



Beretning til Statsrevisorerne om SKATs indsatsstrategi

December
2008

revision
revision
revision

Indholdsfortegnelse

I.	Introduktion og resultater	1
II.	Indledning	4
	A. Baggrund og formål	4
	B. Afgrænsning og metode.....	5
III.	SKATs mål.....	7
	A. Målstyring.....	7
	B. Finanslovens mål	9
IV.	Indsatsstrategien.....	12
	A. Den differentierede indsats	13
	B. Viden om skatteyderadfærden.....	14
	C. Indsatsstrategiens fokus på forebyggelse.....	15
V.	SKATs planlægning af indsatsen.....	18
	A. Planlægning af indsatsprojekterne.....	18
	B. Datasystemer til planlægning af indsatsen	22
	C. Tilrettelæggelse af evaluering og opfølgning på indsatsen.....	24

Rigsrevisionen afgiver denne beretning til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997 som ændret ved lov nr. 590 af 13. juni 2006. Beretningen vedrører finanslovens § 9. Skatteministeriet.

I. Introduktion og resultater

1. Denne beretning handler om SKATs mål, strategi og planlægning af den indsats, der retter sig mod borgere og virksomheder, som ikke betaler de skatter og afgifter, der skal betales i henhold til lovgivningen.

2. SKAT har etableret nye mål og indført en ny indsatsstrategi, som siden 2007 har udgjort grundlaget for SKATs arbejde med at opnå et maksimalt skatte- og afgiftsprovenu. Indtil 2007 var der på finansloven for SKAT opstillet aktivitetsmål for antal kontroller og mål for det skatteprovenu, som skulle opkræves ved kontrollerne.

Med den nye indsatsstrategi har SKAT erstattet de tidligere aktivitets- og provenumål med mål for de effekter, der ønskes opnået. Det fremgår således af finansloven for 2008, at den overordnede målsætning er, at skattegabets højst må udgøre 3,1 % af bruttonationalproduktet (BNP). Der er endvidere opstillet mål for borgeres og virksomheders holdning til SKAT i form af 2 kundeindekser.

3. Den nye indsatsstrategi skal bidrage til at minimere skattegabets størrelse og markerer desuden et væsentligt skift i den overordnede tilgang til skatteyderne. Fremover vil SKAT forsøge at få flere indtægter ind gennem den almindelige opkrævning ved at forebygge fejl frem for primært at kontrollere og rette fejl i skatteoplysningerne.

4. SKATs strategi er forholdsvis ny i dansk og international sammenhæng. Strategien er udtryk for nytænkning, og SKAT er på flere områder stadig i en udviklingsfase. Alle elementer er endnu ikke faldet endeligt på plads. Da strategien har stor betydning for SKATs virksomhed og statens samlede skatteindtægter, har Rigsrevisionen gennemført en større undersøgelse af strategiskiftet.

5. Undersøgelsens formål er at vurdere, om SKATs målstyring, målsætninger, indsatsstrategi og planlægning samlet set er tilfredsstillende, samt om der er områder, hvor der kan gennemføres forbedringer.

Undersøgelsens formål er opdelt i 3 delformål:

- Udgør SKATs mål et egnet grundlag for indsatsstrategien?
- Er indsatsstrategien baseret på internationale anbefalinger om god praksis?
- Er planlægningen af indsatsen tilfredsstillende?

Rigsrevisionen har igangsat undersøgelsen af egen drift i februar 2008.

Skattegabets størrelse

Skattegabets størrelse er forskellen på de skatter og afgifter, der burde være betalt, hvis alle skatteydere fulgte de gældende regler, og de faktisk betalte skatter og afgifter.

Skattegabets størrelse består af manglende skattebetaling vedrørende personlig indkomst, selskabsskat, moms og øvrige punktafgifter.

Skattegabets størrelse kan opdeles i:

- sort arbejde
- skattesnyd
- ubevidste fejl i selvangivelser mv.

Skattegabets størrelse på finansloven omfatter kun en begrænset del af ovenstående elementer, idet skattegabets størrelse kun vedrører personlige indkomster. Dette skattegab er opgjort til 3,1 % af BNP, svarende til 52,6 mia. kr. i 2007. Det reelle skattegab er derfor større.

UNDERSØGELSENS RESULTATER

SKAT har med udgangspunkt i internationale anbefalinger om god praksis ændret sin strategi. Strategiskiftet har øget SKATs fokus på forebyggelse for at forbedre indsatsen mod den manglende skattebetaling. Samtidig har SKAT iværksat løbende effektmålinger, som kan give læring om effekten af indsatsen, og gennemfører desuden en stikprøveundersøgelse, der skal øge SKATs viden om den manglende skattebetaling.

Erfaringerne med at måle effekter og ændre fokus fra kontrol til forebyggelse via vejledning, holdningsbearbejdelse og synliggørelse af kontrol er endnu beskedne. Rigsrevisionens undersøgelse har samlet vist, at SKATs indsats er tilfredsstillende, og at SKAT kan forbedre indsatsen på en række punkter. Rigsrevisionen har ved vurderingen lagt vægt på, at SKAT løbende har taget en række initiativer til justering af strategien mv.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at SKAT må arbejde med at forbedre sin styring ved at skabe bedre sammenhæng mellem SKATs målsætninger og aktiviteter. Det vurderes endvidere, at det er en central strategisk udfordring for SKAT løbende at finde den rigtige balance mellem forebyggelse og kontrol, herunder at gruppere virksomhederne i med- og modspillere.

Denne samlede vurdering er baseret på følgende:

SKATs mål udgør et egnet grundlag for indsatsstrategien. Målene bør udvikles yderligere, så der kan etableres en sammenhængende målstyring, der dækker alle skatter og afgifter samt skatteydere.

- Skattegabet er et vigtigt effektmål. SKAT har oplyst, at det med tiden er hensigten, at beregningen af skattegabet skal omfatte alle skatter og afgifter.
- SKAT gennemfører i 2008 en stikprøveundersøgelse af skatteydernes regelefterlevelse. Undersøgelsen skal bidrage til en mere nuanceret forståelse af den manglende skattebetaling og skattegabets sammensætning.
- De 2 kundeindekser, der fremgår af finansloven, og som viser borgernes og virksomhedernes holdning til SKAT, er styringsrelevante og kan anvendes i det løbende arbejde med at forbedre og udvikle indsatsen.
- SKAT bør udvikle sin styring, så de langsigtede målsætninger vedrørende skattegab og kundeindeks konkretiseres i mere specifikke mål. En udvikling af målstyringen vil muliggøre en systematisk evaluering af målopfyldelsen. SKAT har oplyst, at det er hensigten over en årrække at skabe en integreret målstyring og et sammenhængende målhierarki.

Indsatsstrategien er baseret på internationale anbefalinger om god praksis i den forebyggende indsats. Det bør dog være mere klart, hvordan SKAT afvæjer, om der skal sættes ind med forebyggelse eller kontrol.

- SKATs forebyggende indsats er baseret på internationale erfaringer og anbefalinger om god praksis. Der er således fokus på at opbygge tillid til SKAT, at synliggøre kontrol samt at påvirke normer for adfærd.

- Rigsrevisionen finder, at det bør fremgå mere klart af indsatsstrategien, hvorledes SKAT afvejer, om der skal sættes ind med forebyggelse eller kontrol, herunder hvordan strategiens service- og vejledningstilgang anvendes i sammenhæng med grupperingen af virksomheder i med- og modspillere. SKAT har oplyst, at de er i færd med at udarbejde en sammenhængende beskrivelse af de strategiske elementer.
- Indsatsen kan forbedres yderligere, hvis SKAT i højere grad analyserer skatteyderadfærden og på den baggrund målretter indsatsen mod skatte- og afgiftstyper samt grupper af skatteydere. SKAT har oplyst, at et arbejde med at afdække skatteyderadfærden er igangsat.

SKATs planlægning af indsatsen er samlet set tilfredsstillende. Det system, SKAT anvender til at gruppere virksomhederne i med- og modspillere, bør fortsat udvikles.

- Planlægningen af de landsdækkende projekter er gennemført efter en systematisk og ensartet metode til identifikation af risici. Dette styrker mulighederne for at identificere og prioritere de mest risikofyldte områder, hvilket er i overensstemmelse med OECD's anbefalinger. SKAT har oplyst, at modellen også skal anvendes ved den lokale indsatsplanlægning for 2009.
- Indsatsprojekterne udarbejdes efter en skabelon, hvilket fungerer hensigtsmæssigt, da den indeholder en række krav, der muliggør en systematisk planlægning og opfølgning på indsatsen.
- SKATs datasystemer indeholder mange muligheder for dataudtræk til prioritering og udvælgelse af virksomheder. Dette understøtter SKATs gennemførelse og evaluering af indsatsprojekterne.
- Det system, SKAT anvender til at gruppere virksomhederne i med- og modspillere, bør fortsat udvikles. Det skyldes bl.a., at virksomheder, der burde være grupperet som modspillere, i et vist omfang bliver grupperet som medspillere. SKAT har oplyst, at man vil ændre på systemet, så virksomheder i højere grad grupperes korrekt.
- SKAT bør sammenholde effekter og omkostninger ved projekterne med henblik på at vurdere, hvilke projekter der kan danne grundlag for udbredelse af god praksis.

