

RIGSREVISIONEN



Notat til Statsrevisorerne om
beretning om SKATs indsatsstrategi (II)

Februar
2012

RIGSREVISIONEN

RIGSREVISIONEN

Vedrører:

Statsrevisorernes beretning nr. 13/2010 om SKATs indsatsstrategi (II)

31. januar 2012

Skatteministerens redegørelse af 2. januar 2012

RN A401/12

1. Dette notat følger op på beretningen om SKATs indsatsstrategi (II), som blev afgivet i 2011. Notatet behandler skatteministerens redegørelse af 2. januar 2012 om de overvejelser og initiativer, som såvel Statsrevisorernes bemærkninger som beretningens indhold og konklusioner har givet anledning til. Notatet handler om Skatteministeriets arbejde med at forbedre borgernes og virksomheders regelefterlevelse, at udvikle målstyringen og at forbedre indsatsprojekterne.

Notatet indeholder følgende konklusion:

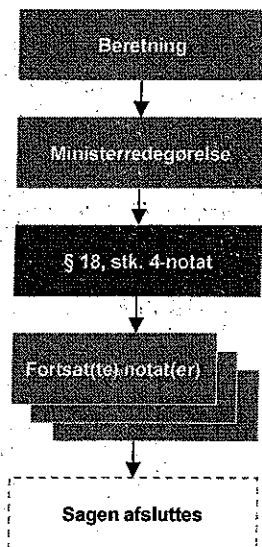
Jeg finder samlet set skatteministerens redegørelse tilfredsstillende, da redegørelsen har forholdt sig til såvel Statsrevisorernes bemærkninger som beretningens indhold og konklusioner.

Effekten af Skatteministeriets initiativer til at forbedre regelefterlevelsen – særligt på virksomhedsområdet – kan ikke opgøres før tidligst i 2013 i forbindelse med den kommende compliancemåling. SKAT har endnu ikke færdigudviklet skattegabsmålet og nedbrydningen af skattegabsmålet i delmål. Ligesom SKAT bør forbedre sit arbejde med at anvende de rette virkemidler over for målgrupperne i indsatsprojekterne.

Jeg vil derfor fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om:

- udviklingen i regelefterlevelsen på borger- og virksomhedsområdet i forbindelse med offentliggørelsen af den næste compliancemåling i 2013
- SKATs videre arbejde med at udvikle skattegabsmålet og nedbrydningen i mere dækkende og styringsrelevante mål
- SKATs erfaringer med at sikre den rette balance mellem vejledning og kontrol i indsatsprojekterne og resultaterne af de landsdækkende projekter.

Sagsforløb for en større undersøgelse



Du kan læse mere om forløbet og de enkelte step på www.rigsrevisionen.dk

I. Baggrund

2. Jeg afgav i 2011 en beretning om Skatteministeriets indsatsstrategi (II). Beretningen handler om SKATs strategi for at øge skatteydernes regelefterlevelse – kaldet indsatsstrategien. Formålet med beretningen var at undersøge, om SKATs indsatsstrategi levede op til formålet om at øge skatteydernes regelefterlevelse, herunder om SKATs nye indsatsstrategi samlet set havde givet de forventede resultater, og om SKAT havde udmøntet indsatsstrategien i indsatsprojekter, der havde ført til øget regelefterlevelse.

3. Statsrevisorerne tilkendegav i deres bemærkninger til beretningen, at de med tilfredshed konstaterede, at indsatsstrategien havde haft positiv effekt på borgernes efterlevelse af reglerne, men samtidig fandt Statsrevisorerne det utilfredsstillende, at andelen af virksomheder, der begik fejl, var høj og stigende fra 42 % i 2006 til 52 % i 2008.

Statsrevisorerne fandt det kritisabelt, at SKAT ikke i tilstrækkelig grad havde gjort det vanskeligere for de virksomheder, der bevidst ønskede at snyde.

Endvidere fandt Statsrevisorerne det utilfredsstillende, at SKAT på nogle områder havde fejlvurderet sammensætningen af medspillere og modspillere og havde anvendt de forkerte virkemidler over for målgrupperne, og at SKAT 4 år efter strategiskiftet endnu ikke havde færdigudviklet det overordnede mål for skattegabet.

