggende indsats ved bl.a. at sikre et højt serviceniveau og ved påvirkning af befolkningens holdninger til at betale skat. Dette er konkret kommet til udtryk ved gennemførelsen af kampagnen om Fairplay i 2004.

51. Rigsrevisionen har imidlertid konstateret, at grundlaget for Indsatsstrategien, den såkaldte Indsatsmodel, har haft en række svagheder, der har betydet, at virksomhederne ikke har kunnet grupperes inden for de 4 segmenter. Problemerne med at gruppere virksomhederne inden for strategiens 4 segmenter er behandlet under ToldSkats planlægning af indsatsen, herunder brugen af risikovurderingsmodeller, jf. pkt. 64-69.

Det er endvidere Rigsrevisionens vurdering, at strategien kan styrkes ved at inddrage en række af de overordnede virkemidler for indsatsen mod sort økonomi, som er nævnt i analysemodellen, jf. pkt. 25 og bilag 1, vedrørende ændring af incitamenter, påvirkning af holdninger, information

og vejledning. Nogle af disse virkemidler er omfattet af regeringens Fairplay-katalog om fx bedre vejledning af borgere og virksomheder, kontrol på arbejds- og byggepladser, højere bødestraffe og et styrket samarbejde mellem myndighederne på forskellige områder, jf. bilag 2, hvoraf de endnu ikke implementerede tiltag efter planen skal gennemføres i løbet af 2005 og 2006.

I bilag 1 har Rigsrevisionen, som resultat af undersøgelsen af anvendte virkemidler i andre lande, oplyst idéer til virkemidler, som kan styrke indsatsen mod sort økonomi. I forbindelse med høringen har Skatteministeriet, som kommentarer til bilaget, oplyst om forskellige virkemidler, der netop er taget i anvendelse eller påtænkes anvendt. Rigsrevisionen har ikke medtaget og nærmere vurderet disse initiativer, da Rigsrevisionens liste ikke er udtryk for konkrete forslag, men alene afspejler erfaringer fra de lande, der har været omfattet af undersøgelsen.

Rigsrevisionen finder, at der bør være en overordnet politisk stillingtagen til, hvilke virkemidler der fremover skal anvendes i indsatsen mod sort økonomi.

B. Strategierne har ikke været tværministerielt forankret

52. Undersøgelsen har vist, at ToldSkat har gennemført et stigende antal kontrolaktioner i samarbejde med andre myndigheder.

Tabel 1 viser antallet af fælles kontrolaktioner i told- og skatteområderne i perioden 2000-2004.

Tabel 1. Antal kontrolaktioner med andre myndigheder vedrørende sort økonomi

	2000	2001	2002 ¹⁾	2003	2004	I alt
	Antal					
Aktioner i alt	36	21	33	49	98	237

1) Told- og skatteområde København har ikke kunnet placere 4 kontrolaktioner i perioden 2000-2002 præcist på et år. De 4 kontrolaktioner er alle lagt med i estimater for 2002, da dette ikke har væsentlig betydning for illustrationen af den samlede udvikling.

Kilde: ToldSkat, 2005

Tabel 1 viser, at der i 2004 er gennemført flere fælles kontrolaktioner end i de tidligere år. Der blev således i 2004 gennemført dobbelt så mange aktioner som året før. Kontrolaktionerne har omfattet væsentlige forhold vedrørende sort økonomi, bl.a. sort arbejde, udeholdt omsætning og

ubeskattede varer. Herudover har aktionerne omfattet socialsnyd og snyd med arbejdsløshedsunderstøttelse. Kontrolaktionerne har været tværgående, og de primære deltagere ud over ToldSkat har været Arbejdsdirektoratet, de kommunale skattemyndigheder, de sociale myndigheder og politiet. Rigsrevisionen finder, at flere fælles aktioner er i bedre overensstemmelse med god praksis.

53. Undersøgelsen har videre vist, at indsatsen ikke har været baseret på tværministerielt forankrede strategier. Told- og Skattestyrelsen har haft en generel samarbejdsaftale med Rigspolitiet, mens told- og skatteområderne har haft samarbejdsaftaler med de kommunale skatte- og socialforvaltninger og politikredsene. Aftalerne har imidlertid ikke specifikt omfattet indsatsen mod sort økonomi. Det overordnede, koordinerende formål med samarbejdet mellem myndighederne er omtalt i aftalerne, mens målene kun i enkelte aftaler er omtalt mere præcist. Generelt omtales opgaverne i aftalerne, men ligeledes på et noget overordnet niveau. Endvidere er der i ingen af aftalerne defineret ressourcer til indsatsen. Informationsudvekslingen er oftest omtalt generelt, og kun i enkelte aftaler omtales hjemmelsgrundlaget for informationsudvekslingen.

Told- og Skattestyrelsen har oplyst, at styrelsen i den undersøgte periode ikke har vurderet, at der har været behov for at indgå formelle samarbejdsaftaler vedrørende indsatsen mod sort økonomi. Styrelsen har i stedet valgt at indgå konkrete samarbejdsaftaler fra sag til sag for at sikre, at den nødvendige indsats i den konkrete sag var til stede.

Styrelsen har desuden oplyst, at der i 2004 blev nedsat en tværministeriel koordineringsgruppe (Fairplay Taskforce), der forestod de fælles kontrolaktioner i 2004. I den forbindelse blev der udarbejdet en drejebog for kontrolaktionerne. Gruppen skal endvidere forestå kommende kontrolaktioner.

54. Indsatsen mod sort økonomi har således hvilet på et uformelt grundlag, og de enkelte myndigheder har indbyrdes haft uformelle kontakter om bl.a. sager vedrørende sort økonomi, hvilket Rigsrevisionen isoleret set finder tilfredsstillende. Undersøgelsen har dog peget på, at det i nogle tilfælde har været uklart for myndighederne, hvilke informationer der måtte udveksles mellem myndighederne i

forbindelse med indsatsen. Rigsrevisionen finder, at der er behov for, at betingelserne for informationsudveksling mellem myndighederne tydeliggøres.

55. Rigsrevisionen har konstateret, at der er gennemført flere fælles kontrolaktioner i perioden, hvilket, Rigsrevisionen finder, er bedre i overensstemmelse med god praksis. Det er imidlertid Rigsrevisionens vurdering, at fraværet af en fælles strategi og manglende samarbejdsaftaler vedrørende fælles opgaver og ressourcer for indsatsen har svækket grundlaget for en samlet prioriteret og koordineret indsats vedrørende sort økonomi på tværs af myndighederne.

56. ToldSkat har i perioden indgået i et samarbejdsforum, Det Centrale Virksomhedskontaktudvalg, med brancheorganisationerne for at opnå et formaliseret samarbejde og en fælles holdning til indsatsen mod sort økonomi.

Rigsrevisionen finder, at udvalgets arbejde kan sammenlignes med de norske skattemyndigheders praksis vedrørende et formaliseret samarbejde med brancheorganisationerne. Rigsrevisionen har dog ikke kunnet vurdere, om samarbejdet har udmøntet sig i konkrete resultater i forbindelse med indsatsen mod sort økonomi i perioden.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen finder, at ToldSkats Indsatsstrategi fra 2004 følger god praksis. For at følge god praksis bør strategierne ud over kontrol som virkemiddel tillige indeholde virkemidler vedrørende holdningspåvirkning, styrkelse af incitamenter til at betale skat samt en specifik og målrettet indsats baseret på virksomhedernes vilje og evne til at betale skat og afgifter. Endvidere bør strategierne være tværministerielt forankret, så der sikres en koordineret indsats mod sort økonomi.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at Indsatsstrategien, som ToldSkat implementerede i 2004, er i overensstemmelse med god praksis, idet indsatsen afpasses efter de skattepligtiges evne og vilje til at betale skat og afgifter, som fx anbefalet af OECD. Endvidere er indsatsen mod sort økonomi i form af fælles kontrolaktioner blevet styrket i løbet af 2004.

Indtil 2004 har strategierne primært fokuseret på kontrol som virkemiddel for indsatsen. ToldSkats strategier har kun i mindre omfang prioriteret en forebyggende indsats i form af fx holdningsbearbejdning og servicetiltag. Strategierne har endvidere ikke udgjort grundlaget for en samlet prioriteret og koordineret indsats på tværs af de relevante myndigheder. ToldSkats praksis og strategier har endvidere ikke klart

indikeret, hvilken prioritering opgaven vedrørende sort økonomi har haft i forhold til andre kontrolemner.