II. Indledning

A. Baggrund og formål

6. Denne beretning handler om SKATs mål, strategi og planlægning af den indsats, der retter sig mod borgere og virksomheder, som ikke betaler de skatter og afgifter, der skal betales i henhold til lovgivningen.

7. SKAT har parallelt med gennemførelsen af fusionen mellem den statslige og kommunale skatteforvaltning i 2005 gennemført forskellige strategiske tiltag, herunder etableret nye mål og indført en ny indsatsstrategi, som siden 2007 har udgjort grundlaget for SKATs arbejde med at opnå et maksimalt skatte- og afgiftsprovener. SKATs målsætninger og strategi er vigtige, fordi de udgør grundlaget for valg af indsats i form af bl.a. service og kontrol over for borgere og virksomheder.

Indtil 2007 var SKATs indsats primært baseret på kontrol af selvangivelser og regnskaber. På finansloven var der opstillet aktivitetsmål for antal kontroller og mål for de skatteindtægter, som skulle opkræves ved kontrollerne.

Tabel 1 illustrerer forskellen mellem den tidligere og nuværende strategi.

Tabel 1. Strategier for opkrævning af skatter og afgifter

Type	2005 – Aktivitetsbaseret	2007 – Effektbaseret
Mål	<ul style="list-style-type: none"> • Provenu på 12,9 mia. kr. • 204.300 kontrolpoint¹⁾ • 58.300 kontroller. 	<ul style="list-style-type: none"> • Skattegab på 3,1 % af BNP • Holdningsindeks hos borgere • Holdningsindeks hos virksomheder.
Tilgang	<p>Primært fokus på fejlrettelser ved kontrol.</p> <p>Gennemgang af enkelte regnskaber (én-til-én-tilgang).</p>	<p>Primært fokus på forebyggelse af fejl.</p> <p>Planlægning og gennemførelse af indsatser ved hjælp af datasystemer (én-til-mange-tilgang).</p>
Resurseprioritering	Ingen opdeling i medspillere, der har evne og vilje til at følge skattereglerne, og modspillere, der hverken har evne og vilje.	Måltrettet indsats i forhold til med- og modspillere.
Opfølgning	Målopfyldelse på finansloven i forhold til provener, kontrolpoint og antal kontroller.	Målopfyldelse på finansloven i forhold til skattegab og holdningsindeks hos borgere og virksomheder.

¹⁾ Hver kontrol fik tildelt et antal kontrolpoint, bestemt af bl.a. omfanget af kontrollen.

Tabel 1 viser, at SKAT med den nye indsatsstrategi har erstattet de tidligere aktivitets- og provenumål med mål for de effekter, der ønskes opnået. Det fremgår således af finansloven for 2007 og 2008, at SKATs overordnede målsætning er, at skattegabet højst må udgøre 3,1 % af BNP, hvilket i 2007 svarede til 52,6 mia. kr. Skattegabet er et skøn over forskellen mellem de forventede og faktiske indtægter. På finansloven er der endvidere opstillet mål for borgernes og virksomheders holdning til SKAT i form af 2 kundeindekser. Indsatsen mod skattegabet er endvidere tilrettelagt i projekter, og som noget nyt arbejder SKAT med målinger af effekten på skattegabet.

8. Den nye indsatsstrategi markerer et væsentligt skifte i den overordnede tilgang til skatteyderne. Fremover vil SKAT forsøge at få flere indtægter ind gennem den almindelige opkrævning ved at forebygge fejl frem for at kontrollere og rette fejl i skatteoplysningerne. En central del af denne opgave handler om at tilbyde borgere og virksomheder de redskaber, som gør dem i stand til at afregne og betale skat korrekt og derved sikre en højere grad af regelefterlevelse. Hensigten er bl.a. at frigøre resurser, så indsatsen over for det bevidste skattesnyd kan intensiveres.

9. Ifølge SKAT er der 4 hovedårsager til den nye indsatsstrategi:

- Krav og forventninger om service fra borgere og virksomheder.
- Krav og forventninger om øget effektivitet fra politisk hold.
- Borgernes forhold er generelt blevet mere komplekse.
- Nye erkendelser fra forskning og praksis.

10. Indsatsstrategien tager afsæt i den 4-årige aftale med Finansministeriet, hvor SKAT frem mod 2010 skal levere uændret produktion med færre resurser. I perioden 2006-2011 skal SKAT reducere sit personale med 25 %, fra 9.170 til 6.921, og strategiskiftet skal derfor også ses som et svar på de politiske krav om effektivisering, som SKAT er stillet over for. En væsentlig forudsætning for strategien er, at der i Danmark er en høj grad af it-automatisering, hvilket bl.a. betyder, at borgere og virksomheder i vid udstrækning indberetter indkomstoplysninger via den elektroniske selvangivelse/årsopgørelse og SKATs indberetningssystemer.

11. SKATs strategi er forholdsvis ny i dansk og international sammenhæng. Strategien er udtryk for nytænkning, og SKAT er på flere områder stadig i en udviklingsfase. Alle elementer er endnu ikke faldet endeligt på plads. Da strategien har stor betydning for SKATs virksomhed og statens samlede skatteindtægter, har Rigsrevisionen gennemført en større undersøgelse af strategiskiftet.

12. Undersøgelsens formål er at vurdere, om SKATs målstyring, målsætninger, indsatsstrategi og planlægning samlet set er tilfredsstillende, samt om der er områder, hvor der kan gennemføres forbedringer.

Undersøgelsens formål er opdelt i 3 delformål:

- Udgør SKATs mål et egnet grundlag for indsatsstrategien?
- Er indsatsstrategien baseret på internationale anbefalinger om god praksis?
- Er planlægningen af indsatsen tilfredsstillende?

B. Afgrænsning og metode

13. Undersøgelsen dækker perioden fra 2007, hvor den nye indsatsstrategi blev indført, til ultimo 2008. Undersøgelsen er baseret på interviews med medarbejdere i SKATs hovedcenter og med medarbejdere ved 5 af SKATs 30 skattecentre. Endvidere har Rigsrevisionen gennemgået SKATs interne dokumenter og en række landsdækkende og lokale indsatsprojekter. I undersøgelsen inddrages desuden anbefalinger fra OECD og god praksis

i en række udvalgte lande, herunder Sverige, Australien og USA. Disse lægges til grund for Rigsrevisionens anbefalinger om, hvor SKATs målstyring, strategi og indsats kan styrkes.

14. Undersøgelsen vil ikke indeholde en sammenligning af den nye og tidligere strategi, da målsætninger og de anvendte metoder ikke kan sammenlignes. Dette indebærer bl.a., at SKATs tidsregistrering på service og kontrol ikke vil blive anvendt til at sammenligne tidsforbruget mellem den nye og den tidligere strategi. SKAT nye strategi har dog medført, at flere resurser end tidligere anvendes til service og vejledning, idet SKATs tidligere strategi primært fokuserede på kontrol.

15. Undersøgelsen omfatter SKATs indsatsstrategi og elementerne heri. Således behandles SKATs målstyring, der vedrører, hvordan SKAT ud fra målsætningerne styrer indsatsstrategien og de konkrete indsatsprojekter. Hensigten med målstyringen er, at de overordnede målsætninger er styrende for udformningen af strategien og tilrettelæggelsen af SKATs arbejde i indsatsprojekter. I tilknytning hertil behandles finanslovens målsætninger for SKAT, skattegabet og 2 kundeindekser, der måler effekten af SKATs arbejde.

Indsatsstrategien er SKATs generelle strategiske tilgang til lønmodtagere og virksomheder. Strategien angiver, hvordan SKAT generelt skal søge at påvirke skattegabet i positiv retning. I strategien redegøres der således for, hvordan SKAT på forskellige måder kan forebygge, at fejl opstår, og hvilken tilgang SKAT skal have i mødet med den enkelte virksomhed eller lønmodtager. Indsatsstrategien er generel og er ikke opdelt i delstrategier over for de forskellige målgrupper som fx store selskaber, lønmodtagere med aktier, små erhvervsdrivende osv.

