

RIGSREVISORS FORTSATTE NOTAT TIL STATSREVISORERNE

Opfølgning i sagen om gennemsigtighed vedrørende skatteudgifter (fradrag mv.) (beretning nr. 1/2007)

3. marts
2010

RN A404/10

I. Indledning

1. Med dette notat følger jeg op på mit notat til Statsrevisorerne af 24. januar 2008 i henhold til rigsrevisorlovens § 18, stk. 4, om gennemsigtighed vedrørende skatteudgifter (fradrag mv.). Notatet findes i Endelig betænkning over statsregnskabet for finansåret 2007, s. 27-28.

2. Skatteudgifter er indtægter, der ikke opkræves som følge af undtagelser fra de generelle skatte- og afgiftsregler. Skatteudgifter kan være skattefradrag samt fritagelse for eller reduktion af skatter og afgifter, som indebærer et provenutab for det offentlige.

3. Rigsrevisionen vurderede i beretningen, at der kunne opnås større gennemsigtighed vedrørende de danske skatteudgifter.

Rigsrevisionen vurderede endvidere, at anbefalingerne fra Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) og International Monetary Fund (IMF) udgjorde et godt grundlag for at forbedre gennemsigtigheden.

Statsrevisorerne tilsluttede sig Rigsrevisionens vurdering af, at der kunne opnås større gennemsigtighed vedrørende skatteudgifterne. Statsrevisorerne bad skatteministeren redegøre for, hvordan gennemsigtigheden kunne forbedres i forhold til lovforberedelse, budgettering, rapportering og evaluering af effekten.

Skatteministeriet tilkendegav i forbindelse med Rigsrevisionens undersøgelse, at ministeriet lagde afgørende vægt på at skabe gennemsigtighed om den samlede skatte- og afgiftslovgivning.

4. Som det fremgik af mit notat til Statsrevisorerne af 24. januar 2008, fandt jeg det på baggrund af skatteministerens redegørelse imidlertid ikke klart, om ministeren reelt var indstillet på at imødekomme Statsrevisorerne anmodning og Rigsrevisionens anbefalinger om at sikre større gennemsigtighed vedrørende skatteudgifterne.

5. Ministeren var dog indstillet på at lade Skatteministeriet undersøge praksis vedrørende skatteudgifter i sammenlignelige lande og forventede, at resultatet af ministeriets undersøgelser ville foreligge i 2009.

6. I forbindelse med Statsrevisorerne bemærkning til mit notat af 24. januar 2008 gentog Statsrevisorerne, at der principielt ikke bør være forskel på, om Folketinget vælger at overføre resurser til borgere og virksomheder ved direkte tilskud eller ved reduktion af skattebetalingen. Skatteudgifterne bør, ligesom statens udgifter i øvrigt, undergå en politisk prioriterings- og beslutningsproces. Statsrevisorerne tilføjede, at det er skatteministerens ansvar at sikre, at der foreligger et tilstrækkeligt gennemsigtigt grundlag for disse politiske beslutninger og prioriteringer.

7. I dette notat redegøres der for definition og opgørelse af skatteudgifterne, deres inddragelse i lovforberedelse og budgettering samt for rapportering om og evaluering af skatteudgifterne.

8. Rigsrevisionens opfølgning har bestået i møder og brevveksling med Skatteministeriet. Skatteministeriet har endvidere henvist til skatteministerens svar på Skatteudvalgets spørgsmål nr. 381 af 4. september 2008, hvori ministeren anmodes om dels at oversende ministeriets analyser og rapporter om skatteudgifter, dels at gøre rede for de ændringer og initiativer, som analyserne måtte resultere i.

II. Definition og opgørelse af skatteudgifter

9. Rigsrevisionen fandt i beretningen, at Skatteministeriet burde fastlægge en ny definition af skatteudgifter med udgangspunkt i internationale anbefalinger og praksis i sammenlignelige lande. Ifølge beretningen ville en bredere definition end den hidtil anvendte således medføre, at de danske skatteudgifter kunne opgøres til et væsentligt større beløb.

10. OECD definerer skatteudgifter som "en overførsel af offentlige resurser til borgere eller virksomheder. Overførslen sker ved at reducere skattebetalingen i forhold til de generelt gældende skatteregler snarere end gennem et direkte offentligt tilskud", jf. beretningens pkt. 20.