Endvidere er vurderingen baseret på, at ToldSkats samarbejdsaftaler med enkelte myndigheder har været meget generelle, ligesom grundlaget for det konkrete samarbejde har været usikkert. Der har endvidere ikke været indgået aftaler om ressourcer og opgaver for den tværministerielle indsats. ToldSkat etablerede dog i 2004 en tværministeriel koordineringsgruppe (Fairplay Taskforcen), der har forestået fælles kontrolaktioner i 2004.

Endelig har Rigsrevisionens undersøgelse peget på, at det i nogle tilfælde har været uklart, hvilke informationer der måtte udveksles mellem myndighederne i forbindelse med indsatsen.

Told- og Skattestyrelsen har oplyst, at den drejebog, der blev udarbejdet og anvendt som grundlag for en række fælles kontrolaktioner i 2004, havde karakter af en formel samarbejdsaftale. Det er Rigsrevisionens vurdering, at ToldSkat ved at anvende drejebogen i forbindelse med de fælles kontrolaktioner følger god praksis.

V. Har ToldSkats kontrolplaner og risikovurderinger fulgt god praksis?

57. Rigsrevisionen har undersøgt, om ToldSkats planlægning har fulgt god praksis. Endvidere er det undersøgt, i hvilken udstrækning ToldSkats kontrolplaner for indsatsen har indeholdt emner vedrørende sort økonomi. Rigsrevisionen har lagt vægt på, at planlægningen, herunder risikovurderinger og handlingsplaner, bør udgøre bindeledet mellem den overordnede strategi og den konkrete indsats, så det sikres, at den konkrete indsats er i overensstemmelse med de strategiske målsætninger.

Rigsrevisionen har endvidere lagt vægt, at indsatsen differentieres efter virksomhedernes adfærd, så de rette virkemidler for kontrolindsatsen bruges.

Erfaringer fra andre lande

58. Holland implementerede i 1998 en ny risikovurderingsmodel som grundlag for at inddele virksomhederne i forskellige risikogrupper, der svarer til den opdeling, den hollandske kontrol- og indsatsstrategi opererer med, jf. pkt. 43.

Modellen er baseret på risiko og væsentlighed. Inddelingen af virksomhederne efter væsentlighed sker ud fra virk-

somhedernes samlede indbetalinger af skatter og afgifter. Virksomhederne inddeles i 3 kategorier. Grupperingen af virksomhederne foretages efter risiko på baggrund af 13 kriterier, der tilsammen fastlægger risikoen, hvorefter virksomhederne tildeles pointtal og inddeles i 5 kategorier. Indekset for risiko og væsentlighed kombineres til et samlet risikoindex, som virksomhederne grupperes efter. Indsatsen over for en virksomhed bestemmes efter, hvilken risikokategori virksomheden tilhører.

59. Et væsentligt element i risikovurderingen af virksomhederne vedrører, hvilken branche virksomheden tilhører. Bl.a. de canadiske, newzealandske og hollandske skattemyndigheder gennemfører brancheanalyser, som fastlægger risikoen for de enkelte brancher ud fra 5 kriterier. I Holland har de lokale skattekontorer det landsdækkende ansvar for en eller flere brancher. Det betyder, at de pågældende lokalkontorer har ansvaret for indsamling og bearbejdning af al information vedrørende de pågældende brancher samt ansvaret for løbende tilpasning af pointscoren for den enkelte branche. Ud over indsamlingen af informationer fra andre lokalkontorer indsamles informationer fra den særlige anklagemyndighed for økonomisk kriminalitet.

60. Vedrørende anvendelse af særlige metoder til kortlægning af personers indtægtsforhold har de engelske skattemyndigheder benyttet sig af en systematisk gennemgang og sammenholdelse af de personlige indkomster med bl.a. boligform, prisen på boligen samt levestandard generelt. Metoden har været brugt til at sammenholde de angivne indkomster med folks levestandard i udvalgte områder, og den enkelte borger har efterfølgende skullet dokumentere sin betalingssevne på grundlag af angivne indkomster og økonomiske forpligtelser.

61. Rigsrevisionen har derudover vedrørende kontrolplanlægningen konstateret, at det er god praksis i nogle af landene, at kontrolplanerne indeholder bundne emner vedrørende sort økonomi. Det er ligeledes god praksis, at regionale skattemyndigheder indsender forslag til bundne emner.

A. ToldSkat har anvendt risikovurderingsmodeller

ToldSkats Indsatsmodel

62. ToldSkat implementerede i 2003 Indsatsmodellen, der var baseret på en maskinel opdeling af virksomhederne. Kun allerede indberettede oplysninger fra virksomhederne om skatter og afgifter indgik i ToldSkats vurdering af det enkelte segment. Indsatsmodellen skulle afspejle Indsatsstrategiens inddeling af virksomhederne i de 4 segmenter, jf. pkt. 49.

Indsatsmodellen fastsætter for hvert af de 4 segmenter et antal kriterier til at karakterisere virksomhedernes adfærd. Der er bl.a. fastsat kriterier for, om en virksomhed har fået foretaget regulering og har været i restance. Derudover er der bl.a. fastsat et kriterium vedrørende sort økonomi for det gule segment, mens der ikke er fastsat kriterier for rødt segment. Virksomhederne i det røde segment undersøges ikke efter maskinelle kriterier, men findes på en særlig liste over sager om økonomisk kriminalitet, der bl.a. kan omfatte sort arbejde mv. Hvis kriterierne har vist, at en virksomhed tilhører flere segmenter, er virksomheden rykket op i det højeste segment.

Hovedparten af de ca. 500.000 registrerede virksomheder er som udgangspunkt indplaceret i segment 1, det hvide segment, og segment 2, det grønne segment. Virksomhederne er efterfølgende flyttet op i et højere segment på grundlag af kontrolresultaterne. Opdelingen har dog ikke været baseret på risikovurderinger.

63. Undersøgelsen har vist, at ToldSkats kontrol af 27.000 virksomheder i 2004 medførte, at i alt ca. 1.700 virksomheder blev flyttet til et højere segment. Heraf blev ca. 550 virksomheder i segment 1 og ca. 1.150 virksomheder i segment 2 flyttet til et højere segment, svarende til henholdsvis 8 % og 7 % af de kontrollerede virksomheder i segment 1 og 2.

Med ca. 250.000 virksomheder i segment 1 og ca. 230.000 virksomheder i segment 2, i alt 95 % af de registrerede virksomheder, vil omplaceringer på henholdsvis 7 % og 8 % medføre, at ca. 36.000 virksomheder skal omplaceres inden for den nuværende model. Med en årlig kontrol af ca. 24.000 virksomheder i segment 1 og 2 vil

det tage ca. 20 år, før ToldSkat har kontrolleret samtlige virksomheder i segment 1 og 2.

64. Rigsrevisionen finder det overordnet set tilfredsstillende, at ToldSkat har taget Indsatsmodellen i brug, hvorved virksomhederne opdeles som grundlag for indsatsen. Det er dog Rigsrevisionens vurdering, at ToldSkat ikke ud fra resultaterne af den gennemførte kontrol kan sikre, at virksomhederne placeres inden for de rigtige segmenter. Indsatsmodellens opdeling kan for ca. 95 % af de registrerede virksomhederne ikke benyttes som grundlag for at beslutte den nødvendige indsats over for virksomhederne, herunder om en virksomhed skal have kontrolbesøg eller service- og informationstiltag. Modellen kan således ikke sikre en optimal prioritering af indsatsen, herunder valget af de rette virkemidler.

Told- og Skattestyrelsen har oplyst, at det ikke er meningen, at der skal foretages systematiske kontroller i hvidt segment. Virksomhederne i hvidt segment er medspillere, der skal mødes med service og vejledning. Det er meningen, at der hvert år skal foretages en stikprøve i hvidt segment. Formålet hermed er ikke at vurdere, om de enkelte virksomheder hører hjemme i det hvide segment, men de vil selvfølgelig blive omsegmenteret, hvis kontrollen viser, at der er belæg for det. Formålet med stikprøven er derimod at vurdere, om segmenteringen fungerer tilfredsstillende, herunder at få inspiration til den løbende tilpasning af segmenteringen.

Told- og Skattestyrelsen har endelig oplyst, at segmenteringen løbende skal evalueres og justeres, så den opfanger nye tendenser inden for brancher mv. Da segmenteringen på nuværende tidspunkt er i sin indledende fase, er styrelsen enig i, at der stadig er brug for forbedringer, og at den skal evalueres og justeres hyppigt.

65. Told- og Skattestyrelsen gennemførte i 2004 en evaluering af Indsatsmodellen. Evalueringen viste, at modellen ikke kunne sikre en optimal prioritering af indsatsen.