SKAT planlægger den samlede indsats på baggrund af en årlig risikoanalyse. I risikoanalysen udvælges en række risikoemner, der skal etableres en indsats over for. For hvert risikoemne etableres en projektgruppe, der udarbejder en projektbeskrivelse for indsatsprojektet. Indsatsen gennemføres ofte ved, at skatteyderne udvælges til indsats ved hjælp af en række datasystemer. SKAT bruger en såkaldt segmenteringsmodel, der grupperer virksomhederne i med- og modspillere, og har desuden nogle risikosystemer, der kan anvendes til at vurdere risiciene ved hver enkelt virksomhed. SKAT har desuden et datasystem, der anvendes til at udtrække oplysninger om lønmodtagere.

16. Rigsrevisionen har iværksat undersøgelsen af egen drift i februar 2008. Beretningen har i udkast været forelagt Skatteministeriet, hvis bemærkninger er indarbejdet i beretningen.

III. SKATs mål

UNDERSØGELSENS RESULTAT

SKATs mål udgør et egnet grundlag for indsatsstrategien. Målene bør udvikles yderligere, så der kan etableres en sammenhængende målstyring, der dækker alle skatter og afgifter samt skatteydere.

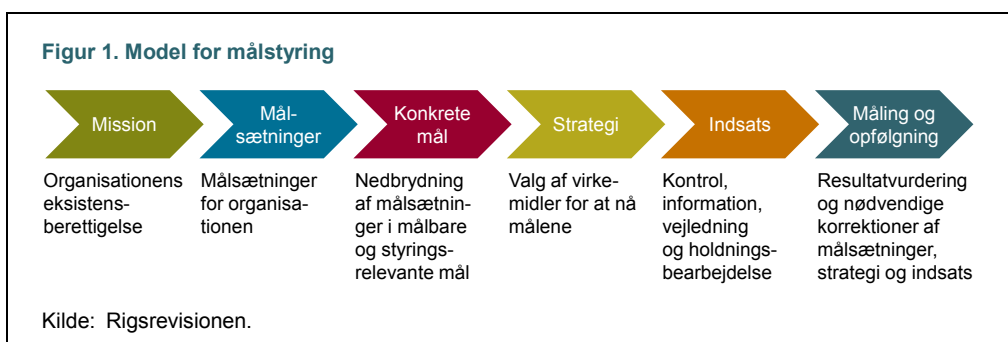
17. Rigsrevisionen har undersøgt, om SKATs mål udgør et egnet grundlag for indsatsstrategien. Det er undersøgt, om SKAT har etableret en sammenhængende målstyring, hvor de overordnede målsætninger er omsat i konkrete og målbare mål, hvortil der er knyttet strategier. En sammenhængende målstyring indebærer endvidere, at disse strategier udmøntes i indsatsprojekter, hvor effekten efterfølgende kan måles.

Endvidere er det undersøgt, om SKATs mål omfatter alle typer af skatter og afgifter og kan underopdeles, så det er muligt at opgøre et skattegab for de enkelte hovedtyper af skatter og afgifter og for hovedgrupperne af skatteydere. Endelig er det undersøgt, om målene afspejler SKATs egen indsats.

A. Målstyring

18. Formålet med målstyring er bl.a., at der skal være formelle aftaler om, hvilke kriterier en indsats skal vurderes ud fra. Målsætningerne angiver, hvilke mål der skal nås, og er dermed retningsgivende for organisationens arbejde. Samtidig kan resultaterne vurderes ud fra de opstillede mål. Målstyring etablerer således en styringskæde eller et målhierarki.

Figur 1 viser en model for målstyring.



Figur 1 viser, hvordan en organisations mission kan nedbrydes, så en systematisk opfølgning på resultaterne bliver mulig. Figuren viser, at missionen omsættes til målsætninger, som udgør de helt overordnede kriterier for at bedømme organisationens indsats. Målsæt-

ningerne nedbrydes i kædens næste led i et antal konkrete mål, som skal være målbare og styringsrelevante for organisationen. De konkrete mål skal adressere organisationens kerneopgaver enkeltvis, så en differentieret indsats kan iværksættes. For hver af de identificerede opgaver formuleres herefter en strategi. Strategien er den overordnede plan for, hvordan kerneopgaven skal løses. Herefter iværksættes indsatsen, som består i de handlinger, der skal udføres for at løse opgaven. Endelig danner målinger grundlag for at evaluere, i hvilken grad målene er opfyldt.

19. SKATs mission er på finansloven nedbrudt i 3 langsigtede effektmål – én målsætning for skattegab og 2 målsætninger for kundeindeksene. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at SKAT har formuleret overordnede mål, hvis hensigt bl.a. er at måle effekten af SKATs samlede indsats. Målsætningerne er dog ikke nedbrudt yderligere, og der er således ikke etableret en styring, som sammenkobler SKATs langsigtede målsætninger med et antal kortsigtede mål for de enkelte skatte- og afgiftstyper eller i forhold til målgrupper af borgere og virksomheder.

20. Ud over de 3 effektmål på finansloven måler SKAT på effekten af de enkelte indsatsprojekter på baggrund af de succeskriterier, der er opstillet for projekterne. Målingerne i projekterne relaterer sig dog ikke til overordnede målsætninger. Der er dermed ikke en systematisk sammenhæng mellem målingen af projekternes effekter og overordnede målsætninger for SKAT.

21. Samtidig har undersøgelsen vist, at SKAT arbejder med én samlet strategi kaldet indsatsstrategien, der angiver SKATs generelle strategi over for skatteyderne – borgerne og virksomhederne. SKAT arbejder ikke med en differentieret strategi med forskellige strategiske tiltag over for forskellige typer af skatter og afgifter eller målgrupper.

SKAT har bl.a. særligt fokus på opgaver, der vedrører økonomisk kriminalitet, store selskaber samt punktafgifter og told. Disse opgaver har SKAT organiseret i specialiserede centre. Centrene udarbejder indsatsplaner på baggrund af deres konkrete viden om risici på disse områder. Undersøgelsen har vist, at der ikke er udarbejdet separate strategier for områderne.

22. SKAT har oplyst, at centret for store selskaber har udarbejdet en virksomhedsplan, som fastlægger målsætningerne for området. Undersøgelsen har dog vist, at der er tale om værdier, som centret gerne vil arbejde ud fra i det daglige arbejde, og ikke om konkrete og målbare mål, der kan evalueres og følges op på. Det fremgår således bl.a. af planen, at centret skal arbejde professionelt, være visionært og udvikle sig løbende.

23. I stedet for en traditionel styringskæde har SKAT valgt at arbejde med en række landsdækkende og lokale indsatsprojekter, der prioriteres som led i en samlet årlig risikovurdering, den såkaldte risikobaserede indsatsmodel. Modellen med indsatsprojekterne sikrer en fleksibel prioritering af ressourcerne, men danner imidlertid ikke grundlag for egentlig målstyring, da SKATs Hovedcenter ikke opstiller målsætninger for bestemte typer skatter og afgifter eller skatteydere, som ressourcerne kan fordeles ud fra.

24. SKAT arbejder i dag med mål i resultatkontrakten mellem SKAT og Skatteministeriets departement og i resultatkontrakterne mellem SKATs Hovedcenter og de lokale skattesamarbejder. I den sammenhæng dimensionerer SKAT de strategiske ressourcer, bl.a. ud fra en overordnet risikobetragtning. SKAT har endvidere gennem flere år bl.a. fordelt ressourcer til områderne store selskaber, punktafgifter, økonomisk kriminalitet og told på en måde, der binder ressourcerne til disse formål. Ressourcerne til de øvrige indsatsområder fastlægges i samarbejde med skatteregionerne, når man udvælger de projekter, der skal indgå i indsatsplanen for de enkelte år.

25. Rigsrevisionen har undersøgt målstyringen i andre landes skatteforvaltninger. I boks 1 beskrives tilgangen til målstyring i den svenske skatteforvaltning, Skatteverket.

BOKS 1. MÅLSTYRING PÅ SKATTEOMRÅDET I SVERIGE

Den svenske skattemyndighed, Skatteverket, har som sit overordnede mål, at det svenske skattegab skal halveres. Dette langsigtede mål understøttes af 10 kortsigtede mål. Fx skal Skatteverket anvende et bestemt antal årsværk på at kontrollere internationale transaktioner, økonomisk kriminalitet og skattetænkning. Desuden skal andelen af fejl i de selvangivne moms- og arbejdsgiveroplysninger nedbringes til henholdsvis 2,5 % og 2,0 %. Endelig skal produktiviteten i grundkontrollen ligge på et fastsat niveau. Til hvert af disse mål er der endvidere knyttet obligatoriske aktiviteter for Skatteverkets regionale enheder. Dette styringshierarki muliggør opfølgning og resursefordeling ud fra de overordnede mål.