Endelig konstaterede Statsrevisorerne, 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.

Hele sagen og dens dokumenter kan følges på www.rigsrevisionen.dk.

II. Udviklingen i regelefterlevelsen

4. Statsrevisorerne udtrykte som nævnt tilfredshed med indsatsstrategiens effekt på borgernes regelefterlevelse, men fandt det utilfredsstillende, at andelen af virksomheder, der begik fejl, var høj og stigende.

5. Skatteministeren glæder sig i sin redegørelse indledningsvist over udviklingen på borgerområdet og beklager den negative udvikling på virksomhedsområdet. Ministeren oplyser, at der som konsekvens af sidstnævnte er udarbejdet en handleplan, som tager udgangspunkt i Rigsrevisionens anbefalinger, og som beskriver de aktiviteter, der er eller vil blive iværksat. Handleplanen omfatter en bred vifte af indsatser, som skal bidrage til at rette op på den manglende efterrettelighed på virksomhedsområdet – både i form af bedre lovgivning og systemunderstøttelse, bedre forebyggelse gennem vejlednings- og afregningsprocesserne og effektiv og konsekvent indsats og inddrivelse.

6. Handleplanen udmøntes gennem SKATs virksomhedsplan for 2012 og de følgende år. Det fremgår af ministerredegørelsen, at initiativerne er rettet mod virksomhedsområdet, hvor udviklingen i regelefterlevelsen ikke har været tilfredsstillende, men også på borgerområdet vil der blive iværksat konkrete initiativer, der sigter mod at forbedre regelefterlevelsen yderligere. Således fortsætter det etablerede samarbejde med en række andre myndigheder om "særlig indsats over for sort arbejde", "socialt bedrageri" og "sort økonomi" i projekt Fair Play 2012. Dette omfatter bl.a. en øget kontrolindsats og holdningsbearbejdende kampagner. Derudover styrkes indsatsen, der skal understøtte en række skattepolitiske initiativer om ny og skærpet lovgivning vedrørende sort arbejde. Indsatsen styrkes via stikprøvekontroller og kontrol af påbud om digital betaling.

SKAT vil endvidere arbejde på at forbedre den samlede kvalitet af indsatsprojekterne generelt med særligt fokus på styring og effektmålinger.

7. I forlængelse af ovennævnte oplyser ministeren tillige i redegørelsen, at regeringen med finanslovsaftalen for 2012 har taget en række initiativer på virksomheds- og selskabsområdet. SKAT bliver bl.a. tilført 100 mio. kr. i 2012 og 80 mio. kr. i de følgende år til en markant styrkelse af indsatsen over for virksomheder og selskaber, der ikke efterlever skatte- og momsreglerne.

8. Indsatsen over for social dumping styrkes i 2012 gennem øget kontrol og tilsyn samt koordinering på tværs af relevante myndigheder, som tilføres resurser til at løse opgaven. Indsatsen er rettet mod udenlandske virksomheder, der unddrager sig betaling af skat og moms, ligesom sikkerhedskrav og hensyn til arbejdsmiljø ignoreres. Derudover er der udenlandsk arbejdskraft, som udnyttes og misbruges. For SKATs vedkommende tilføres 20 mio. kr. i 2012 og 2013 til indsatsen over for social dumping.

9. Jeg finder det tilfredsstillende, at SKAT har iværksat en række initiativer, der skal rette op på den negative udvikling i regelefterlevelsen på virksomhedsområdet og gøre det vanskeligere for de virksomheder, der ønsker at snyde. Jeg finder det tillige tilfredsstillende, at SKAT også på borgerområdet fortsat vil iværksætte konkrete initiativer, der sigter mod at forbedre regelefterlevelsen yderligere, da borgerområdet stadig har økonomisk betydning for skattegabet, uanset den høje regelefterlevelse. Jeg vil fortsat følge udviklingen i regelefterlevelsen på borger- og virksomhedsområdet, når den næste compliancemåling er gennemført i 2013.

