

RIGSREVISIONEN



Notat til Statsrevisorerne om beretning om SKATs indsatsstrategi (II)

Januar
2016

revision
revision
revision

Opfølgning i sagen om SKATs indsatsstrategi (II) (beretning nr. 13/2010)

7. januar 2016

RN 1401/16

1. Rigsrevisionen følger i dette notat op på sagen om SKATs indsatsstrategi (II), som blev indledt med en beretning i 2011. Vi har tidligere behandlet sagen i notater til Statsrevisorerne af 31. januar 2012 og 27. maj 2014.

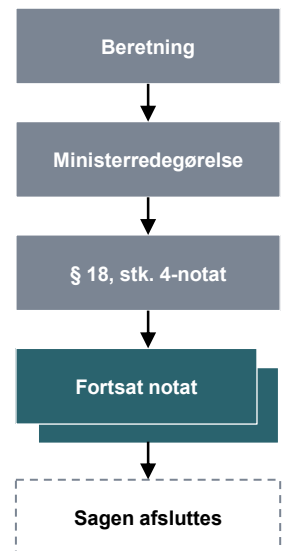
Dele af opfølgningen på sagen om SKATs indsatsstrategi er foretaget i beretning nr. 3/2015 om Skatteministeriets økonomistyring og beretning nr. 6/2015 om SKATs kontrolindsats over for små og mellemstore virksomheder, som blev afgivet til Statsrevisorerne i henholdsvis november og december 2015.

I beretningen om Skatteministeriets økonomistyring har Rigsrevisionen således fulgt op på SKATs videre arbejde med at implementere den nye styringsmodel.

I beretningen om SKATs kontrolindsats over for små og mellemstore virksomheder har Rigsrevisionen fulgt op på udviklingen i regelefterlevelsen på *virksomhedsområdet* (compliance-målingen i 2015) og SKATs videre arbejde med at nedbryde skattegabsmålet i mere dækkende og styringsrelevante mål. Rigsrevisionen har i beretningen også fulgt op på SKATs videre arbejde med at udvikle segmentstrategien, og på hvordan SKAT udvælger og opgør resultaterne af indsatsprojekterne.

I dette notat behandler Rigsrevisionen de tilbageværende 2 opfølgningsspunkter. Det drejer sig om udviklingen i regelefterlevelsen på borgerområdet i forbindelse med offentliggørelsen af compliance-målingen i 2015 og SKATs videre arbejde med at udvikle skattegabsmålet.

Sagsforløb for en større undersøgelse



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

KONKLUSION

SKAT har over en 6-årig periode formået at fastholde regelefterlevelsen på et højt niveau og skattegabet på et lavt niveau på borgerområdet. Rigsrevisionen finder udviklingen tilfredsstillende og vurderer, at denne del af sagen kan afsluttes.

Rigsrevisionen baserer denne konklusion på følgende:

- I complianceundersøgelsen vedrørende skatteåret 2012 (offentliggjort i 2015) blev regelefterlevelsen for borgere opgjort til 5,82 af en samlet mulig score på 6,0. Samtidig var fejlprocenten opgjort til 6,7, mens skattegabet udgjorde 1,0 mia. kr. på området svarende til 0,3 % af skattepotentialet.
- Over den 6-årige periode fra 2006 til 2012 har regelefterlevelsen på borgerområdet kontinuerligt været høj, mens fejlprocenten og andelen af borgere, der bevidst har snydt, er blevet fastholdt på et lavt niveau. I faste priser er skattegabet i perioden tillige faldet med 0,84 mia. kr. eller 45 %.

Rigsrevisionen kan konstatere, at flere væsentlige skatter og afgifter fortsat ikke indgår i finanslovens måltal vedrørende skattegabet, og at skattegabet endnu ikke er fuldt dækkende for SKATs virksomhed. SKAT er enig i behovet for at udvikle et mere dækkende skattegabsmål, men oplyser, at det er en forudsætning, at der eksisterer et relevant grundlag, hvorpå et udvidet skattegabsmål kan baseres. På nuværende tidspunkt har SKAT ikke truffet beslutning om at udvide skattegabsmålet. SKAT har ikke et egentligt mål for, hvornår det samlede skattegab i Danmark skal være opgjort, men forventer inden udgangen af 2016 et første og formentligt usikkert bud.

Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om:

- SKATs videre arbejde med at udvikle finanslovens skattegabsmål, herunder omfanget af skattearter og skatteydergrupper.

I. Baggrund

2. Rigsrevisionen afgav i september 2011 en beretning om SKATs indsatsstrategi (II). Beretningen handlede 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.

Med den nye indsatsstrategi ændrede SKAT indsatsen fra primært at være baseret på kontrol til også at være baseret på et samspil mellem på den ene side service og vejledning og på den anden side kontrol. Konkret ville SKAT i højere grad målrette valget af indsatsformer i forhold til de enkelte grupper af skatteydere og i forhold til årsager til den manglende regelefterlevelse.

Beretningen viste, at SKAT havde opnået gode resultater på borgerområdet. På virksomhedsområdet havde resultaterne imidlertid ikke været tilfredsstillende, idet andelen af virksomheder, der begik fejl, var høj og stigende. Endvidere havde SKAT endnu ikke færdigudviklet skattegabsmålet og opstillet styringsegnete delmål, ligesom SKAT burde have forbedret arbejdet med at anvende de rette virkemidler over for målgrupperne i indsatsprojekterne.

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, konstaterede de med tilfredshed, at indsatsstrategien havde haft positiv effekt på borgernes efterlevelse af reglerne (compliance). De fandt det dog samtidig utilfredsstillende, at andelen af virksomheder, der begik fejl, var høj og stigende – fra 42 % i 2006 til 52 % i 2008. Statsrevisorerne fandt det desuden kritisabelt, at SKAT ikke i tilstrækkelig grad havde gjort det vanskeligere for de virksomheder, der bevidst ønskede at snyde.

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

Endelig konstaterede Statsrevisorerne, at SKAT fortsat havde en væsentlig opgave med strategiskiftet, idet SKAT havde anerkendt behovet for at forbedre indsatsstrategien, målstyringen og styringsværdien af skattegabsmålet.

4. På baggrund af beretningen og Statsrevisorernes bemærkninger har vi fulgt op på følgende punkter:

Opfølgningspunkt	Status
Udviklingen i regelefterlevelsen på borger- og virksomhedsområdet i forbindelse med offentliggørelsen af compliancemålingen i 2013.	Afsluttet i forbindelse med notat til Statsrevisorerne af 27. maj 2014 om beretning om SKATs indsatsstrategi (II).
SKATs erfaringer med at sikre den rette balance mellem vejledning og kontrol i indsatsprojekterne og resultaterne af de landsdækkende projekter.	Afsluttet i forbindelse med notat til Statsrevisorerne af 27. maj 2014 om beretning om SKATs indsatsstrategi (II).
SKATs videre arbejde med at udvikle skattegabsmålet, herunder nedbrydning af skattegabet i mere dækkende og styringsrelevante mål.	Behandlet i forbindelse med notat til Statsrevisorerne af 27. maj 2014 om beretning om SKATs indsatsstrategi (II) og i beretning nr. 6/2015 om SKATs kontrolindsats over for små og mellemstore virksomheder.
Hvordan SKAT udvælger og opgør resultaterne af indsatsprojekterne.	Behandlet i beretning nr. 6/2015 om SKATs kontrolindsats over for små og mellemstore virksomheder.
Udviklingen i regelefterlevelsen på borger- og virksomhedsområdet i forbindelse med offentliggørelsen af compliancemålingen i 2015.	Udviklingen på virksomhedsområdet er behandlet i beretning nr. 6/2015 om SKATs kontrolindsats over for små og mellemstore virksomheder. Udviklingen i regelefterlevelsen på borgerområdet behandles i dette notat.
SKATs videre arbejde med at udvikle skattegabsmålet, herunder også segmentstrategien, og med at implementere den nye styringsmodel.	Udviklingen af segmentstrategien er behandlet i beretning nr. 6/2015 om SKATs kontrolindsats over for små og mellemstore virksomheder. Implementeringen af den nye styringsmodel er behandlet i beretning nr. 3/2015 om Skatteministeriets økonomistyring. SKATs videre arbejde med at udvikle skattegabsmålet behandles i dette notat.