Som det fremgår af boks 1, arbejder Skatteverket med en styringskæde, der nedbryder de overordnede mål i mere konkrete mål. Det gør det muligt at vurdere, i hvilken grad Skatteverket opfylder de politisk fastsatte mål. Samtidig gør etableringen af et styringshierarki det muligt at prioritere resurserne, så de anvendes, hvor der opnås størst effekt.

Også det amerikanske skattevæsen, Internal Revenue Service, har opstillet en styringskæde, der muliggør opfølgning og resursefordeling ud fra de overordnede mål.

26. Rigsrevisionen finder, at det i den nuværende situation er vanskeligt for SKAT samlet at evaluere sin indsats samt at prioritere og fordele resurser, da der ikke er opstillet et integreret målhierarki.

27. SKAT har hertil oplyst, at der er brug for at operationalisere styringen yderligere. Konkret er SKAT bl.a. i gang med at udvikle et målhierarki, som er bedre egnet til at foretage målinger af indsatsen. Ifølge SKAT er det hensigten over en årrække at skabe en integreret målstyring og et sammenhængende målhierarki, der dækker hele SKATs indsats.

Vurdering

28. SKAT bør udvikle sin styring, så de langsigtede målsætninger vedrørende skattegab og kundeindeks konkretiseres i mere specifikke mål. En udvikling af målstyringen vil muliggøre en systematisk evaluering af målopfyldelsen. SKAT har oplyst, at det er hensigten over en årrække at skabe en integreret målstyring og et sammenhængende målhierarki.

B. Finanslovens mål

29. Rigsrevisionen har vurderet, om finanslovens målsætninger for SKAT – skattegab og de 2 kundeindekser – udgør et egnet grundlag for indsatsstrategien.

Undersøgelsen har belyst, om målsætningerne er dækkende, herunder om skattegabets omfang omfatter alle skatter og afgifter. Desuden er det undersøgt, om skattegabets størrelse kan underopdeles, så det er muligt at opgøre et skattegab for de enkelte hovedtyper af skatter og afgifter samt for hovedgrupperne af skatteydere. Endvidere er det undersøgt, om de opstillede målsætninger afspejler SKATs egen indsats.

30. Finanslovens § 09.21. Skatte- og afgiftsforvaltning vedrører bl.a. SKATs opkrævning af skatter. Som følge af SKATs strategiskift ændredes også målsætningerne for SKAT. I denne sammenhæng overgik SKAT fra aktivitetsbaserede til effektbaserede målsætninger. Mens man med aktivitetsmål måler på de aktiviteter, en organisation udfører, måler man med effektmål virkningen af disse aktiviteter.

31. Fra 2007 erstatter 3 effektmål de tidligere aktivitetsmål for SKAT (point- og provenumål) på finansloven. De nye målsætninger for SKAT er:

- at fastholde skattegabet på 3,1 % af BNP, svarende til 52,6 mia. kr. i 2007
- at fastholde borgernes positive holdning til SKAT
- at fastholde virksomhedernes positive holdning til SKAT.

Skattegabet og holdningen til SKAT blandt skatteyderne skal således fastholdes på det nuværende niveau.

Skattegabet

32. Skattegabet er forskellen mellem de skatter og afgifter, der burde være betalt, hvis alle skatteydere fulgte de gældende regler, og de faktisk betalte skatter og afgifter. Begrebet vedrører dermed skatteydernes – både borgernes og virksomhedernes – manglende betaling af skatter og afgifter. Der findes ikke en entydig international definition af, hvordan skattegabet skal opgøres. Den danske definition af skattegabet er baseret på Danmarks Statistiks definition af sort økonomi, der består af sort arbejde og skattesnyd, tillagt den manglende skattebetaling, der skyldes skatteydernes ubevidste fejl. Efter denne definition består skattegabet af 3 dele:

- sort arbejde – dvs. transaktioner, hvor både køber og sælger ved, at der ikke betales skatter og afgifter
- skattesnyd – manglende angivelse af indtægter til SKAT med henblik på at undgå at betale skat, moms og øvrige afgifter
- ubevidste fejl – som fx kan opstå på grund af komplekse skatteregler.

33. Rigsrevisionen finder, at skattegabet udgør et vigtigt effektmål for SKAT. Undersøgelsen har dog vist, at SKATs beregning af skattegabet kan udvikles yderligere. Dette skyldes bl.a. de forhold, som omtales i det følgende.

34. I finanslovens opgørelse af skattegabet indgår kun personlige indkomster, mens alle øvrige skatter og afgifter er udeladt. De personlige indkomstskatter udgjorde i 2007 omkring 60 % (495 mia. kr.) af det samlede provenu fra skatter og afgifter (829 mia. kr.). Skattegabet vedrørende de øvrige skatte- og afgiftsområder, fx selskabsskat og moms, afspejles dermed ikke i det skattegab, der optræder på finansloven. Det ville derfor give SKAT et mere dækkende måltal, hvis finanslovens skattegab omfattede alle skatter og afgifter.

35. Beregningen omfatter desuden den manglende angivelse af personlige indkomster før skat og er dermed ikke en beregning af de tabte skatteindtægter. SKAT opgør således ikke det offentlige skattetab efter skat, men alene de ikke-oplyste personlige indkomster før skat.

36. Det er ikke muligt at underopdele det nuværende skattegab, fx på geografiske områder eller på de forskellige skattetyper – indkomstskat, selskabsskat, punktafgifter og moms mv. Det skyldes, at den nuværende opgørelse af skattegabet kun omfatter personlig indkomst og bliver beregnet som en difference mellem 2 tal.

37. Skattegabet påvirkes af en lang række faktorer, fx de økonomiske konjunkturer og ændringer i skattelovgivning, og kan ikke alene tilskrives SKATs indsats. Det er dog vanskeligt at opstille effektmål, som kan isolere effekten af SKATs indsats fra øvrige faktorer. Der er derfor behov for, at der opstilles mere operationelle mål, hvor effekten og graden af mål-opfyldelse i højere grad kan relateres til SKATs indsats. Fx anvender Skatteverket – den svenske skattemyndighed – antallet af fejl i momsindberetninger og arbejdsgiveroplysninger som en indikator for regelefterlevelsen. En positiv eller negativ ændring i regelefterlevelsen vil således blive fortolket som et resultat af Skatteverkets indsats.

38. For at opnå et detaljeret og repræsentativt billede af skatteydernes regelefterlevelse har SKAT i 1. halvdel af 2008 gennemført en omfattende stikprøvekontrol af 27.000 borgere og virksomheder, den såkaldte compliance-måling. Stikprøven, der omfatter alle skatter samt moms, giver SKAT en mere detaljeret viden end finanslovens opgørelse af skattegabet. Stikprøven gør det også muligt at underopdele skattegabet både geografisk og på de forskellige skatte- og afgiftsområder. Til gengæld omfatter den ikke virksomheder med flere end 250 ansatte. Sort arbejde indgår heller ikke, da ikke-registrerede aktiviteter ikke er omfattet af stikprøven.

39. SKAT har oplyst, at skattegabet er styringsrelevant som en overordnet ledetråd for udformningen af indsatsstrategien og tilrettelæggelsen af den konkrete indsats, men at skattegabet på finansloven ikke kan stå alene. Det er hensigten, at beregningen af skattegabet med tiden skal omfatte alle skatter og afgifter.

Kundeindeksene

40. Kundeindeksene på finansloven måler borgernes og virksomhedernes holdning til SKAT. Holdningen til SKAT måles gennem interviewundersøgelser, som gennemføres skiftevis – det ene år interviewes borgere, det næste år virksomheder. Det er muligt at opdele de 2 indekser i underkategorier, fordi indeksene er sammensat af en række underspørgsmål om SKATs pjecer, TastSelv-løsninger og kundebetjening, samt om SKATs afgørelser opleves som retfærdige og ensartede mv.

41. Undersøgelsen har vist, at finanslovens målsætninger vedrørende de 2 kundeindekser er styringsrelevante for SKAT, idet indeksene ved hjælp af underspørgsmålene kan anvendes i det løbende arbejde med at forbedre og udvikle SKATs indsats på enkeltområder.

Vurdering

42. Skattegabet er et vigtigt effektmål. SKAT har oplyst, at det med tiden er hensigten, at beregningen af skattegabet skal omfatte alle skatter og afgifter.

43. SKAT gennemfører i 2008 en stikprøveundersøgelse af skatteydernes regelefterlevelse. Undersøgelsen skal bidrage til en mere nuanceret forståelse af den manglende skattebetaling og skattegabets sammensætning.

