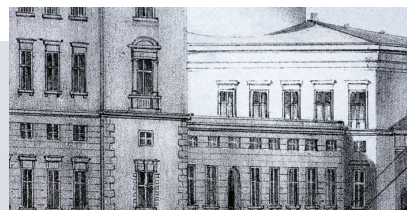


13/2010

STATSREVISORERNE



Beretning om SKATs indsatsstrategi (II)



13/2010

Beretning om SKATs indsatsstrategi (II)

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

København 2011

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18: Statsrevisorerne fremsender med deres eventuelle bemærkninger Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Skatteministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministerens redegørelse.

På baggrund af ministerens redegørelse og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i februar 2012.

Ministerens redegørelse, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorerens eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorerens Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i april måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2010, som afgives i april 2012.

Henvendelse vedrørende
denne publikation rettes til:

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K
Telefon: 33 37 59 87
Fax: 33 37 59 95
E-mail: statsrevisorerne@ft.dk
Hjemmeside: www.ft.dk/statsrevisorerne

Yderligere eksemplarer kan
købes ved henvendelse til:

Rosendahls-Schultz Distribution
Herstedvang 10
2620 Albertslund
Telefon: 43 22 73 00
Fax: 43 63 19 69
E-mail: distribution@rosendahls-schultzgrafisk.dk
Hjemmeside: www.rosendahls-schultzgrafisk.dk

ISSN 0108-3902
ISBN 978-87-7434-360-8

Statsrevisorernes bemærkning

BERETNING OM SKATS INDSATSSTRATEGI (II)

Da SKAT indførte den nye indsatsstrategi i 2007, bemærkede Statsrevisorerne, at der var tale om et væsentligt strategiskifte fra kontrol til forebyggelse, som ville få stor betydning for SKAT som virksomhed og for statens skatteopkrævning.

Formålet med SKATs indsatsstrategi er at få flere borgere og virksomheder til at overholde reglerne og betale den skat, de skal. Strategien indebærer, at SKAT målretter indsatsen i forhold til en gruppering af skatteyderne som medspillere (flertallet) og modspillere (mindretallet).

Statsrevisorerne konstaterer med tilfredshed, at indsatsstrategien har haft positiv effekt på borgernes efterlevelse af reglerne. Andelen af borgere, der begår fejl i deres selvangivelser, er således lav og faldende fra 8 % i 2006 til 6 % i 2008.

Statsrevisorerne konstaterer samtidig en negativ udvikling i forhold til virksomhedernes efterlevelse af reglerne. Statsrevisorerne finder det utilfredsstillende, at andelen af virksomheder, der begår fejl, er høj og stigende fra 42 % i 2006 til 52 % i 2008.

Statsrevisorerne finder det kritisabelt, at SKAT ikke i tilstrækkelig grad har gjort det vanskeligere for de virksomheder, der bevidst ønsker at snyde.

Statsrevisorerne finder det utilfredsstillende:

- at SKAT på nogle områder har fejlvurderet sammensætningen af medspillere og modspillere og har anvendt de forkerte virkemidler over for målgrupperne, fx anvendt vejledning, hvor kontrol ville have virket bedre
- at SKAT 4 år efter strategiskiftet endnu ikke har færdigudviklet det overordnede mål for skattegabet (forskellen på forventede og faktiske skatteindtægter). Skattegabsmålet er mindre styringsrelevant, når det ikke er nedbrudt i delmål og ikke dækker alle skatter, fx sort arbejde og skatter for store selskaber.

Statsrevisorerne konstaterer, at SKAT fortsat har en væsentlig opgave med strategiskiftet, idet SKAT har anerkendt behovet for at forbedre indsatsstrategien, målstyringen og styringsværdien af skattegabsmålet. Herved kan der frigøres resurser, så SKAT kan styrke indsatsen over for det bevidste skattesnyd.

Statsrevisorerne,
den 21. september 2011

*Peder Larsen
Henrik Thorup
Helge Adam Møller
Mogens Lykketoft
Carsten Hansen
Kristian Jensen^{*)}*

^{*)} Statsrevisor Kristian Jensen har ikke deltaget ved behandlingen af denne sag på grund af inhabilitet.



Beretning til Statsrevisorerne om SKATs indsatsstrategi (II)

Rigsrevisionen afgiver hermed denne beretning til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997 som ændret ved lov nr. 590 af 13. juni 2006. Beretningen vedrører finanslovens § 9. Skatteministeriet.

Indholdsfortegnelse

I.	Introduktion og konklusion	1
II.	Indledning	7
	A. Baggrund	7
	B. Formål.....	8
	C. Afgrænsning og metode.....	8
III.	Indsatsens resultater.....	10
	A. SKATs målstyring	10
	B. Udviklingen i skattegabet.....	13
	C. Udviklingen i regelefterlevelsen	14
	D. Indsatsprojekternes andel af de samlede skatteindtægter	18
IV.	SKATs valg og gennemførelse af indsatsprojekter.....	20
	A. SKATs valg af indsatsprojekter.....	20
	B. SKATs gennemførelse af indsatsprojekter	23
	Bilag 1. Ordliste.....	32

Beretningen vedrører finanslovens § 9. Skatteministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Kristian Jensen: 2. august 2004 – 23. februar 2010

Troels Lund Poulsen: 23. februar 2010 – 8. marts 2011

Peter Christensen: 8. marts 2011 –

I. Introduktion og konklusion

1. Denne beretning handler om SKATs strategi for at øge skatteydernes regelefterlevelse – kaldet indsatsstrategien. Rigsrevisionen har selv igangsat undersøgelsen i oktober 2010.

2. Det er SKATs mission at sikre en retfærdig og effektiv finansiering af den offentlige sektor. En retfærdig finansiering betyder, at borgere og virksomheder efterlever reglerne og betaler den skat, de skal. I en tid, hvor den offentlige økonomi er under pres, er det vigtigt, at borgere og virksomheder efterlever reglerne og betaler den skat, de skal.

3. SKATs indsatsstrategi blev indført i 2007 efter fusionen mellem den kommunale og den statslige skatteforvaltning. Samtidig besluttede SKAT at introducere et nyt overordnet mål for sin virksomhed – at det såkaldte skattegab højst må udgøre 2 % af bruttonationalproduktet (BNP).

Hovedformålet med SKATs indsatsstrategi er at øge skatteydernes regelefterlevelse. Strategien indebærer, at SKAT vil forsøge at få flere indtægter ind gennem den almindelige opkrævning ved at forebygge fejl frem for efterfølgende at kontrollere og rette fejl i skatteoplysningerne. I den forbindelse er det ifølge SKAT væsentligt at tilbyde borgere og virksomheder de redskaber og informationer, som gør dem i stand til at angive og betale skat korrekt. Hensigten er bl.a. at frigøre resurser, så indsatsen over for det bevidste skattesnyd kan intensiveres.

SKATs indsatsstrategi bygger på, at hovedparten af skatteyderne ønsker at betale de korrekte skatter og afgifter, dvs. er *medspillere*, mens et mindretal af skatteyderne er *modspillere*. Strategien bygger således på, at der skal ske en differentieret indsats for at øge regelefterlevelsen hos såvel medspillere som modspillere.

4. Rigsrevisionen har tidligere behandlet SKATs indsatsstrategi i beretning nr. 3/2008 fra december 2008. Beretningen handlede primært om det teoretiske grundlag for SKATs strategiskifte. I bemærkningerne til beretningen vurderede Statsrevisorerne, at der med SKATs nye indsatsstrategi var tale om et væsentligt strategiskifte fra kontrol til forebyggelse, som har stor betydning for SKAT som virksomhed og for statens skatteopkrævning. Statsrevisorerne tilkendegav samtidig, at det på daværende tidspunkt endnu var for tidligt at vurdere effekten af strategiskiftet.

5. Formålet med Rigsrevisionens undersøgelse af SKATs indsatsstrategi er at vurdere, om strategien lever op til formålet om at øge skatteydernes regelefterlevelse. Rigsrevisionen har undersøgt følgende spørgsmål:

- Har SKATs nye indsatsstrategi samlet set givet de forventede resultater?
- Har SKAT udmøntet indsatsstrategien i indsatsprojekter, der har ført til øget regelefterlevelse?

Regelefterlevelse

SKAT har vedrørende indkomstårene 2006 og 2008 gennemført undersøgelser af skatteydernes regelefterlevelse. Undersøgelserne benævnes complianceundersøgelserne.

Skattegab

Skattegab er forskellen på de skatter og afgifter, der burde være betalt, hvis alle skatteydere fulgte reglerne, og de faktisk betalte skatter og afgifter.

Indsats

Indsats er de aktiviteter, som SKAT sætter i værk for at øge skatteydernes regelefterlevelse, dels forebyggende ved at påvirke skatteyderne til at afregne skatten korrekt første gang, dels for at rette op på konstaterede fejl i skatteydernes selvangivelser mv.

Indsatsen er som hovedregel organiseret i projekter.

UNDERSØGELSENS HOVEDKONKLUSION

SKAT indførte i 2007 en indsatsstrategi, der skal føre til, at borgere og virksomheder i højere grad efterlever skatte- og afgiftsreglerne. Indsatsstrategien bygger på en differentieret tilgang over for skatteyderne og indebærere, at SKAT ønsker at gøre det let for de mange medspillere, der ønsker at overholde reglerne, og vanskeligt for de få modspillere, der ikke ønsker at overholde reglerne. Den differentierede tilgang udgør en god ramme for SKATs indsats over for såvel borgere som virksomheder.

Undersøgelsen har vist, at SKAT siden indførelsen af indsatsstrategien er lykkedes med at øge borgernes regelefterlevelse. På virksomhedsområdet har der imidlertid været en negativ udvikling i regelefterlevelsen. Det er Rigsrevisionens vurdering, at SKATs resultater på virksomhedsområdet ikke har været tilfredsstillende.

Rigsrevisionen finder det positivt, at SKAT har et overordnet effektmål – skattegabet – med fokus på, at skatteyderne overholder skatte- og afgiftsreglerne. Skattegabet blev indført som effektmål, efter at SKAT i 2007 forlod et styringskoncept baseret på aktivitets- og reguleringsmål. Skattegabet er primært velegnet til at vise en langsigtet udvikling. Rigsrevisionen påpegede allerede i 2008, at skattegabet ikke var dækkende for SKATs virksomhed, og at skattegabet burde suppleres med en række styringsrelevante delmål, som også på kortere sigt kunne vise SKATs resultater.

Rigsrevisionen kan konstatere, at SKAT endnu ikke har færdigudviklet skattegabet og opstillet de supplerende styringsrelevante delmål. SKAT har dermed ikke – 4 år efter strategiskiftet – et samlet styringskoncept til erstatning for det tidligere koncept.

Rigsrevisionen finder det væsentligt, at SKAT opprioriterer udviklingen af målstyringen. SKAT er enig og har taget initiativ til at forbedre målstyringen.

Rigsrevisionen har undersøgt, hvordan SKAT i praksis har udmøntet indsatsstrategien. En succesfuld udmøntning af strategien forudsætter, at SKAT har et detaljeret kendskab til skatteyderne og til, hvilke virkemidler der virker bedst i forhold til forskellige målgrupper.

Undersøgelsen har vist, at SKATs udmøntning af indsatsstrategien endnu kan forbedres, særligt i forhold til at tilpasse virkemidlerne til målgruppen.

Rigsrevisionens undersøgelse af 8 indsatsprojekter har således vist, at SKAT typisk har tilrettelagt de gennemgåede projekter ud fra en medspillertilgang. Tilgangen er baseret på SKATs generelle undersøgelser, der viser, at hovedparten af skatteyderne ønsker at overholde reglerne. SKAT har derfor i projekterne benyttet vejledning som det primære virkemiddel til at fremme regelefterlevelsen. For at teste, om vejledningen har ført til færre fejl, har SKAT typisk anvendt stikprøvekontroller.

SKATs medspillertilgang har i nogle tilfælde været velbegrundet og ført til gode resultater, men Rigsrevisionens gennemgang af de 8 projekter har også vist eksempler på projekter, hvor virkemidlerne ikke har været anvendt optimalt, og hvor projekterne derfor ikke har ført til øget regelefterlevelse.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at SKAT i projekterne ikke i tilstrækkeligt omfang har taget højde for sammensætningen af medspillere og modspillere, og at SKAT dermed ikke har sikret gennemførelsen af en målrettet indsats med de rette virkemidler.

Rigsrevisionen finder, at det er væsentligt, at SKAT udnytter al tilgængelig viden om skatteyderne, så de mest effektive virkemidler anvendes over for de konkrete målgrupper. Rigsrevisionen lægger til grund, at SKAT også før indførelsen af indsatsstrategien havde et solidt kendskab til skatteyderne.

Hovedkonklusionen er baseret på følgende:

Indsatsens resultater

SKATs indsats har ikke på alle områder medført de forventede resultater.

SKAT har således ikke levet op til sit hovedmål (skattegabet), siden det blev indført i 2006. SKATs målinger af skattegabet vedrørende 2010 og 2011 viser dog en positiv tendens.

På virksomhedsområdet har SKATs resultater ikke været tilfredsstillende, idet andelen af virksomheder, der begår fejl, er høj og stigende. Rigsrevisionen finder, at SKAT bør forbedre indsatsen på virksomhedsområdet, så regelefterlevelsen blandt virksomhederne øges.

I forhold til borgerne har SKAT opnået gode resultater. Målinger af borgernes overholdelse af reglerne viser relativt få fejl og en positiv udvikling. SKAT har oplyst, at SKAT fortsat vil have fokus på at fastholde den positive udvikling på området.

