



SKATTEMINISTERIET

Statsrevisorernes Sekretariat
Christiansborg
1240 København K

Skatteministeren

Nicolai Eigtveds Gade 28
1402 København K

Telefon 3392 3392
Telefax 3392 4258

www.skat.dk
skm@skat.dk

CVR-nr 19552101
EAN.NR. 5798000033788

Dato : 02.01.2012
J. nr. 2010-038-0061

Skatteministerens redegørelse om Statsrevisorernes beretning nr. 13/2010 om SKATs Indsatsstrategi (II)

Statsrevisorerne har ved brev af 29. september 2011 fremsendt beretning nr. 13/2010 om SKATs Indsatsstrategi (II) og anmodet mig om at redegøre for de overvejelser og initiativer, som beretningen giver anledning til. Redegørelsen forholder sig til såvel beretningens indhold og konklusioner som statsrevisorernes bemærkninger. Redegørelsen er sendt i kopi til Rigsrevisor.

Indledende bemærkninger

Statsrevisorerne konstaterer med tilfredshed, at indsatsstrategien har haft positiv effekt på borgernes efterlevelse af reglerne, hvorimod Statsrevisorerne konstaterer en negativ udvikling i forhold til virksomhedernes efterlevelse af reglerne. Statsrevisorerne finder det kritisabelt, at SKAT ikke i tilstrækkelig grad har gjort det vanskeligere for de virksomheder, der bevidst ønsker at snyde.

Som ny skatteminister må jeg indledningsvis glæde mig over udviklingen på borgerområdet, ligesom jeg må beklage den negative udvikling i skattegabet på virksomhedsområdet. I konsekvens af sidstnævnte er der udarbejdet en handleplan, som tager udgangspunkt i Rigsrevisionens anbefalinger og beskriver de aktiviteter, som 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, samt effektiv og konsekvent indsats og inddrivelse.

I forlængelse af ovennævnte kan jeg tillige oplyse, at regeringen med Finanslovsaftalen for 2012 har taget en række initiativer på virksomheds- og selskabsområdet. Der gennemføres målrettede stramninger indenfor selskabsbeskatningen på nogle af de områder, hvor der udvises kreativitet. Det gælder begrænsning af fremførsel af underskud, stramning af retegøringsreglerne og ny model for lempelsesberegning.

Der skal endvidere være mere åbenhed om selskabers faktiske betaling af selskabsskat i Danmark. SKAT tilføres 100 mio. kr. i 2012 og 80 mio. kr. i de følgende år til en markant styrkelse af indsatsen overfor virksomheder og selskaber, der ikke efterlever skatte- og momsreglerne.

Indsatsen overfor social dumping styrkes gennem øget kontrol og tilsyn og koordinering på tværs af relevante myndigheder, som tilføres ressourcer til at løse opgaven. For SKATs vedkommende tilføres 20 mio. kr. i 2012 og 2013. Ordningen evalueres i 2013.

Rigsrevisionen har tidligere behandlet SKATs indsatsstrategi i beretning nr. 3/2008 fra december 2008. Hertil bemærkede Statsrevisorerne, at strategiskiftet ville få stor betydning for SKAT som virksomhed og for statens skatteopkrævning. Jeg kan derfor med glæde konstatere, at Rigsrevisionens undersøgelse konkluderer, at indsatsstrategien udgør en god ramme for SKATs indsats over for såvel borgere som virksomheder.

Statsrevisorerne konstaterer dog, at SKAT fortsat har en vanskelig opgave med strategiskiftet, idet SKAT har anerkendt behovet for at forbedre indsatsstrategien, målstyringen og styringsværdien af skattegabsmålet. Skatteministeriet anerkender behovet for fortsat at arbejde med implementeringen af strategien, men rammen for strategien ligger fast, jf. igen Rigsrevisionens bemærkning om, at den differentierede tilgang udgør en god ramme for SKATs indsats over for såvel borgere som virksomheder.