44. De 2 kundeindekser, der fremgår af finansloven, og som viser borgernes og virksomhedernes holdning til SKAT, er styringsrelevante og kan anvendes i det løbende arbejde med at forbedre og udvikle indsatsen.

IV. Indsatsstrategien

UNDERSØGELSENS RESULTAT

Indsatsstrategien er baseret på internationale anbefalinger om god praksis i den forebyggende indsats. Det bør dog være mere klart, hvordan SKAT afvejer, om der skal sættes ind med forebyggelse eller kontrol.

45. Rigsrevisionen har undersøgt, om indsatsstrategien følger internationale anbefalinger om god praksis. Udgangspunktet for undersøgelsen er OECD's anbefalinger om god praksis for skatteforvaltninger, nyere forskningslitteratur samt rapporten "Rätt från början" fra de svenske skattemyndigheder. Desuden inddrages praksis fra andre landes skattemyndigheder.

46. OECD anbefaler, at strategier for skatteopkrævning grundlæggende opbygges omkring 2 overordnede formål:

- at forebygge skatteunddragelse, bl.a. ved at gøre det så nemt som muligt for skatteyderne at rette sig efter reglerne og betale korrekt skat
- at verificere og håndhæve skattereglerne.

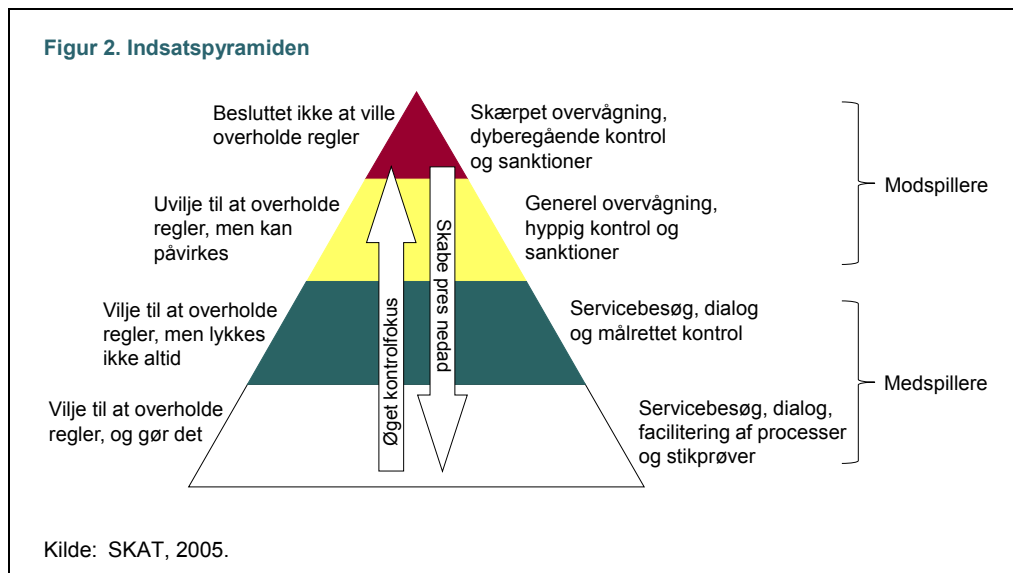
Overordnet set bør der i strategien være balance mellem forebyggende indsatser og indsatser, der retter sig mod at håndhæve skattereglerne. Denne balance kan ikke fastlægges entydigt, da den er afhængig af de specifikke forhold, der gør sig gældende i det enkelte land. OECD anbefaler dog, at den samlede strategi differentieres, idet en differentieret indsats, der er afpasset efter forskellige målgrupper, med fx vejledning over for visse målgrupper og kontrol over for andre, giver den mest effektive indsats med hensyn til at reducere skattegabet.

For at kunne iværksætte en differentieret indsats er det nødvendigt, at skattemyndigheden har en nuanceret viden om skatteyderadfærden på forskellige områder. Hermed bliver det muligt at differentiere indsatsen over for forskellige målgrupper.

Med hensyn til den forebyggende indsats anbefaler OECD, at skatteforvaltningerne bl.a. søger at fremme den frivillige efterlevelse af skattereglerne ved en tillidsskabende og retfærdig tilgang til skatteyderne. Efterlevelsen af reglerne kan endvidere fremmes ved at gennemføre synlig kontrol mod bevidst skattesnyd samt ved at påvirke skattemoralen.

A. Den differentierede indsats

47. Den differentierede indsats kan illustreres med den såkaldte indsatspyramide, der er et centralt omdrejningspunkt i anbefalingerne fra OECD. Indsatspyramiden er udarbejdet på baggrund af bl.a. australsk forskning i adfærd og motivation og anvendes af en række lande, fx New Zealand, Australien, Canada, Storbritannien og Norge. Figur 2 viser indsatspyramiden.



Figur 2 viser, at indsatspyramiden tager udgangspunkt i, at borgere og virksomheder har forskellig evne og vilje til at overholde reglerne. Indsatspyramiden har 4 segmenter, som skatteyderne opdeles i alt efter deres vilje og evne til at betale skat. Borgere og virksomheder opdeles i 2 medspillersegmenter, hvidt og grønt segment, og 2 modspillersegmenter, gult og rødt segment.

48. Grundantagelsen er, at hovedparten af borgere og virksomheder ønsker at overholde reglerne. Disse medspillere skal have tilbud om service i form af information, dialog og digitale løsninger, mens modspillerne skal mødes med kontrol og sanktioner. Indsatspyramiden er baseret på, at den differentierede indsats med kontrol over for modspillere og vejledning over for medspillere er den mest effektive, når formålet er at øge regelefterlevelsen. Hensigten er således at gøre det nemt for flertallet, som ønsker at efterleve reglerne, og svært for de få, der ønsker at snyde.

Grundantagelsen om, at flertallet ønsker at overholde reglerne, understøttes af udenlandske undersøgelser. Som eksempel kan nævnes en canadisk undersøgelse af befolkningens vilje til at betale skat. I denne undersøgelse fremgår det, at 33 % af personerne i undersøgelsen "meget gerne vil medvirke", mens 25 % "vil medvirke", og 11 % "medvirker uengageret". Denne medspillergruppe udgør i alt 69 % af personerne i undersøgelsen. Befolkningen fordeles sig således som en pyramide med relativt få modspillere i toppen og et flertal af medspillere i bunden.

SKATs tilrettelæggelse af den differentierede indsats

49. Undersøgelsen har vist, at SKATs indsats begynder med service- og vejledningstiltag, medmindre der er tale om åbenlys modspilleradfærd som fx sort arbejde. Hensigten er at nå ud til så mange borgere eller virksomheder som muligt. Det kan fx ske via pjecer, nyhedsbreve, målrettede servicemeddelelser, annoncer, telefonkampagner og markedsføring af onlineløsninger. Det er endvidere SKATs forventning, at vejlednings- og informationsarbejdet i sig selv kan få mange borgere og virksomheder til at følge reglerne.

Canadisk undersøgelse af holdningen til at betale skat

Snydere	7 %
Potentielle snydere	10 %
Kunne godt tænke sig at snyde	14 %
Medvirker uengageret	11 %
Vil medvirke	25 %
Vil meget gerne medvirke	33 %

50. SKAT tilrettelægger dermed kun i begrænset omfang indsatsen på baggrund af indsatspyramiden, idet indsatsen primært er baseret på forebyggelse. Undersøgelsen har bl.a. vist, at SKAT ikke udtager virksomhederne i gult segment til generelle kontroller, og at SKAT som hovedregel kun reagerer på anmeldelser om fx sort arbejde, såfremt kontrollen kan indgå som en del af SKATs allerede planlagte kontrolaktioner. Dette skyldes, at SKAT primært har fokus på at forebygge og i mindre grad på at rette fejl og opkræve de manglende skatteindtægter ved kontrol. Ifølge SKAT er det overordnede formål med indsatsstrategien, at flest mulige borgere og virksomheder af sig selv angiver, betaler korrekt og til tiden, samt at de oplever skattemyndighedens indsats som servicepræget, effektiv og retfærdig.

51. SKAT antager dermed, at den mest effektive strategi i forhold til at reducere skattegabet primært er at have fokus på at øge antallet af borgere og virksomheder, der af sig selv angiver og betaler korrekt og til tiden. Det er Rigsrevisionens vurdering, at dette ikke er sandsynliggjort i praksis eller dokumenteret forskningsmæssigt hverken nationalt eller internationalt. Der er ingen dokumentation eller erfaringer for, at en strategi, der primært er baseret på forebyggelse, er den mest hensigtsmæssige.

52. Skatteministeriet har oplyst, at man i forbindelse med strategiskiftet har fokuseret mere på vejledning, end strategien forudsætter. Det skyldes, at der i SKAT har været et behov for at ændre medarbejdernes grundlæggende tilgang til opgaven, som var præget af, at den tidligere strategi primært havde fokus på kontrol.