Det fremgik af evalueringen, at der ikke var nogen væsentlig forskel på træfprocenten for kontroller i segment 1 og 2. Det kunne således ikke ud fra modellen påvises, at virksomhederne i segment 1 var mere efterrettelige end virksomhederne i segment 2. Dette skyldtes, at de opstillede kri-

terier til at forudsige virksomhedernes efterrettelighed ikke var tilstrækkelige.

Told- og Skattestyrelsen anførte endvidere i evalueringen, at Indsatsmodellen dermed ikke er særlig anvendelig, når den skal anvendes som indikator for, hvilke virksomheder det vil være mest hensigtsmæssigt at udtage til kontrol, og hvilke virksomheder der skal have service- og informationstiltag.

Told- og Skattestyrelsen gennemførte endvidere ultimo 2004 en helårsevaluering af Indsatsmodellen, der viste, at der var signifikant forskel i træfprocenten i alle segmenter.

Styrelsen tog på baggrund af resultaterne af evalueringerne i 2004 initiativ til at ændre Indsatsmodellen, som blev suppleret med 10 parametre, som anvendes i Momsrisikomodellen. Styrelsen har efterfølgende oplyst, at den ændrede Indsatsmodel, der er taget i anvendelse fra og med 2005, vil forbedre opdelingen af virksomhederne.

66. Det er Rigsrevisionens vurdering på baggrund af de foreliggende kontrolresultater for 2004 og ToldSkats egen evaluering, at Indsatsmodellen ikke fuldt ud kan sikre en optimal prioritering af indsatsen, herunder den nødvendige kontrol af virksomhederne.

Rigsrevisionen finder, at det bør overvejes at basere opdelingen af virksomhederne på risikoanalyser, som det fx er tilfældet i Holland. Opdelingen sker her ud fra en risikovurdering ved at tildele virksomhederne et antal risikopoint.

Endvidere bør ToldSkat overveje at basere opdelingen af virksomheder på grundlag af forskellige risikomodeller, alt efter hvilket afgiftsområde, der er tale om. Dette skyldes, at det kan være forskellige forhold, der afgør, om en virksomhed overholder reglerne på de forskellige afgiftsområder.

67. Told- og Skattestyrelsen har oplyst, at styrelsen i 2005 vil bygge segmenteringen på 3 elementer: adfærdsparameter, risikoparametre og omsegmentering som følge af kontrolindsatsen. Det er endvidere hensigten at inddrage andre risikoanalyser i opdelingen af virksomhederne end Momsrisikomodellen. Momsrisikomodellen inddeler samtlige igangværende og afmeldte virksomheder efter risiko og væsentlighed. Virksomhederne tildeles risikopoint efter fastlagte kriterier som grundlag for den videre analyse.

Momsrisikoanalysemodellen, som ToldSkat anvender, medtager den risiko, som er forbundet med at tilhøre en bestemt branche. Det er imidlertid Rigsrevisionens vurdering, at modellen ikke er velegnet til at udpege nye brancher med risiko for sort økonomi. Dette skyldes, at modellen bygger på tidligere kontrolresultater.

68. Det er Rigsrevisionens vurdering, at risikoanalyser og en forbedret Indsatsmodel kan udgøre grundlaget for afdækning af en del af de ikke-deklarerede aktiviteter.

Rigsrevisionen bemærker dog, at modellerne forudsætter, at en virksomhed er registreret og tidligere har deklareret indkomst. Modellerne afdækker dermed ikke den del af den sorte økonomi, som vedrører virksomheder, der ikke er registreret, eller personers sorte arbejde. På disse områder må ToldSkat anvende andre metoder eventuelt i samarbejde med andre offentlige myndigheder.

Således anvender de engelske skattemyndigheder en særlig metode til at kortlægge personers sorte arbejde i udvalgte geografiske områder, jf. pkt. 60. Told- og Skattestyrelsen har oplyst, at styrelsen i kontrolsager vedrørende rockere har anvendt erfaringerne fra England, idet told- og skattemråderne systematisk har gennemgået og sammenholdt rockernes personlige indkomster med deres boligform, priserne på deres bolig og deres udgifter i øvrigt.

69. Rigsrevisionen finder, at ToldSkat bør overveje mere generelt at foretage brancheanalyser for at afdække de forhold, som udgør risikofaktorer med hensyn til sort økonomi, idet fx brancher med stor konkurrence, høj andel af kontante transaktioner, udpræget brug af underentreprenører og få ansatte har en særlig høj risiko for sort arbejde.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at brancheanalyser i højere grad vil kunne afdække risikoen for sort økonomi i nye brancher, nye virksomheder og personer, der ikke tidligere har været kendt for sort økonomi, hvor fx konkurrence- og indtægtsforhold peger på en risiko for sort økonomi. Rigsrevisionen finder, at analyserne bør gennemføres i et samarbejde mellem de relevante myndigheder og tilføjede inddrage brancheorganisationerne, så analyserne inddrager alle relevante forhold.

70. Told- og Skattestyrelsen har hertil oplyst, at styrelsen er i færd med at undersøge muligheden for at anvende datamining, som er en proces, der benytter forskellige analysemetoder til at opdage nye mønstre eller relationer i data. Via datamining kan ToldSkat beregne sandsynligheden for, at en virksomhed underdeklarerer, og metoden kan derfor i et vist omfang betragtes som en risikovurderingsmodel.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at datamining kan understøtte udarbejdelsen af brancheanalyser og sammen med brancheanalyser styrke ToldSkats risikovurderinger.

B. Kontrolplanerne har kun indeholdt få emner vedrørende sort økonomi

ToldSkats kontrolplaner

71. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at Told- og Skattestyrelsen hvert år har udarbejdet en kontrolplan, der indeholdt bundne emner for told- og skatteområderne. Told- og Skattestyrelsens faglige ledelsesforum (planlægning), med deltagelse af told- og skatteområdernes planchefer, har siden 2002 haft ansvaret for at koordinere og vedtage de enkelte emner for kontrolplanen. De enkelte områder har haft mulighed for at indsende forslag til emner for landsdækkende kontrolaktioner. Områderne foretager hvert år en vurdering af risiko og væsentlighed vedrørende områdets virksomhedsmasse. Analysen, som er baseret på kontrolresultaterne, kan efterfølgende være med til at indikere, om der er problemer med sort økonomi inden for de enkelte brancher inden for området.

72. Det er Rigsrevisionens vurdering, at ToldSkats kontrolplanlægning følger samme praksis som de andre landes skattemyndigheder. Rigsrevisionen finder, at den overordnede planlægningsproces er blevet styrket med etableringen af det faglige ledelsesforum (planlægning) i 2002, og at udvekslingen af kontroloplysninger i forbindelse med planlagte og gennemførte kontrolaktioner er blevet mere systematisk.

73. Rigsrevisionens gennemgang af de årlige kontrolplaner har vist, at disse har indeholdt emner vedrørende sort økonomi i perioden. Kontrolplanerne har derudover indeholdt emner, som ikke har været rettet mod sort økonomi, men

hvor den gennemførte kontrol har vist, at der har været tale om sort økonomi.

Antallet af emner for told- og skatteregionerne og områderne vedrørende sort økonomi fremgår af **tabel 2**.

Tabel 2. Kontrollemner 2000-2004

	Sort økonomi	Andre	I alt
	Antal		
2000	7	25	32
2001	1	5	6
2002	1	12	13
2003	8	22	30
2004	8	27	35

Kilde: ToldSkats kontrolplaner

Det fremgår af tabel 2, at kontrolplanerne har indeholdt få emner vedrørende sort økonomi i forhold til det totale antal kontrollemner. Under hensyn til omfanget af den sorte økonomi finder Rigsrevisionen ikke, at ToldSkat i større omfang har haft fokus på dette område i forbindelse med planlægningen af kontrollen.

Kommunernes ligningsplaner

74. Rigsrevisionens gennemgang af de årlige ligningsplaner har vist, at sort økonomi som indsatsområde er indeholdt i ligningsplanerne 2002/03, 2003/04 og 2004/05. Rigsrevisionen har konstateret, at ligningsplanerne ikke har indeholdt bundne emner vedrørende sort økonomi i perioden, men at de alene har indeholdt opfordringer til kommunerne om at deltage i indsatsen mod sort økonomi.

75. Told- og Skattestyrelsen har oplyst, at ligningsplanerne, der vedtages af Ligningsrådet, har fastsat omfanget og indeholdet af kommunernes indsats vedrørende sort økonomi i perioden. ToldSkat har derfor ikke kunnet fastsætte antallet af emner vedrørende kommunernes indsats mod sort økonomi. Styrelsen finder imidlertid, at kommunerne har haft incitament til at gennemføre kontroller vedrørende sort økonomi, da kommunerne har kunnet beholde en del af provenuet som følge af kontrolindsatsen.