III. SKATs målstyring

10. Statsrevisorerne fandt det som nævnt utilfredsstillende, at SKAT 4 år efter strategiskiftet endnu ikke havde færdigudviklet det overordnede mål for skattegabet. Skattegabsmålet er mindre styringsrelevant, når det for det første ikke dækker alle skatter og for det andet ikke er nedbrudt i delmål.

Det fremgår af beretningen, at opgørelsen af skattegabet primært var egnet til at vise SKATs resultater i et længere perspektiv, og at SKAT endnu ikke havde supplerende mål, der på kort sigt viste, i hvilket omfang SKAT havde lykkedes med at få skatteyderne til at overholde reglerne og nedbringe skattegabet.

11. Det fremgår af skatteministerens redegørelse, at Skatteministeriet på overordnet niveau har udviklet et justeret skattegabsmål til erstatning for det nuværende måltal for at skabe et bedre styringsgrundlag for ledelsen, både set i forhold til dækning af skattearterne og styringsrelevans. Det justerede skattegabsmål er indarbejdet på finansloven for 2012 og omfatter ud over skat på indkomster fra borgere og selvstændigt erhvervsdrivende nu også moms, selskabsskatter for selskaber med under 250 ansatte.

Det justerede skattegabsmål er ifølge SKAT udviklet med det formål dels at dække så mange skatter og afgifter som teknisk muligt, dels at være meningsfuldt ud fra et styringsmæssigt aspekt. Der er dog fortsat områder, som ikke dækkes, fx selskaber med over 250 ansatte. SKAT har derfor indledt foranalyser af disse områder med henblik på en beslutning om enten at indarbejde områderne i skattegabsmålet eller at udvikle/ anvende alternative løsninger i målstyringen.

I forhold til det skattegab, der stammer fra sort arbejde, har SKAT anvendt tal fra Rockwool-fondens Forskningsenhed som grundlag for vurdering af omfang, udvikling og behov for indsats mv. SKAT vurderer det ikke som hensigtsmæssigt at indregne denne del af skattegabet direkte i det nye skattegabsmål. Dertil er opgørelsen og især omregning til provenuvirkning ifølge SKAT for usikker.

12. Det justerede skattegabsmål dækker i højere grad end tidligere de samlede resultater og effekter af aktiviteterne i SKAT. Ifølge SKAT er styrken ved målet – ud over en højere dækningsgrad – også at det kan nedbrydes i delmål, kobles til hovedprocesserne i SKAT og danner grundlag for målstyringen i forhold til indsatsprojekterne. Arbejdet med at nedbryde det justerede skattegabsmål forventes tidligst afsluttet ultimo 2012, hvorefter mål og målinger skal implementeres teknisk.

13. Rigsrevisionen fandt i beretningen, at SKAT – som et supplement til SKATs langsigtede effektmål – bør foretage systematiske opgørelser af, hvor stor en andel af de samlede skatteindtægter der stammer fra SKATs indsatsaktiviteter.

SKAT vurderer, at det kan være vanskeligt præcist at opgøre de provenumæssige resultater, som de enkelte projekter fører til. Ifølge SKAT skyldes det, at der både er tale om effekter fra forebyggende aktiviteter og indtægter fra gennemførte kontroller. SKAT arbejder videre med Rigsrevisionens anbefaling, bl.a. gennem arbejdet med at opnå høj effekt af de igangsatte projekter og målingen heraf, ligesom SKAT har nedsat målrteams, der kan understøtte de enkelte projekter i fastlæggelsen af relevante målinger. Det er SKATs opfattelse, at man ikke kan måle SKATs succes ved at opgøre reguleringsmål i forbindelse med gennemførte kontroller.

Jeg er enig i, at man ikke kan måle SKATs succes alene ved at opgøre reguleringsmål i forbindelse med gennemførte kontroller, men det er min generelle opfattelse, at SKAT bør kunne måle resultaterne af alle sine indsatser ved såvel vejledning som kontrol. En opgørelse af de samlede skatteindtægter kunne i den forbindelse udgøre et vigtigt delmål i SKATs målstyring.