53. Skatteministeriet har endvidere oplyst, at indsatsstrategien er en effektiviseringsstrategi, hvor indsatsen og midlerne afpasses efter, hvor de er mest effektive. Dette bestemmes ud fra en risikoanalyse af skatteyderens adfærd, jf. indsatspyramiden.

Det er hensigten, at skattecentre ved tilrettelæggelsen af den konkrete indsats først skal overveje, om indsatsen skal være baseret på vejledning ud fra en risikoanalyse af skatteyderens adfærd. Hvis det i den forbindelse vurderes, at vejledning og service vil være uhenigtsmæssig, tager indsatsen udgangspunkt i kontrolforanstaltninger. Indsatsen differentieres typisk ikke efter virksomhedens segmentering.

54. Undersøgelsen har vist, at SKAT ikke har udarbejdet en sammenhængende beskrivelse af de strategiske elementer, der præciserer, hvornår der skal sættes ind med forebyggelse eller kontrol, herunder hvordan strategiens service- og vejledningstiltag skal anvendes i sammenhæng med gruppering af virksomheder i med- og modspillere. I stedet er strategiens elementer beskrevet på forskellige måder i forskellige dokumenter, hvilket skaber uklarhed om indsatsstrategien, også hos SKATs egne medarbejdere.

SKAT har oplyst, at man er enig i, at der ikke har været en fyldestgørende sammenhængende beskrivelse af indsatsstrategien. Som følge af Rigsrevisionens undersøgelse er SKAT ved at udarbejde en sådan beskrivelse.

Vurdering

55. Rigsrevisionen finder, at det bør fremgå mere klart af indsatsstrategien, hvorledes SKAT afvejer, om der skal sættes ind med forebyggelse eller kontrol, herunder hvordan strategiens service- og vejledningstilgang anvendes i sammenhæng med grupperingen af virksomheder i med- og modspillere. SKAT har oplyst, at de er i færd med at udarbejde en sammenhængende beskrivelse af de strategiske elementer.

B. Viden om skatteyderadfærden

56. Rigsrevisionen har undersøgt, om SKAT har en nuanceret viden om skatteyderadfærden på forskellige områder, da dette er en væsentlig forudsætning for at differentiere indsatsen. OECD anbefaler, at skatteforvaltningerne fokuserer på den risiko og adfærd, der øger eller mindsker regelefterlevelsen blandt skatteyderne, og i den forbindelse målretter indsatsen over for de årsager, der afstedkommer den uefterrettelige adfærd.

57. Undersøgelsen har vist, at SKAT endnu kun i begrænset omfang har en nuanceret viden om skatteyderadfærden, og at en række indsatsprojekter derfor indledes med en undersøgelse af omfanget af den manglende skattebetaling og årsagerne hertil. SKATs viden om skatteyderadfærd vil dog blive øget, efterhånden som SKAT løbende gennemfører indsatsprojekter. Endvidere har SKAT ikke udarbejdet større analyser på de forskellige områder med inddragelse af relevant viden fra hele organisationen.

SKAT har oplyst, at der i 2008 bliver opsamlet analyser omkring skatteyderadfærden i dialog med skatteyderne, brancher og rådgivere.

58. Undersøgelsen har desuden vist, at bl.a. den australske skattemyndighed, på baggrund af en nuanceret viden om skatteyderadfærden, har formuleret konkrete strategier i forhold til specifikke målgrupper, fx store selskaber og selvstændigt erhvervsdrivende. I forhold til store selskaber består risici typisk i skattetækning med henblik på at udnytte de grå områder af skattelovgivningen. Der er her tale om en stor trussel mod skattegabet, hvorfor overvågning og kontrol er relativt omfattende. I forhold til selvstændigt erhvervsdrivende består risici typisk i, at kvaliteten af regnskaberne kan være dårlig. Den australske skattemyndighed har over for denne gruppe valgt vejledning. Dette kan fx bestå af workshopper, regnskabsmateriale, gratis it-systemer m.m. Hvis den erhvervsdrivende ikke begynder at efterleve reglerne, følger myndigheden op med kontrol og straf.

59. Ifølge OECD kan der endvidere peges på en række faktorer, der har indflydelse på skatteyderadfærden, ud over risikovillighed og moral. Som eksempler kan nævnes karakteristika ved branchen og størrelsen af skatten eller afgiften set i forhold til virksomhedens omsætning. Hertil kommer omkostninger ved at følge reglerne, transaktionens synlighed i forhold til skattemyndigheden samt omfanget af straf og den generelle konkurrencesituation. Derudover kan nævnes personlige karakteristika, fx alder og uddannelsesniveau, samt oplevelsen af, om skattesystemet er retfærdigt eller uretfærdigt. Derudover peger SKAT selv på forhold som evne, vilje og kendskab til skattereglerne.

60. Undersøgelsen har ligeledes vist, at der på baggrund af de senere års forskningsmæssige indsats i udlandet foreligger et godt udgangspunkt for at forstå skatteadfærden, hvilket er en forudsætning for at kunne differentiere indsatsen. SKAT kan bruge denne viden i tilrettelæggelsen af indsatsen.

SKAT har ikke selv gennemført systematiske analyser af skatteyderadfærden, men har oplyst, at der er igangsat et arbejde med at afdække, hvad der driver virksomhedernes/skatteyderernes handlinger. Endvidere har SKAT for nylig ansat 2 medarbejdere, der specifikt arbejder med opsamling af viden om skatteadfærd. Dette er væsentligt med henblik på at kunne fastlægge den rette kombination af service og kontrol.

Vurdering

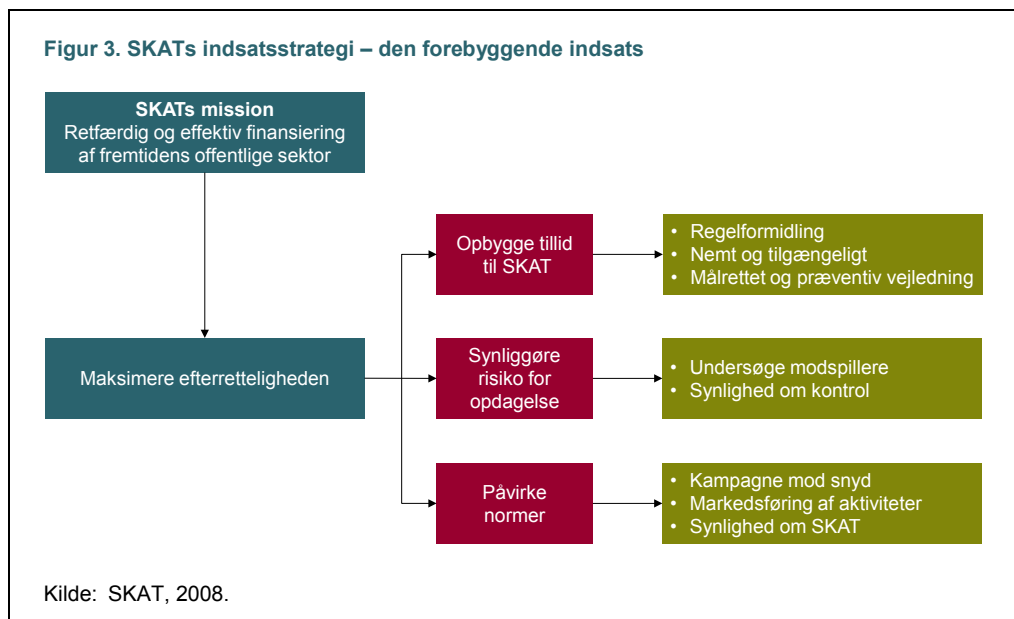
61. Indsatsen kan forbedres yderligere, hvis SKAT i højere grad analyserer skatteyderadfærden og på den baggrund målretter indsatsen mod skatte- og afgiftstyper samt grupper af skatteydere. SKAT har oplyst, at et arbejde med at afdække skatteyderadfærden er igangsat.

C. Indsatsstrategiens fokus på forebyggelse

62. SKAT har illustreret sin indsatsstrategi i figur 3, der viser 3 strategiske tiltag, som primært har fokus på forebyggelse:

- at opbygge tillid blandt lønmodtagere og virksomheder til SKAT
- at synliggøre opdagelsesrisikoen
- at påvirke normerne i befolkningen.

Strategien er bl.a. udarbejdet med input fra de svenske skattemyndigheders rapport "Rätt från början" fra 2005.



63. Figur 3 viser sammenhængen mellem SKATs overordnede mission og indsatsstrategien. SKATs mission understøttes af 3 strategiske tiltag, der alle har til hensigt at styrke regelefterlevelsen. I det følgende behandles de 3 tiltag.

