



**FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN**

December 2021

**Rigsrevisionens notat om
beretning om**

SKATs indsats- strategi (II)

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

29. november 2021

RN 1112/21

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, 27. maj 2014, 7. januar 2016 og 1. oktober 2020.

Konklusion

Skatteministeriet har arbejdet videre med at udvikle nye styringsrelevante mål og målinger af borgernes og virksomhedernes efterlevelse af skattereglerne til erstatning for skattegabsmålet. Rigsrevisionen finder, at ministeriets arbejde har været langsomt. Da ministeriet nu har opstillet nye mål og målinger, som indgår i planlægningen af Skattestyrelsens indsats, vurderer Rigsrevisionen, at sagen kan afsluttes.

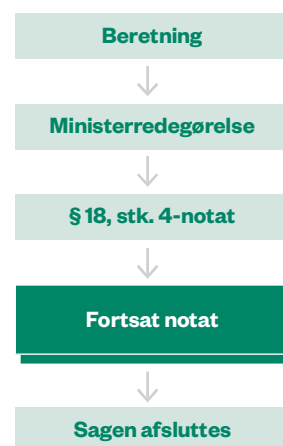
Rigsrevisionen baserer konklusionen på følgende:

- Skatteministeriet har i Skattestyrelsens mål- og resultatplan for 2021 opstillet et mål om, at 93 % af borgernes og virksomhedernes betalinger af skatter og afgifter skal være betalt rettidigt i 2021. Formålet med målinger af rettidigheden er, at Skattestyrelsen kan reducere antallet af fordringer, der sendes til inddrivelse.
- Skatteministeriet gennemfører løbende målinger og analyser af regelefterlevelsen for borgere og virksomheder, som danner grundlag for, at ministeriet kan prioritere indsatsen der, hvor den er mest effektiv, med henblik på at sikre høj regelefterlevelse.
- Skatteministeriet arbejder løbende med at måle og dokumentere effekter af Skattestyrelsens indsats med det formål at maksimere effekten.

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

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, fandt de det utilfredsstillende, at SKAT 4 år efter strategiskiftet endnu ikke havde færdigudviklet det overordnede mål for skattegabets.

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:

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

Opfølgingspunkt	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 skattegabets i mere dækkende og styringsrelevante mål.	Opfølgingspunktet har også indgået i beretningen om SKATs kontrolindsats over for små og mellemstore virksomheder. Beretningen blev afsluttet med notat til Statsrevisorerne af 9. august 2021 om SKATs kontrolindsats over for små og mellemstore virksomheder, og punktet blev videreført til Rigsrevisionens opfølgning i denne sag om SKATs Indsatsstrategi (II). Punktet behandles i dette notat under opfølgingspunkt 6.
4. Hvordan SKAT udvælger og opgør resultaterne af indsatsprojekterne.	Behandlet og afsluttet med beretning om SKATs kontrolindsats over for små og mellemstore virksomheder.
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 afsluttet i forbindelse med notat til Statsrevisorerne af 9. august 2021 om beretning om SKATs kontrolindsats over for små og mellemstore virksomheder.
6. Skatteministeriets videre arbejde med at udvikle nye mål for borgernes og virksomhedernes efterlevelse af skattereglerne, som skal erstatte det hidtidige skattegabsmål.	Behandles i dette notat.

5. Vi redegør i dette notat for resultaterne af opfølgningen på det punkt, der ikke tidligere er afsluttet.

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 det udestående opfølgningsspørgsmål. Gennemgangen er baseret på møder og brevveksling med Skatteministeriet. Rigsrevisionen har løbende fulgt sagen, senest i august 2020 og august 2021, hvor Skatteministeriet har sendt dokumentation for arbejdet med udvikling af nye styringsrelevante mål for borgernes og virksomhedernes regelefterlevelse. Sidebønde hermed har Rigsrevisionen haft møder med Skatteministeriet om ministeriets overvejelser om udvikling af nye styringsrelevante mål for borgernes og virksomhedernes regelefterlevelse.