Rigsrevisionen påpegede i 2008, at SKATs mål på indsatsområdet skulle forbedres. Målene er dog endnu ikke dækkende og tilstrækkeligt styringsrelevante. SKAT bør forbedre sine mål og opfølgningen på indsatsområdet, så det også på kort sigt er muligt at vurdere, hvilken virkning SKATs indsats har. SKAT er enig og har taget initiativ til at forbedre målstyringen.

SKATs målstyring

- SKAT har et overordnet effektmål – skattegabet – med fokus på, at skatteyderne overholder skatte- og afgiftsreglerne. Skattegabsmålet er ikke tilstrækkeligt til at give et dækkende billede af udviklingen på indsatsområdet, idet skattegabet ikke dækker alle skattearter.
- Skattegabet er samtidig ikke tilstrækkeligt styringsrelevant. Opgørelsen af skattegabet er primært egnet til at vise SKATs resultater i et længere perspektiv. SKAT har imidlertid endnu ikke supplerende mål, der på kort sigt viser, i hvilket omfang SKAT lykkes med at få skatteyderne til at overholde reglerne og nedbringe skattegabet.

- SKAT er enig i, at det hidtidige skattegabsmål isoleret set har en lav styringsværdi, og har taget initiativ til at forbedre skattegabsmålet og udvikle målstyringen. Rigsrevisionen skal dog bemærke, at der også i SKATs nye mål for skattegabet er væsentlige områder, der ikke indgår, fx sort arbejde og skat fra store selskaber.

Udviklingen i skattegabet

- SKAT har ikke levet op til det overordnede mål for SKATs arbejde (skattegabet), siden det blev indført i 2006. SKATs opgørelse af skattegabet vedrørende 2010 og 2011 viser dog en positiv tendens.

Udviklingen i regelefterlevelsen

- SKAT har opnået gode resultater på borgerområdet. SKATs målinger af borgernes regelefterlevelse i indkomstårene 2006 og 2008 har således vist en relativt høj og stigende regelefterlevelse. Andelen af fejl i borgernes selvangivelser er i perioden faldet fra 8 % til 6 %.
- SKATs resultater på virksomhedsområdet har ikke været tilfredsstillende. SKATs målinger viser en lav og faldende regelefterlevelse. Andelen af fejl blandt virksomhederne er således steget fra 42 % til 52 % fra indkomståret 2006 til indkomståret 2008. Samtidig er andelen af modspillere blandt virksomhederne steget fra 7 % i 2006 til 10 % i 2008. SKAT har dermed ikke på virksomhedsområdet levet op til intentionen om at gøre det vanskeligere for de skatteydere, der ønsker at snyde.
- Rigsrevisionen finder, at SKAT bør forbedre indsatsen på virksomhedsområdet, så regelefterlevelsen på området øges. SKAT finder, at udviklingen i regelefterlevelsen på virksomhedsområdet er utilfredsstillende, og SKAT vil iværksætte initiativer, der kan forbedre virksomhedernes regelefterlevelse.

Indsatsprojekternes andel af de samlede skatteindtægter

- SKAT vurderer resultaterne i de enkelte projekter, men foretager ikke systematiske opgørelser af, hvor stor en andel af de samlede skatteindtægter der stammer fra SKATs indsatsaktiviteter. Det betyder, at det ikke er muligt at vurdere, om der er den rigtige sammenhæng mellem de årsværk, der anvendes til de forskellige indsatsaktiviteter, og de indtægter, som disse aktiviteter fører til. Rigsrevisionen finder, at SKAT – som et supplement til SKATs langsigtede effektmål – bør følge dette, da det har betydning for SKATs vurdering af, i hvilket omfang de forskellige virkemidler i indsatsen betaler sig. SKAT vil arbejde med dette som en del af udviklingen af det nye målstyringskoncept. SKAT finder dog, at deciderede reguleringsmål ikke nødvendigvis skal være en del af det fremtidige målstyringskoncept.

SKATs valg og gennemførelse af indsatsprojekter

SKAT iværksætter indsatsprojekter på risikoområder med lav regelefterlevelse efter systematiske analyser.

SKAT har på nogle områder opnået gode resultater. Det er særligt sket, hvor SKAT har begrænset skatteydernes mulighed for at begå fejl.

SKATs indsatsprojekter har imidlertid ikke i alle tilfælde ført til de ønskede resultater i form af øget regelefterlevelse. SKAT har ikke haft specifik viden om årsagen til den manglende regelefterlevelse på de enkelte områder, men har tilrettelagt de enkelte projekter ud fra SKATs generelle viden om, at hovedparten af skatteyderne er medspillere. Rigsrevisionen finder, at medspillertilgangen har ført til, at SKAT i nogle tilfælde har anvendt vejledning som redskab, uden at dette har været funderet i analyser af målgruppen.

Rigsrevisionen finder, at SKAT generelt nøje bør analysere årsagerne til, at der begås fejl, så SKAT kan benytte de rette redskaber over for både medspillere og modspillere i projekterne.

SKATs valg af indsatsprojekter

- SKATs planlægning og valg af indsatsprojekter sker på baggrund af systematiske risikoanalyser. Analyserne skaber grundlaget for, at SKAT kan rette indsatsen mod de områder, hvor der er størst behov. SKAT sikrer desuden, at projekterne over tid dækker de væsentligste områder. SKAT udvælger projekter på områder (fx brancher), hvor der typisk findes fejl.

SKATs gennemførelse af indsatsprojekter

- SKATs indsatsprojekter har direkte eller indirekte til formål, at flere skatteydere skal følge reglerne. SKAT har som hovedregel opstillet målbare succeskriterier for projekterne.
- SKAT har typisk tilrettelagt indsatsprojekterne ud fra en medspillertilgang. Tilgangen bygger på SKATs complianceundersøgelser af adfærden blandt tilfældigt udvalgte skatteydere. Complianceundersøgelserne viser, at langt hovedparten af skatteyderne er medspillere, og at mere end halvdelen af skattegabet kan tilskrives fejl begået af medspillere. Det er Rigsrevisionens vurdering, at medspillertilgangen ikke i alle tilfælde er velbegrundet, da indsatsprojekterne er gennemført på særlige risikoområder med lav regelefterlevelse og ikke blandt tilfældigt udvalgte skatteydere.

- I overensstemmelse med medspillertilgangen har SKAT primært anvendt vejledning som virkemiddel i projekterne, idet det er SKATs vurdering, at fejl i skatteangivelserne især skyldes, at reglerne er komplicerede, eller at skatteyderne mangler kendskab til reglerne. For at teste, om vejledningen har ført til færre fejl, har SKAT i flere tilfælde anvendt stikprøvekontroller. Det er Rigsrevisionens vurdering, at SKAT ikke har haft tilstrækkelig specifik viden om skatteydernes adfærd i det enkelte projekt, og at SKAT ikke i tilstrækkelig grad har fulgt SKATs projektskabelon, der angiver, at det ved tilrettelæggelsen af projekterne nøje bør analyseres, hvordan målgruppen er sammensat. Det har betydet, at SKAT i nogle tilfælde har anvendt vejledning, uden at dette har været funderet i analyser af målgruppen, og SKAT har derfor ikke opnået de ønskede resultater i forhold til regelefterlevelsen. SKAT har oplyst, at SKAT har draget nytte af erfaringerne fra projekterne og iværksat en fornyet og mere målrettet indsats på områder, hvor vejledning ikke har virket i første omgang.
- Rigsrevisionen finder, at SKAT generelt nøje bør analysere årsagerne til, at der begås fejl, så SKAT kan benytte de rette redskaber over for både medspillere og modspillere. SKAT er enig og har oplyst, at SKAT i 2010 besluttede at anvende pilotprojekter hyppigere, før der igangsættes større landsdækkende projekter. Pilotprojekterne skal indeholde dybere analyser af, hvilke virkemidler der virker bedst og samtidig er omkostningseffektive.
- SKAT har opnået gode resultater ved at forebygge fejl. Dette er dog særligt sket, hvor SKAT har begrænset muligheden for at begå fejl, fx ved hjælp af øget brug af indberetning fra tredjepart og fastlåsning af felter i TastSelv.
- SKAT har samlet op på erfaringerne om virkemidlerne i alle projekter. SKAT har i flere projekter anvendt effektmålinger for at afprøve forskellige virkemidler. Erfaringerne fra projekterne er inddraget i SKATs arbejde med at målrette indsatsen.

II. Indledning

A. Baggrund

6. Denne beretning handler om SKATs strategi for at øge skatteydernes regelefterlevelse – kaldet indsatsstrategien. Rigsrevisionen har selv igangsat undersøgelsen i oktober 2010.

7. Det er SKATs mission at sikre en retfærdig og effektiv finansiering af den offentlige sektor. En retfærdig finansiering betyder, at borgere og virksomheder efterlever reglerne og betaler den skat, de skal. I en tid, hvor den offentlige økonomi er under pres, er det vigtigt, at borgere og virksomheder efterlever reglerne og betaler den skat, de skal.

8. SKATs indsatsstrategi blev indført i 2007 efter fusionen mellem den kommunale og den statslige skatteforvaltning. Strategien er udtryk for et væsentligt skifte i SKATs overordnede tilgang til skatteyderne. Samtidig besluttede SKAT at introducere et nyt overordnet mål for sin virksomhed – at det såkaldte skattegab højst må udgøre 2 % af bruttonationalproduktet (BNP).

9. Hovedformålet med SKATs indsatsstrategi er at øge skatteydernes regelefterlevelse. Strategien indebærer, at SKAT vil forsøge at få flere indtægter ind gennem den almindelige opkrævning ved at forebygge fejl frem for at kontrollere og rette fejl i skatteoplysningerne. I den forbindelse er det ifølge SKAT væsentligt at tilbyde borgere og virksomheder de redskaber og informationer, som gør dem i stand til at angive og betale skat korrekt. Hensigten er bl.a. at frigøre ressourcer, så indsatsen over for det bevidste skattesnyd kan intensiveres.

10. SKATs indsatsstrategi bygger på, at hovedparten af skatteyderne ønsker at betale de korrekte skatter og afgifter, dvs. er *medspillere*. Er de medspillere, skyldes fejlene ifølge SKAT hovedsageligt manglende viden, der kan afhjælpes med information og vejledning. Et mindretal af skatteyderne er ifølge SKAT *modspillere*. Strategien lægger op til, at disse skal rammes af kontrol og sanktioner. Strategien bygger således på, at der skal ske en differentieret indsats for at øge regelefterlevelsen. SKAT vil med andre ord "gøre det let for de mange og svært for de få".

11. SKAT har – som en del af indsatsstrategien – et klart tilkendegivet ønske om at gå efter det, der giver mest effekt, dvs. områder, hvor der er risiko for størst tab i forhold til skattegab. SKAT har siden 2006 reduceret årsværksforbruget på indsatsområdet. Strategien skal derfor hjælpe SKAT til at "få mest indsats for pengene".

12. Rigsrevisionen har tidligere behandlet SKATs indsatsstrategi i beretning nr. 3/2008 fra december 2008. Beretningen handlede primært om det teoretiske grundlag for SKATs strategiskifte. I bemærkningerne til beretningen tilkendegav Statsrevisorerne, at der med SKATs nye indsatsstrategi var tale om et væsentligt strategiskifte fra kontrol til forebyggelse, som har stor betydning for SKAT som virksomhed og for statens skatteopkrævning. Statsrevisorerne tilkendegav samtidig, at det på daværende tidspunkt endnu var for tidligt at vurdere effekten af strategiskiftet.

Medspillere/modspillere

Skatteydere betegnes af SKAT som **medspillere**, hvis de ønsker at betale de korrekte skatter og afgifter, men muligvis mangler den fornødne viden om reglerne. Information og vejledning anses som passende virkemidler.

Skatteydere betegnes af SKAT som **modspillere**, hvis de som udgangspunkt ikke ønsker at betale (de korrekte) skatter og afgifter. Som virkemiddel vil der i højere grad være behov for kontrol og sanktioner.

13. Rigsrevisor afgav desuden i juni 2010 et notat til Statsrevisorerne om SKATs indsats i forbindelse med beskatning af indtægter fra udlejning af sommerhuse. I notatet tilkendegav rigsrevisor, at SKAT efter hans opfattelse nøje burde overveje, om der var den rette balance mellem vejledning og kontrol på SKATs øvrige indsatsområder, da resultaterne på sommerhusområdet viste, at strategien om – i første omgang – at basere indsatsen på information og vejledning ikke var velbegrunderet. Rigsrevisor tilkendegav samtidig, at Rigsrevisionen i en ny undersøgelse ville følge op på SKATs generelle indsatsstrategi.

Den nye undersøgelse kan ses som en naturlig forlængelse af den tidligere beretning, Statsrevisorernes bemærkninger til beretningen samt notatet om sommerhusudlejning. Denne undersøgelse handler om, hvordan indsatsstrategien virker i praksis.

B. Formål

14. Det overordnede formål med Rigsrevisionens undersøgelse af SKATs indsatsstrategi er at vurdere, om strategien lever op til formålet om at øge skatteydernes regelefterlevelse. For at besvare dette spørgsmål har Rigsrevisionen undersøgt følgende:

- Har SKATs nye indsatsstrategi samlet set givet de forventede resultater?
- Har SKAT udmøntet indsatsstrategien i indsatsprojekter, der har ført til øget regelefterlevelse?