Rigsrevisionens bemærkninger

Det er Rigsrevisionens vurdering, at ToldSkats kontrolplaner og risikovurderinger fra 2004 følger god praksis, idet ToldSkat med indførelsen af Indsatsmodellen fra 2004 har opdelt virksomhederne efter vilje og evne til at betale skat og afgifter som grundlag for indsatsen. Indplaceringen udgør grundlaget for valget af virkemidler, fx kontrolbesøg eller service- og informationstiltag. Det er dog Rigsrevisionens vurdering, at ToldSkat kan forbedre den praktiske anvendelse af modellen, bl.a. ved at benytte brancheanalyser.

Undersøgelsen har vist, at ToldSkats indsats ikke har været baseret på brancheanalyser, som er god praksis på området. Endelig har ToldSkats og kommunernes kontrolplaner kun indeholdt få emner, der specifikt har vedrørt sort økonomi.

Rigsrevisionen har lagt vægt på, at den konkrete indsats bør være baseret på handlingsplaner og risikovurderinger som udgangspunkt for at vælge det rette virkemiddel over for virksomhederne eller mere generelt på brancher. Risikovurderinger af virksomheder bør bl.a. ske med udgangspunkt i brancheanalyser.

Vurderingen er baseret på, at hovedparten af virksomhederne er indplaceret i den gruppe, hvor virkemidlet primært er service- og informationstiltag. Da sort økonomi er mere udbredt i nogle brancher end i andre brancher, kan ToldSkat have benyttet service- og informationstiltag, hvor der snarere skulle have været benyttet kontrol. Indsatsmodellen har derfor ikke udgjort et egnet grundlag for valget af virkemidler over for en væsentlig andel af de registrerede virksomheder.

Told- og Skattestyrelsen har anført, at indplaceringen af virksomheder i de 4 grupper er i sin indledende fase, og at der stadig er brug for forbedringer af modellen.

VI. Har ToldSkats indsats været tilstrækkelig til at sikre en effektiv kontrol?

76. Rigsrevisionen har undersøgt, om ToldSkats indsats har været tilstrækkelig til at sikre en effektiv kontrol. Rigsrevisionen har lagt vægt på, at der bør være en overordnet drejebog for kontrolaktionerne vedrørende sort økonomi, herunder om formål, ressourceforbrug samt hjemmelsgrundlag for de deltagende myndigheder har været specificeret forud for kontrollens gennemførelse.

77. Rigsrevisionen har endvidere undersøgt, om ToldSkat har sikret en effektiv kontrol vedrørende sort økonomi, og

om ToldSkat har søgt Folketingets tilslutning til bedre kontrolbeføjelser og sanktionsmuligheder, hvis ToldSkat har konstateret et behov for dette.

Rigsrevisionen har lagt vægt på, at kontrollen, ud over skatter og afgifter, i videst muligt omfang bør omfatte relevante offentlige udgifter, såsom arbejdsløshedsunderstøttelse og bistandshjælp. Endvidere har Rigsrevisionen lagt vægt på, at kontrollen gennemføres, når ToldSkat bliver bekendt med, at der gennemføres sorte aktiviteter, og at kontrollen kan gennemføres på de steder, hvor aktiviteterne udføres. Derudover bør myndighederne have sanktionsmuligheder med hensyn til umiddelbart at stoppe ulovlige aktiviteter. Endelig bør sagsbehandlingstiden vedrørende skatte- og afgiftssager være så kort som mulig, så de, der findes skyldige, bliver draget til ansvar, inden de når at begå ny kriminalitet.

Erfaringer fra andre lande

78. Rigsrevisionen har konstateret, at skattemyndighederne i flere af de lande, som er inddraget i undersøgelsen, har understøttet de regionale skattemyndigheders kontrolarbejde samt planlægningen af de enkelte kontrolaktioner med kontrolkoncepter og projektbeskrivelser som grundlag for de enkelte kontrolaktioner.

De finske skattemyndigheder har med Projekt Virke, der er et formaliseret samarbejde mellem statslige myndigheder, fået kontrolbeføjelser og sanktionsmuligheder, så skattemyndighederne har de nødvendige forudsætninger for at gennemføre en effektiv kontrol. Enheden har dels fået ændret lovgivningen om udveksling af data mellem myndighederne, dels fået ændret lovgivningen, så kontrolaktioner kan gennemføres på de steder, hvor sort økonomi findes.

A. ToldSkat har ikke haft en overordnet drejebog for gennemførelsen af kontrolaktionerne

79. Undersøgelsen har vist, at Told- og Skattestyrelsen ikke har haft en overordnet drejebog for gennemførelsen af kontrolaktioner, men at der i nogle tilfælde har været udarbejdet drejebøger for de bundne emner i kontrolplanerne.

Told- og skatteregionerne samt områderne har desuden ikke haft drejebøger for alle gennemførte kontrolaktioner vedrørende sort økonomi i perioden. I de tilfælde, hvor told-

og skatteregionerne og områderne har anvendt drejebøger, har de overordnet set indeholdt emner om formålet med kontrolaktionen, definition af kontrolbeføjelser, oplysninger om kontrolemler samt oplysninger om kontrolhandlinger, pressehåndtering og opfølgning. Drejebøgerne har dog sjældent indeholdt omtale af ressourceforbruget ved kontrolaktionen, effektvurderinger mv.

Rigsrevisionen finder, at der er behov for, at Told- og Skattestyrelsen udarbejder en overordnet drejebog for gennemførelsen af kontrolaktioner mod sort økonomi, så grundlaget for indsatsen bliver mere ensartet.

Den enkelte myndigheds kontrolbeføjelser

80. Undersøgelsen har desuden vist, at det er forskelligt, om drejebøgerne har angivet kontrolbeføjelserne for den enkelte, deltagende myndighed i kontrolaktionen. Kontrolbeføjelserne er i nogle drejebøger end ikke nævnt. Dette gør sig både gældende i drejebøger, der er udarbejdet for en kontrolaktion, hvor kun ToldSkat deltager, og i drejebøger, hvor kontrolaktionen har haft flere deltagende myndigheder. Endvidere har Told- og Skattestyrelsen ikke angivet kontrolbeføjelserne for de deltagende myndigheder i drejebogen til de højt prioriterede landsdækkende kontrolaktioner mod sort og illegal arbejdskraft i 2004.

Rigsrevisionen har konstateret, at der derved kan opstå tvivl om de deltagende myndigheders hjemmel til at deltage i den konkrete aktion, ligesom der kan opstå tvivl om beføjelserne til at udveksle oplysninger mellem myndighederne i aktionernes forskellige faser.

81. Det er Rigsrevisionens vurdering, at de uensartede angivelser af kontrolbeføjelser i drejebøgerne kan skyldes, at ToldSkats kontrolbeføjelser vedrørende skat, moms og diverse afgifter ikke har været indeholdt i én specifik kontrollov. Rigsrevisionen skal hertil bemærke, at alene ToldSkats kontrolbeføjelser er indeholdt i ca. 50 forskellige love, jf. bilag 3.

Der er efter Rigsrevisionens vurdering behov for, at det overvejes at samle kontrolbeføjelserne i én specifik kontrollov.

B. ToldSkat har ikke haft kontrolbeføjelser og sanktionsmuligheder med hensyn til at gennemføre en effektiv indsats

82. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at ToldSkat har manglet kontrolbeføjelser og sanktionsmuligheder, hvilket efter Rigsrevisionens vurdering har vanskeliggjort opnåelsen af en præventiv effekt af kontrollen, idet den sorte økonomi ikke stoppes umiddelbart, samt at dele af den sorte økonomi ikke kan undersøges, hvilket fx skyldes manglende adgang til fx byggepladser.

ToldSkat kan kun foretage kontrol af virksomhedens bogføring, kontrakt- og leverandørforhold, regnskabsbilag mv. Rigsrevisionen har konstateret, at regeringen i forlængelse af Fairplay-kataloget har fremsat forslag til nye kontrolbeføjelser, som kan give ToldSkat adgang til byggepladser samt andre arbejdssteder.

Endvidere har de kommunale skattemyndigheders kontrolbeføjelser kun omfattet mulighed for at gennemføre en bagudrettet ligning af de seneste års skatteoplysninger fra virksomheder og borgere. Kommunerne har således ikke haft beføjelser til at gennemføre kontrol af indeværende års skatteoplysninger.