Opbygge tillid til SKAT

64. En af konklusionerne i den svenske rapport er, at skatteydernes tillid til skattemyndigheden er vigtig. Dette skyldes, at skatteydere, der har tillid til skattemyndigheden, er mindre tilbøjelige til skatteunddragelse, end skatteydere, der oplever at blive uretfærdigt behandlet.

65. Det er derfor vigtigt for skattemyndighederne at have en tillidsbaseret tilgang til befolkningen, hvor udgangspunktet er, at den enkelte ønsker at efterleve reglerne. SKAT arbejder derfor på, at deres møde med borgere og virksomheder skal være serviceorienteret. SKAT har ligeledes oplyst, at de arbejder på at forbedre skattereglerne, så reglerne bliver klare og forståelige. Der iværksættes derfor en målrettet forebyggende indsats baseret på vejledning på områder, hvor SKAT erfaringsmæssigt ved, der opstår mange fejl.

66. Undersøgelsen har vist, at SKAT forsøger at fremme borgeres og virksomheders tillid. SKAT forsøger at nå dette bl.a. ved bedre formidling af regler, ved at gøre det nemt at angive og betale skat samt ved at gennemføre en målrettet og præventiv vejledning. I forbindelse med den forebyggende indsats har SKAT endvidere sat fokus på at udvikle samarbejdet med rådgivere, brancheorganisationer mv. og har inden for de senere år iværksat servicebesøg over for nyregistrerede og eksisterende virksomheder. Disse servicebesøg tager udgangspunkt i en serviceorienteret og tillidsbaseret tilgang til virksomheden med fokus på dialog, hvor virksomheden kan få vejledning og information samt få afklaret tvivsspørgsmål.

Synliggøre risiko for opdagelse

67. En væsentlig konklusion i den svenske rapport er desuden, at den oplevede opdagelsesrisiko er et væsentligt element i at opretholde en høj regelefterlevelse i samfundet.

Synlig kontrol sikrer, at befolkningen oplever en høj opdagelsesrisiko. Det styrker efterlevelsen af reglerne at synliggøre, at skatteunddragelse opdaget og straffes. Der er imidlertid ikke en sammenhæng mellem antallet af kontroller og den præventive effekt af kontrol-

aktiviteterne. Det er vigtigere, hvad der kontrolleres, hvordan kontrollen udføres, samt med hvilken kvalitet den enkelte kontrol udføres.

68. Undersøgelsen har vist, at SKAT synliggør kontrolaktiviteterne ved at anvende pressen aktivt i forbindelse med den gennemførte kontrol og vejledning. Med henblik på at fremme samarbejdet med pressen har SKAT desuden udarbejdet en pressepolitik. SKAT arbejder ligeledes med at synliggøre resultater af kontroller over for brancheorganisationerne med henblik på at påvirke adfærden i brancherne. Skattemyndighederne i Sverige og Australien har også fokus på dette, ligesom det også er en generel anbefaling fra OECD. Endvidere har SKAT med Fairplay-indsatsen formuleret en særlig strategi rettet mod sort økonomi.

Påvirke normer

69. Den svenske rapport konkluderer endvidere, at en varig ændring i de sociale normer og moralske værdier vil have en varig effekt på regelefterlevelsen. Dette er også i overensstemmelse med vurderingerne fra OECD. Normer og værdier kan både understøttes af opdagelsesrisiko og straf gennem kontrolaktiviteter og ved direkte påvirkning af normer og værdier, fx gennem mediekampagner.

70. Undersøgelsen har vist, at SKAT søger at påvirke normer og værdier for derved at maksimere regelefterlevelsen ved at fokusere på normændrende og værdiændrende aktiviteter. SKAT anvender bl.a. kampagner mod sort arbejde, markedsføring af aktiviteter i forbindelse med indsatser og generel synlighed om SKAT.

71. Rigsrevisionen finder det hensigtsmæssigt, at SKAT søger at øge regelefterlevelsen med en tillidsbaseret tilgang til skatteyderne ved at synliggøre risiko for opdagelse og ved at påvirke normer. Dette er i overensstemmelse med internationale anbefalinger.

Vurdering

72. SKATs forebyggende indsats er baseret på internationale erfaringer og anbefalinger om god praksis. Der er således fokus på at opbygge tillid til SKAT, at synliggøre kontrol samt at påvirke normer for adfærd.

Fairplay-indsatsen
Fairplay-indsatsen mod sort økonomi består af:

- mediekampagner for at ændre holdningen til sort og illegalt arbejde, socialt bedrageri og virksomhedssnyd
- skærpet lovgivning, herunder regler, der gør det lettere at kontrollere
- målrettet kontrol med øget kontrolindsats.

V. SKATs planlægning af indsatsen

UNDERSØGELSENS RESULTAT

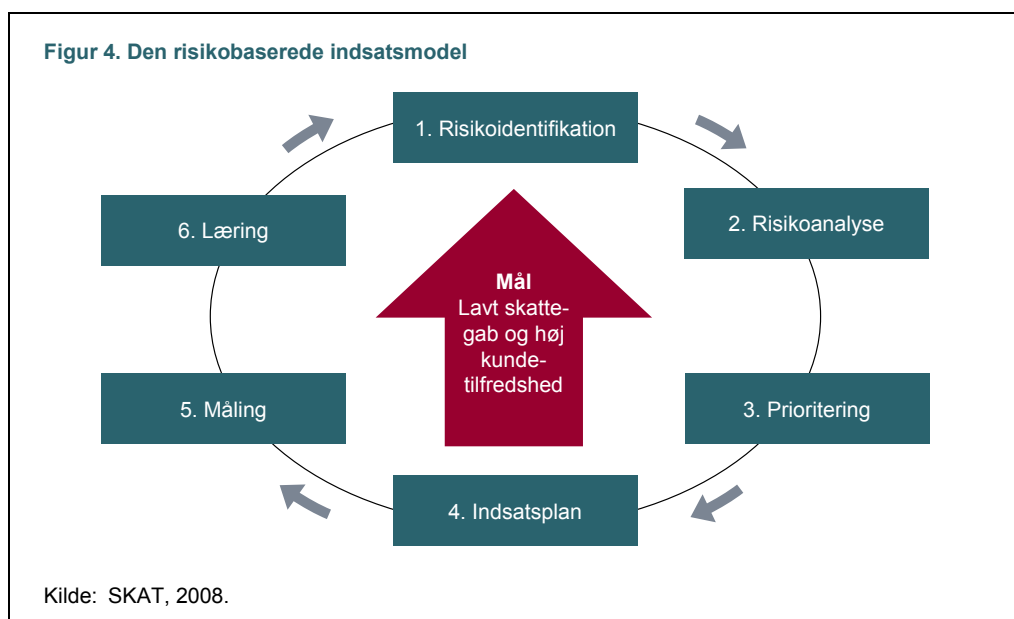
SKATs planlægning af indsatsen er samlet set tilfredsstillende. Det system, SKAT anvender til at gruppere virksomhederne i med- og modspillere, bør fortsat udvikles.

73. Rigsrevisionen har undersøgt, om SKATs planlægning er tilfredsstillende. Det er vurderet, om SKAT i forbindelse med prioriteringen har etableret processer, der kan identificere de væsentligste risikoområder. Det er desuden vurderet, om SKAT har opstillet mål, så effekterne af indsatsprojekterne kan evalueres. Det er endvidere vurderet, om SKATs data-systemer kan anvendes til at udvælge borgere og virksomheder til SKATs indsatsprojekter.

I forbindelse med opfølgningen er det blevet vurderet, om SKAT gennemfører en systematisk evaluering af projekterne, der kan danne grundlag for udbredelse af god praksis og viden om, hvilke virkemidler og indsatser der har den største effekt.

A. Planlægning af indsatsprojekterne

74. Figur 4 viser den såkaldte risikobaserede indsatsmodel, der er SKATs nye model for prioritering af indsatsprojekter og arbejdstilrettelæggelse på indsatsområdet.



Figur 4 viser processen fra den indledende prioritering af risici, der sidenhen bliver til indsatsprojekter, til den endelige effektmåling og læring. Ifølge modellen identificerer SKAT i trin 1 en række risici, der sammenlignes ud fra 2 parametre, henholdsvis væsentlighed og barrierer for indsats. Barrierer vedrører SKATs mulighed for at påvirke regelefterlevelsen på et område.