C. Afgrænsning og metode

15. SKAT har opdelt sine opgaver i 4 hovedprocesser:

- **Vejledning:** "Vejledning" indeholder den generelle information og vejledning om SKATs produkter og ydelser, som SKAT giver til skatteyderne, fx pr. telefon, på internettet eller via kampagner og pjecer.
- **Afregning:** I "Afregning" sikrer SKAT, at skatteyderne afregner, som de skal.
- **Indsats:** "Indsats" dækker over de aktiviteter, som SKAT sætter i værk for at øge skatteydernes regelefterlevelse, dels i form af forebyggende initiativer, dels i form af initiativer, fx kontroller, der har til formål at rette op på fejl.
- **Inddrivelse:** I "Inddrivelse" følger SKAT op på, om skatteyderne betaler restancer.

Denne undersøgelse vedrører særligt indsatsprocessen.

16. I forbindelse med Rigsrevisionens opfølgning på beretning nr. 3/2008 om SKATs indsatsstrategi udestår 5 punkter. Der følges op på alle 5 punkter i denne undersøgelse. Som det fremgår af rigsrevisors notat til Statsrevisorerne af 13. marts 2009 om beretning om SKATs indsatsstrategi, er der tale om følgende punkter:

Opfølgningspunkt	Behandles i
• SKATs arbejde med at udvikle skattegabet og opbygge en sammenhængende målstyring	Kap. III
• SKATs arbejde med at tydeliggøre, om der skal benyttes forebyggelse eller kontrol	Kap. IV
• SKATs arbejde med at tilvejebringe viden om borgernes og virksomheders skatteyderadfærd	Kap. III og IV
• SKATs arbejde med at tilvejebringe en sammenhængende beskrivelse af indsatsstrategien	Kap. IV
• SKATs arbejde med at forbedre effektmålingerne	Kap. IV

17. I undersøgelsen har Rigsrevisionen foretaget en nærmere gennemgang af 8 indsatsprojekter (4 landsdækkende og 4 regionale). Indsatsprojekterne udgør kernen af SKATs nye indsatsstrategi og hovedparten af de indsatsaktiviteter, som SKAT foretager. Rigsrevisionen har ved udvælgelsen lagt vægt på, at der skal være tale om projekter af nyere dato, da undersøgelsen så vidt muligt skal afspejle SKATs aktuelle praksis. Der er endvidere alene udvalgt afsluttede projekter, da det er vigtigt for undersøgelsen at få en eventuel effektmåling med. Projekterne er derfor typisk indledt i 2009 og afsluttet ultimo 2010 eller primo 2011.

Projekterne er udvalgt på områder, hvor det har været relevant for SKAT at tilrettelægge projekter med udgangspunkt i indsatsstrategiens fokus på en differentieret tilgang til henholdsvis medspillere og modspillere. Det betyder, at der ikke er udvalgt projekter rettet mod sort arbejde og sort økonomi i regi af Fairplay-indsatsen og projekter under enheden Økonomisk Kriminalitet (Økokrim). Disse projekter er rettet mod alvorligere former for skatteunddragelse, og ved tilrettelæggelsen af disse projekter er det ikke relevant at tage udgangspunkt i en differentieret tilgang.

I 2009 blev indsatsstrategien udbredt til hele SKATs organisation, hvorefter SKAT omdøbte indsatsstrategien til "den bærende strategi". Begge udtryk bruges i SKAT. I denne undersøgelse undersøges primært SKATs indsats, og derfor anvendes benævnelsen "indsatsstrategien".

Tabel 1 viser, hvilke områder Rigsrevisionens projektgennemgang omfatter.

Tabel 1. Områder, der indgår i Rigsrevisionens projektgennemgang

	Borgere	Virksomheder			Uregistrerede (sort økonomi)	
		Selskaber med over 250 ansatte	Selskaber med under 250 ansatte	Selvstændigt erhvervsdrivende	Uregistreret virksomhed	Udlændinge i Danmark uden tilladelse
Skat på indkomst	X		X	X		
Moms			X	X		
Afgift			X	X		
Told						

Note: De områder, der er udvalgt projekter fra, er markeret med X.

Tabel 1 viser, at de indsatsprojekter, der er udvalgt til gennemgang i denne undersøgelse, vedrører borgere og virksomheder. Der er ikke udvalgt projekter vedrørende told og store selskaber (transfer pricing). Der er ligeledes ikke udvalgt projekter vedrørende de såkaldte uregistrerede aktiviteter, dvs. sort arbejde og sort økonomi.

18. Vurderingen af resultaterne af SKATs indsats sker med udgangspunkt i data for perioden efter indførelsen af den nye indsatsstrategi. Denne tilgang har været nødvendig, da der ikke foreligger sammenlignelige data fra tiden før.

19. Rigsrevisionen har primo september 2011 modtaget SKATs seneste rapporter om regelefterlevelsen på borgerområdet og virksomhedsområdet vedrørende indkomståret 2008 (complianceundersøgelserne). Bortset fra rapporternes hovedresultater, der indgår i tabel 3 og 5, har det ikke været muligt at behandle oplysningerne fra rapporterne i denne undersøgelse. Rapporterne vil indgå i Rigsrevisionens opfølgning på sagen.

20. Beretningen har i udkast været forelagt Skatteministeriet, hvis bemærkninger i videst muligt omfang er indarbejdet.

21. Bilag 1 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

III. Indsatsens resultater

SKATs indsats har ikke på alle områder medført de forventede resultater.

SKAT har således ikke levet op til sit hovedmål (skattegabet), siden det blev indført i 2006. SKATs målinger af skattegabet vedrørende 2010 og 2011 viser dog en positiv tendens.

På virksomhedsområdet har SKATs resultater ikke været tilfredsstillende, idet andelen af virksomheder, der begår fejl, er høj og stigende. Rigsrevisionen finder, at SKAT bør forbedre indsatsen på virksomhedsområdet, så regelefterlevelsen blandt virksomhederne øges.

I forhold til borgerne har SKAT opnået gode resultater. Målinger af borgernes overholdelse af reglerne viser relativt få fejl og en positiv udvikling. SKAT har oplyst, at SKAT fortsat vil have fokus på at fastholde den positive udvikling på området.

Rigsrevisionen påpegede i 2008, at SKATs mål på indsatsområdet skulle forbedres. Målene er dog endnu ikke dækkende og tilstrækkeligt styringsrelevante. SKAT bør forbedre sine mål og opfølgningen på indsatsområdet, så det også på kort sigt er muligt at vurdere, hvilken virkning SKATs indsats har. SKAT er enig og har taget initiativ til at forbedre målstyringen.

A. SKATs målstyring

22. Rigsrevisionens undersøgelse af SKATs målstyring har vist følgende:

- SKAT har et overordnet effektmål – skattegabet – med fokus på, at skatteyderne overholder skatte- og afgiftsreglerne. Skattegabsmålet er ikke tilstrækkeligt til at give et dækkende billede af udviklingen på indsatsområdet, idet skattegabet ikke dækker alle skattearter.
- Skattegabet er samtidig ikke tilstrækkeligt styringsrelevant. Opgørelsen af skattegabet er primært egnet til at vise SKATs resultater i et længere perspektiv. SKAT har imidlertid endnu ikke supplerende mål, der på kort sigt viser, i hvilket omfang SKAT lykkes med at få skatteyderne til at overholde reglerne og nedbringe skattegabet.
- SKAT er enig i, at det hidtidige skattegabsmål isoleret set har en lav styringsværdi, og har taget initiativ til at forbedre skattegabsmålet og udvikle målstyringen. Rigsrevisionen skal dog bemærke, at der også i SKATs nye mål for skattegabet er væsentlige områder, der ikke indgår, fx sort arbejde og skat fra store selskaber.

23. Det fremgår af SKATs strategiplan 2010-2013, at SKAT lægger vægt på at opnå effekt og samtidig dokumentere, at effekten er opnået. SKAT ønsker, at effekten skal måles på 2 forhold:

- Skattegabet må højst udgøre 2 % af bruttonationalproduktet (BNP).
- Skatteydernes regelefterlevelse øges.

24. Skattegabet anvendes som ét samlet mål for hele SKATs virksomhed. Målet er angivet på finansloven. Målet for skattegabet blev indført, da SKAT introducerede en ny indsatsstrategi i 2007. Målet erstatter SKATs tidligere aktivitets- og provenumål. 2 % af bruttonationalproduktet svarer til ca. 35 mia. kr.

25. SKATs overordnede mål ligger i naturlig forlængelse af SKATs mission. SKATs mission er "at sikre en retfærdig og effektiv finansiering af fremtidens offentlige sektor". Missionen uddybes i SKATs strategiplan 2010-2013: "En retfærdig finansiering betyder, at borgere og virksomheder efterlever reglerne og betaler den skat, de skal". Som det fremgår af beretning nr. 3/2008 om SKATs indsatsstrategi, er det Rigsrevisionens opfattelse, at skattegabet er et vigtigt effektmål for SKAT. Det fremgår desuden, at der er 2 overordnede svagheder ved SKATs opgørelse af skattegabet:

For det første omfatter skattegabet ikke alle skatter og afgifter. Udgangspunktet for beregningen af skattegabet er de personlige indkomster – dvs. indkomst for personer og selvstændigt erhvervsdrivende.

Øvrige skatter og afgifter er ikke omfattet af SKATs beregning af skattegabet. Det betyder, at det overordnede mål for SKATs arbejde ikke omfatter væsentlige områder som fx virksomheders momsunddragelser, unddragelser på afgiftsområdet og skatteunddragelser på selskabsområdet. SKATs opgørelse af skattegabet udgør således en delmængde af det samlede skattegab, hvis omfang ikke kan opgøres præcist.

For det andet er der nogle styrings-/analysemæssige mangler ved den hidtidige opgørelse af skattegabet. Det kommer til udtryk på 2 måder:

- Opgørelsen af skattegabet sker efter en såkaldt nationalregnskabsmetode og med udgangspunkt i et glidende gennemsnit over 5 år med en tidsforskydning på 2 år. Opgørelsen af skattegabet er derfor mere velegnet til at beskrive en overordnet udvikling over en længere periode end til at udgøre en eksakt opgørelse af skattegabets størrelse fra år til år.
- SKAT opgør skattegabet som ét samlet mål for hele SKATs virksomhed. Det betyder, at SKATs mål ikke kan underopdeles på fx forskellige skattetyper eller på geografiske områder. Dermed er det ikke umiddelbart muligt at identificere, hvilke elementer skattegabet er sammensat af, herunder på hvilke områder skattegabet er størst.

26. SKATs generelle opfølgning tager udgangspunkt i målene i SKATs virksomhedsplan. Rigsrevisionen har gennemgået SKATs virksomhedsplan for 2011. Gennemgangen har vist, at SKAT fortrinsvist har opstillet succeskriterier, der er knyttet til resultater af kundeundersøgelser, dvs. undersøgelser, hvor borgere og virksomheder er blevet spurgt om deres holdning til SKAT og deres holdning til at betale skat. Der er fx tale om succeskriterier som: "I 2011 skal antallet af borgere, som mener, at SKATs vejledninger er til at forstå, være steget med 5 % i forhold til 2010" eller "I 2011 er flere virksomheder helt eller delvist enige i, at konsekvenserne ved at snyde i skat er alvorlige".

Skattegabet beregnes ud fra Danmarks Statistiks oplysninger om nationalregnskabet. Det er SKATs mål, at skattegabet højst må udgøre 2 % af bruttonationalproduktet (BNP). Frem til 2009 angav SKAT målet til at være 3,1 % af BNP.

I 2009 gennemførte Danmarks Statistik en datarevision, der betød, at målet blev ændret til 2 %. Ændringen dækker over en ændret opgørelsesmetode og dermed ikke over et reelt fald i skattegabet.

27. SKATs målsætninger vedrørende indsatsområdet indeholder 16 succeskriterier. Heraf vedrører 10 kriterier borgeres og virksomheders oplevelse af SKAT og deres syn på skattebetaling. 5 succeskriterier handler om aktiviteter, som SKAT vil gennemføre i tilknytning til indsatsprojekterne, fx gennemførelse af et vist antal effektmålinger og inddragelse af interessenter i indsatsprojekterne.

28. SKAT har imidlertid ikke i virksomhedsplanen opstillet succeskriterier, der handler om den faktiske regelefterlevelse.

29. Anvendelse af succeskriterier med fokus på borgeres og virksomheders oplevelse af SKAT og deres syn på skattebetaling bygger på en antagelse om, at regelefterlevelsen øges, hvis borgere og virksomheder har et positivt billede af SKAT og angiver, at de har en høj skattemoral. Der er således tale om indirekte mål i forhold til SKATs egentlige mål om at øge den faktiske regelefterlevelse.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at succeskriterierne vedrørende holdningen til SKAT og skattemoral ikke kan stå alene, når det skal vurderes, om SKAT lykkes med at øge den faktiske regelefterlevelse. SKAT mangler succeskriterier, der mere direkte måler borgeres og virksomheders faktiske adfærd i forhold til regelefterlevelsen, fx i form af mål om at reducere skattegabet eller antallet af fejl på udvalgte områder.

30. SKAT er i færd med at udvikle målet for skattegabet og nedbryde det i mål for SKATs daglige arbejde.

31. I erkendelse af, at det nuværende skattegabsmål har en lav styringsværdi, har SKAT iværksat et arbejde med at udvikle et nyt mål for skattegabet på finansloven. Det nye mål fremgår af regeringens fremsatte finanslovsforslag for 2012.