SKAT har siden 2005 arbejdet efter indsatsstrategien, som sætter fokus på at sikre, at der vælges den løsning, der giver størst mulig regelefterlevelse. Tilgangen er vidensbaseret, og der sker en betydelig konsekvent analyse og kortlægning af de forhold, der spiller ind på en omkostningseffektiv indsats. Forudsætningen for at kunne vælge den mest effektive løsning er, at det sikres, at SKAT til enhver tid er i besiddelse af den nødvendige og tilstrækkelige viden. Det handler om systematisk at sikre læring og opsamling af viden gennem de indsatser, der gennemføres. Det handler endvidere om at indhente viden om skatteydernes adfærd og at analysere på denne viden. Desuden drejer det sig om at opnå kendskab til effekten af de værktøjer og indsatser, der anvendes. Den konsekvente opsamling af data og viden er således grundlaget for, at SKAT nu i langt højere grad end tidligere kan arbejde evidensbaseret. Dermed sikres højere effektivitet af indsatsen og en mere optimal anvendelse af ressourcerne.

Det er min forventning, at et justeret skattegabsmål, der indgår i FL-2012, samt andre igangsatte initiativer vil imødekomme de punkter, som Rigsrevisionen og Statsrevisorerne peger på, og samlet bidrage til en bedre målstyring, som er både dækkende og styringsrelevant i forhold til de krav, SKAT skal honorere.

Som ovenfor anført er der udarbejdet en handleplan, som indeholder en række initiativer, der samlet er tiltænkt at skulle styrke indsatsen væsentligt. Handleplanen udmøntes gennem SKATs Virksomhedsplan for 2012 og de følgende år. Initiativerne er naturligvis 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. SKAT vil arbejde på at forbedre den samlede kvalitet af indsatsprojekterne generelt. Dette med særlig fokus på styring og effektmålinger. Handlingsplanen er koncentreret om følgende:

Styrket indsats og øget synlighed

Styrket indsats på virksomhedsområdet og øget tilstedeværelse i virksomhederne. Videreudvikling af de værktøjer SKAT allerede har inden for vejledning, kontrol, inddrivelse og sanktion for at opnå større effekt

Påvirk lov- og systemrammer

Lukke eller begrænse muligheder for fejl og snyd gennem lovændringer eller systemmæssige forbedringer

Tilskynd til partnerskab

Samarbejde med centrale, eksterne interessenter, der kan præge et stort antal skatteydere til en øget regelefterlevelse – fx brancheorganisationer, revisorer og rådgivervirksomheder samt ledere af store virksomheder

Indsamle og udnytte viden om skatteyderadfærd

Gennem en fortsat måling af skatteyderadfærden kan SKAT arbejde vidensbaseret og sikre, at der hele tiden træffes beslutninger på et korrekt grundlag

Forbedring af SKATs interne processer og styring

SKAT udbreder *best practices* og gennemfører en professionalisering af arbejdet med indsatsprojekter

Implementering af et samlet målehierarki

SKAT vil nedbryde det justerede skattegabsmål og fastlægge mål og indikatorer på ydelsesniveau, samt videreudvikle segmenteringsmodellen fra den nuværende forretningsregelsmodel til en ny statistisk model baseret på data fra complianceundersøgelserne.

Nedenfor gennemgås beretningens konklusioner og bemærkninger.

Indsatsens resultater

SKATs målstyring

Rigsrevisionen finder det væsentligt, at SKAT opprioriterer udviklingen af målstyringen.

Skatteministeriet udarbejdede i 2006 effektbaserede mål, herunder et skattegabsmål, som kom på Finansloven i 2007. Ved etableringen af skattegabsmålet var Skatteministeriet bevidst om, at målet ikke kunne operationaliseres, hvorfor der blev igangsat compliancemålinger (som er unikke i international sammenhæng) for indkomståret 2006 med henblik på at sikre viden til konkret anvendelse og kvalificeret prioritering af konkrete indsatser.

Skatteministeriet har siden 2008 arbejdet med udvikling af målstyringen bl.a. ved at opstille mål og indikatorer i de årlige produktions- og virksomhedsplaner.

SKAT anvender pt. – i det væsentligste – målepunkter i virksomhedsplanen vedrørende holdningen til SKAT, velvidende at de ikke kan stå alene i vurderingen af den faktiske regelefterlevelse. Derfor bliver succeskriterierne også suppleret af forskellige indikatorer samt complianceresultater for at tegne et samlet billede af regelefterlevelsen.