Det skal bemærkes, at de kommunale socialforvaltninger samt Arbejdsdirektoratet kan gennemføre kontrol på bygge- og arbejdspladser vedrørende udbetaling af sociale ydelser samt kontrol af den enkelte medarbejders sociale og ansættelsesmæssige forhold.

83. Rigsrevisionen har endvidere konstateret, at ToldSkat ikke har haft beføjelser til at konfiskere varer, hvor der ikke er svaret afgifter til staten. Kioskerne har bevidst haft et meget lille udvalg af de enkelte varetyper i butikken, hvorved ToldSkat ikke har haft mulighed for at udstede højere administrative bøder. ToldSkats praksis har været, at der ikke blev udstedt administrative bødeforlæg ved en afgiftsunddragelse under 5.000 kr., hvilket vedrørte 80 % af samtlige opdagede overtrædelser i kioskbranchen i perioden 2000-2004.

Told- og skatteområdernes gentagne kontrolaktioner i 2002 og 2003 i kiosker og mindre detailsalgsforretninger har ikke kunnet modvirke en fortsat unddragelse af moms og punktafgifter.

84. Told- og Skattestyrelsen har oplyst, at de skærpede bøderammer, jf. L 1059 af 17. december 2002 om ændring af lov om afgift af mineralvand mv. og andre love, indtil videre kun vurderes at have haft en begrænset effekt. Styrelsen har endvidere oplyst, at virksomhederne ofte anker ToldSkats afgørelser til Skatteankenævnet og endvidere anker Skatteankenævnets afgørelser til Landsskatteretten, hvorved sagsbehandlingstiden af bødeforlægget vil tage meget lang tid.

Regeringen har i Fairplay-kataloget fremsat forslag til nye kontrolbeføjelser for ToldSkat vedrørende muligheden for konfiskation af ulovlige, importerede varer i butikker.

85. Undersøgelsen har vist, at Told- og Skattestyrelsen flere gange har modtaget indberetninger fra told- og skatteregionerne og områderne om svagheder ved kontrolbeføjelserne og sanktionsmulighederne. Dette førte bl.a. til revision af skattekontrolloven samt momsloven i 1999, hvorved medvirkeansvaret, dvs. køberansvaret, blev præciseret i skattekontrolloven. Medvirkeansvaret omfatter dog kun erhvervsdrivende.

86. Told- og Skattestyrelsen udfærdigede i 2002, efter en landsdækkende kontrolaktion rettet mod kiosker og mindre detailsalgsforretninger, et notat om manglende kontrolbeføjelser og sanktionsmuligheder. Folketinget vedtog efterfølgende "Cola-loven", der indeholder hjemmelsgrundlaget for ToldSkat til at udstede skærpede bødebestemmelser ved regnskabsuorden samt ubeskattede varer, svarende til 5.000 kr. pr. varegruppe, dog højst 7.500 kr. i alt ved førstegangsovertrædelser, da reglen i straffelovens § 88 om begrænset kumulation anvendes. Bøden er dobbelt op ved gentagne overtrædelser.

87. Det er Rigsrevisionens vurdering, at regeringens Fairplay-katalog indeholder mange fremadrettede initiativer, der kan være med til at sikre, at ToldSkat samt andre kontrolmyndigheder kan gennemføre en effektiv indsats på området. Det er Told- og Skattestyrelsens vurdering, at de nye kontrolbeføjelser, der er indeholdt i Fairplay-kataloget, vil være med til at sikre en effektiv indsats.

Rigsrevisionens bemærkninger

Det er Rigsrevisionens vurdering, at ToldSkats indsats ikke har været helt tilstrækkelig til at sikre en effektiv kontrol. ToldSkat har desuden ikke haft de rette vilkår for at kunne udføre en effektiv og præventiv kontrol.

For at følge god praksis bør der være en drejebog for gennemførelsen af kontrolaktioner, så disse gennemføres på et ensartet grundlag. Desuden bør vilkårene, bl.a. i form af kontrolbeføjelser og sanktionsmuligheder, være til stede, så der kan gennemføres en effektiv kontrol.

Rigsrevisionens vurdering baseres på, at Told- og Skattestyrelsen ikke har haft en overordnet drejebog for gennemførelsen af kontrolaktioner vedrørende sort økonomi, hvilket har svækket grundlaget for en ensartet kontrol. Det kan desuden efter Rigsrevisionens vurdering i nogle tilfælde have været usikkert, på hvilket grundlag kontrollen er blevet gennemført, idet ToldSkats kontrolbeføjelser er indeholdt i ca. 50 forskellige love.

Vurderingen baseres endvidere på, at ToldSkat ikke har haft beføjelser til at gennemføre kontrol på alle steder, hvor aktiviteter vedrørende sort økonomi finder sted, som fx på byggepladser.

Endelig har ToldSkat ikke i alle tilfælde haft sanktionsmuligheder med hensyn til at stoppe aktiviteterne umiddelbart, idet ToldSkat fx ikke har kunnet foretage konfiskation af varer, hvor der ikke har været betalt afgifter til staten. I praksis har det således været vanskeligt at få stoppet aktiviteterne hurtigt og derved opnå en reel præventiv effekt af kontrollen.

Told- og Skattestyrelsen har i forbindelse med høringer peget på, at de skærpende bøderammer indtil videre har haft en begrænset effekt. Det er dog styrelsens vurdering, at de nye kontrolbeføjelser, der er indeholdt i Fairplay-kataloget, vil være med til at sikre en mere effektiv indsats.

VII. Har ToldSkat fulgt op på resultaterne af kontrollen?

88. Rigsrevisionen har undersøgt, om ToldSkat har fulgt systematisk op på resultaterne af kontrollen vedrørende sort økonomi. Rigsrevisionen har lagt vægt på, at opfølgningen er væsentlig for at foretage eventuelle justeringer i strategier, virkemidler, handlingsplaner mv. Endelig har Rigsrevisionen lagt vægt på, at opfølgningen er væsentlig for at vurdere, om ressourceanvendelsen står i et rimeligt forhold til de tilsigtede effekter med kontrollen.

Rigsrevisionen har vurderet opfølgningen ved at gennemgå registreringerne af ressourceanvendelsen samt resultaterne af de gennemførte kontrolaktioner i form af rejste ansvarssager. Ansvarssager er de sager, der efterforskes med henblik på en vurdering af, om der kan gøres et strafferetligt ansvar gældende, fx hvis skatter og afgifter ikke er afregnet korrekt.

Erfaringer fra andre lande

89. Der er betydelige forskelle på, hvorledes de enkelte lande følger op på indsatsen mod sort økonomi. En god praksis er dog, at sagsbehandlingen samt efterforskningen af sager vedrørende sort økonomi eller økonomisk kriminalitet foregår i et formaliseret samarbejde mellem skattemyndighederne og politiet. Dette er bl.a. tilfældet i Finland og Holland.

I Sverige er der oprettet en enhed, Ekobrott-enheten, der får støtte af Skatteverkets Skattebrott-enheter (efterforskningsstøttecentre), som besidder specialkompetencer inden for økonomisk kriminalitet. Ekobrott-enhetens anklager kan inddrage Skattebrott-enheterne i sager om økonomisk kriminalitet, så Skattebrott-enheterne tillægges politimæssige beføjelser, men er underlagt Ekobrott-enhetens anklager.

A. ToldSkat har ikke foretaget en systematisk opfølgning på indsatsen

90. ToldSkat har, som led i den generelle mål- og resultatopfølgning, løbende fulgt op på antal gennemførte kontroller og det provenu, ToldSkat får ind som følge af kontroller. Der er desuden fulgt op på anvendelsen af Indsatsmodellen i 2004, jf. pkt. 65.

Undersøgelsen har endvidere vist, at Told- og Skattestyrelsen ikke har evalueret kontrolstrategien vedrørende sort økonomi fra 1998, og at der ikke specifikt er fulgt op på indsatsen vedrørende sort økonomi. Det er derfor Rigsrevisionens vurdering, at ToldSkat ikke har et samlet billede af effekterne af den gennemførte indsats.