Skatteministeriets mål for og målinger af borgernes og virksomhedernes regelefterlevelse

7. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, fandt de 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 skattegab. Statsrevisorerne fandt skattegabsmålet mindre styringsrelevant, når det ikke var nedbrudt i delmål og ikke dækkede alle skatter. Beretningen viste bl.a., at skattegabsmålet ikke omfattede hverken told, punktafgifter, store virksomheder med mere end 250 ansatte eller sort arbejde.

8. Skatteministeriet har siden beretningens afgivelse besluttet at afskaffe skattegabsmålet på finansloven med den begrundelse, 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. Finansloven har derfor siden 2019 kun indeholdt overordnede mål for Skatteforvaltningen. Rigsrevisionen er enig i, at det er almindelig praksis, at mål på finanslovens hovedkonti har en mere overordnet karakter.

Derudover fandt Skatteministeriet ikke, at skattegabsmålet var tilstrækkeligt styringsrelevant. 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 Skattestyrelsens indsats eller andre forhold. Dertil kom, 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 betød det, at skattegabsmålet ikke var styringsrelevant og dermed ikke egnet til at indgå i en årlig mål- og resultatplan.

Skatteministeriet igangsatte på den baggrund et arbejde med at udvikle nye styringsrelevante mål og målinger for borgernes og virksomhedernes regelefterlevelse, som skulle kunne understøtte Skattestyrelsens planlægning af kontrol, vejledning og sagsbehandling. Målene skulle udformes, så de tilvejebragte den nødvendige information for fagområdernes evaluering af indsatsen.

Rettidighed og korrekthed

Skatteministeriet skelner mellem rettidighed og korrekthed i forhold til borgernes og virksomhedernes regelefterlevelse. Rettidighed adresserer rettidigheden i betalingen af skatter og afgifter, mens korrekthed vedrører, om borgere og virksomheder angiver korrekt.

9. Skatteministeriet skelner mellem henholdsvis rettidig betaling og korrekt angivelse i relation til borgernes og virksomhedernes regelefterlevelse. Ministeriet har siden beslutningen om afskaffelse af skattegabsmålet besluttet at opstille mål for rettidigheden i betalinger af skatter og afgifter. I forhold til om borgere og virksomheder angiver korrekt, vil ministeriet ikke opstille egentlige mål for indsatsen. Ministeriet vil i stedet måle regelefterlevelsen. Ministeriet begrundede dette med, at det efter ministeriets opfattelse er vanskeligt og ikke nødvendigvis meningsfuldt at fastsætte et forventet målniveau for korrektheden i borgernes og virksomhedernes angivelser, bl.a. fordi de påvirkes af mange forhold, som ikke er direkte relaterede til Skattestyrelsens indsats.

10. Skatteministeriets arbejde med at udvikle mål og gennemføre målinger af regelefterlevelsen sker på 3 områder:

- Skattestyrelsens mål- og resultatplan
- Skattestyrelsens løbende complianceundersøgelser mv.
- effektmålinger af Skattestyrelsens aktiviteter.

Skattestyrelsens mål- og resultatplan

11. Af Skatteministeriets mål- og resultatplan for 2021 fremgår det, at ministeriet har opstillet et mål om, at 93 % af borgernes og virksomhedernes betalinger af skatter og afgifter skal være betalt rettidigt i 2021. Målet blev fastsat med afsæt i det realiserede niveau i 2019, hvor 93,2 % af alle skatter og afgifter blev betalt til tiden. Det marginale lavere mål for 2021 blev ifølge ministeriet fastsat ud fra ministeriets forventning om, at COVID-19-situationen ville have indflydelse på borgernes og virksomhedernes evne til at betale rettidigt på grund af udskydelse af betalingsfrister, coronalån og en generel forventet lavere vækst i 2020.

Opgørelsen af rettidigheden sker ud fra månedlige opdateringer af målinger for betalingsrettidighed, som indgår i Skattestyrelsens interne KPI'er. Skatteministeriet har oplyst, at der nu eksisterer et konsolideret datagrundlag for opgørelsen, som er dokumenteret og kvalitetssikret i Skattestyrelsen.