32. SKATs nye skattegabsmål vil – ud over skat på indkomster fra borgere og selvstændigt erhvervsdrivende – også omfatte moms, selskabsskatter for selskaber med under 250 ansatte og told. Det nye mål vil i første omfang ikke omfatte sort arbejde. SKAT vil benytte eksperterne estimerer over omfanget af sort arbejde baseret på spørgeskemaundersøgelser, som er gennemført med jævne mellemrum. Opgørelsen af skattegabet vedrørende sort arbejde vil blive føjet til skattegabet, men ikke nødvendigvis indgå som en del af finanslovsmålene.

Det tabte skatteprovenu vedrørende større selskaber, dvs. selskaber med over 250 ansatte, vil ligeledes ikke være dækket af målet for skattegabet.

33. Til forskel fra det nuværende skattegab, der var baseret på nationalregnskabstal, vil skattegabet efter den nye metode blive beregnet på baggrund af SKATs stikprøvekontroller af borgeres og virksomheders regelefterlevelse. Målingen af det nye skattegab vil kunne underopdeles på forskellige skattearter, fx indkomstskat, selskabsskat, moms og afgifter. Det vil derfor være muligt at se, hvordan skattegabet er sammensat, herunder på hvilke delområder skattegabet er størst. Målingen vil desuden blive opgjort separat for de enkelte år og ikke som et glidende gennemsnit. Målet vil dermed være mere velegnet til analyse- og styringsformål end det tidligere mål. Målet har en større dækningsgrad end det nuværende, men der vil også i det nye mål for skattegabet være væsentlige områder, herunder sort arbejde og skat fra store selskaber, som ikke indgår. SKAT har oplyst, at SKAT har fundet det mest hensigtsmæssigt at indlede implementeringen af det nye skattegabsmål successivt for at udnytte den øgede styringsværdi fremfor at vente, til det er muligt at implementere et fuldt dækkende mål.

34. SKAT har oplyst, at SKAT har en klar ambition om at etablere en målstyring, hvor der er sammenhæng mellem effektmål og delmål til styring af aktiviteterne. SKAT iværksatte derfor i 2008 – som supplement til udviklingen af det nye skattegab – et arbejde med at udvikle et nyt målstyringssystem, et såkaldt mål- og indikatorhierarki. Mål- og indikatorhierarkiet skal indeholde konkrete mål og succeskriterier for SKATs daglige arbejde. Målene og succeskriterierne skal hænge sammen med skattegabets. SKAT har foreløbigt med virksomhedsplanen for 2011 indledt operationaliseringen af målstyringen ved – på udvalgte områder – at koble de overordnede effektmål på finansloven til effektmål på projektniveau via mål og succeskriterier i virksomhedsplanen. Et mere udbygget mål- og indikatorhierarki kan ifølge SKAT tages i brug i 2012.

B. Udviklingen i skattegabets

35. Rigsrevisionens undersøgelse af udviklingen i skattegabets har vist følgende:

- SKAT har ikke levet op til det overordnede mål for SKATs arbejde (skattegabets), siden det blev indført i 2006. SKATs opgørelse af skattegabets vedrørende 2010 og 2011 viser dog en positiv tendens.

36. SKAT har siden 2006 haft som mål på finansloven, at skattegabets højst må udgøre 2 % af bruttonationalproduktet (BNP).

37. I tabel 2 sammenholdes SKATs mål for skattegabets med det faktiske skattegab.

Tabel 2. SKATs mål på finansloven for skattegabets og det faktiske skattegab (%)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Mål	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Resultat	2,0	2,6	2,9	3,0	2,8	2,3

Note: Skattegabets opgøres som et glidende gennemsnit over 5 år med en tidsforskydning på 2 år. Det betyder, at resultatet for 2011 allerede foreligger primo 2011, da det er baseret på Danmarks Statistiks seneste tal, som er for perioden 2005-2009.

Tabel 2 viser, at SKAT ikke har levet op til målet, siden det blev indført i 2006. De årlige forskelsbeløb, dvs. det seneste års tal, som er blevet tilføjet det glidende gennemsnit, har dog været faldende i en periode. Den faldende tendens er fra 2010 slået igennem i det 5-års-rulende gennemsnit og dermed i skattegabets.

38. SKAT har oplyst, at indsatsstrategien først blev fuldt implementeret i 2008, dvs. at det først fra og med indkomståret 2007 var muligt at se en effekt af indsatsstrategien på skattegabets. Målet for skattegabets på finansloven for 2009 indeholder altså ét indkomstår (2007), hvor indsatsstrategien har haft fuld effekt, målet på finansloven for 2010 indeholder 2 indkomstår (2007 og 2008), og målet på finansloven for 2011 indeholder 3 indkomstår (2007, 2008 og 2009). Det er altså først i 2013, at målet for skattegabets på finansloven indeholder 5 indkomstår, der er omfattet af indsatsstrategien. Vurderet på den baggrund er der således ifølge SKAT tegn på, at indsatsstrategien har virket. SKAT ønsker dog at understrege, at der er mange andre forhold end indsatsstrategien, fx de økonomiske konjunkturer, som påvirker skattegabets, og på kort sigt er det svært at sige noget om udviklingen i skattegabets.

C. Udviklingen i regelefterlevelsen

39. Rigsrevisionens undersøgelse af udviklingen i regelefterlevelsen har vist følgende:

- SKAT har opnået gode resultater på borgerområdet. SKATs målinger af borgernes regelefterlevelse i indkomstårene 2006 og 2008 har således vist en relativt høj og stigende regelefterlevelse. Andelen af fejl i borgernes selvangivelser er i perioden faldet fra 8 % til 6 %.
- SKATs resultater på virksomhedsområdet har ikke været tilfredsstillende. SKATs målinger viser en lav og faldende regelefterlevelse. Andelen af fejl blandt virksomhederne er således steget fra 42 % til 52 % fra indkomståret 2006 til indkomståret 2008. Samtidig er andelen af modspillere blandt virksomhederne steget fra 7 % i 2006 til 10 % i 2008. SKAT har dermed ikke på virksomhedsområdet levet op til intentionen om at gøre det vanskeligere for de skatteydere, der ønsker at snyde.
- Rigsrevisionen finder, at SKAT bør forbedre indsatsen på virksomhedsområdet, så regelefterlevelsen på området øges. SKAT finder, at udviklingen i regelefterlevelsen på virksomhedsområdet er utilfredsstillende, og SKAT vil iværksætte initiativer, der kan forbedre virksomhedernes regelefterlevelse.

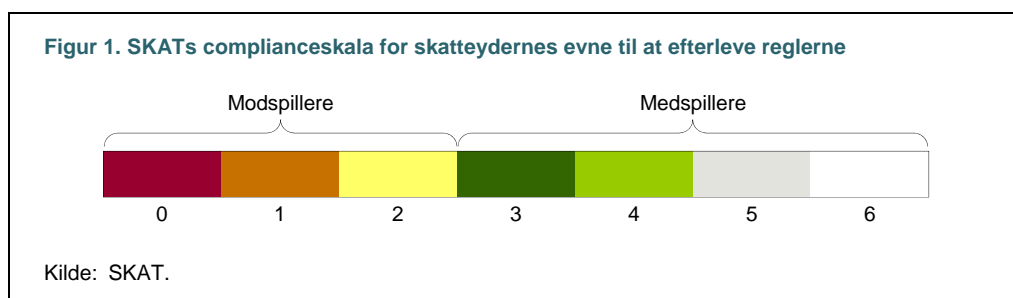
40. SKAT afsluttede i 2009 en systematisk kortlægning af danskernes evne til at selvangive korrekt vedrørende indkomståret 2006. Både omfanget af fejl og decideret snyd er belyst. Undersøgelsen bygger på stikprøvekontroller af i alt ca. 22.500 borgere og virksomheder i hele landet. Der blev udarbejdet 2 såkaldte compliance-rapporter – én for borgere og én for virksomheder. Rapporterne viser, i hvor høj grad borgere og virksomheder selvangiver korrekt. Det var SKATs hensigt, at undersøgelsen skulle give SKAT viden om:

- det samlede niveau for borgeres og virksomheders regelefterlevelse
- hvor fejl hyppigst opstår
- fejlenes økonomiske væsentlighed
- årsagerne til fejlene, herunder om det var en bevidst handling.

41. SKAT gennemførte i forbindelse med kortlægningen næsten 11.000 kontroller af borgere og 11.500 kontroller af virksomheder. Ved hver enkelt kontrol blev der foretaget en gennemgang af skatteyderens samlede forhold. Som hovedregel blev der afkrævet dokumentation for alle de oplysninger, som SKAT ikke selv lå inde med, og der blev aflagt besøg i de undersøgte virksomheder.

I hvert enkelt tilfælde, hvor der ikke var selvangivet korrekt, registrerede SKAT de forskellige typer af fejl, og den samlede ændring af beskatningsgrundlaget blev opgjort. Skatteyderne blev udvalgt, så kontrollerne gav et repræsentativt billede af regelefterlevelsen i hele landet.

SKAT vurderede desuden som led i hver enkelt kontrol, om der var tale om fejl, der skyldtes manglende evne/viden (medspillerfejl) eller manglende vilje hos skatteyderen (modspillerfejl). I forbindelse med vurderingen gav sagsbehandlere i SKAT en karakter for regelefterlevelsen ud fra en skala fra 0 til 6. Karaktererne 0-2 dækker over modspillerne, der bevidst angiver forkert, selv om de evner at gøre det rigtigt, mens karaktererne 3-6 omfatter medspillerne, der har viljen til at selvangive korrekt, men ikke evner det, jf. figur 1. Indplaceringen på skalaen skete efter et procesdiagram, så indplaceringen så vidt muligt skete ud fra en ensartet tilgang. På baggrund heraf beregnede SKAT en samlet compliancegrad for alle skatteydere.



Complianceskalaen

Til brug for indplaceringen af borgere og virksomheder gjorde SKAT brug af et procesdiagram, hvor sagsbehandleren skulle svare ja eller nej til en række spørgsmål, hvorefter borgeren/virksomheden fik en karakter mellem 0 og 6. Det vigtigste spørgsmål var, om sagsbehandleren vurderede, om fejlen var resultatet af en bevidst handling.

42. I 2010/2011 blev stikprøveundersøgelsen gentaget vedrørende indkomståret 2008.

43. Rigsrevisionen har sammenholdt hovedresultaterne fra de 2 undersøgelser for at vurdere, om der har været en positiv udvikling i regelefterlevelsen i perioden 2006-2008, som er den periode, hvor SKAT introducerede indsatsstrategien. De 2 undersøgelser er gennemført efter samme metode, og stikprøven vedrørende indkomståret 2006 kan dermed anvendes som nulpunktsmåling. Undersøgelserne er opdelt på henholdsvis borgere og virksomheder.

Borgere

44. Tabel 3 viser complianceundersøgelseens resultater for henholdsvis 2006 og 2008 opgjort som compliancegrad, fejlprocent og andel af modspillere. Tabellen viser tal på landsplan for borgere.

Tabel 3. Compliancegrad, fejlprocent og andel af modspillere for borgere i hele landet for indkomstårene 2006 og 2008

	2006	2008
Compliancegrad	5,75	5,82
Fejlprocent	8 %	6 %
Andel af modspillere	0,9 %	0,4 %

Note: Compliancegraden er beregnet som en samlet gennemsnitlig compliancegrad for alle borgere på en skala fra 0 til 6, hvor 6 er bedst. Fejlprocenten er udtryk for andelen af selvangivelser med fejl i. Fejlprocenten indeholder både fejl i skatteydernes favør og i SKATs favør. Andelen af modspillere viser, hvor stor en andel af borgere der bevidst snyder og derfor er blevet indplaceret mellem 0 og 2 på complianceskalaen.

Det fremgår af tabel 3, at compliancegraden for borgerne er steget fra 5,75 i 2006 til 5,82 i 2008. Det fremgår videre, at den gennemsnitlige fejlprocent vedrørende indkomståret 2006 var på 8 %, dvs. at der var fejl i ca. hver 12. selvangivelse. I 2008 var fejlprocenten faldet til 6 %, dvs. der var fejl i ca. hver 16. selvangivelse. Det fremgår endelig, at der var 0,9 % modspillere blandt borgerne i 2006. I 2008 var andelen af modspillere faldet til 0,4 %.

Der kan således konstateres en positiv udvikling i borgernes regelefterlevelse. Tabellen viser desuden, at der generelt er tale om, at regelefterlevelsen blandt borgerne befinder sig på et relativt højt niveau.

45. Selv om regelefterlevelsen er høj på borgerområdet, er der fortsat muligheder for at mindske skattegabet på området. Det fremgår således af compliancerapporten for borgere, at den manglende skatteindbetaling for borgere i 2006 udgjorde 5 mia. kr. (forhøjelser på 5,7 mia. kr. og nedsættelser på 700 mio. kr.). Modspillerne tegnede sig for ca. 1,2 mia. kr., svarende til ca. 25 % af de 5 mia. kr.

SKAT har analyseret fejltypene. Analysen viste, at også områder med en lav fejlprocent kan have stor økonomisk betydning. Tabel 4 viser en top 5-liste over de økonomisk set væsentligste områder set i forhold til den samlede manglende skattebetaling på borgerområdet.

Tabel 4. De 5 væsentligste områder – borgere

	Andel af den samlede manglende skatteangivelse
Personlig indkomst	46 %
Aktieindkomst	18 %
Ligningsmæssige fradrag	16 %
Kapitalindkomst	10 %
Fradrag i kapitalindkomst	5 %

Kilde: Compiancerapporten "Borgernes efterlevelse af skattereglerne – indkomståret 2006", SKAT.

