



**FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN**

Oktober 2020

**Rigsrevisionens notat om
beretning om**

SKATs indsats- strategi (II)

x

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

1. oktober 2020

RN 1113/20

1. Rigsrevisionen følger i dette notat op på sagen om SKATs indsatsstrategi, som blev indledt med en beretning i 2011. Vi har tidligere behandlet sagen i notater til Statsrevisorerne af 31. januar 2012, 27. maj 2014 og 7. januar 2016.

Konklusion

Skatteministeriet har igangsat et arbejde med at udvikle nye styringsrelevante mål for borgernes og virksomhedernes efterlevelse af skattereglerne. Målene skal erstatte det hidtidige skattegabsmål, som ministeriet ikke finder tilstrækkeligt styringsrelevant. Skattegabsmålet, som det hidtil har været opgjort, dækker ikke flere væsentlige skatter og afgifter og er dermed ikke dækkende for skatteforvaltningens virksomhed. Derudover beskriver skattegabsmålet udviklingen på et meget overordnet niveau, og dermed er det vanskeligt at evaluere, om en udvikling i regelefterlevelsen skyldes skatteforvaltningens indsats eller andre forhold. De nye mål skal vedrøre aspekter af borgernes og virksomhedernes regelefterlevelse og skal bidrage til grundlaget for Skattestyrelsens planlægning af kontrol-, vejlednings- og sagsbehandlingsaktiviteter. Målene kan baseres på målinger af skatteyderadfærd og Skattestyrelsens indsats.

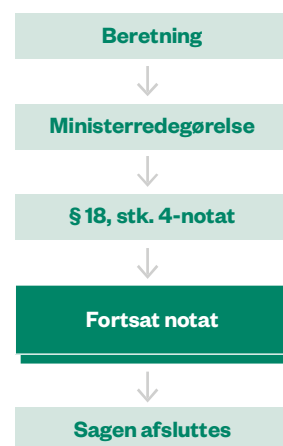
Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om:

- Skatteministeriets videre arbejde med at udvikle nye mål for borgernes og virksomhedernes efterlevelse af skattereglerne, som skal erstatte det hidtidige skattegabsmål

I. Baggrund

2. Rigsrevisionen afgav i september 2011 en beretning om SKATs indsatsstrategi. Beretningen handlede om, hvorvidt 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.

Sagsforløb for en større undersøgelse



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

Pr. 1. juli 2018 blev skatteforvaltningen i SKAT opsplittet i 7 selvstændige styrelser, herunder Skattestyrelsen, som i dag har ansvaret for at udvikle skattegabsmålet.

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, og 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.

Da Statsrevisorerne behandlede sagen i forbindelse med Endelig betænkning af 25. juni 2014, bemærkede de, at opfølgningen på beretningen viste, at SKAT på en lang række områder arbejdede på at forbedre indsatsstrategien, men også, at det endnu ikke havde givet målbare resultater.

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

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

Opfølgningspunkt	Status
1. 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).
2. 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).
3. 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 7. januar 2016 om beretning om SKATs indsatsstrategi (II) og videreført i notat af 28. august 2018 til Statsrevisorerne om beretning om SKATs kontrolindsats over for små og mellemstore virksomheder. Punktet er endnu ikke afsluttet.
4. Hvordan SKAT udvælger og opgør resultaterne af indsatsprojekterne.	Behandlet i forbindelse med notat til Statsrevisorerne af 28. august 2018 om beretning om SKATs kontrolindsats over for små og mellemstore virksomheder. Punktet er endnu ikke afsluttet.

Opfølgningspunkt	Status
5. Udviklingen i regelefterlevelsen på borger- og virksomhedsområdet i forbindelse med offentliggørelsen af compliancemålingen i 2015.	Udviklingen på borgerområdet er afsluttet i forbindelse med notat til Statsrevisorerne af 7. januar 2016 om beretning om SKATs indsatsstrategi (II). Udviklingen på virksomhedsområdet er behandlet i forbindelse med notat til Statsrevisorerne af 28. august 2018 om beretning om SKATs kontrolindsats over for små og mellemstore virksomheder og er endnu ikke afsluttet.
6. SKATs videre arbejde med at udvikle finanslovens skattegabsmål, herunder omfanget af skattearter og skatteydergrupper.	Behandles i dette notat.