Som det blev påpeget i beretningen, jf. pkt. 30, er det imidlertid et problem at opgøre skatteudgifterne entydigt ved hjælp af OECD-definitionen. Det skyldes, at det kan være vanskeligt at afgøre, om fx et skattefradrag er en afvigelse fra et lands skattesystem eller derimod er et generelt træk ved systemet.

11. Skatteministeren oplyser, at der arbejdes på en ny definition, der baserer sig på amerikanske erfaringer. Med den tilgang vil skatteudgifter blive defineret som "afvigelser fra klart identificerbare skatteregler i lovgivningen, som medfører et lavere provenu end den generelle regel".

12. Den nye definition sigter ifølge ministeren på en mere neutral analyse af skattesystemet, dvs. en analyse, som ikke er afhængig af en normativ målestok i form af et teoretisk optimalt skattesystem. Hensigten med den foreslåede justering er at gøre det mere klart, hvad der er omfattet af begrebet skatteudgifter, og hvad der ligger uden for begrebet. Ifølge ministeren vil den nye definition dog formentlig ikke betyde store ændringer i, hvad der kategoriseres som skatteudgifter i Danmark, idet hidtidige opgørelser i høj grad har taget udgangspunkt i den faktiske udformning af skattesystemet.

Skatteministeren oplyser desuden, at erfaringerne fra andre lande ikke taler for at udvide definitionen til også at omfatte flere skatteregler, fx rentefradraget.

13. Skatteministeren oplyser videre, at der vil blive opstillet nye generelle retningslinjer for opgørelsen af skatteudgifter på de enkelte områder: personskatter, erhvervsbeskatning, kapitalbeskatning samt moms og andre afgifter. De nye retningslinjer forventes offentliggjort i marts 2010, og fremtidige opgørelser af skatteudgifter vil tage udgangspunkt heri.

14. Jeg finder det tilfredsstillende, at skatteministeren vil opgøre skatteudgifterne ved hjælp af en ny operationel definition. Ministeren vil på denne måde gøre det mere klart, hvornår der er tale om skatteudgifter, og sikre en mere systematisk afgrænsning end tidligere. Jeg konstaterer dog samtidig, at den nye foreslåede definition ikke vil betyde en bredere definition af skatteudgifter, og den vil efter ministerens opfattelse formentlig ikke medføre store ændringer i, hvad der allerede kategoriseres som skatteudgifter.

III. Inddragelsen af skatteudgifterne i lovforberedelse og budgettering

15. Rigsrevisionen vurderede i beretningen, at det ville øge gennemsigtigheden, hvis skatteudgifterne indgik i finanslovssammenhæng. Dette var baseret på internationale anbefalinger. OECD anbefaler bl.a., at skatteudgifter, ligesom direkte udgifter, integreres i de budgetter, som præsenteres for de budgetansvarlige politikere. Rigsrevisionen anbefalede på den baggrund, at skatteudgifterne bør indgå i finanslovssammenhæng og dermed skabe grundlag for en politisk behandling og prioritering af disse udgifter.

Statsrevisorerne fremhævede i deres bemærkning til beretningen, at skatteudgifterne bør fremstå mere synlige på finansloven og i statsregnskabet. De bad derfor ministeren redegøre for, hvordan der kan opnås gennemsigtighed i lovforberedelse og budgettering af skatteudgifter, så der er grundlag for politisk budgetbehandling og prioritering.

16. Skatteministeriet har, siden beretningen blev afgivet, undersøgt praksis i forskellige lande vedrørende skatteudgifter. Ministeriet har bl.a. deltaget i arbejdsgrupper i OECD-regi og i nordisk regi. Ministeriets undersøgelser viser, at skatteudgifter i de fleste af de undersøgte lande præsenteres i tilknytning til budgettet, men dog ikke side om side med direkte udgifter.

17. Ministeren er fortsat ikke indstillet på at lade skatteudgifter indgå i finanslovssammenhæng. Begrundelsen herfor er følgende: "Skatteudgifter er ikke en direkte del af det bevillingsmæssige grundlag og kan ikke regnes med i det samlede budget, hvorfor de ikke hører naturligt hjemme i finansloven. I Danmark er indførelse eller ændringer af skatteudgifter genstand for 3 behandlinger i Folketinget. Det skaber i sig selv en meget høj grad af gennemsigtighed".