B. ToldSkats kontrolaktioner har haft begrænsede effekter

91. Undersøgelsen har vist, at ToldSkat i samtlige år i perioden har gennemført kontrolaktioner vedrørende sort øko-

nomi, jf. pkt. 52 vedrørende fælles kontrolaktioner. Toldskat gennemførte i 2002 og 2003, i forbindelse med en styrkelse af kontrollen på visse områder, uanmeldte kontrolbesøg i 900 virksomheder, kiosker, restauranter mv. ToldSkat gennemførte endvidere opfølgingsbesøg efter kontrolaktionerne for at vurdere effekterne af aktionerne. Angivelserne af moms, A-skat og AM-bidrag samt antallet af de månedlige indberetninger af ansatte til ToldSkat steg umiddelbart efter kontrolaktionerne. ToldSkat har dog generelt konstateret, at aktionerne alene havde en kortvarig, præventiv effekt. ToldSkat har generelt ikke fulgt op på effekterne af de gennemførte kontrolaktioner.

C. ToldSkat kan ikke opgøre ressourceforbruget fuldstændigt

92. ToldSkat kan ikke opgøre ressourceforbruget til kontrolaktionerne i 2000 og 2001 og kan endvidere ikke foretage en fuldstændig opgørelse vedrørende 2002-2004. Det har derfor ikke været muligt at vurdere ressourceforbruget til kontrolaktionerne i forhold til resultaterne.

Rigsrevisionen finder det mindre tilfredsstillende, at ressourceforbruget ikke kan opgøres, da det derved udelukker, at der kan gennemføres en opfølgning vedrørende indsatsen i forhold til ressourceforbruget, hvorved ToldSkat ikke har et grundlag for at justere indsatsen.

D. Sagsbehandlingstiden for visse ansvarssager er meget langstrakt

93. Told- og Skattestyrelsen har oplyst, at en række ansvarssager, der er rejst i forlængelse af kontrolaktionerne i 2002 og 2003, endnu ikke er afsluttet. Styrelsen har som årsag hertil peget på, at sagsbehandlingen i forbindelse med skønsmæssige ansættelser er meget ressourcekrævende. Der er således endnu ikke rejst krav om bøde i en række sager, ligesom der endnu ikke er rejst ansvarssager i alle tilfælde, hvor det er relevant. Flere af de ansvarssager, der er oversendt til politiet, har endnu ikke været domstolsbehandlet.

Der er for de afsluttede sager sket forhøjelse af den skattepligtige indkomst med i alt ca. 4 mio. kr. og forhøjelse af momstilsvaret med i alt ca. 5,3 mio. kr. Der er desuden opdaget sort arbejde i 29 virksomheder og udstedt én administrativ bøde.

94. Med udgangspunkt i de foreløbige resultater finder Rigsrevisionen det tvivlsomt, om ToldSkats kontrolaktioner i perioden har haft væsentlige præventive effekter. Det er således væsentligt, at ansvarssagerne afgøres hurtigt, så dem, der begår lovovertrædelserne, hurtigt oplever konsekvenserne i form af sanktioner. Endvidere har de provenumæssige resultater af kontrollen i forhold til ressourceindsatsen været sparsomme, jf. ovenfor.

95. Tabel 3 viser opgørelsen over sagsbehandlingstider for told- og skatteområdernes ansvarssager fordelt på tidsintervaller, før sagerne oversendes til politiet.

Tabel 3. Opgørelse over told- og skatteområdernes sagsbehandlingstider for ansvarssager

	Sagsbehandlingstid		I alt ¹⁾
	0-12 måneder	Over 12 måneder	
I alt, antal.....	692	549	1.241
% af samlede antal sager.....	55,8	44,2	

¹⁾ Tallene for sagsbehandlingstid for ansvarssager stemmer ikke overens med det samlede antal sager overført til politiet (tabel 4). Det skyldes, at Told- og Skattestyrelsen ikke har dataoplysninger om sagsbehandlingstid for samtlige sager. Fx er toldsager først i systemet, når ansvarssagen er rejst.

Note: Opgørelsen indeholder sagsbehandlingstider for de ansvarssager, hvor told- og skatteområderne har kunnet trække statistiske data, fordelt på de enkelte tidsintervaller.

Kilde: ToldSkat, 2005.

Tabel 3 viser, at 549 ud af 1.241 ansvarssager, svarende til ca. 44 %, har været under behandling i over 12 måneder. Told- og Skattestyrelsen har oplyst, at de store variationer i sagsbehandlingstiden kan skyldes flere såvel interne som eksterne forhold. Årsagerne kan bl.a. være forskelle i, hvor omfattende sagerne er, hvor hurtigt områderne kan fremskaffe relevant kontrolmateriale, samt omfanget af indsigelser og fristforlængelser mv. forud for afgørelsen. Sagsbehandlingstiden påvirkes endvidere af, at virksomhederne ofte anker en afgørelse til Landsskatteretten, hvorefter sagen sættes i bero, indtil Landsskatteretten har truffet afgørelse i sagen.

Told- og Skattestyrelsen har oplyst, at styrelsen ikke fører statistik over overtrædelser af de enkelte bestemmelser i skatte- og afgiftslovgivningen, men kun over overtrædelser, hvor ansvarssagerne er endeligt afgjort med bødeforlæg eller dom.

96. Rigsrevisionen finder det mindre tilfredsstillende, at told- og skatteområderne ikke har kunnet fremskaffe statistiske data for samtlige ansvarssager, da manglende data vanskeliggør ToldSkats opfølgning på sagerne.

Rigsrevisionen bemærker, at ToldSkats opfølgning på sagerne ikke har været tilfredsstillende, og at årsagerne til langstrakt sagsbehandlingstid i en stor del af sagerne ikke er blevet analyseret. Told- og Skattestyrelsen har ultimo 2004 taget initiativ til at sikre fremdriften i sagerne. Styrelsen har i 2004 bl.a. opstillet mål for, hvor stor en del af ansvarssagerne der skal være afsluttet inden 6 og 12 måneder.

97. Told- og Skattestyrelsen har endvidere oplyst, at områderne har haft omkring 8.000 ansvarssager i perioden 2000-2004. Ifølge straffelovens § 289 skal ansvarssager på over 500.000 kr. samt ansvarssager på 100.000 kr., hvor der er mistanke om fortsæt, oversendes til politikredsene til videre efterforskning.

Tabel 4 viser det samlede antal ansvarssager vedrørende sort økonomi oversendt til politiet i perioden, hvor mange sager der er afsluttede, og hvilket resultat de gav.

Tabel 4. Told- og skatteområdernes ansvarssager 2000-2004, som er oversendt til politiet, og resultatet heraf

	Sager	Heraf afsluttede	Heraf afsluttede	Påtale- fråald ¹⁾	Med medhold	Afsluttet uden dom	Delvist medhold	Tabte
I alt, antal.....	1.432	505	927	80	763	25	21	38
% af antal (afsluttede) sager	100	35,3	64,7	8,6	82,3	2,7	2,3	4,1
¹⁾ Procentfordelingen for sager med påtalefråald, medhold, uden dom, delvist medhold og tabte sager er beregnet kun ud fra de afsluttede sager. Kilde: ToldSkat 2005.								

Tabel 4 viser, at 505 af 1.432 ansvarssager endnu ikke er afsluttet, hvilket svarer til ca. 35 %. Styrelsen har oplyst, at det samlede provenu vedrørende ansvarssagerne forventes at udgøre ca. 566 mio. kr., svarende til et gennemsnit på ca. 709.000 kr. pr. afsluttet sag.

98. Told- og Skattestyrelsen har oplyst, at samtlige områder har haft ansvarssager, hvor politiet har besluttet ikke at rejse tiltale. Det drejer sig om i alt 75 sager, svarende til ca. 5 % af de sager, ToldSkat har oversendt til politiet. Sty-

relsen har oplyst, at årsagerne til, at en ansvarssag ikke er blevet rejst, bl.a. kan være, at:

- sagsbehandlingstiden samlet set har været for lang, og sagen derved er blevet forældet
- politiet ikke har anset sagen for tilstrækkeligt underbygget
- sagen blev sendt tilbage til ToldSkat, idet sagen, efter politiets vurdering, kunne søges afgjort med et bødeforlæg.

99. Rigsrevisionen finder det ikke tilfredsstillende, at der er ansvarssager, der ikke rejses på grund af forældelse forårsaget af lang sagsbehandlingstid.

Told- og Skattestyrelsen og Justitsministeriet har oplyst, at der er behov for et tæt og effektivt samarbejde mellem politiet og skattemyndighederne vedrørende bekæmpelsen af den økonomiske kriminalitet i samfundet, herunder sort økonomi. Told- og Skattestyrelsen har endvidere fremført, at etableringen af en myndighed i Danmark, svarende til den svenske Ekobrott-enhet, vil kunne være anvendelig. Samarbejdet mellem skattemyndighederne og politiet kunne blive mere effektivt, hvis skattemyndighederne ikke måtte afgive sagen til politiet på et meget tidligt tidspunkt.