5. Vi redegør i dette notat for resultaterne af opfølgningen på de punkter, der ikke tidligere er afsluttet. Som det fremgår af oversigten, behandles kun pkt. 6 i dette notat, mens opfølgningen på de uafsluttede forhold i pkt. 3, 4 og 5 sker som led i opfølgningen på beretningen om SKATs indsats over for små og mellemstore virksomheder.

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 skattegabsmålet. Gennemgangen er baseret på møder og brevvæksling med ministeriet. Rigsrevisionen har løbende fulgt sagen, herunder i januar 2019 og januar 2020, hvor ministeriet på baggrund af henvendelser fra Rigsrevisionen fremsendte redegørelser for udviklingen af nye styringsrelevante mål for borgernes og virksomhedernes regelefterlevelse. Ministeriet har desuden senest i august 2020 fremsendt en redegørelse for ministeriets arbejde. Sideløbende har Rigsrevisionen haft møder med ministeriet om ministeriets overvejelser om udvikling af nye styringsrelevante mål.

Skattegabsmålet

7. Statsrevisorerne fandt det utilfredsstillende, at SKAT – 4 år efter strategiskiftet i 2007 for SKATs kontrol og vejledning af virksomheder og borgere – endnu ikke havde færdigudviklet det overordnede mål for skattegabet. Statsrevisorerne fandt skattegabsmålet mindre styringsrelevant, når det ikke er nedbrudt i delmål og ikke dækker alle skatter, fx sort arbejde og skatter for store selskaber.

Rigsrevisionen konstaterede i beretningen og i notaterne af 31. januar 2012, 27. maj 2014 og 7. januar 2016, at skattegabsmålet ikke omfattede 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. 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.

8. Skatteministeren har oplyst, at ministeriet siden afgivelsen af Rigsrevisionens seneste notat i 2016 har besluttet at afskaffe det eksisterende skattegabsmål. Ministeriet har desuden besluttet, at konkrete måltal for regelefterlevelsen kun skal indgå i Skattestyrelsens årlige mål- og resultatplan og ikke på finansloven.

Finansloven har siden 2019 kun indeholdt overordnede mål for skatteforvaltningen. Skatteministeriet henviser til, at det følger af normal praksis for opsætning af finanslovens hovedkonti, at der kun er overordnede mål på finansloven, og at konkrete mål indsættes i mål- og resultatplaner. Det har derfor ifølge ministeriet været usædvanligt, når finansloven har indeholdt måltal for skatteforvaltningen, og ministeriet besluttede på den baggrund, at konkrete måltal fremover vil blive offentliggjort i Skattestyrelsens årsrapport. Rigsrevisionen er enig i, at det er almindelig praksis, at mål på finanslovens hovedkonti har en mere overordnet karakter.

9. Baggrunden for, at Skatteministeriet har valgt at afskaffe det hidtidige mål, er ifølge ministeriet, at målet, som det blev opgjort, beskrev udviklingen på skatteområdet på et meget overordnet niveau, og dermed blev det vanskeligt at evaluere, om en udvikling skyldes skatteforvaltningens indsats eller andre forhold. Dertil kommer, at målet baserede sig på målinger for tidligere indkomstår, hvorfor resultatet af skattegabmålingen ikke kunne sammenstilles med styrelsens indsats i det samme år. Ifølge ministeriet var det tidligere skattegabsmål ikke styringsrelevant og dermed ikke egnet til at indgå i en årlig mål- og resultatplan.

Arbejdet med nye mål for borgernes og virksomhedernes regelefterlevelse

10. Skatteministeriet oplyser, at Skattestyrelsen som erstatning for skattegabmålet i samarbejde med Skatteministeriets departement vil udvikle nye mål, der vedrører aspekter af borgernes og virksomheders regelefterlevelse. De nye mål skal være styringsrelevante i forhold til skatteforvaltningens indsats, bl.a. til brug for planlægning af kontrol- og vejledningsaktiviteter. Udviklingen i borgernes og virksomheders regelefterlevelse vil blive fulgt i ministeriets årlige publikationer om henholdsvis borgernes, virksomheders og selskabers skattebetaling.

Skatteministeriet nedsatte i februar 2019 en arbejdsgruppe bestående af departementet og Skattestyrelsen med henblik på at udarbejde nye mål for borgernes og virksomhedernes regelefterlevelse.