18. I et uddybende svar til Rigsrevisionen oplyser Skatteministeriet, at da det ikke fremgår af grundloven, at skatter, der ikke opkræves, skal fremgå af finansloven, skal skatteudgifter således ikke fremgå eksplicit af finansloven. Ministeriet anfører videre, at skatteudgifter ikke er regnskabstal, idet opgørelsen af skatteudgifterne afhænger af henholdsvis beregningsmetoden og den anvendte benchmark – dvs. målestok for, hvad der udgør skatteudgifter. Skatteudgifter kan dermed ifølge ministeriet ikke sammenlignes direkte med finanslovens indtægter og udgifter. Hvis skatteudgifterne skulle indarbejdes fuldt ud i finansloven, ville det endvidere kræve, at der også blev posteret fiktive indtægter på andre konti, der modsvarede skatteudgiften.

Skatteministeren oplyser i tilknytning hertil, at "fra og med folketingsåret 2007/2008 indgår skatteudgifterne i gennemførte skatte- og afgiftslove i en samlet oversigt på Skatteministeriets hjemmeside".

Skatteministeriet oplyser videre, at denne oversigt på ministeriets hjemmeside fremover vil omfatte en stadig opdateret liste over samtlige skatteudgifter, og at der vil blive henvist til denne oversigt på det årlige finanslovsforslag, så skatteudgifter kan indgå i den samlede statsfinansielle prioritering. De tal, oversigten vil vise, er de tal, der blev skønnet i 2005 (i forbindelse med finanslovsforslaget for 2006) eller i det lovforslag, der indførte/ændrede skatteudgiften. Oversigten over skatteudgifterne på hjemmesiden vil således ikke blive opdateret årligt. Såfremt der gennemføres analyser af skatteudgifter på særlige områder, vil der dog ske en opdatering på disse områder.

19. Jeg er enig med ministeren i, at skatteudgifterne ikke skal behandles på samme måde som statens direkte udgifter. Sigtet med Rigsrevisionens anbefaling i beretningen var, at skatteudgifterne bør synliggøres, så de kan inddrages i finanslovssammenhæng – ikke at skatteudgifterne skal optages som bevillinger på finansloven og konteres i statsregnskabet.

Jeg finder således fortsat, at en synliggørelse af skatteudgifterne i finanslovssammenhæng er hensigtsmæssig i forbindelse med den overordnede prioritering, da skatteudgifterne dels har et væsentligt økonomisk omfang, dels har samme virkning for borgere og virksomheder som et direkte tilskud. Jeg konstaterer, at skatteministeren ikke er indstillet på at imødekomme Statsrevisorernes bemærkning og Rigsrevisionens anbefaling om at lade skatteudgifterne indgå i finanslovssammenhæng. Jeg bemærker imidlertid, at Skatteministeriet har accepteret at ville henvise til opgørelsen af skatteudgifter på ministeriets hjemmeside i finanslovsforslaget, hvilket er et skridt i den rigtige retning. Såfremt hjemmesiden er den eneste mulighed for at inddrage skatteudgifterne i finanslovssammenhæng, finder jeg dog, at listen bør opdateres med skatteudgifternes provenu.

IV. Rapportering og evaluering

20. Rigsrevisionen vurderede i beretningen, at Skatteministeriet kunne øge gennemsigtigheden af skatteudgifterne ved at:

- rapportere om det samlede provenutab og de administrative omkostninger som følge af skatteudgifterne
- evaluere skatteudgifternes målopfyldelse og effekter.

21. Rigsrevisionen fandt endvidere, at evaluering af skatteudgifterne kan ske på baggrund af væsentlighed og risiko og i sammenhæng med øvrig skattelovgivning.

Statsrevisorerne bad i forlængelse heraf ministeren redegøre for, hvordan skatteudgifterne kan evalueres årligt, så der sikres en gennemsigtig rapportering om skatteudgifternes økonomiske konsekvenser og deres effekter.