Justitsministeriet finder ikke, at der bør etableres et nyt formaliseret samarbejde mellem politiet og skattemyndighederne, men at rammerne for et effektivt samarbejde allerede er til stede inden for det eksisterende samarbejde. Dette sker bl.a. ved Fairplay-samarbejdet, med etableringen af Fairplay Taskforcen mellem flere ministerier om bekæmpelsen af sort arbejde og socialt bedrageri. Justitsministeriet har ligeledes fremført, at ministeriet på nuværende tidspunkt finder det uhensigtsmæssigt at etablere et nyt formaliseret samarbejde, idet der er igangværende overvejelser om en reduktion af antallet af politikredse fra de nuværende 54 kredse til 10-12 kredse, der jf. Visionsudvalgets rapport "Fremtidens Politi" af maj måned 2005 vil kunne betyde, at politikredsene kan opnå et tilstrækkeligt sagsvolumen til at tilvejebringe og vedligeholde specialkompetencer og rutiner i de mere komplicerede sagstyper som fx økonomisk kriminalitet.

Rigsrevisionen finder, at der er behov for at vurdere, om opgavevaretagelsen vedrørende sagsbehandlingen og efter-

forskningen af sager om økonomisk kriminalitet, herunder sort økonomi, kan effektiviseres. Et styrket samarbejde bør bl.a. sikre, at der allokeres tilstrækkelige ressourcer og kompetencer til, at sagerne kan behandles hurtigt, så kontrollen derved kan opnå en reel præventiv effekt.

Rigsrevisionens bemærkninger

Det er Rigsrevisionens vurdering, at ToldSkat ikke i tilstrækkelig grad har fulgt op på resultaterne og effekterne af kontrollen vedrørende sort økonomi. God praksis indebærer, at der følges op på indsatsen i forhold til ressourceforbruget, og at der følges op på de samlede effekter af indsatsen som grundlag for at justere strategier mv.

Endvidere anser Rigsrevisionen det for god praksis, at sagsbehandling, efterforskning og opfølgning på sager vedrørende sort økonomi sker i et tæt formaliseret samarbejde mellem skattemyndighederne, politiet samt andre relevante offentlige myndigheder.

Rigsrevisionen baserer vurderingen på, at kun få sager fra ToldSkats kontrolaktioner i 2002 og 2003 er færdigbehandlede. Ligeledes baseres vurderingen på, at 44 % af told- og skatteområdemes ansvarssager har været under behandling i mere end 12 måneder, og at der i visse tilfælde ikke rejses tiltale i ansvarssager på grund af forældelse forårsaget af lang sagsbehandlingstid. Dette finder Rigsrevisionen ikke tilfredsstillende.

Ligeledes kan ToldSkat ikke opgøre ressourceforbruget til de gennemførte kontrolaktioner vedrørende sort økonomi. Et bedre datagrundlag kan styrke ToldSkats opfølgning på indsatsen og resultaterne samt tilvejebringe et grundlag for at vurdere de samlede effekter af indsatsen.

Told- og Skattestyrelsen har oplyst, at etableringen af et mere formaliseret samarbejde vil kunne styrke dette.

Justitsministeriet har oplyst, at ministeriet ikke finder, at der er behov for et mere formaliseret samarbejde, da rammerne for et effektivt samarbejde allerede er til stede, og da størrelsen af de enkelte, fremtidige politikredse, og dermed muligheden for specialisering mv. i mere komplicerede sags typer som fx økonomisk kriminalitet, skal vurderes i forbindelse med en kommende politireform.

Rigsrevisionen finder, at der er behov for et mere formaliseret samarbejde mellem skattemyndighederne, politiet samt andre relevante offentlige myndigheder for at effektivisere indsatsen på dette område.

VIII. Sammenfatning og anbefalinger

100. Det er sammenfattende Rigsrevisionens vurdering, at ToldSkat fra 2004 har taget en række væsentlige initiativer i brug for at styrke indsatsen mod sort økonomi, fx Indsatsmodellen og Fairplay-katalogets initiativer.

101. Den sorte økonomi har et betydeligt omfang i Danmark, og særligt har det sorte arbejdes andel af omfanget af den sorte økonomi vist en meget stigende tendens de senere år. Undersøgelsen har vist, at ToldSkat ikke har målsætninger for nedbringelsen af den sorte økonomi. ToldSkat har desuden ikke benyttet analyser af omfanget af den sorte økonomi i Danmark som grundlag for egne undersøgelser, udarbejdelsen af strategier og til prioritering af opgaverne.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at ToldSkat på en række områder yderligere kan styrke indsatsen mod sort økonomi. Rigsrevisionen har med udgangspunkt i god praksis udarbejdet følgende anbefalinger:

- At ToldSkat, i samarbejde med relevante myndigheder, fastsætter sigtelinjer for nedbringelsen af omfanget af den sorte økonomi. Disse bør være baseret på analyser, der mere systematisk afdækker, hvorledes den sorte økonomi fordeler sig på brancher, sektorer og i forskellige dele af landet.
- At ToldSkats Indsatsstrategi fra 2004 overvejes styrket yderligere ved at inddrage nye virkemidler i indsatsen mod sort økonomi. I bilag I har Rigsrevisionen, som resultat af undersøgelsen af anvendte virkemidler i andre lande, oplistet idéer til virkemidler, som kan styrke indsatsen mod sort økonomi.
- At indsatsen mod sort økonomi forankres tværministerielt og understøttes med samarbejdsaftaler, der fastsætter fælles mål, ressourcer, hjemmelsgrundlag og opgaver samt tydeliggør betingelserne for informationsudvekslingen mellem myndighederne.
- At ToldSkat udarbejder en overordnet drejebog for gennemførelsen af kontrolaktioner.

- At ToldSkat overvejer at samle kontrolbeføjelserne, som i dag er indeholdt i 50 forskellige love, i én samlet lov, jf. bilag 3. Dette vil gøre det enklere at overskue hjemmelsgrundlag og kontrolbeføjelser.
- At ToldSkat styrker erfaringsudvekslingen med andre lande med henblik på løbende at sikre god praksis, herunder erfaringer med hvilke virkemidler der er mest effektive med hensyn til at bekæmpe sort økonomi.

Rigsrevisionen, den 28. september 2005

Henrik Otbo

/Henrik Berg Rasmussen

Bilag 1

Virkemidler, som kan styrke indsatsen mod sort økonomi

I bilag 1 har Rigsrevisionen, som resultat af undersøgelsen af anvendte virkemidler i andre lande, oplyst idéer til virkemidler, som kan styrke indsatsen mod sort økonomi. I forbindelse med høringen har Skatteministeriet, som kommentarer til bilaget, oplyst om forskellige virkemidler, der netop er taget i anvendelse eller påtænkes anvendt. Rigsrevisionen har ikke medtaget og nærmere vurderet disse initiativer, da Rigsrevisionens liste ikke er udtryk for konkrete forslag, men alene afspejler erfaringer fra de lande, der har været omfattet af undersøgelsen.

Fokus på organisation

- National samarbejdsaftale for indsatsen mod sort økonomi med henblik på et grundlag for en fælles, koordineret strategisk indsats vedrørende sort økonomi. Aftalen bør indeholde fælles mål, opgaver og ressourcer til indsatsen samt grundlaget for informationsudveksling vedrørende sort økonomi.
- En særlig central enhed med ansvar for koordinering, analyse og planlægning af indsatsen mod sort økonomi.
- Oprettelse af taskforcer mellem told- og skatteområderne, politikredsene og de kommunale myndigheder vedrørende skattestraffesager.
- Inddragelse af erhvervsorganisationerne i indsatsen mod sort økonomi.

Fokus på forebyggelse

- Mulighed for omtale af virksomheder på internettet eller anvendelsen af smiley-ordninger, som det kendes fra fødevareområdet.
- Fremme af etisk kodeks inden for brancher i samarbejde med brancheorganisationer og mulighed for eksklusion af virksomheder fra brancheforeninger ved overtrædelse af kodeks.

- Krav til nystartede virksomheder om besøg hos ToldSkat, hvorved der gives information om skattereglerne og tilbydes et bogføringskursus.
- Indførelse af en generel byggeentreprenørgaranti, hvorefter alle entreprenører indbetaler 20 % af betalingen til underentreprenører på en særlig konto. Indbetalingen er en sikkerhedsstillelse, og ToldSkat kan modregne eventuelle skyldige skatter, afgifter og moms hos underentreprenøren.
- Indrapporteringssystem for hovedentreprenører til Toldskat om betalinger af underentreprenører for udført arbejde for hovedentreprenøren.
- Krav om, at der ikke kan gives støtte/tilskud til virksomheder, der har været involveret i sort økonomi.
- Anmeldelsespligt. Skærpede krav om, at banker, revisorer og finansieringsselskaber skal videregive oplysninger, hvis der opstår mistanke om sort økonomi eller hvidvask af penge.
- Miste retten til virksomhedsdrift ved konstatering af sort økonomi.