Et opfølgningspunkt afsluttes, når Statsrevisorerne på baggrund af indstilling fra Rigsrevisionen vurderer, at myndighedernes initiativer er tilfredsstillende.

5. Vi redegør i dette notat for resultaterne af opfølgningen på de punkter, der ikke tidligere er afsluttet, og som ikke behandles i de nævnte beretninger.

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

II. Skatteministeriets initiativer

6. Vi gennemgår i det følgende Skatteministeriets initiativer i forhold til de udestående opfølgingspunkter. Gennemgangen er baseret på gennemgang af dokumenter og brevveksling med SKAT.

7. Rigsrevisionen har siden afgivelsen af notat til Statsrevisorerne af 27. maj 2014 fulgt området gennem brevveksling med SKAT. Vi har afventet færdiggørelsen af beretning nr. 3/2015 om Skatteministeriets økonomistyring og beretning nr. 6/2015 om SKATs kontrolindsats over for små og mellemstore virksomheder, hvori dele af opfølgningen foretages.

Udviklingen i regelefterlevelsen på borgerområdet i forbindelse med compliancemålingen for 2012

8. Det fremgik af beretningen, at borgernes compliancegrad (regelefterlevelse) blev forbedret i 2008 i forhold til 2006. I notat af 27. maj 2014 fulgte Rigsrevisionen op på udviklingen i compliancegraden på borgerområdet og konstaterede, at der var sket et mindre fald i compliancegraden fra 2008 til 2010, og at der var sket en svag stigning i fejlprocenten og skattegab. Det var imidlertid kun faldet i compliancegraden, der var statistisk signifikant. Stigningen i skattegab og fejlprocenten kunne derfor skyldes statistisk usikkerhed.

9. SKAT har siden gennemført en ny compliancemåling af borgernes regelefterlevelse. Undersøgelsen er færdiggjort i 2015 og vedrører skatteåret 2012. Tabel 1 viser resultatet af SKATs complianceundersøgelser på borgerområdet i perioden 2006-2012.

Tabel 1. Resultatet af SKATs complianceundersøgelser på borgerområdet i perioden 2006-2012

	2006	2008	2010	2012
Compliancegrad	5,75	5,82	5,79	5,82
Fejlprocent	8 %	5,8 %	7,3 %	6,7 %
Andel, der bevidst snyder (modspillere)	0,9 %	0,4 %	0,2 %	0,5 %
Skattegab (mia. kr.)	1,6	1,1	1,2	1,0
Skattegab (mia. kr. i faste priser)	1,84	1,2	1,26	1,0

Note: Complianceundersøgelsen for borgere foretages hvert 2. år. Undersøgelsen for 2012 er baseret på en repræsentativ stikprøve på 5.100 borgere. SKAT har gennemført grundig kontrol af alle skatteforhold hos de udtagne borgere og kan på baggrund af registrering af fundne fejl beregne den samlede regelefterlevelse.

Kilde: SKAT.

Compliancegraden angiver graden af skatteydernes regelefterlevelse og måles på en skala fra 0 til 6 som henholdsvis lav og høj regelefterlevelse.

Fejlprocenten viser andelen af selvangivelser med fejl i enten skatteydernes eller SKATs favør.

Skattegab er skatteværdien af forskellen mellem det beløb, der er selvangivet i skat, og det beløb, der burde være angivet (skattepotentialet). Skattegabets omfatter både fejl og direkte snyd.

Det fremgår af tabel 1, at compliancegraden er steget fra en score på 5,79 i 2010 til 5,82 i 2012. Compliancegraden er dermed fortsat høj og tæt på maksimumscoren på 6,0. Til sammenligning er compliancegraden for virksomheder opgjort til 3,98 i 2012. Fejlprocenten er fra 2010 faldet med 0,6 procentpoint til 6,7 % i 2012. Skattegabets er faldet med 0,2 mia. fra 2010 til 1,0 mia. kr. i 2012. Det svarer til 0,3 % af det samlede skattepotentiale på borgerområdet. Omregnet til faste priser er der sket et fald på 0,84 mia. kr. i den 6-årige periode fra 2006-2012. Til sammenligning er skattegabets for virksomheder med under 250 ansatte på 12,0 mia. kr.