22. Skatteministeren oplyser, at det ikke er hensigten, at der fremover skal rapporteres årligt om samtlige skatteudgifter med opdaterede provenuberegninger. Det er dog samtidig skatteministerens opfattelse, at skatteudgifterne ikke lever "en skyggetilværelse uden opsyn". Ministeren henviser til Økonomi- og Erhvervsministeriets årlige "Redegørelse om erhvervsstøtte", som bl.a. behandler skatteudgifterne på erhvervsområdet, samt til en opgørelse af skatteudgifterne i lovforslaget "Forårspakke 2.0".

Ministeren finder endvidere ikke, at skatteudgifterne bør evalueres selvstændigt eller med faste tidsintervaller. Skatteudgifterne skal derimod evalueres som en del af det samlede skatte- og udgiftssystem eller ved større ændringer som ved skattereformer mv. Ministeren anfører, at der ved evalueringer også skal tages hensyn til, om resurseforbruget står mål med udbyttet.

23. Folketinget modtog frem til 2006 en samlet oversigt over de skønnede skatteudgifter, som indgik i et bilag til finanslovsforslaget. Folketinget er i dag henvist til at sammenstille oplysninger fra flere forskellige kilder for at få et

overblik. Ministeren henviser i den forbindelse til Økonomi- og Erhvervsministeriets årlige "Redegørelse om erhvervsstøtte" og til Skatteministeriets hjemmeside. Redegørelsen fra Økonomi- og Erhvervsministeriet omfatter imidlertid kun omkring 1/3 af skatteudgifterne, og Skatteministeriets hjemmeside indeholder ikke en ajourført fortegnelse over de samlede skønnede skatteudgifter. Folketinget kan derfor ikke få et samlet overblik over størrelsen af de skønnede skatteudgifter. Denne udvikling er i øvrigt blevet forstærket i 2009, hvorefter der ikke længere vil blive udarbejdet en statusrapport om personalegoder og naturalieydelse til Folketinget. Ministeriet oplyser dog, at de statistiske oplysninger fra personalegoderapporten fortsat vil blive offentliggjort på ministeriets hjemmeside. Oplysningerne for 2003-2008 er således i februar 2010 blevet opdateret på hjemmesiden.

24. Skatteministeriet oplyser vedrørende evalueringer, at der, siden beretningen blev afgivet, er foretaget eller planlagt gennemført følgende gennemgange af skatteudgifter:

- Skattekommissionen gennemgik i 2008-2009 skatteudgifterne. Dette arbejde har ført til, at Folketinget har ændret en række skatteudgifter i forbindelse med "Forårspakke 2.0", som nedbragte de samlede skatteudgifter med ca. 1,5 mia. kr. årligt.
- I "Udredningen af den fremtidige mediestøtte", som blev offentliggjort i november 2009, indgik skatteudgifterne også.
- Lovforslag L 112 fremsat den 27. januar 2010, som harmoniserer beskattningen af kursgevinster på forskellige værdipapirer, berører også spørgsmålet om skatteudgifter.
- I forbindelse med "Forårspakke 2.0" blev det aftalt, at konkurrenceforholdene for energiintensive virksomheder mv. skal undersøges i de kommende år. Undersøgelserne forventes at inddrage skatteudgifter på energi- og miljøområderne.

25. Jeg finder ikke, at omtalen af skatteudgifterne i lovforslaget om "Forårspakke 2.0" og i Økonomi- og Erhvervsministeriets "Redegørelse om erhvervsstøtte" umiddelbart har karakter af en egentlig evaluering af skatteudgifternes effekter. Lovforslaget omtaler alene ændringerne af gældende regler samt økonomiske og administrative konsekvenser heraf. Desuden omfatter det kun en mindre del af skatteudgifterne, herunder et antal støtteordninger for erhvervslivet samt multimediebeskatning og befodringsfradrag mv. Økonomi- og Erhvervsministeriets redegørelse beskriver de eksisterende erhvervsstøtteordninger og deres økonomiske omfang, men omtaler ikke ordningernes effekter.

Skatteudgifterne udgør et betragteligt beløb. I oversigten på finanslovsforslaget for 2006 skønnede Skatteministeriet således, at ordningerne ville medføre et provenutab for staten i 2009 på knap 38 mia. kr. Henset til skatteudgifternes omfang finder jeg det hensigtsmæssigt, at det evalueres, om de enkelte ordninger og skatteudgifter forbundet hermed har den effekt, som Folketinget har tilsigtet. Som det fremgik af beretningen, finder jeg, at evaluering af skatteudgifter bør ske ud fra en vurdering af væsentlighed og risiko og kan ske i sammenhæng med evaluering af øvrig lovgivning på skatteområdet.