Ministeriet er således enig i, at der endnu ikke er etableret en fuldstændig sammenhængende målstyring for den faktiske regelefterlevelse, hvor der er sammenhæng mellem effektmål, der dækker organisationens mission og delmål til styring af aktiviteterne, og hvor effekter og resultater løbende kan opgøres på kort sigt til brug for aktivitetsstyringen.

Rigsrevisionen finder det positivt, at SKAT har et overordnet effektmål – skattegabet – som sikrer fokus på, at skatteyderne overholder skatte- og afgiftsreglerne. Såvel Rigsrevisionen som Statsrevisorerne peger dog på, at det nuværende overordnede effektmål (skattegabsmålet) ikke er tilstrækkeligt dækkende og styringsrelevant set i forhold til indsatsområdet. Derudover peger de på, at det justerede skattegabsmål ligeledes ikke vil indeholde alle skattearter.

Skatteministeriet har på overordnet niveau 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 dækker i højere grad end tidligere de samlede resultater og effekter af aktiviteterne i SKAT. Styrken ved målet er udover en højere dækningsgrad også, at det kan: Nedbrydes i delmål, kobles til hovedprocesserne i SKAT og danne grundlag for målstyringen i forhold til indsatsprojekterne. Med det justerede skattegabsmål i hånden forbedres grundlaget for en sammenhængende målstyring. Det justerede skattegabsmål er indarbejdet på finanslovsforslaget for 2012.

Det justerede skattegabsmål er udviklet med det formål dels at dække så mange skatter og afgifter som teknisk muligt, og samtidig være meningsfuldt ud fra et styringsmæssigt aspekt. Der er dog fortsat områder, som ikke dækkes. 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..

Skattegabsmålet er udviklet til at kunne nedbrydes i delmål eller understøttende effektindikatorer. Derved øges styringsrelevansen væsentligt, da der således periodisk kan leveres indikationer på, om indsatsen har den forventede effekt på borgere og virksomheders regelefterlevelse. Arbejdet med at nedbryde det justerede skattegabsmål forventes tidligst afsluttet ultimo 2012, hvorefter mål og målinger skal implementeres teknisk.

I forhold til det skattegab, der stammer fra det sorte arbejde, så har SKAT anvendt tal fra Rockwoolfondens 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 for usikker.

Indsatsprojekternes andel af de samlede skatteindtægter

Rigsrevisionen finder, 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.

Skatteministeriet vurderer, at det kan være vanskeligt præcist at opgøre de provenumæssige resultater, som de enkelte projekter fører til. Det skyldes, at der både er tale om effekter fra forebyggende aktiviteter og indtægter fra gennemførte kontroller. Der arbejdes med ovennævnte anbefaling fra Rigsrevisionen, bl.a. gennem arbejdet med at opnå høj effekt af de igangsatte projekter og målingen heraf, ligesom der er nedsat målrteams, der kan understøtte de enkelte projekter i fastlæggelsen af relevante målinger. Det vil endvidere indgå i det ovenfor nævnte arbejde om at få nedbrudt skattegabsmålet. Det skal understreges, at man ikke kan måle SKATs succes ved at opgøre reguleringsmål i forbindelse med gennemførte kontroller.

Udviklingen i skattegab

SKATs overordnede mål på indsatsområdet er, at skattegabets skal fastholdes på niveauet fra 2006. Det skal bemærkes, at der her er tale om det skattegabsmål, som i perioden 2007 - 2011 har stået på Finansloven. Rigsrevisionen bemærker, at SKAT ikke har levet op til dette overordnede mål, siden det blev indført i 2006. Rigsrevisionen bemærker dog også, at skattegabets vedrørende 2010 og 2011 udviser en positiv tendens.

Skatteministeriet er enig i denne fremstilling, og derfor har SKAT løbende orienteret Skatteudvalget om den manglende opfyldelse af skattegabsmålet. Det skal dog bemærkes, at den positive udvikling i skattegabets er fremkommet efter implementeringen af indsatsstrategien. Det er skatteministeriets opfattelse, at den positive tendens i 2010 og 2011 afspejler, at den nye strategi virker – dette på trods af, at der samtidig har været en negativ effekt af finanskrisen.