Ændringerne fra 2010 til 2012 for compliancegraden, fejlprocenten og skattegabets er umiddelbart ikke statistisk signifikante. Resultaterne kan derfor skyldes tilfældige udsving i den stikprøve, målingen baserer sig på.

Tabellen viser endvidere, at 0,5 % af borgerne bevidst snød i 2012, mens 0,2 % i 2010 snød bevidst. Stigningen er statistisk signifikant. Til sammenligning er andelen af virksomheder, der bevidst snyder, opgjort til 10 % i 2012.

10. Complianceundersøgelsen for borgere for 2012 viser samlet, at der er sket mindre ændringer i forhold til 2010, og at kun stigningen i andelen, der bevidst snyder, er statistisk signifikant. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at SKAT har været i stand til at fastholde regelefterlevelsen på et højt niveau og skattegabet på et lavt niveau på borgerområdet. Rigsrevisionen vurderer derfor, at denne del af sagen kan afsluttes.

SKATs videre arbejde med at udvikle finanslovens skattegabsmål

11. Det fremgik af beretningen, at SKAT endnu ikke havde færdigudviklet skattegabsmålet.

12. Skatteministeren oplyste i sin redegørelse til beretningen, at SKAT havde udarbejdet et justeret skattegabsmål, som blev indarbejdet i finanslovsforslaget for 2012. Det justerede skattegab omfattede ud over skat på indkomster fra borgere og selvstændigt erhvervsdrivende også moms og selskabsskatter for virksomheder med under 250 ansatte. Desuden har skattegabsmålet i hele perioden indeholdt nettoændringen i skatte- og afgiftsrestancerne, dvs. nye restancer fratrukket indbetalte, inddrevne og afskrevne restancer. Det justerede skattegabsmål indeholder dog hverken told, punktafgifter, store virksomheder med mere end 250 ansatte eller sort arbejde. Sort arbejde indgik tidligere delvist i skattegabsmålet, men SKAT vurderede, at det ikke længere var hensigtsmæssigt at indregne denne del af skattegabet i målet, da opgørelserne var for usikre.

13. I notat af 27. maj 2014 konstaterede Rigsrevisionen, at flere væsentlige skatter og afgifter endnu ikke indgik i finanslovens måltal vedrørende skattegabet. Rigsrevisionen fandt, at skattegabet på finansloven bør dække så stor en del af SKATs virksomhed som muligt, da det ellers ikke giver et dækkende billede af borgernes og virksomhedernes regelefterlevelse. I samme forbindelse oplyste SKAT, at der på daværende tidspunkt ikke var taget stilling til, om finanslovens skattegabsmål skulle udvides.

14. SKAT har ultimo oktober 2015 oplyst, at der ikke er foretaget ændringer i opgørelsen af skattegabsmålet. SKAT har videre oplyst, at der ikke på nuværende tidspunkt er truffet beslutning om at udvide skattegabsmålet.

15. Rigsrevisionen kan således konstatere, at flere væsentlige skatter og afgifter fortsat ikke indgår i finanslovens måltal vedrørende skattegabet, og at skattegabet endnu ikke er fuldt dækkende for SKATs virksomhed. SKAT er enig i behovet for at udvikle et mere dækkende skattegabsmål, men oplyser, at det er en forudsætning, at der eksisterer et relevant grundlag, hvorpå et udvidet skattegabsmål kan baseres.

16. SKAT har ikke et egentligt mål for, hvornår det samlede skattegab skal være opgjort, men forventer inden udgangen af 2016 et første og formentligt usikkert bud.

17. Rigsrevisionen finder fortsat, at skattegabet på finansloven bør dække så stor en del af SKATs virksomhed som muligt. Rigsrevisionen vil derfor fortsat følge SKATs videre arbejde med at udvikle finanslovens skattegabsmål, herunder omfanget af skattearter og skatteydergrupper.