26. Jeg konstaterer, at skatteministeren ikke er indstillet på at imødekomme Statsrevisorernes anmodning og Rigsrevisionens anbefalinger om at rapportere om skatteudgifternes økonomiske konsekvenser og deres effekter. Jeg må dog samtidig konstatere, at ministeriet siden beretningens afgivelse har foretaget eller planlægger at foretage gennemgang af udvalgte områder, ligesom ministeriets hjemmeside vil give et bedre overblik over skatteudgifterne.

V. Afslutning

27. Jeg må konstatere, at skatteministeren med sine tiltag vil bidrage til at øge gennemsigtigheden vedrørende skatteudgifterne på enkelte punkter. Skatteministeren har tilkendegivet, at Skatteministeriet vil opstille en ny og mere entydig definition af skatteudgifter. Ministeren vil desuden offentliggøre samtlige skatteudgifter på Skatteministeriets hjemmeside.

Ministeren er imidlertid ikke indstillet på at lade skatteudgifterne indgå i finanslovssammenhæng – ud over med en henvisning til ministeriets hjemmeside – og er ikke indstillet på at opdatere oversigtens provenuberegninger årligt og finder heller ikke, at skatteudgifterne bør evalueres årligt.

På den baggrund finder jeg fortsat, at der er grundlag for at øge gennemsigtigheden vedrørende skatteudgifterne.

Sammenfattende er det dog samtidig min vurdering, at mulighederne for, på nuværende tidspunkt, at opnå større åbenhed og synlighed omkring skatteudgifterne via en revisionsmæssig undersøgelse er udtømt.

Jeg betragter derfor beretningssagen som afsluttet.

Henrik Otbo

Beretning 1/2007 om gennemsigtighed vedrørende skatteudgifter (fradrag mv.)

Sagen optages i **Endelig betænkning 2008** som afsluttet sag med følgende statsrevisorbemærkning:

Statsrevisorerne bemærker, at skatteministeren ikke har været indstillet på at følge Statsrevisorernes bemærkning og Rigsrevisionens anbefaling om at øge gennemsigtigheden i skatteudgifterne – dvs. indtægter som staten ikke opkræver, fordi der fx gives skattefradrag – selv om

- *internationale sammenligninger viser, at skatteudgifterne i de fleste andre lande præsenteres i sammenhæng med finanslovforslaget, fastholder skatteministeren, at oplysninger om skatteudgifterne alene skal findes på Skatteministeriets hjemmeside og ikke i finanslovforslaget*
- *og selv om Folketinget har tilsigtet forskellige formål med skatteudgifterne, fastholder skatteministeren, at skatteudgifternes effekt og konsekvens ikke løbende vil blive selvstændigt evalueret og rapporteret til Folketinget.*

Ikke mindst henset til skatteudgifternes betydelige beløb – et provenutab for staten på knap 38 mia. kr. i 2009 – finder Statsrevisorerne det nødvendigt, at skatteministeren sikrer, at der foreligger et tilstrækkeligt gennemsigtigt grundlag for Folketingets prioriteringer og beslutninger om skatteudgifter.

Statsrevisorerne afslutter sagen, idet Statsrevisorerne henleder Folketingets opmærksomhed på, at der fortsat er gode grunde til at øge gennemsigtigheden i skatteudgifterne.

Statsrevisorerne, 18. marts 2010

Skatteministeriet

Den 18. december 2007

Statsrevisorerne

Christiansborg

Skatteministerens redegørelse til statsrevisorerne vedrørende Beretning nr. 1/2007 om gennemsigtighed vedrørende skatteudgifter (fradrag m.v.)

Rigsrevisionen har afgivet beretning til statsrevisorerne om gennemsigtighed vedrørende skatteudgifter (fradrag m.v.). På baggrund af denne beretning har statsrevisorerne den 10. oktober 2007 anmodet skatteministeren om at afgive en redegørelse.