Det fremgår af tabel 4, at kategorien "Personlig indkomst" tegnede sig for 46 %, dvs. næsten halvdelen af den samlede manglende skatteangivelse på området. Top 5-listen over de væsentligste områder dækkede 95 % af den samlede manglende skatteangivelse.

46. SKAT har oplyst, at SKAT vil fastholde den positive udvikling og arbejde for en øget regel efterlevelse på borgerområdet ved at forebygge fejl, fx ved hjælp af øget brug af indberetning fra tredjepart og fastlåsning af felter i TastSelv.

Virksomheder

47. Compliancegrad, fejlprocent og andel af modspillere for virksomheder fremgår af tabel 5.

Tabel 5. Compliancegrad, fejlprocent og andel af modspillere for virksomheder i hele landet for indkomstårene 2006 og 2008

	2006	2008
Compliancegrad	4,55	4,13
Fejlprocent	42 %	52 %
Andel af modspillere	7 %	10 %

Note: Compliancegraden er beregnet som en samlet gennemsnitlig compliancegrad for alle virksomheder på en skala fra 0 til 6, hvor 6 er bedst. Fejlprocenten er udtryk for andelen af virksomheder, der har begået én eller flere fejl i angivelsen af skat og moms. Fejlprocenten indeholder både fejl i skatteydernes favør og i SKATs favør. Andelen af modspillere viser, hvor stor en andel af virksomhederne der bevidst snyder og derfor er blevet indplaceret mellem 0 og 2 på compliance-skalaen.

Det fremgår af tabel 5, at compliancegraden for virksomhederne er faldet fra 4,55 i 2006 til 4,13 i 2008. Fejlprocenten er steget fra 42 % i 2006 til 52 % i 2008. Det fremgår videre, at andelen af modspillere blandt virksomhederne er steget fra 7 % i 2006 til 10 % i 2008. SKAT har dermed ikke i tilstrækkelig grad gjort det vanskeligt for de skatteydere, der ønsker at snyde.

Der kan således konstateres en negativ udvikling i virksomhedernes regelefterlevelse. Tabellen viser desuden, at regelefterlevelsen blandt virksomhederne generelt er på et væsentligt lavere niveau end blandt borgerne. I 2008 blev der således konstateret fejl i godt halvdelen af de kontrollerede virksomheder, og 10 % af virksomhederne må ifølge SKAT betegnes som modspillere.

48. Det fremgår af compliancerapporten for virksomheder vedrørende indkomståret 2006, at den manglende skatteangivelse for virksomheder var på 15,3 mia. kr. (forhøjelser på 17,2 mia. kr. og nedsættelser på 1,9 mia. kr.). 47 % af den manglende angivelse (7,2 mia. kr.) kan henføres til modspillere. Den manglende momsangivelse kan ifølge rapporten opgøres til 2 mia. kr.

Compliancerapporten indeholder en oversigt over, hvor virksomhederne typisk begår fejl. Top 5-listen over de økonomisk set væsentligste områder fremgår af tabel 6.

Tabel 6. De 5 væsentligste områder – virksomheder

	Andel af den samlede manglende skatteangivelse
Ikke-fradragsberettigede udgifter (private udgifter, udlodninger mv.) og ikke-selvangivne fradrag	23 %
Selvangivne afskrivninger	20 %
Skattepligtige indtægter, der ikke er selvangivet, og skattefrie indtægter, der er selvangivet	15 %
Fri telefon, fri bil, fri bolig, personalegoder, maskeret udlodning mv.	9 %
Manglende regnskab (taksationer), manglende bilagsmateriale, pligtmæssige oplysninger mv.	8 %

Kilde: Compliancerapporten "Virksomhedernes efterlevelse af skattereglerne – indkomståret 2006", SKAT.

Det fremgår af tabel 6, at de fleste fejl findes i kategorien "Ikke-fradragsberettigede udgifter (private udgifter, udlodninger mv.) og ikke-selvangivne fradrag". Denne kategori tegnede sig for ca. 23 % af den samlede manglende skatteangivelse. I alt udgjorde den manglende skatteangivelse i de 5 kategorier nævnt i tabellen 75 % af den samlede manglende angivelse på virksomhedsområdet.

49. SKAT finder udviklingen på virksomhedsområdet utilfredsstillende, og SKAT vil analysere tallene for regelefterlevelsen på området. Det er SKATs opfattelse, at den negative udvikling i regelefterlevelsen på virksomhedsområdet bl.a. kan tilskrives finanskrisen. Det er dog ifølge SKAT ikke muligt at isolere effekten af finanskrisen.

50. SKAT har videre oplyst, at SKAT over en årrække har anset virksomhedernes manglende regelefterlevelse som udslag af enten manglende vilje, evne eller kendskab til love og regler. SKATs syn på skatteyderadfærd er dog udvidet fra efteråret 2010, så SKATs opfattelse af skatteyderadfærd nu i højere grad læner sig op ad OECD's model for skatteyderadfærd, hvor ét af parametrene for manglende regelefterlevelse er det forhold, at skat er en omkostning for virksomhederne.

51. Set i det perspektiv er det ifølge SKAT sandsynligt, at en virksomheds faldende omsætning som følge af en finanskriser kan medføre, at virksomheden aktivt forsøger at reducere virksomhedens omkostningsniveau, herunder skatter og afgifter. SKATs complianceundersøgelser har ifølge SKAT vist indikationer herpå. Fx har undersøgelsen af selvstændigt erhvervsdrivende vist en stigning i såkaldte periodefejl vedrørende indtægter/avance. Tilsvarende har SKAT på momsområdet konstateret et større momsgab vedrørende for lidt angivet momstilsvær i forhold til bogføringen, dvs. en fejl, hvor virksomheden korrekt bogfører den skyldige moms, men i forbindelse med afregningen af den skyldige moms angiver et helt andet og mindre momsbeløb. Stigningen i denne fejltypen kan meget vel være begrundet i virksomhedernes faldende indtjening og faldende likviditet som følge af finanskrisen.

52. Rigsrevisionen finder det væsentligt, at SKAT analyserer årsagerne til udviklingen i regelefterlevelsen på virksomhedsområdet. Rigsrevisionen finder samtidig, at tallene viser, at SKAT bør forbedre indsatsen på området.

53. SKAT har oplyst, at en isoleret forøgelse af indsatsressourcerne vedrørende kontrol på virksomhedsområdet ikke vil have den ønskede effekt på skattegabet. Løsningen af problemstillingen på virksomhedsområdet kræver ifølge SKAT en bred vifte af forskelligartede indsatser. SKAT har bl.a. peget på lovændringer, bedre forebyggelse, bl.a. gennem vejledning, og en effektiv og konsekvent indsats. SKAT har som opfølgning på complianceundersøgelsen for 2006 nedsat en arbejdsgruppe, som skal komme med forslag til nye lovændringer på områder, hvor den hidtidige indsats ikke har vist sig tilstrækkelig. Arbejdsgruppens konkrete forslag er fortsat under overvejelse, og resultaterne heraf ventes præsenteret i 2011. SKAT vil desuden arbejde for at sikre øget regelefterlevelse ved at intensivere samarbejdsrelationerne med eksterne parter, fx revisorbranchen, så fejl forebygges eller løses så tidligt som muligt. Herudover vil SKAT gennem projektet "Intelligent og Tillidsbaseret TastSelv for selvstændigt erhvervsdrivende" forsøge at forbedre datakvaliteten af de indberettede selvangivelser.

D. Indsatsprojekternes andel af de samlede skatteindtægter

54. Rigsrevisionens undersøgelse af de samlede indtægter fra skatter og afgifter har vist følgende:

- SKAT vurderer resultaterne i de enkelte projekter, men foretager ikke systematiske opgørelser af, hvor stor en andel af de samlede skatteindtægter der stammer fra SKATs indsatsaktiviteter. Det betyder, at det ikke er muligt at vurdere, om der er den rigtige sammenhæng mellem de årsværk, der anvendes til de forskellige indsatsaktiviteter, og de indtægter, som disse aktiviteter fører til. Rigsrevisionen finder, at SKAT – som et supplement til SKATs langsigtede effektmål – bør følge dette, da det har betydning for SKATs vurdering af, i hvilket omfang de forskellige virkemidler i indsatsen betaler sig. SKAT vil arbejde med dette som en del af udviklingen af det nye målstyringskoncept. SKAT finder dog, at deciderede reguleringsmål ikke nødvendigvis skal være en del af det fremtidige målstyringskoncept.

55. Tabel 7 viser udviklingen i statens samlede indtægter fra skatter og afgifter i perioden 2007-2010.

Tabel 7. Samlede indtægter fra skatter og afgifter i perioden 2007-2010 (Mia. kr.)

	2007	2008	2009	2010 ¹⁾
Indirekte skatter (bl.a. moms og punktafgifter)	300,5	298,5	279,2	292,9
Direkte skatter (bl.a. kildeskat, selskabsskat og arbejdsmarkedsbidrag)	506,7	515,1	496,7	519,1
Obligatoriske bidrag til sociale ordninger (a-kasse-bidrag, efterlønsbidrag og fleksydelsesbidrag)	16,8	16,8	16,4	17,7
Kapitalskatter	3,9	4,8	3,7	3,5
Told og importafgifter	3,7	3,8	3,0	3,2
Skatter og afgifter i alt	831,6	839,0	799,0	836,4

¹⁾ Tallene for 2010 er baseret på Finansministeriets skøn.

Kilde: SKATs årsrapport 2010 – gengivelse fra "Økonomisk Redegørelse", Finansministeriet, december 2010.
Tal for 2007-2009 bygger på tal fra Danmarks Statistik.

Tabel 7 viser, at statens indtægter i 2007 og 2008 var på henholdsvis 831,6 mia. kr. og 839 mia. kr. I 2009 faldt indtægterne til 799 mia. kr. Tallet for 2010 er foreløbigt, men her forventes staten at få indtægter fra skatter og afgifter på 836,4 mia. kr.

En række faktorer påvirker udviklingen i indtægterne fra skatter og afgifter. SKATs indsats har betydning, men indtægternes størrelse påvirkes samtidig af flere forhold, som er uden for SKATs indflydelse. Det drejer sig fx om skattelovgivning, skattetrykket og konjunkturerne.

56. SKAT anvender godt 2.000 årsværk til indsatsaktiviteterne. SKAT foretager ikke systematiske opgørelser af, hvor stor en andel af de samlede indtægter der stammer fra SKATs indsatsaktiviteter. Det betyder, at det ikke er muligt at vurdere sammenhængen mellem de årsværk, der anvendes til de forskellige indsatsaktiviteter, og de indtægter, som disse aktiviteter fører til, dvs. om der anvendes de rigtige redskaber, så årsværkene bliver anvendt på en omkostningseffektiv måde.

57. SKATs opfølgning på indsatsområdet sker med udgangspunkt i de 2 overordnede effektmål: skattegabet og regelefterlevelsen. Målingen på disse 2 områder gør det muligt for SKAT at følge udviklingen på langt sigt. Rigsrevisionen finder, at SKAT – som et supplement til SKATs langsigtede effektmål – bør følge op på, i hvilket omfang SKATs indsatsaktiviteter bidrager til de samlede indtægter, da dette på kort sigt har betydning for SKATs prioriteringer på indsatsområdet og for SKATs vurdering af, i hvilket omfang de forskellige virkemidler i indsatsen betaler sig.

58. SKAT har oplyst, at det kan være vanskeligt præcist at opgøre de provenueæssige resultater, som projekterne fører til. Det skyldes, at der både er tale om effekter fra forebyggende aktiviteter og indtægter fra kontroller. SKAT har samtidig oplyst, at SKAT vil arbejde med dette som en del af udviklingen af mål- og indikatorhierarkiet. SKAT finder dog, at deciderede reguleringsmål ikke nødvendigvis skal være en del af det fremtidige målstyringskoncept.

IV. SKATs valg og gennemførelse af indsatsprojekter

SKAT iværksætter indsatsprojekter på risikoområder med lav regelefterlevelse efter systematiske analyser.

SKAT har på nogle områder opnået gode resultater. Det er særligt sket, hvor SKAT har begrænset skatteydernes mulighed for at begå fejl.

SKATs indsatsprojekter har imidlertid ikke i alle tilfælde ført til de ønskede resultater i form af øget regelefterlevelse. SKAT har ikke haft specifik viden om årsagen til den manglende regelefterlevelse på de enkelte områder, men har tilrettelagt de enkelte projekter ud fra SKATs generelle viden om, at hovedparten af skatteyderne er medspillere. Rigsrevisionen finder, at medspillertilgangen har ført til, at SKAT i nogle tilfælde har anvendt vejledning som redskab, uden at dette har været funderet i analyser af målgruppen.

Rigsrevisionen finder, at SKAT generelt nøje bør analysere årsagerne til, at der begås fejl, så SKAT kan benytte de rette redskaber over for både medspillere og modspillere i projekterne.

A. SKATs valg af indsatsprojekter

59. Rigsrevisionens undersøgelse af SKATs valg af indsatsprojekter har vist følgende:

- SKATs planlægning og valg af indsatsprojekter sker på baggrund af systematiske risikoanalyser. Analyserne skaber grundlaget for, at SKAT kan rette indsatsen mod de områder, hvor der er størst behov. SKAT sikrer desuden, at projekterne over tid dækker de væsentligste områder. SKAT udvælger projekter på områder (fx brancher), hvor der typisk findes fejl.