Formålet med målinger af rettidigheden er, at Skattestyrelsen kan reducere antallet af fordringer, der sendes til inddrivelse.

Derudover arbejder Skattestyrelsen med udvalgte strategiske mål for regelefterlevelsen i den årlige mål- og resultatplan. De strategiske mål 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 tilsvarende 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.

Opgørelse af rettidig betaling

Rettidigheden opgøres som værdien af de krav, der er betalt inden sidste rettidige betalingsdato, i forhold til den samlede værdi af krav, der er oprettet til betaling. Opgørelsen omfatter alle væsentlige skatter og afgifter, dog ikke pensionsafkastskat, pensionsafgifter og frivillige indbetalte restskatter.

Skattestyrelsens løbende complianceundersøgelser mv.

12. Skatteministeriet gennemfører årligt stikprøveundersøgelser, herunder målinger af borgernes og virksomhedernes regelefterlevelse på skatte- og afgiftsområdet – de såkaldte complianceundersøgelser. Undersøgelserne dækker borgerområdet samt små og mellemstore virksomheder. Ministeriet har for at supplere det generelle billede af borgernes og virksomhedernes regelefterlevelse i de 2 undersøgelser gennemført specifikke undersøgelser af fx store selskaber, borgere, som ejer værdipapirer, og borgere, som har store bankoverførsler fra og til udlandet.

Stikprøveundersøgelserne har til formål at give et mere præcist, detaljeret og dækkende billede af, om forskellige typer af skatteydere angiver skatter og afgifter korrekt. Skattestyrelsen bruger bl.a. undersøgelserne til at prioritere kontrol- og vejledningsindsatsen mod de områder, hvor styrelsen vurderer, at indsatsen er mest effektiv med henblik på at sikre høj regelefterlevelse. I dag er størstedelen af alle skatteydertyper og skattearter med de hidtil gennemførte undersøgelser dækket af én eller flere undersøgelser.

13. Boks 1 viser et eksempel på, hvordan Skattestyrelsen har anvendt en analyse af regelefterlevelsen for virksomhedsområdet til konkrete kontrolaktiviteter rettet mod skattemæssige udfordringer, som er kortlagt i analysen.

Boks 1

Eksempel på brug af complianceundersøgelsen for virksomheder

Ud fra complianceundersøgelsen af små og mellemstore erhvervsvirksomheder anslog Skattestyrelsen, at ca. 42.000-53.000 virksomheder – svarende til ca. 12-15 % af det samlede antal virksomheder – stod for mere end 65 % af den samlede værdi af manglende regelefterlevelse, svarende til ca. 5,5 mia. kr. Styrelsen anslog, at dette medførte en årlig værdi af manglende regelefterlevelse på ca. 1,7 mia. kr. i skat og 0,8 mia. kr. i moms på grund af sort arbejde udført af registrerede virksomheder og selskaber.

Målingen betød, at Skattestyrelsen valgte at prioritere en indsats med henblik på at nedbringe andelen af virksomheder, der bevidst forsøger at omgå reglerne. Styrelsen udsøgte virksomheder med flest fejl ud fra en top 10-liste over brancher, hvor der blev begået flest bevidste fejl. Compliancemålingen viste, at fejlfrekvensen i disse brancher lå mere end dobbelt så højt i forhold til gennemsnittet i alle brancher.

Skattestyrelsen har efterfølgende iværksat et kontrolprojekt med fokus på de mest risikofyldte fejltyper med størst skattegab inden for de relevante brancher.

Hvad undersøges/måles i complianceundersøgelserne?

Complianceundersøgelserne for *borgere* baserer sig på kontrol af skatteforhold for 1.500 borgere, som er udvalgt, så de udgør et repræsentativt udsnit af befolkningen. Antallet af borgere med fejl i årsopgørelsen og den samlede fejlprocent opgøres. Derudover opgøres compliancegraden som udtryk for den samlede regelefterlevelse og forskellige fejltyper.