Rigsrevisionen finder, at det har mindsket gennemsigtigheden, at skatteudgifter fra og med 2007 ikke længere fremgår af finanslovsforslaget. Dog er lovforberedelsen blevet styrket, idet skatteudgifter i et større omfang er medtaget i bemærkningerne til lovforslagene. Statsrevisorerne fremhæver ligeledes, at skatteudgifterne bør fremstå mere synlige på finansloven og i statsregnskabet.

Jeg er ikke enig i at skatteudgifter bør fremlægges årligt i forbindelse med finanslovsforslaget. Det grundlæggende formål med finansloven er at etablere et bevillingsmæssigt grundlag for næste års statslige indtægter og udgifter. Skatteudgifter er som sådan ikke en del af det bevillingsmæssige grundlag. Det er på denne baggrund, at skatteudgifter ikke længere fremgår af finanslovsforslaget.

Opgørelsen af forvridninger ved skatte- og afgiftssystemet samt direkte regulering og påbud mv. opgøres heller ikke i forbindelse med finanslovsforslaget, selvom disse omkostninger overstiger skatteudgifterne samlet set. Afledte effekter af ordninger på udgiftssiden indgår heller ikke, selv om de i visse tilfælde kan være betydelige i forhold til de umiddelbare bevillingsmæssige udgifter.

Jeg er enig med statsrevisorerne i at skatteudgifter ikke skal føre til ukontrollerede offentlige udgifter. Det mener jeg imidlertid ikke kræver, at skatteudgifter opgøres årligt i forbindelse med finansloven.

Opgørelsen af skatteudgifter besværliggøres af, at der er væsentlige metodiske vanskeligheder ved at definere, hvad skatteudgifter omfatter. Rigsrevisionen bemærker hertil, at Skatteministeriet bør fastlægge en definition af skatteudgifter med udgangspunkt i internationale anbefalinger. Rigsrevisionen påpeger endvidere, at en bredere definition af skatteudgifter vil medføre, at skatteudgifterne vil have et væsentligt større omfang end i den seneste opgørelse.

Da rigsrevisionen ikke har peget på en konkret og anvendelig referenceramme for Danmark, ser jeg ingen grund til at diskutere om der skal benyttes en bredere eller smallere definition af skatteudgifter. Det må bero på en egentlig analyse.

Jeg er generelt enig i at vi bør lægge os op ad anbefalinger fra OECD og andre internationale organisationer som vi samarbejder med. Referencerammen for skatteudgifter vil imidlertid i stor udstrækning være tilpasset det faktiske skattesystem i de enkelte lande. Der eksisterer således ikke én teoretisk korrekt referenceramme. Områder der udgør skatteudgifter i ét land, vil ikke nødvendigvis være en skatteudgift i et andet land. OECD's retningslinier for opgørelse af skatteudgifter er da også overordnede og kan ikke umiddelbart lægges til grund for en konkret opgørelse.

Som tilkendegivet i beretningen vil Skatteministeriet:

undersøge mulighederne for at opnå større gennemsigtighed i budgetfasen i forhold til skatteudgifterne. Dels ved at undersøge praksis vedrørende gennemsigtighed i budgetfasen i sammenlignelige lande samt drøfte spørgsmålet i OECD.

Som det gælder med alle lovforslag, er jeg enig i, at også lovforslag der medfører skatteudgifter skal beskrives grundigt.

Formålet med de enkelte ordninger bør så vidt muligt fremgå af de enkelte lovforslag.

Som det fremgår af Rigsrevisionens beretning, er det imidlertid ikke altid relevant at opstille resultatmål for skatteudgifter. I nogle tilfælde er skatteudgiften i sig selv formålet. Det kan f.eks. være momsfratagelser for plejehjem og daginstitutioner, hvor formålet i sig selv er at fritage aktiviteten for moms. På områder uden klare resultatmål giver det ikke mening at vurdere om ordningen har haft den ønskede effekt.

Kun for de ordninger, hvor det med rimelighed giver mening at opstille resultatmål, kan det vurderes om ordningen har haft den ønskede effekt. Jeg mener, at skattesystemet skal ses under ét. En årlig opgørelse af samtlige skatter og afgifters forvridningsomkostninger, administrative omkostninger, skatteudgifter og effektmålinger vil kræve uforholdsmæssigt store ressourcer såfremt alle skatter og afgifter skal analyseres til bunds. En rapportering af skatteudgifter kan ske sammen med evalueringer og analyser af de enkelte elementer i skatte- og afgiftssystemet i øvrigt. Egentlige analyser vil formentlig sætte mere fokus på skatteudgifter end årlige opgørelser på samtlige områder. Det må være en politisk beslutning hvornår og med hvilke intervaller de enkelte områder bør evalueres. Det vurderes således ikke at være hensigtsmæssigt, at evaluere effekter af samtlige skatteudgifter årligt.