60. I beretning nr. 3/2008 om SKATs indsatsstrategi foretog Rigsrevisionen en gennemgang af den risikobaserede indsatsmodel. Det var Rigsrevisionens vurdering, at planlægningen af de landsdækkende projekter i 2008 var gennemført efter en systematisk og ensartet metode til identifikation af risici. Dette styrkede mulighederne for at identificere og prioritere de mest risikofyldte områder i overensstemmelse med OECD's anbefalinger. Indsatsprojekterne blev udarbejdet efter en skabelon, hvilket fungerede hensigtsmæssigt, da den indeholdt en række krav, der muliggjorde en systematisk planlægning og opfølgning på indsatsen.

Denne undersøgelse indeholder ikke en udtømmende gennemgang af SKATs planlægningsproces, men har fortrinsvist fokus på ændringer i forhold til den tidligere undersøgelse.

61. Rigsrevisionens nye gennemgang har vist, at planlægningen af SKATs indsatser fortsat er bygget op med den risikobaserede indsatsmodel som fundament. Planlægningsprocessen er således i lighed med tidligere gennemført efter en systematisk og ensartet metode til identifikation af risici. SKAT foretager regelmæssigt en risikoanalyse, der indebærer en generel overvågning og opdatering af risikoområder samt inddragelse af erfaringer fra gennemførte projekter, erfarne medarbejdere og complianceundersøgelser.

62. SKATs landsdækkende indsatsprojekter i 2011 fremgår af SKATs Indsatsplan 2011. Det fremgår af indsatsplanen, at alle indsatsprojekter er udvalgt på baggrund af en risikovurdering. Ifølge indsatsplanen er de landsdækkende projekter fremkommet ved hjælp af en systematisk risikoanalyse baseret på væsentlighed i forhold til skattegabet i bred forstand og i forhold til barrierer for indsats som følge af lovgivning mv. I indsatsplanen oplyses det endvidere, at den finansielle krise og heraf følgende konsekvenser for borgere og virksomheder også har indgået ved udvælgelsen af indsatsprojekterne.

63. I tabel 8 er antallet af indsatsprojekter på henholdsvis borgerområdet og virksomhedsområdet vist. Tabellen viser endvidere det planlagte årsværksforbrug på henholdsvis borgerrettede og virksomhedsrettede projekter i 2011.

SKAT anvendte 2.149 årsværk på indsatsområdet i 2010. Det svarer til 27 % af SKATs samlede årsværksforbrug.

Tabel 8. Antal indsatsprojekter og planlagt resurseforbrug fordelt på borgere og virksomheder i 2011

Borgere	Virksomheder
9 projekter (20 %)	37 projekter (80 %)
Planlagt årsværksforbrug: 134,5 (19 %)	Planlagt årsværksforbrug: 562 (81 %)

Note: SKAT anvendte 2.149 årsværk på indsatsområdet i 2010. Det budgetterede antal årsværk på 696,5 (134,5 + 562) kan umiddelbart forekomme som et ret lavt tal. Det bemærkes dog, at SKAT ud over de angivne resurser også anvender resurser til øvrige indsatsaktiviteter, herunder igangværende landsdækkende projekter, regionale projekter og de 3 specialiserede enheder Told, Økokrim og Center for Store Selskaber. Hertil kommer indsatsarbejde af mere generel karakter i form af landsdækkende planlægning, arbejde i risikokomiteer mv. Det planlagte årsværksforbrug er inkl. ekstra resurser afsat på finansloven for 2011.

Kilde: SKAT.

Det fremgår af tabel 8, at der på borgerområdet er 9 indsatsprojekter, mens der på virksomhedsområdet er 37 projekter, svarende til 80 % af indsatsprojekterne i 2011. Endvidere planlægges 81 % af resurserne anvendt til virksomhedsrelaterede projekter. SKATs prioritering af indsatsprojekter afspejler dermed resultaterne fra complianceundersøgelsen, hvor skattegabet var større for virksomhederne end for borgerne.

64. Rigsrevisionen har sammenholdt resultaterne om de væsentligste fejltypen fra compliance-rapporterne med de udvalgte projekter i Indsatsplan 2010 og Indsatsplan 2011. Complianceundersøgelsen for borgere viste, at der var store reguleringer vedrørende personlig indkomst. Dette er afspejlet i Indsatsplan 2010 og Indsatsplan 2011, idet der i begge år er igangsat projekter vedrørende differencer på selvangivelsen. Endvidere er der også igangsat projekter vedrørende aktieindkomst i begge år.

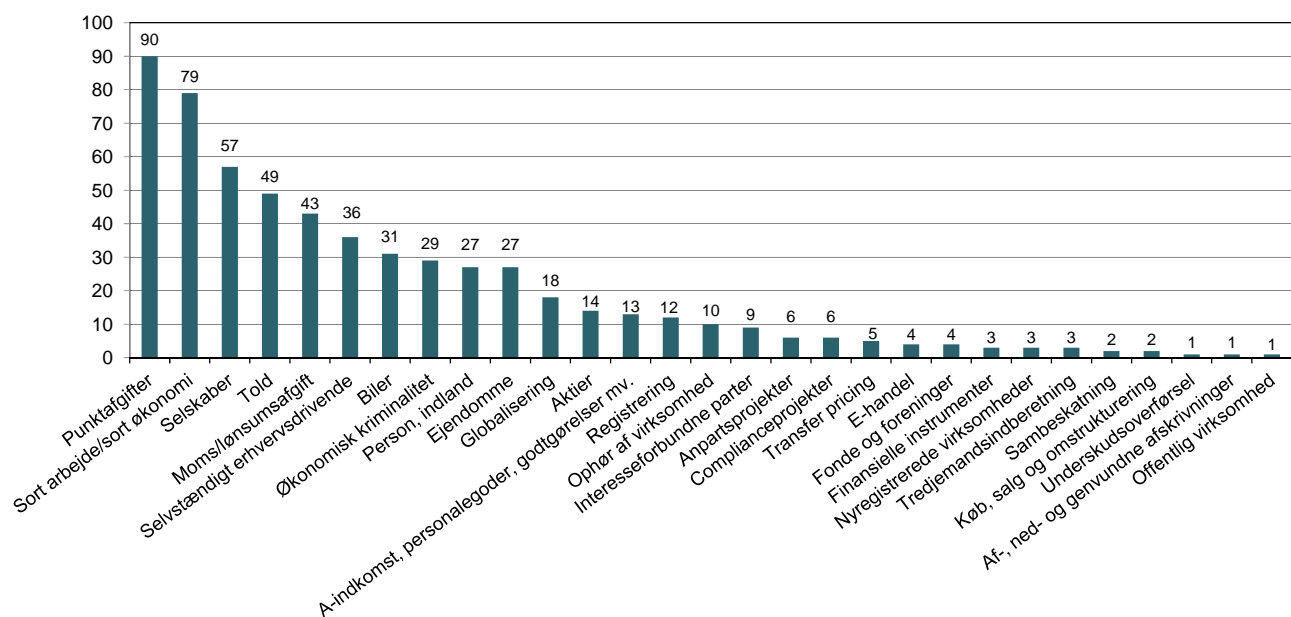
65. På virksomhedsområdet er det ikke umiddelbart muligt at genfinde resultaterne fra complianceundersøgelserne i de konkrete projekter i Indsatsplan 2010 og Indsatsplan 2011, da projekterne er opdelt på en anden måde end kategorierne i complianceundersøgelserne. SKAT har oplyst, at hovedreglen er, at indsatsprojekterne på virksomhedsområdet både tager højde for hyppigst forekommende fejl i forhold til complianceundersøgelserne og de identificerede risici i risikomodellen. Kun enkelte projekter tager således alene udgangspunkt i complianceundersøgelserne, men undersøgelserne indgår som et væsentligt bidrag til risikovurderingerne.

På finansloven for 2011 blev der afsat et midlertidigt løft af SKATs personale-ramme, som skal anvendes til særligt prioriterede emner, bl.a. 230 årsværk til bekæmpelse af sort arbejde, socialt bedrageri, grænseoverskridende kriminalitet og snyd samt 100 årsværk til øget fokus på multinationale selskaber mv.

Rigsrevisionen har gennemgået baggrundsmaterialet for den konkrete udvælgelse af indsatsprojekter på borgerområdet og virksomhedsområdet i 2011. Gennemgangen har vist, at SKAT har igangsat eller vil igangsætte de projekter, som ud fra risikomodellen vurderes at være de væsentligste. Derudover har SKAT også iværksat projekter på områder, der er prioriteret i forbindelse med forhandlingerne om finansloven for 2011.

66. SKAT har opdelt indsatserne i temaer. SKAT opererer med i alt 29 indsats temaer, der dækker borgere, virksomheder, store selskaber, told og økonomisk kriminalitet. Rigsrevisionen har undersøgt, i hvilket omfang SKAT dækker alle indsats temaer i projekterne. Siden 1. januar 2009 har SKAT igangsat 585 projekter. I figur 2 vises de 29 indsats temaer og antallet af indsatsprojekter igangsat under hvert tema i perioden 1. januar 2009 – juni 2011.

Figur 2. SKATs indsatsprojekter fordelt på temaer i perioden 1. januar 2009 – juni 2011 (Antal)



Kilde: SKATs projektdatabase IPlan.

Figur 2 viser, at SKAT har igangsat indsatsprojekter på alle 29 eksisterende indsats temaer. Punktafgifter er det tema, hvor der er igangsat flest projekter siden 2009. Punktafgifter har ikke været en del af complianceundersøgelsen, men er økonomisk set et meget væsentligt område med et samlet provenu på ca. 100 mia. kr.

Fordelingen af indsatsprojekter på temaerne har været meget spredt. I de 5 bedst dækkede indsats temaer har der været igangsat 318 projekter, svarende til ca. 55 % af alle projekter i perioden. På de 10 indsats temaer med færrest projekter er der kun igangsat 24 projekter, svarende til ca. 4 % af det samlede antal projekter.

67. SKAT udvælger projekter over for både medspillere og modspillere. Projekterne rettet mod modspillere som hovedmålgruppe gennemføres under temaet "Sort arbejde/sort økonomi" (Fairplay) og under den særlige organisatoriske enhed Økokrim. SKAT iværksætter desuden en række projekter rettet mod medspillere. En væsentlig årsag hertil er ifølge SKAT, at SKATs complianceundersøgelser viser, at andelen af skattegabet, der kan henføres til denne gruppe, er større end blandt modspillere. På borgerområdet kan 75 % af skattegabet henføres til medspillere. På virksomhedsområdet kan 53 % af skattegabet henføres til medspillere.

B. SKATs gennemførelse af indsatsprojekter

68. Rigsrevisionens undersøgelse af SKATs gennemførelse af indsatsprojekterne har vist:

- SKATs indsatsprojekter har direkte eller indirekte til formål, at flere skatteydere skal følge reglerne. SKAT har som hovedregel opstillet målbare succeskriterier for projekterne.
- SKAT har typisk tilrettelagt indsatsprojekterne ud fra en medspillertilgang. Tilgangen bygger på SKATs complianceundersøgelser af adfærden blandt tilfældigt udvalgte skatteydere. Complianceundersøgelserne viser, at langt hovedparten af skatteyderne er medspillere, og at mere end halvdelen af skattegabet kan tilskrives fejl begået af medspillere. Det er Rigsrevisionens vurdering, at medspillertilgangen ikke i alle tilfælde er velbegrunderet, da indsatsprojekterne er gennemført på særlige risikoområder med lav regel-efterlevelse og ikke blandt tilfældigt udvalgte skatteydere.
- I overensstemmelse med medspillertilgangen har SKAT primært anvendt vejledning som virkemiddel i projekterne, idet det er SKATs vurdering, at fejl i skatteangivelserne især skyldes, at reglerne er komplicerede, eller at skatteyderne mangler kendskab til reglerne. For at teste, om vejledningen har ført til færre fejl, har SKAT i flere tilfælde anvendt stikprøvekontroller. Det er Rigsrevisionens vurdering, at SKAT ikke har haft tilstrækkelig specifik viden om skatteydernes adfærd i det enkelte projekt, og at SKAT ikke i tilstrækkelig grad har fulgt SKATs projektskabelon, der angiver, at det ved tilrettelæggelsen af projekterne nøje bør analyseres, hvordan målgruppen er sammensat. Det har betydet, at SKAT i nogle tilfælde har anvendt vejledning, uden at dette har været funderet i analyser af målgruppen, og SKAT har derfor ikke opnået de ønskede resultater i forhold til regelefterlevelsen. SKAT har oplyst, at SKAT har draget nytte af erfaringerne fra projekterne og iværksat en fornyet og mere målrettet indsats på områder, hvor vejledning ikke har virket i første omgang.
- Rigsrevisionen finder, at SKAT generelt nøje bør analysere årsagerne til, at der begås fejl, så SKAT kan benytte de rette redskaber over for både medspillere og modspillere. SKAT er enig og har oplyst, at SKAT i 2010 besluttede at anvende pilotprojekter hyppigere, før der igangsættes større landsdækkende projekter. Pilotprojekterne skal indeholde dybere analyser af, hvilke virkemidler der virker bedst og samtidig er omkostningseffektive.
- SKAT har opnået gode resultater ved at forebygge fejl. Dette er dog særligt sket, hvor SKAT har begrænset muligheden for at begå fejl, fx ved hjælp af øget brug af indberetning fra tredjepart og fastlåsning af felter i TastSelv.
- SKAT har samlet op på erfaringerne om virkemidlerne i alle projekter. SKAT har i flere projekter anvendt effektmålinger for at afprøve forskellige virkemidler. Erfaringerne fra projekterne er inddraget i SKATs arbejde med at målrette indsatsen.