Udviklingen i regelefterlevelse

Rigsrevisionens undersøgelse af udviklingen i regelefterlevelsen viser overordnet, at SKAT har opnået gode resultater på borgerområdet, mens SKATs resultater på virksomhedsområdet ikke har været tilfredsstillende. Ministeriet er enig i denne vurdering, som også Statsrevisorerne kommenterer.

Rigsrevisionen finder, at der fortsat er muligheder for at mindske skattegabets på borgerområdet. Skatteministeriet er enig og vil fortsat arbejde for yderligere forbedringer af regelefterlevelsen på borgerområdet – naturligvis under hensyntagen til at ressourcerne fortsat anvendes effektivt på tværs af borger- og virksomhedsområderne. Det skal i øvrigt bemærkes, at Danmark har et af verdens laveste skattegab på borgerområdet. Opgjort i tabt provenu er det kun 0,4 pct. af den samlede slutskat, der ikke blev angivet for indkomståret 2008. Ingen anden skatteadministration i verden har dokumenteret en så høj grad af regelefterlevelse på borgerområdet.

SKAT vil i 2012 iværksætte initiativer, der direkte har til hensigt at forbedre regelefterlevelsen på borgerområdet.

Det etablerede samarbejde med en række andre myndigheder om særlig indsats overfor sort arbejde, socialt bedrageri og sort økonomi fortsætter i projekt Fair Play 2012. Dette omfatter blandt andet en øget kontrolindsats og holdningsbearbejdende kampagner. Derudover styrkes indsatsen, der skal understøtte en række skattepolitiske initiativer vedrørende ny og skærpet lovgivning vedr. sort arbejde. Dette gennem stikprøvekontroller og kontrol af påbud om digital betaling.

Derudover gennemføres der i 2012 et særligt projekt, benævnt "Social Dumping". Det er rettet mod udenlandske virksomheder der unddrager betaling af skat og moms, ligesom sikkerhedskrav og hensyn til arbejdsmiljø ignoreres. Derudover er der udenlandsk arbejdskraft, der udnyttes og misbruges.

Indsatsen gennemføres som en vejledningsindsats, der intenst følges op med kontrol. Dette i koordineret samarbejde med Politi og Arbejdstilsyn.

Valg og gennemførelse af indsatsprojekter

SKATs valg af indsatsprojekter

Rigsrevisionen konstaterer, at planlægningen af SKATs indsatser er bygget op med den risikobaserede indsatsmodel som fundament, og at planlægningsprocessen således i lighed med tidligere er gennemført efter en systematisk og ensartet metode til identifikation af risici. I forlængelse heraf er det væsentligt at bemærke, at de udvalgte projekter, som er behandlet i Rigsrevisionens undersøgelse, er startet op i 2009, hvor projekterfaringen generelt var beskeden i organisationen.

SKAT har gennem de seneste 3 år udviklet og forbedret det samlede koncept for gennemførelse af indsatsprojekter, og konceptet fremstår nu væsentligt forbedret og nuanceret, ligesom medarbejderne har opnået en større erfaring og fortrolighed med projektarbejdsformen.

SKAT udvælger sine indsatsprojekter ud fra viden (empiri) om, at langt størstedelen af kunderne er medspillere. SKAT har belæg for, at medspillere er langt i overtal på både borger- og virksomhedsområdet. I 2008 var 99,6 pct. af borgerne og ca. 90 pct. af virksomhederne medspillere.

Rigsrevisionen bemærker, at SKATs indsatsprojekter ikke i alle tilfælde har opnået de ønskede resultater i form af øget regelefterlevelse.

Rigsrevisionen har gennemgået 8 indsatsprojekter med henblik på at vurdere, hvordan SKAT i praksis arbejder på indsatsområdet. Rigsrevisionen har undersøgt, om SKAT gennemfører målrettede og ambitiøse projekter, og om SKAT opnår gode resultater med projekterne i form af øget regelefterlevelse. Der er tale om 4 landsdækkende og 4 regionale projekter, som alle er gennemført i regionerne. Der er ikke gennemgået projekter vedrørende de store selskaber, økonomisk kriminalitet og sort arbejde.

Rigsrevisionen og statsrevisorerne 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.