11. Skatteministeriets udgangspunkt for arbejdet har været, at mål for regelefterlevelsen skal designes, så de tilvejebringer den nødvendige information for, at styrelsens fagområder løbende kan evaluere deres indsats. Med henblik på at afdække fagområdernes behov er der i 2019 blevet gennemført interviews med underdirektørerne fra hvert af de 4 fagområder i Skattestyrelsen.

Fagområder

De 4 fagområder er:

- Personområdet (med ansvar for personskatterne)
- Erhverv (med ansvar for skatter og afgifter for virksomheder)
- Selskab (med ansvar for selskabsskatter)
- Særlig kontrol (med ansvar for bekæmpelse af national og international skatteunddragelse og organiseret økonomisk kriminalitet).

Interviewene viste, at der er behov for, at nye mål kan give hyppigere information om regelefterlevelse end de eksisterende complianceundersøgelser af regelefterlevelsen, som er baseret på indkomstår, der ligger relativt langt tilbage i tid. Der er desuden behov for, at målene knytter sig til Skattestyrelsens kontrol-, vejledning- og sagsbehandlingsaktiviteter. Desuden har der været et ønske om flere effektmål og mere viden om den effekt, kontrol- og vejledningsaktiviteterne har på provenu og opdagelsesrisiko. De nye mål skal desuden tage højde for forskelligheden i skatteydersegmenterne, idet der er stor forskel på de forskellige segmenter, fx i graden af regelefterlevelse.

Skatteministeriet har oplyst, at der fremover ikke arbejdes efter et samlet mål for regelefterlevelse på tværs af Skattestyrelsen, men i stedet efter flere styringsrelevante mål, som kan indfange forskellige typer af aktiviteter og adfærd. Målene for Skattestyrelsens aktiviteter vil forventeligt vedrøre mål for produktionen, mens målene for skatteyderadfærden forventes at vedrøre rettidighed og korrekthed i skatteansættelsen.

12. Skatteministeriet har videre oplyst, at Skattestyrelsen i 2019 også igangsatte et arbejde med at kortlægge tilgængelige datakilder, som kan bruges til at opgøre målopfyldelsen. Der blev samlet en række kilder fra bl.a. holdningsundersøgelser, undersøgelser af regelefterlevelse og eksisterende KPI'er. Det viste sig imidlertid vanskeligt at udarbejde en dækkende kortlægning af relevante datakilder i 2019, bl.a. fordi flere datakilder er baseret på gamle og komplekse it-systemer.

Skattestyrelsen har oplyst, at det ikke har været muligt at identificere datakilder, som er bedre til at måle korrekthed på end dem, Skattestyrelsen allerede kender og anvender. Derfor har det på kort sigt ikke været muligt at udarbejde nye mål for regelefterlevelse i forhold til korrekthed. Tilsvarende har det heller ikke været muligt at udarbejde et nyt dækkende mål for rettidighed tidsnok til, at det kunne indgå i mål- og resultatplanen for 2020. Skatteministeriet besluttede derfor at arbejde med udvalgte strategiske mål for regelefterlevelse i mål- og resultatplanen for 2020 frem for udarbejdelsen af ét eller flere dækkende mål. De strategiske mål er dermed ikke dækkende for Skattestyrelsens samlede indsats for øget regelefterlevelse, men udgør områder, hvor Skattestyrelsen har et særligt fokus det givne år. I Skattestyrelsens mål- og resultatplan for 2020 indgår fx et mål om at nedbringe antallet af virksomheder, hvis tilsvaret er foreløbigt fastsat, fordi virksomhederne ikke har angivet moms, skat og/eller afgifter. De strategiske fokusområder kan dermed skifte fra år til år bl.a. afhængigt af det aktuelle risikobillede.

13. Rigsrevisionen konstaterer, at Skatteministeriet er i færd med at udvikle nye mål vedrørende aspekter af borgernes og virksomhedernes regelefterlevelse, som skal erstatte det hidtidige skattegabsmål. Målene kan baseres på målinger af skatteforvaltningens indsats og skatteydernes adfærd. Rigsrevisionen vil fortsat følge ministeriets arbejde med at udvikle nye mål for regelefterlevelsen som erstatning for skattegabsmålet.