69. Rigsrevisionen har gennemgået 8 afsluttede indsatsprojekter. De gennemgåede projekter er alle iværksat i 2009. Der er tale om følgende 8 projekter:

- "Privat benyttelse af gulpladebiler" (virksomhed)
- "Moms – virksomheder med delvis fradragsret" (virksomhed)
- "Køb af byggedel i udlandet" (virksomhed)
- "Lønmodtagere med differencer på selvangivelsen" (borger)
- "Shorting af aktier" (borger)
- "Udenlandsk arbejdskraft" (virksomhed)
- "Bygge- og anlægsvirksomhed" (virksomhed)
- "Salg af en- og tofamiliehuse, grunde mv." (borger).

Projektskabelon for indsatsprojekter

- Titel
- Risiko
- Formål
- Målgruppe
- Succeskriterier
- Forløb
- Måling
- Kommunikation
- Resurser
- Afrapportering/evaluering.

70. Der er gennemgået 4 landsdækkende og 4 regionale projekter. Der er både tale om relativt store projekter med et resurseforbrug på op til 40 årsværk og mindre projekter, der er gennemført med 0,5 årsværk.

71. SKAT gennemfører projekterne med udgangspunkt i en projektskabelon og en projektvejledning, der fastlægger kravene til projektførelsen.

Projekternes succeskriterier

72. Det fremgår af SKATs projektvejledning, at der skal opstilles succeskriterier for alle projekter. SKAT lægger vægt på, at succeskriterierne er i overensstemmelse med SKATs mission, så de tydeligt angiver, hvilken påvirkning af regelefterlevelsen projektet skal føre til.

73. Det fremgår af SKATs projektvejledning, at formålet med projekterne primært er at udføre selve indsatsen på området, dvs. opnå en øget regelefterlevelse på et givent område.

Projekterne har samtidig det sekundære formål at afdække viden om adfærden og problemerne på et område, så SKAT kan analysere, hvordan indsatsen på området fremover skal tilrettelægges.

74. Indsatsprojekternes formål og succeskriterier fremgår af tabel 9.

Tabel 9. Formål og succeskriterier for de 8 udvalgte projekter

Projekt	Formål	Succeskriterium
Privat benyttelse af gulpladebiler	Indsatsen skal sikre, at flere gulpladebiler indregistreres og anvendes efter reglerne.	<ul style="list-style-type: none"> • Antallet af gulpladebiler registreret til privat brug er steget i forhold til en tidligere måling. • Der er en lavere fejlprocent end ved en tidligere måling.
Moms – virksomheder med delvis fradragsret	Indsatsen er rettet mod virksomheder, der har momsfrie indtægter, men som ikke betaler lønsumsafgift.	<ul style="list-style-type: none"> • Antallet af virksomheder, der er registreret til lønsumsafgift, er steget med 10 %. • Der er maksimalt fejl i 25 % af virksomhederne, der udtages til stikprøvekontrol.
Køb af byggedelser i udlandet	Indsatsen skal afdække, om danske købere af byggedelser i udlandet afregner dansk moms af ydelserne.	<ul style="list-style-type: none"> • Stikprøvekontroller viser, at 50 % eller mere overholder reglerne.
Lønmodtagere med differencer på selvangivelsen	Indsatsen er rettet mod borgere, der angiver forkerte beløb i selvangivelsesfelter, hvor SKAT har fået oplysninger fra tredjepart.	<ul style="list-style-type: none"> • Antallet af differencesager er faldet med 10 %. • Der er fejl i mindre end 50 % af differencesagerne, der udtages til behandling.
Shorting af aktier	Indsatsen skal afdække, om personer, der benytter sig af handelsformen shorting, selvangiver korrekt.	<ul style="list-style-type: none"> • Afklaring af, hvilke regler der gælder på området. • At fastslå handelsformens omfang. • At undersøge, om reglerne overholdes.
Udenlandsk arbejdskraft	Indsatsen skal imødegå, at personer, der arbejder i Danmark, men bor i udlandet, indberetter for store fradrag.	<ul style="list-style-type: none"> • At skatteyderne overholder reglerne.
Bygge- og anlægsvirksomhed	Indsatsen er rettet mod nyregistrerede bygge- og anlægsvirksomheders overholdelse af skatte- og momsreglerne.	<ul style="list-style-type: none"> • En stikprøvekontrol viser, at virksomheder, der har modtaget et vejledningsbrev fra SKAT, er mere regelfølgende end gennemsnittet af virksomhederne (i alle brancher).
Salg af en- og tofamiliehuse, grunde mv.	Indsatsen skal sikre, at private sælgere af ejendomme (de ikke har beboet) mv. selvangiver en eventuel fortjeneste korrekt.	<ul style="list-style-type: none"> • At 80 %, der har modtaget et vejledningsbrev, er tilfredse med det. • Antallet af fejl blandt dem, der har fået vejledning, er 25 % lavere end blandt dem, der ikke har fået vejledning.

Note: I nogle af projekterne er der gengivet et udvalg af succeskriterierne.

Rigsrevisionens gennemgang af de 8 projekters succeskriterier har vist, at succeskriterierne som hovedregel er målbare.

75. Projekterne har direkte eller indirekte haft til formål at få flere skatteydere til at følge reglerne. Det kommer for det første til udtryk ved, at SKAT gennemfører projekter med succeskriterier, der har et forebyggende sigte. Det drejer sig fx om, at SKAT ved hjælp af vejledning vil få flere borgere eller virksomheder til at være korrekt registreret, så der sker en korrekt betaling fra start. SKATs projekt "Moms – virksomheder med delvis fradragsret" er et eksempel på dette. I projektet vejledte SKAT virksomheder i udvalgte brancher om reglerne om delvis fradragsret på momsområdet og om reglerne om lønsumsafgift. SKAT havde bl.a. et succeskriterium om, at projektet var en succes, hvis det førte til, at der skete en stigning på 10 % i virksomheder, der var registreret til at betale lønsumsafgift.

For det andet kommer det til udtryk ved, at SKAT har projekter, hvor SKAT betragter det som en succes, hvis andelen af fejl fundet ved kontroller er lav eller faldende. Det er fx sket i SKATs projekt "Køb af byggeydelse i udlandet", hvor SKAT gennemførte et projekt med vejledning om reglerne om køb af udenlandske byggeydelser – efterfulgt af stikprøvekontroller. SKAT angav som ét af succeskriterierne, at det var en succes, hvis fejlprocenten var lavere end 50 %.

76. Endelig kan der være tale om, at SKAT gennemfører projekter, der indirekte skal bidrage til øget regelefterlevelse. Der vil være tale om projekter, hvor succeskriterier tager sigte på at opnå øget kendskab til et område og problemernes omfang på området. Projekterne vil dermed kunne danne grundlag for, at SKAT ved en senere indsats på området vil kunne målrette indsatsen. Det har fx været anvendt i SKATs projekt "Shorting af aktier". Shorting er en særlig handelsform med lånte aktier. Handelsformen kan være attraktiv, når aktiemarkedet forventes at falde. SKAT gennemførte et projekt for at afdække området og de skattemæssige problemstillinger knyttet hertil. SKAT forsøgte bl.a. at fastslå omfanget af handelsformen, og om personer, der shorter, selvangiver korrekt.

Virkemidler i projekterne

77. Formålet med SKATs indsatser er at få en målgruppe af borgere eller virksomheder til at ændre adfærd, så de i højere grad følger reglerne. For at SKAT kan påvirke adfærden, er det afgørende, at SKAT får skabt et klart billede af, hvem der tilhører målgruppen, og hvad der er årsagen til, at målgruppen ikke betaler de korrekte skatter og afgifter.

SKATs projektskabelon angiver derfor, at det ved tilrettelæggelsen af projekterne nøje bør analyseres, hvordan målgruppen er sammensat. Spørgsmålet er bl.a., i hvilken grad målgruppen består af medspillere, hvis adfærd kan påvirkes med vejledning og god service, eller om der snarere er tale om modspillere, der fortrinsvist kan påvirkes med intensiv kontrol og sanktioner.

78. Rigsrevisionens gennemgang har vist, at SKAT i alle 8 projekter har beskrevet området og angivet en målgruppe. Projekternes målgruppe, virkemidler og resultater fremgår af tabel 10.

Tabel 10. Projekternes målgruppe, virkemidler og resultater

Projekt og årsværksforbrug	Målgruppe	Virkemidler	Øget regel- efterlevelse	Økonomisk resultat	SKATs vurdering af virkemidlerne
Privat benyttelse af gulpladebiler (16 årsværk)	Medspillere	Vejledning og stikprøvekontroller	Ja	48 mio. kr. (over 3 år) og ca. 150 mio. kr. årligt fremover i privatbenyttelsesafgifter	Vejledning har – sammen med andre forhold, fx ny lovgivning – haft en positiv effekt på regel-efterlevelsen.
Moms – virksomheder med delvis fradragsret (20 årsværk)	Medspillere	Vejledning og stikprøvekontroller	Nej	10,7 mio. kr.	Vejledning har haft ringe effekt.
Køb af byggeydelse i udlandet (2,7 årsværk)	Medspillere	Vejledning og stikprøvekontroller	Ja	Uoplyst	Vejledning har tilsyneladende virket.
Lønmodtagere med differencer på selvangivelsen (39,25 årsværk)	Både medspillere og modspillere	Kontrol	Ja	76 mio. kr. og ca. 800 mio. kr. årligt fremover i forebyggende virkning	SKAT fandt efter 2 omgange med kontroller fortsat mange fejl, men projektet har ført til en fastlåsning af felter i Tast-Selv, hvilket har ført til øget regel-efterlevelse.
Shorting af aktier (1,8 årsværk)	Ikke angivet, om det er medspillere eller modspillere	Direkte kontakt til målgruppen, vejledning og kontrol	Ja, men næppe på langt sigt	9,5 mio. kr.	Indsatsen har virket, men der er også fremover behov for direkte kontakt til målgruppen.
Udenlandsk arbejdskraft (0,5 årsværk)	Ikke angivet, om det er medspillere eller modspillere	Kontrol	Ja, men næppe på langt sigt	14 mio. kr.	Kontrollen har virket, men der er efter kontrollerne fortsat mange, der begår fejl.
Bygge- og anlægsvirksomhed (2,6 årsværk)	Primært medspillere	Vejledning og stikprøvekontroller	Nej	1,1 mio. kr.	Vejledning har ikke virket. Der er behov for personlig kontakt/kontrol.
Salg af en- og tofamilieshuse, grunde mv. (4 årsværk)	Medspillere	Vejledning, stikprøvekontroller og pressemeddelelse	Nej	27 mio. kr.	Vejledning har haft begrænset effekt.

Note: Det økonomiske resultat er – hvor andet ikke fremgår – opgjort som indkomstforhøjelse, dvs. før skat.

Tabel 10 viser, at SKAT som hovedregel har lagt op til, at projekterne skal rettes mod medspillere. Medspillertilgangen indebærer, at SKAT tilrettelægger indsatsen ud fra, at de relativt mange fejl på områderne især skyldes komplicerede regler eller manglende kendskab til reglerne. Det primære virkemiddel har som konsekvens heraf været vejledning. For at teste, om vejledningen har ført til færre fejl, har SKAT i flere tilfælde anvendt stikprøvekontroller.

79. SKAT har oplyst, at medspillertilgangen skal ses i lyset af, at SKATs indsats med udgangspunkt i indsatsstrategien er tillidsbaseret. SKAT baserer sin tilgang til skatteyderne på complianceundersøgelserne. Complianceundersøgelserne har givet SKAT viden om, at langt hovedparten af alle skatteydere – både blandt borgere og virksomheder – er medspillere. Complianceundersøgelserne er gennemført blandt tilfældigt udvalgte skatteydere og viser det generelle billede af skatteyderadfærden. SKAT har ikke i forbindelse med complianceundersøgelserne undersøgt fordelingen af medspillere og modspillere på specifikke problemområder eller brancher. SKAT har oplyst, at SKAT finder det naturligt at anvende den generelle viden fra complianceundersøgelserne som grundlag for en given indsats, hvis SKAT ikke er i besiddelse af specifik viden om bestemte områder, brancher mv.

80. Rigsrevisionens gennemgang har vist, at complianceundersøgelserne ikke indeholder oplysninger om, hvor mange medspillere og modspillere der er på et givent område. Complianceundersøgelserne kan derfor alene give SKAT generel viden om fordelingen af medspillere og modspillere i befolkningen, men kan ikke danne grundlag for SKATs udvælgelse af, hvilke virkemidler der må forventes at give de bedste resultater på de specifikke områder. Rigsrevisionens undersøgelse har samtidig vist, at der ikke foreligger øvrige analyser med begrundelser for SKATs forventning om baggrunden for, at målgruppen på det konkrete udvalgte område vurderes at være medspillere. SKAT har dermed ikke haft specifik viden om fordelingen af medspillere og modspillere forud for iværksættelsen af det enkelte projekt.

SKAT har oplyst, at idéen med at belyse sammenhængen mellem compliancegraderne og fejltypemønstret er oplagt og allerede har været overvejet. Der er forskellige metodiske grunde til, at SKAT endnu ikke har gennemført en sådan analyse. Derudover har SKAT oplyst, at SKAT med complianceundersøgelserne har fået et meget nuanceret billede af, hvilke fejltyper der er de hyppigst forekommende, og hvor store disse fejl typisk er.