En væsentlig årsag til, at SKAT overhovedet gennemfører indsatsaktiviteter over for medspillere er, at det samlede skattegab for denne gruppe er større end for modspillere. En del af det er mindre beløb fordelt på mange virksomheder. På medspillerområdet er der i øvrigt en del, som snyder sig selv. SKATs indsats skal sikre at flest mulige betaler den rigtige skat, hverken mere eller mindre, uanset om man er med- eller modspiller.

De gennemgåede projekter er karakteriseret ved at indeholde såvel med- som modspillere. Det er derfor yderst fornuftigt, at starte de 8 udvalgte projekter med vejledningsaktiviteter, da det er den mest omkostningseffektive vej til at påvirke en stor kreds. Vejledningsindsatsen skal tilrettelægges i forhold til at opnå effekt over for den samlede målgruppe. Når effekten af den gennemførte vejledning er afdækket, gennemføres der efterfølgende kontrol i alle disse projekter. Kombinationen af vejledning og kontrol er i øvrigt typisk i forhold til indsatsen over for den brede kreds af virksomheder. SKAT gennemfører også en række projekter alene rettet mod modspillerne.

Generelt forudsætter SKATs indsatsstrategi en differentieret tilgang i valg af indsatsværktøj rettet mod borgere og virksomheder, når det samtidig skal sikres, at målet om øget regelefterlevelse nås på både en effektiv og omkostningseffektiv måde. Dette betyder, at der skal gennemføres initiativer, der forebygger regelbrud, for eksempel gennem holdningspåvirkende kampagner og vejledning, ligesom der skal gennemføres deciderede kontrolindsatser.

I forhold til Rigsrevisionens vurdering af, at SKAT har anvendt vejledning som redskab, uden at dette har været funderet i analyser af målgrupper, skal det bemærkes, at en opgørelse af SKATs ressourceforbrug for 2010 viser, at der blev anvendt mindre end 100 årsværk på ydelsen "vejledning på SKATs initiativ", mens der blev anvendt ca. 18 gange så mange årsværk på ydelser vedrørende kontrol. Det kan således konstateres, at den nye strategi ikke har ændret ved, at langt størstedelen af ressourceforbruget går til kontrolindsats. Et af målene med strategien er at en mere omkostningseffektiv tilgang til medspillerne – baseret på en kombination af indsats og lov- og systemændringer – skal frigøre ressourcer til en skærpet indsats i forhold til modspillerne. Som eksempel på denne skærpede indsats kan nævnes projekter omhandlende "money transfer" og "credit card".

SKATs gennemførelse af indsatsprojekter

Rigsrevisionen anbefaler, at SKAT generelt nøje bør analysere årsagerne til, at der begås fejl, så SKAT kan benytte de rette redskaber over for både med- og modspillere. Skatteministeriet er enige, og derfor er det også noget, der løbende arbejdes med. De samlede krav, der stilles til planlægning, forberedelse mv. af de enkelte projekter, er væsentligt udbygget gennem de seneste år, og udvikling sker fortsat i takt med indhentede erfaringer og opnået viden.

Skatteministeriet har i 2010 besluttet, at SKATs projekter skal arbejde mere med en projektportefølje, hvor projekterne er af længerevarende karakter, er bredere, er større og har en bredere vifte af kompetencer i bemanningen – 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. Det skal i den sammenhæng bemærkes, at der ved gennemførelse af compliancemålingerne er givet et vidensgrundlag, som anvendes i planlægningen af indsatsen. I direkte forlængelse heraf kan det oplyses, at SKAT i forbindelse med årsopgørelsen 2010 har gennemført yderligere feltlåsninger på borgerområdet for at sikre regelefterlevelsen.

Rigsrevisionen bemærker, at 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 (dvs. visse oplysninger fra indberetningspligtige til SKAT om indkomster og fradrag kan ikke ændres af borgerne, men kun af den indberetningspligtige eller SKAT). Skatteministeriet glæder sig over den store succes, SKAT har haft med at begrænse skatteydernes mulighed for at lave fejl gennem udvikling af nye systemløsninger. Tilgangen er meget effektiv og mere omkostnings-effektiv end både vejledning og kontrol. Skatteministeriet vil arbejde videre med denne tilgang.

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

Afsluttende bemærkninger

Ovenstående udgør min redegørelse for de foranstaltninger og overvejelser, som beretningen giver anledning til.

Med venlig hilsen

Thor Möger Pedersen