Fokus på kontrol

- Udvidede muligheder for register- og/eller datasamkøring af skattemyndighedernes, politiets og fx kommunernes oplysninger.
- Omvendt bevisførelse ved beslaglæggelse, så den, der undersøges for overtrædelse af skatte-, moms- eller afgiftsreglerne, skal bevise, at varerne tilhører en anden.
- Indførelse af id-kort på fx byggepladser m.m.
- Samling af kontrolbeføjelser i en kontrollov.
- Lukning af virksomhed ved konstaterede uregelmæssigheder, såsom manglende regnskab, fakturaer, manglende afregning af skat, afgifter og moms, indtil virksomheden bringer forholdene i overensstemmelse med lovgivningen.

Bilag 2

Fairplay-initiativer vedrørende kontrollen mod sort økonomi, der er gennemført og gennemføres de næste år

Initiativer	Ministerium
Gennemførte initiativer	
Cola-bøder	Skatteministeriet
Næringsbrev til fødevarerbutikker og restaurationer	Økonomi- og Erhvervsministeriet
Skærpet straf for illegal beskæftigelse af udlændinge	Integrationsministeriet
Udstationering	Økonomi- og Erhvervsministeriet, Integrationsministeriet, Skatteministeriet og Beskæftigelsesministeriet
Fiktive virksomhedskonstruktioner	Økonomi- og Erhvervsministeriet, Integrationsministeriet, Skatteministeriet og Beskæftigelsesministeriet
Profornajob	Integrationsministeriet, Skatteministeriet og Beskæftigelsesministeriet
Illegalt arbejde og østudvidelsen	Integrationsministeriet, Skatteministeriet og Beskæftigelsesministeriet
Etablering af regionale netværk for at bekæmpe illegal arbejdskraft	Justitsministeriet
Iværksættelse af politimæssig overvågning af illegal arbejdskraft	Justitsministeriet
Vejledning vedrørende den praktiske fremgangsmåde ved politiets efterforskning af sager om illegal arbejdskraft	Justitsministeriet
Retningslinjer for, hvilken straf anklagemyndigheden bør kræve i sager om illegal arbejdskraft	Justitsministeriet
Information om skattes- og afgiftsregler til virksomheds-ejere med anden baggrund end dansk	Skatteministeriet
Styrket samarbejde om bekæmpelsen af bilsnyd	Skatteministeriet og Justitsministeriet
Forskningsprojekt om uformelle økonomiske aktiviteter blandt indvandrede virksomheder	Integrationsministeriet og Beskæftigelsesministeriet
Initiativer, som igangsættes 2004/05	
Mærkatordning for biler på gule plader	Skatteministeriet
Miste tips	Skatteministeriet
Mulighed for kontrol uden for virksomheder	Beskæftigelsesministeriet
Mulighed for kontrol hvor arbejdet udføres	Skatteministeriet
Udvidet og mere ensrettet strafferetlig beskyttelse mod bengelseskriminalitet rettet mod offentlige midler	Justitsministeriet
Skærpet straf for udlændinges illegale beskæftigelse	Integrationsministeriet
Skærpede sanktioner for dagpengemodtagere mv.	Beskæftigelsesministeriet
Træk i kontantnælper	Beskæftigelsesministeriet
Stop for misbrug af sygedagpenge	Beskæftigelsesministeriet
Straksaktivering	Beskæftigelsesministeriet
Revisor hyres på den erhvervsdrivendes regning	Skatteministeriet
Gmældt og bogført virksomheder	Beskæftigelsesministeriet og Skatteministeriet

Initiativer	Ministerium
Udsendelse af reviderede retningslinjer for sanktionspåstande i sager om overtrædelse af udlændingelovens § 59	Justitsministeriet
Styrket samarbejde om skattestraffesager	Skatteministeriet og Justitsministeriet
Medlemskab af brancheorganisationer som kvalitetsstempel	Skatteministeriet
Udveksling af oplysninger om skattekort til udlændinge	Skatteministeriet
Overvågning "Gadeteams"	Skatteministeriet
Begrænsning af brugen af sort arbejdskraft	Beskæftigelsesministeriet og Skatteministeriet
Forenklet skønsmæssig ansættelse	Skatteministeriet
Udvidede beføjelser på pantområdet	Skatteministeriet og Miljøministeriet
Nemmere regler for beslaglæggelse og konfiskation	Skatteministeriet og Justitsministeriet
Skærpede fakturakrav og minimumskrav til kasseapparater	Skatteministeriet
Mere udveksling af information	Beskæftigelsesministeriet
Styrket information	Beskæftigelsesministeriet og Skatteministeriet
Styrket overvågning af sort arbejde og misbrug af sociale ydelser	Beskæftigelsesministeriet, Skatteministeriet og Justitsministeriet
Evaluering af gennemførelsen af de initiativer, der er taget som led i en styrket indsats mod illegal arbejdskraft	Justitsministeriet
Initiativer, som igangsættes 2005/06	
Hæftelse for underleverandører, der ikke betaler skatter og afgifter	Skatteministeriet
Effektiv kontrol af udenlandske bygge- og anlægsvirksomheder	Skatteministeriet
Flere og større bøder	Skatteministeriet
Begrænsning af mulighederne for registrering som mellemhandler	Skatteministeriet

Bilag 3

ToldSkats kontrolbeføjelser i forbindelse med indsatsen mod sort økonomi

Moms

- Momsloven.

Punktafgifter

- Affalds- og råstofafgiftsloven
- Akkumulatorafgiftsloven
- Ansvarsforsikringsafgiftsloven
- Bekæmpelsesmiddelafgiftsloven
- CFC-afgiftsloven
- Chokoladeafgiftsloven
- Elektricitetsafgiftsloven
- Emballageafgiftsloven
- Flyrejseafgiftsloven
- Forbrugsafgiftsloven
- Forvaltningsloven
- Fremskyndet tilbagebetalingsloven
- Gasafgiftsloven
- Heste- og hundevæddeløbsloven
- Kasinoafgiftsloven
- Klasselotteriafgiftsloven
- Klorerede opløsningsmidler
- Konsumafgiftsloven
- Kulafgiftsloven
- Kuldioxidafgiftsloven
- Kvælstofafgiftsloven
- Lastbiltylskudsloven
- Lystfartøjsforsikringsafgiftsloven
- Lønsumafgiftsloven
- Mineralolieafgiftsloven
- Narkotika og psykotrope stoffer
- Persondataloven
- PVC-afgiftsloven
- Registreringsafgiftsloven
- Spilafgiftsloven
- Spildevandsafgiftsloven
- Spilleautomatloven
- Spiritusafgiftsloven.

- Stempelafgiftsloven
- Svovlafgiftsloven
- Tinglysningsafgiftsloven
- Tobaksafgiftsloven
- Vandafgiftsloven
- Varemærkeforfalskningsloven
- Vejafgiftsloven
- Vægtafgiftsloven
- Vækstfremmerafgiftsloven
- Øl- og vinafgiftsloven.

Skat

- Skattekontrolloven.

Arbejdsgiverkontrol

- Kildeskatteloven
- Arbejdsmarkedsfondsloven.

Told

- Toldloven.

Den 5. oktober 2005
Beretning nr. 2 2005

Statsrevisorbemærkning

til

Beretning nr. 2 2005 om ToldSkats indsats mod sort økonomi

Sort økonomi indebærer betydelige indtægtstab for staten. Unddragelse af betaling af skatter og afgifter går endvidere ud over lovlydige borgere og virksomheder og udhuler tilliden til effektivitet og retfærdighed i ToldSkats virksomhed.

Statsrevisorerne konstaterer, at ToldSkat først fra 2004 har iværksat en række væsentlige initiativer for at styrke indsatsen mod sort økonomi.

Statsrevisorerne finder, at indsatsen mod sort økonomi ikke har været tilstrækkelig.

Statsrevisorerne kritiserer, at sagsbehandling, efterforskning og opfølgning ved ToldSkats kontrolaktioner og de efterfølgende ansvarssager tager for lang tid - i visse tilfælde så lang tid, at der ikke kan rejses tiltale pga. forældelse.

Statsrevisorerne forventer, at også justitsministeren afgiver redegørelse til denne beretning.