Dette grundlag er anvendt som et meget betydende input til prioriteringen af indsatser i SKATs risikokomitéer. I disse komitéer sidder medarbejdere fra hele landet med høje faglige kompetencer. Medarbejderne er ifølge SKAT i stand til at koble oplysninger fra det praktiske arbejde med data fra complianceundersøgelserne.

81. Rigsrevisionens gennemgang har vist, at SKAT typisk har iværksat indsatsen med udgangspunkt i 2 faser. En fase 1 i form af en vejledningsindsats efterfulgt af fase 2 med et antal stikprøvekontroller. Dette design er anvendt i 6 ud af de 8 projekter. Vejledningsindsatsen er en kombination af generel vejledning, fx på SKATs hjemmeside eller i avisannoncer, og målrettet vejledning udsendt direkte til målgruppen.

SKAT har også benyttet andre virkemidler, fx pressemeddelelser og kontakt til forskellige interessenter, fx rådgivere. I 7 ud af de 8 projekter har SKAT anvendt flere virkemidler.

82. SKAT har desuden i alle projekter analyseret, om de anvendte virkemidler har haft den ønskede effekt. SKAT har her konkluderet, at der er en øget regelefterlevelse i 5 projekter, mens der i 3 projekter ikke umiddelbart er konstateret en bedre regelefterlevelse. SKAT har i disse 3 projekter konkluderet, at vejledning har haft begrænset eller ingen effekt.

83. I 2 projekter har SKAT konkluderet, at vejledning – sammen med bl.a. ændret lovgivning – har haft en positiv effekt i forhold til regelefterlevelsen.

84. Gennemgangen har vist, at vejledning har haft begrænset effekt på områder, hvor SKAT forventede, at der fortrinsvist var tale om medspillere – også selv om SKAT benyttede sig af målrettet vejledning, dvs. breve eller pjecer, der blev udsendt direkte til målgruppen.

85. SKAT har efterfølgende analyseret årsagen til, at vejledning ikke har haft den ønskede effekt. SKAT har i ét af projekterne konkluderet, at det har været vanskeligt at få målgruppen til at interessere sig for vejledningen. I et andet projekt har SKAT konkluderet, at muligheden for at kunne opnå en stor økonomisk engangsgevinst muligvis har fristet nogle skatteydere til at dække sig bag en påtaget manglende viden.

86. SKATs indsatsprojekter er iværksat på baggrund af SKATs risikovurderinger, der har vist, at der er problemer med regelefterlevelsen på et givent område. Indsatsprojekterne gennemføres således ikke på tilfældigt udvalgte områder. Rigsrevisionen finder det på den baggrund ikke velbegrunder udelukkende at benytte en medspillertilgang i projekterne, idet medspillertilgangen er baseret på SKATs generelle undersøgelser af adfærden blandt tilfældigt udvalgte skatteydere.

87. SKAT har oplyst, at de 8 udvalgte projekter alle er iværksat i 2009, hvor SKATs projekterfaring generelt var beskeden. Der var tale om nye metoder og erfaringer, der skulle indlæres. SKAT har videre oplyst, at SKAT – siden de 8 projekter blev gennemført i 2009 – har foretaget en ganske gennemgribende videreudvikling af den samlede projektstyringsmodel. Det samlede koncept omkring tilrettelæggelsen og gennemførelsen af indsatsprojekter er derfor ifølge SKAT blevet væsentligt forbedret. Set i det lys og med udgangspunkt i SKATs complianceundersøgelse, der viser, at skatteyderne generelt er medspillere, finder SKAT det rimeligt at indlede projekterne som medspillerprojekter, hvor udgangspunktet er vejledning. Det er samtidig SKATs vurdering, at vejledningen alene ikke har været tilstrækkelig og virkningsfuld i projekterne. SKAT vil dog understrege, at der har været positive erfaringer med brug af vejledningsværktøjet.

SKAT har desuden oplyst, at SKAT har draget nytte af erfaringerne og iværksat en fornyet og mere målrettet indsats på de områder, hvor vejledning ikke virkede i første omgang. Det er derfor SKATs opfattelse, at indsatsprojekterne – set i et længere perspektiv – har givet positive resultater.

88. Rigsrevisionen skal bemærke, at SKAT må formodes – også før 2007 – at have været bekendt med risici på de forskellige skatte- og afgiftsområder, og at denne viden kunne have været anvendt ved tilrettelæggelsen af projekterne.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at SKAT generelt bør arbejde videre med at analysere årsagerne til, at der begås fejl, så SKAT kan benytte de rette redskaber over for både medspillere og modspillere. SKAT er enig heri og vil fokusere på i højere grad at igangsætte pilotprojekter med dybere analyser af, hvilke virkemidler der virker bedst, før der igangsættes større landsdækkende projekter.

89. I forhold til de 2 projekter, hvor kontrol har været det primære virkemiddel, har gennemgangen vist, at projekterne på kort sigt har givet relativt pæne resultater – økonomisk set. Der har imidlertid været behov for, at kontrolindsatsen blev suppleret med overvejelser om initiativer, der kan bidrage til en varig ændring af skatteydernes adfærd.

90. I projektet "Lønmodtagere med differencer på selvangivelsen" har SKAT efterfølgende opnået et markant resultat. Det er sket ved, at SKAT har begrænset muligheden for at skatteunddrage, fx ved hjælp af fastlåsnings af et antal felter i TastSelv, hvor oplysningerne er baseret på indberetninger fra tredjepart (fx arbejdsgiver eller bank), jf. boks 1.

BOKS 1. PROJEKT OM LØNMODTAGERE MED DIFFERENCER PÅ SELVANGIVELSEN

SKAT gennemførte i 2009 et projekt rettet mod skatteydere, der angav forkerte beløb i selvangivelsesfelter, hvor SKAT havde fået indberettet oplysninger fra tredjepart (fra arbejdsgiver, bank, fagforening mv.). Projektet – en videreførelse af et lignende projekt fra 2008 – var rettet mod medspillere, der på grund af enten registreringsproblemer eller manglende kendskab til reglerne/TastSelv havde selvangivet forkert.

Der var tale om et kontrolprojekt, der havde til formål at få rettet fejl og få skabt et sikkert billede af, hvad og hvem fejlene kunne tilskrives, så der på længere sigt kan gøres noget ved problemet.

Resultater

SKAT kontrollerede og gennemførte reguleringer for 76 mio. kr. Desuden har projektet ført til, at SKAT har fastlåst en række felter i TastSelv (typisk felter med oplysninger, der er indberettet af tredjepart). SKAT anslår, at fastlåsnings af felterne har bidraget til, at skattegabet er reduceret med 800 mio. kr.

91. Ingen af de 8 projekter har haft succeskriterier om at skaffe et givent beløb i reguleringer. SKAT ser ikke dette som et selvstændigt mål for indsatserne. SKAT har dog i alle projekter opgjort, hvor stort et beløb – målt som efterreguleringer – projektet har ført til.

92. Indkomstforhøjelser er ikke i sig selv et mål for SKAT, men tabel 10 viser, at SKAT på kort sigt har opnået gode økonomiske resultater med relativt få resurser. Det er fx sket i projektet "Udenlandsk arbejdskraft". Projektet var rettet mod personer, der er bosat i udlandet, men arbejder i Danmark. Projektet havde til formål at sikre, at disse personer ikke får uberettigede fradrag, fx for kost, logi eller befordring. SKAT benyttede 0,5 årsværk til projektet og kontrollerede 356 personer og fandt fejl i 35 % af tilfældene. Kontrollerne førte til forhøjelser på godt 14 mio. kr.

Gennemgangen har også vist, at SKAT kan opnå økonomiske resultater ved forebyggelse. Særligt i ét projekt har SKAT opnået et øget provenu ved hjælp af en forebyggende indsats. En øget andel af gulpladebiler registreret til privat brug har således ført til et årligt provenu i form af privatbenyttelsesafgift på 150 mio. kr.

93. De økonomiske resultater i form af indkomstforhøjelser varierer, jf. tabel 10. Om der er tale om et godt resultat, skal bl.a. vurderes i forhold til, hvor mange resurser der er anvendt i projektet, og i forhold til, hvor stort skattegabet på det givne område vurderes at være.

Erfaringer fra projekterne

94. Opsamling af erfaringer fra projekterne skal ifølge SKATs vejledning for indsatsprojekterne ske i en evalueringsrapport. I evalueringsrapporten redegøres der for resultaterne af indsatsen. Rapporten skal også indeholde SKATs overvejelser om, hvorvidt de anvendte virkemidler har haft den ønskede virkning, og en analyse af, hvordan området mest effektivt håndteres i fremtiden.

SKAT har udarbejdet evalueringsrapporter i forlængelse af alle 8 projekter. I 4 af projekterne har der været gennemført test i form af effekt- eller indikatormålinger, som har haft til formål at vurdere effekten af den konkrete indsats. Testene er gennemført ved, at der er udsendt vejledning til en gruppe skatteydere og efterfølgende foretaget kontrol af disse skatteydere og en referencegruppe af skatteydere, der ikke har modtaget vejledning. Regelefterlevelsen er herefter sammenlignet for at vurdere, om skatteydere, der har modtaget vejledning, har færre fejl end de skatteydere, der ikke er blevet vejledt.

95. Boks 2 viser et eksempel på et projekt med testforløb.

BOKS 2. PROJEKT OM SALG AF EN- OG TOFAMILIESHUSE, GRUNDE MV.

SKAT gennemførte i 2009 et projekt for at imødegå risikoen for, at en sælger af en ejendom ikke selv-angiver fortjeneste/tab korrekt. Indsatsen har været rettet mod privates salg af ubebyggede grunde, en- og tofamilieshuse og lejligheder, der ikke har været beboet af ejer mv.

Forløb

Indsatsen bestod af vejledning og efterfølgende kontrol af 800 sager. SKAT udsendte forinden vejledningsbrev til halvdelen, dvs. 400, og ville med kontrollen teste, om personer, der havde modtaget vejledning, havde færre fejl end personer, der ikke havde modtaget vejledning.

Resultater

SKAT konkluderede, at vejledningsindsatsen kun har haft begrænset effekt. SKAT fandt således fejl i ca. 18 % af sagerne, hvor der forinden var udsendt vejledningsbrev. I de sager, hvor der ikke var udsendt brev, var der fejl i knap 22 % af sagerne. SKAT vil fremover følge området.

I de 4 projekter, hvor der er gennemført test, er der udarbejdet udførlige rapporter, som har været behandlet af SKATs ledelse.

96. Gennemførelsen af test er efter Rigsrevisionens vurdering hensigtsmæssig i forhold til at afklare, hvordan fordelingen af medspillere og modspillere er på området, og for at afprøve, hvilke virkemidler der har en god virkning på området. SKAT har i alle projekter samlet op på erfaringerne fra projektet. I den forbindelse har SKAT analyseret mulighederne og behovet for en fremtidig indsats på området. I hovedparten af projekterne har SKAT vurderet, at der fortsat er behov for en indsats på området.

Rigsrevisionen, den 14. september 2011

Annie Nørskov
fg.

/Peder Juhl Madsen

Bilag 1. Ordliste

Complianceundersøgelse	SKATs systematiske undersøgelser af borgeres og virksomheders efterlevelse af skatte- og afgiftsreglerne. SKAT har gennemført complianceundersøgelser vedrørende indkomstårene 2006 og 2008.
Differentieret tilgang	Ifølge indsatsstrategien er det SKATs hensigt, at der i SKATs indsatsprojekter skal anvendes forskellige virkemidler, så de mest effektive virkemidler rettes mod henholdsvis medspillere og modspillere.
Indsats	De aktiviteter, som SKAT sætter i værk for at øge skatteydernes regelefterlevelse, dels forebyggende for at påvirke skatteyderne, så de ikke begår fejl, dels efterfølgende for at rette op på konstaterede fejl i skatteydernes selvangivelser mv.
Indsatsprojekter	SKATs indsatsaktiviteter er som hovedregel organiseret i projekter.
Indsatsstrategi	SKATs strategi, der skal føre til, at såvel borgere som virksomheder i højere grad efterlever skatte- og afgiftsreglerne. Efter 2009 benævnes indsatsstrategien også "den bærende strategi".
IPlan	SKATs database over indsatsprojekter.
Medspiller	Skatteydere betegnes af SKAT som medspillere, hvis de ønsker at betale de korrekte skatter og afgifter, men mangler den fornødne viden om reglerne. Information og vejledning anses som eksempler på passende virkemidler.
Modspiller	Skatteydere betegnes af SKAT som modspillere, hvis de som udgangspunkt ikke ønsker at betale (de korrekte) skatter og afgifter. Som virkemiddel vil der fx være behov for kontrol og sanktioner.
Mål- og indikatorhierarki	Et sammenhængende målstyringssystem, hvor overordnede målsætninger er nedbrudt i delmål. Mål- og indikatorhierarkiet skal sikre sammenhæng mellem en organisations overordnede målsætninger og det daglige arbejde.
Regelefterlevelse	Det danske ord for compliance.
Risikokomité	SKAT har etableret et antal risikokomitéer, der skal foretage årlige risikovurderinger. Risikovurderingerne lægger til grund for SKATs prioritering af indsatsprojekter.
Skattegab	Forskellen på de skatter og afgifter, der burde være betalt, hvis alle skatteydere fulgte reglerne, og de skatter og afgifter, der faktisk er betalt.