14. Jeg kan konstatere, at SKAT nu er i gang med at forbedre målstyringen ved at nedbryde skattegabsmålet i delmål. Jeg finder det positivt, at SKAT vil vurdere, om de manglende skatteområder fremover skal indgå i skattegabsmålet, eller vil udvikle/anvende alternative løsninger i målstyringen.

Jeg vil fortsat følge SKATs arbejde med at udvikle mere dækkende og styringsrelevante mål.

IV. Gennemførelse af indsatsprojekter

15. Statsrevisorerne fandt det som nævnt utilfredsstillende, at SKAT på nogle områder havde fejlvurderet sammensætningen af medspillere og modspillere og havde anvendt de forkerte virkemidler over for målgrupperne.

Rigsrevisionen anbefalede i beretningen, 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.

16. Skatteministeren anfører i redegørelsen, at ministeriet er enig heri, og derfor er det et område, der løbende arbejdes med. De samlede krav, der stilles til planlægning, forberedelse mv. af de enkelte projekter, er ifølge SKAT væsentligt udbygget gennem de seneste år, og udvikling sker fortsat i takt med indhentede erfaringer og opnået viden.

17. Skatteministeren har i redegørelsen endvidere oplyst, at ministeriet i 2010 har besluttet, at SKAT skal arbejde mere med en projektportefølje, hvor projekterne er af længerevarende karakter, er bredere, er større og har en bredere vifte af kompetencer i bemandingen – alt sammen for at sikre den rette balance. I forlængelse af dette vil SKAT fokusere på at igangsætte pilotprojekter med henblik på dybere analyser, før der igangsættes store, landsdækkende projekter, ligesom andelen af landsdækkende indsatsprojekter i fremtiden vil blive øget på bekostning af regionale projekter. Skatteministeriet bemærker i den sammenhæng, at der ved gennemførelsen af compliancemålinger er givet et vidensgrundlag, som anvendes i planlægningen af indsatsen.

18. Det fremgår af beretningen, at SKAT særligt har opnået gode resultater, 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 (dvs. at visse oplysninger fra indberetningspligtige til SKAT om indkomster og fradrag ikke kan ændres af borgerne, men kun af den indberetningspligtige eller SKAT). Skatteministeren fremhæver i redegørelsen, at SKAT har haft succes med at begrænse skatteydernes mulighed for at lave fejl gennem udvikling af nye systemløsninger. Tilgangen er ifølge SKAT meget effektiv og mere omkostningseffektiv end både vejledning og kontrol. SKAT har i forbindelse med årsopgørelsen for 2010 gennemført yderligere feltlåsninger på borgerområdet for at sikre regelefterlevelsen. Skatteministeriet vil arbejde videre med denne tilgang.

Skatteministeren bemærker, at effekten af de feltlåsninger, som er implementeret for indkomståret 2010, først er tilgængelig i complianceresultaterne for 2012. Det er ministeriets vurdering, at det er mere simpelt at lave systemløsninger på området for personlige selvangivelser, end det er på virksomhedsområdet, hvor kompleksiteten er langt større.

19. Jeg finder det tilfredsstillende, at SKAT før igangsættelsen af store, landsdækkende projekter bl.a. har besluttet at gennemføre pilotprojekter med dybere analyser for at sikre den rette balance mellem vejledning og kontrol i projekterne. Jeg vil fortsat følge SKATs erfaringer hermed, herunder resultaterne af de landsdækkende projekter.

V. Næste skridt i sagen

20. Jeg vil fortsat følge Skatteministeriets arbejde med:

- udviklingen i regelefterlevelsen på borger- og virksomhedsområdet i forbindelse med offentliggørelsen af den næste compliancemåling i 2013
- SKATs videre arbejde med at udvikle skattegabsmålet og nedbrydningen i mere dækkende og styringsrelevante mål
- SKATs erfaringer med at sikre den rette balance mellem vejledning og kontrol i indsatsprojekterne og resultaterne af de landsdækkende projekter.

Henrik Otbo