Jeg er enig med Rigsrevisionen i at de administrative og økonomiske omkostninger bør beskrives grundigt for at fremme gennemsigtigheden af et lovforslag. Der vil imidlertid altid være en vis usikkerhed forbundet med estimering af provenu, administrative omkostninger, skatteudgifter mv. Vi skal bestræbe os på altid at nå de mest præcise opgørelse, men samtidig skal dette altid stå mål med ressourceforbruget og merværdien af at kunne opgøre skatteudgifter mv. med større præcision.

Omfanget af skatteudgifter kan i modsætning til de poster, der indgår på statsbudgettet, ikke registreres direkte. På flere områder vil det tilgængelige datamateriale kun i mindre omfang understøtte opgørelsen af skatteudgifter. På områder med manglende eller ufuldkommet datamateriale må opgørelsen af skatteudgifter i sagens natur indeholde et vist element af skøn.

Rigsrevisionen påpeger, at opgørelsen af skatteudgifter er usikre og vil blive mere nøjagtig, hvis opgørelserne baseres på konkrete indberetninger.

Skatteudgifterne kan i visse tilfælde opgøres med større præcision i det omfang der f.eks. stilles udvidede krav til indberetninger fra erhvervslivet og fra husholdningerne. Det er imidlertid ikke omkostningsfrit at indsamle yderligere datamateriale. Der er direkte omkostninger forbundet med indsamling og bearbejdning af data. Hertil kommer det besvær som øgede krav stiller for den enkelte person eller virksomhed. Øgede omkostninger og administrative byrder skal således nøjes overvejes i forhold til den gevinst der måtte være ved at forbedre datamaterialet. Et ønske om bedre statistik af skatteudgifter kan ikke begrunde øgede administrative byrder for hverken erhvervslivet eller husholdningerne. Det er et selvstændigt mål for skattepolitikken at mindske og ikke øge de administrative byrder. Det ville sikkert være uforeneligt med regeringens mål om en reduktion af de administrative byrder på 25 pct., hvis virksomheder skulle pålægges en indberetningspligt vedr. skatteudgifter.

Skatteudgifter øger i mange tilfælde behovet for offentlig administration og kontrol, ligesom administrative byrder for virksomheder og borgere kan forøges. Skatteudgifter træder imidlertid ofte i stedet for anden regulering, hvor der også vil være omkostninger til administration og kontrol. Som Rigsrevisionen bemærker, så kan skatteudgifter lempe de administrative byrder ved f.eks. fritagelser, bagatelgrænser og lempeligere regler for mindre virksomheder.

Jeg finder ikke at Rigsrevisionen har dokumenteret, at skatteudgifter i højere omfang end andre regler øger behovet for offentlig administration og kontrol. Jeg er enig i at de administrative omkostninger skal belyses, hvilket med fordel gøres ved behandlingen af selve lovforslaget samt ved eventuelle evalueringer af ordningerne.

Som tilkendegivet i beretningen vil Skatteministeriet:

undersøge praksis vedrørende rapportering om skatteudgifterne i sammenlignelige lande med henblik på, om der kan opnås større gennemsigtighed i rapporteringen.

En grundig analyse af skatteudgifter - herunder indhente erfaringer fra andre lande - vurderes ikke at kunne blive lavet tilfredsstillende indenfor den givne tidsperiode.

I OECD-regi er der endvidere et projekt, der analyserer muligheder og begrænsninger af baseudvidelse som muligt instrument i skattepolitikken. Projektet skal bl.a. følge udviklingen og brugen af skatteudgifter i en række OECD-lande - herunder Danmark. Projektet forventes færdigt i foråret 2009.

Analyserne forventes færdige til foråret 2009. Når analyserne er færdige, vil statsrevisorerne blive orienteret.

Redegørelsen er samtidig sendt til rigsrevisor.

Med venlig hilsen

Kristian Jensen