Complianceundersøgelserne for *små og mellemstore virksomheder* gennemgår virksomhedernes moms- og skatteforhold. I undersøgelserne opgøres antallet af virksomheder med fejl og den samlede fejlprocent. Derudover måles compliancegraden som udtryk for den samlede regelefterlevelse og forskellige fejltyper.

Skattestyrelsens segmentstrategier

Skattestyrelsen har nedbrudt det samlede mandtal af borgere og virksomheder på 15 segmenter fordelt på de 4 fagområder Person, Erhverv, Selskab og Særlig Kontrol. For hvert segment udarbejdes en segmentstrategi som grundlag for indsatsen. Segmentstrategien skal sikre, at der er en langsigtet strategi for håndtering af mandtallets skattemæssige udfordringer. Som grundlag for segmentstrategien indgår viden fra effektstudier og målinger af regelefterlevelse. Dette skal sikre størst mulig effekt af indsatsen på borgernes og virksomhedernes regelefterlevelse.

Effektmålinger af Skattestyrelsens aktiviteter

14. Skatteministeriet arbejder løbende med at måle og dokumentere effekterne af Skattestyrelsens aktiviteter. Skattestyrelsen har målt effekt på bl.a. person-, virksomheds- og momsområdet. Målingerne tager udgangspunkt i, at styrelsen gennemfører konkrete kontrol-, informations- og vejledningsaktiviteter. Herefter undersøger og kvantificerer styrelsen de adfærdseffekter, som aktiviteterne har ført til.

De fremadrettede adfærdseffekter af Skattestyrelsens kontrolaktiviteter dokumenteres i generelle effektstudier. Studierne er baseret på eksisterende kontrol- og angivelsesdata eller opfølgende kontrol af tidligere kontrollerede skatteydere. Erfaringerne fra disse effektstudier opsamles og videreformidles, så de kan anvendes fremadrettet i styrelsens segmentstrategier.

15. Boks 2 viser et eksempel på, hvordan en konkret effektmåling har indgået i prioriteringen af Skattestyrelsens midler og indsats.

Boks 2

Eksempel på brug af effektmåling

Målingen handlede om at undersøge effekten af at ringe til skatteydere, der ikke havde betalt B-skat til tiden. Baggrunden var, at andelen af skatteydere, som overholdt betalingsfristen, lå lavt i forhold til andelen på øvrige områder. Der blev derfor taget et initiativ til at øge andelen, som betalte til tiden. Initiativet medførte, at der i juni 2020 blev i gangsat et pilotprojekt, hvor der blev ringet til borgere, der ikke havde betalt B-skat til tiden. For at evaluere projektet blev projektet gennemført som et kontrolleret forsøg med en testgruppe og en kontrolgruppe, hvor der blev målt på effekten af at kontakte skatteydere i testgruppen.

Den efterfølgende måling viste, at 243 borgere, som blev kontaktet, fik indbetalt ca. 4 mio. kr., og det blev på den baggrund besluttet at ansætte vikarer til at gennemføre en større ringekampagne i november 2020.

Afsluttende bemærkninger

16. Skatteministeriet har arbejdet med at udvikle nye styringsrelevante mål og målinger af borgernes og virksomhedernes efterlevelse af skattereglerne til erstatning for skattegabsmålet. Der er udviklet nye mål og målinger, som i dag dækker størstedelen af borger- og virksomhedsområdet. Rigsrevisionens opfølgning viser, at de nye mål og målinger indgår i planlægningen af Skattestyrelsens kontrol og vejledning med henblik på at øge regelefterlevelsen.

Rigsrevisionen finder, at Skatteministeriets arbejde med at udvikle nye mål og målinger har været langsommeligt. Da ministeriet nu har opstillet nye mål og målinger, som indgår i planlægningen af Skattestyrelsens indsats, vurderer Rigsrevisionen, at sagen kan afsluttes.


Lone Strøm