I trin 2 analyseres de prioriterede risici nærmere. Ifølge modellen sker dette med input fra SKATs viden om årsager til adfærd og effekten af forskellige indsatsredskaber. I modellens trin 3 prioriteres og udvælges indsatsprojekterne. Herefter udarbejder SKAT en samlet indsatsplan i trin 4 bestående af alle indsatsprojekterne. Der etableres i den forbindelse projektgrupper, som udarbejder projektbeskrivelser, hvor indsatsredskabet vælges, fx vejledning eller kontrol. Udgangspunktet for denne planlægning er SKATs indsatsstrategi. Formålet med indsatsen er således at forbedre skatteydernes regelefterlevelse ved at a) opbygge tillid til SKAT, b) synliggøre risiko for opdagelse og c) påvirke normer.

Herefter iværksættes den konkrete planlægning af det enkelte indsatsprojekt, som udføres af projektgruppen. I forbindelse med indsatsen udsøger og risikovurderer SKAT borgere og virksomheder ved hjælp af forskellige datasystemer med udgangspunkt i elektroniske indberetninger fra borgere og virksomheder.

Som afslutning på projektet skal projektgruppen, i trin 5, afrapportere om effektmålingerne af indsatsen og øvrige erfaringer. Forløbet afsluttes med trin 6, hvor erfaringerne fra indsatserne skal indgå som input i det næste forløb.

SKATs prioritering og planlægning af indsatsprojekter

75. Rigsrevisionen har undersøgt, hvordan SKAT har prioriteret og planlagt de 44 landsdækkende og ca. 1.300 lokale indsatsprojekter på baggrund af udvalgte projekter.

76. Undersøgelsen har vist, at prioriteringen af de landsdækkende projekter for 2008 har fulgt trin 1 i den risikobaserede indsatsmodel, mens det har været frivilligt for skattecentrene at anvende den risikobaserede indsatsmodel i forbindelse med de lokale indsatsprojekter. SKAT har oplyst, at det er besluttet, at modellen også skal anvendes for den lokale indsatsplanlægning for 2009.

77. Planlægningsprocessen vedrørende de landsdækkende emner er blevet gennemført efter en systematisk og ensartet metode til identifikation af risici. Generelt er prioriteringen af indsatsområder sket, så områderne med størst væsentlighed og laveste barriere for indsats er blevet prioriteret som landsdækkende indsatsprojekter. Dette styrker mulighederne for at identificere og prioritere de mest risikofyldte områder og de indsatser, som har størst effekt på skattegabet. Dette er også i overensstemmelse med OECD's anbefalinger om prioritering af indsatsprojekter.

78. Undersøgelsen har vist, at både de landsdækkende og de lokale projekter, som var resultatet af prioriteringen af risici, skulle beskrives i den såkaldte indsatskabelon. Tabel 2 viser et eksempel på et landdækkende og et lokalt indsatsprojekt.

Risikoidentifikation

Risici sammenlignes ud fra 2 parametre.

Væsentlighed:

- Den direkte effekt, der opgøres i provenu.
- Den indirekte effekt, der fx kan være risikoen synlighed i Danmark.

Barrierer:

- Manglende lovhjemmel til indsats.
- Komplekse skatte-regler.
- SKAT mangler kompetencer eller resurser.

Indsatsplan 2008 – landsdækkende indsatsemner

Hvert emne indeholder et eller flere projekter.

- Store Selskaber
- Skønsmæssige ansættelser
- Lønmodtagere med differencer
- Punktafgifter
- Manglende pligtregistrering
- Moms
- Aktier
- Biler
- Ejendomme
- Sort arbejde
- Økonomisk kriminalitet
- Globalisering
- E-Handel
- Told.

Tabel 2. Eksempler på indsatsprojekter

	Landsdækkende indsatsprojekt	Lokalt indsatsprojekt
Tema	Moms: Store selskabers systemfejl.	Sort økonomi: Pizzeriaer.
Formål	Formålet er bl.a. at påvirke virksomhederne til at tilrettelægge interne procedurer, så korrekte momsangivelser kan genereres inden indsendelsesfristen.	Formålet er bl.a., at målgruppen får en større forståelse for reglerne og bibringer dem de nødvendige værktøjer.
Succeskriterier	75 % af de udvalgte virksomheder (100) vil indarbejde interne kontroller.	Ved opfølgingsbesøg skal 80 % af virksomhederne i overvejende grad følge reglerne.
Forløb	De 100 virksomheder kontaktes via brev, hvori der orienteres om et besøg i virksomheden.	Udvalgte virksomheder får skriftligt tilbud om et servicebesøg vedrørende bogføring, regnskab, fakturering, kasse, kasseafstemning samt personale. Efter besøget foretages opfølgingsbesøg.
Måling	Opgørelse af, hvor mange virksomheder der allerede har indført en "egenkontrol", og hvor mange der fremover vil indføre interne kontroller.	Opgørelse af, hvor mange af virksomhederne der følger vejledningen. Dette konstateres ved opfølgingsbesøg.
Synlighed	Pressemeddelelser ved projektstart og eventuelt om resultater af projektet.	Pressemeddelelser ved projektstart og vedrørende resultater af projektet.
Evaluering	Status hvert kvartal og afrapportering til ledelsesforum.	Status hvert kvartal. Samlet beretning for projektets forløb.

Kilde: SKAT, 2007 og 2008.

0-punktsmålinger

En 0-punktsmåling giver en status på regel efterlevelsen på et område, før en indsats igangsættes.

Ved at sammenligne den efterfølgende effektmåling med 0-punktsmålingen kan effekten af indsatsen opgøres. 0-punktsmålinger kan desuden medvirke til:

- at prioritere den fremtidige indsats
- at vidende om regel efterlevelsen.

79. I tabel 2 er vist 2 eksempler på projekter, der er baseret på indsatsstrategiens fokus på forebyggelse. Projekterne er udarbejdet efter en skabelon, hvor formålet med projektet skal angives, og der skal opstilles succeskriterier, som efterfølgende kan anvendes til at måle effekten af projektet. Forløbet af projektet skal endvidere beskrives, ligesom der skal redegøres for, hvordan målingen, evalueringen samt synliggørelsen af projektet forventes gennemført.

80. Det er Rigsrevisionens vurdering, at indsatskabelonen fungerer hensigtsmæssigt som et planlægningsredskab, da den indeholder en række krav, der muliggør en systematisk planlægning og opfølgning på indsatsen.

81. Planlægningen af de landsdækkende indsatsprojekter er gennemført, så det gennemgående har været klart, hvilke formål og succeskriterier der skulle opstilles for projekterne, samt hvorledes projekterne skulle gennemføres. Endvidere har det været klart, hvilke midler der skulle opstilles, og hvilke aktører der skulle involveres i projekterne.

82. Undersøgelsen har vist, at de lokale indsatsprojekter har været dimensioneret med få årsværk, og der har ikke altid været knyttet de nødvendige kompetencer til projekterne. Derfor har kapaciteten til planlægning, bl.a. vedrørende udsøgninger af virksomheder, fastsættelse af succeskriterier og gennemførelse af de indledende 0-punktsmålinger, i flere tilfælde været begrænset. Endvidere har der ikke været en systematisk kvalitetssikring af projekterne.

83. Undersøgelsen har vist, at skattecentre, særligt i forhold til lokale indsatsprojekter, ikke altid har haft adgang til de nødvendige data om borgere eller virksomheder med henblik på at kunne måle tilstanden før og efter kontrol eller vejledning. Konsekvensen har været, at skattecentre i mange tilfælde har haft vanskeligt ved at evaluere og dokumentere effekterne af projekterne.

84. Nogle skattecentre har endvidere givet udtryk for, at årsagen til måleproblemerne vedrørende de lokale indsatsprojekter har været, at der ikke har været afsat den nødvendige bemanning til målingerne. Det er derfor afgørende, at hvert projekt har en tilstrækkelig bemanning med henblik på at optimere mulighederne for at planlægge indsatsen og måle effekterne.

SKAT planlagde oprindeligt at gennemføre ca. 1.300 projekter på baggrund af den lokale prioritering af indsatsprojekter i 2007. Undersøgelsen har vist, at SKAT kan tildele flere personaleresurser til planlægning og effektmålinger og dermed forbedre kvaliteten af projekterne ved at reducere antallet af lokale projekter.

At indsatsen bør samles i færre og større projekter understreges endvidere af, at mange af de gennemførte projekter har haft samme fokus og mål. Fx havde 14 ud af 30 skattecentre køb og salg af ejendomme samt erhvervsejendomme som et lokalt indsatsprojekt i 2007. Antallet af lokale projekter kan dermed reduceres uden at begrænse mulighederne for at dække væsentlige indsatsområder.

SKAT har oplyst, at antallet af lokale indsatsprojekter fra 2009 vil blive reduceret, bl.a. som følge af, at de lokale skattecentre med den nye struktur fra 1. januar 2009 organisatorisk samles i større skatteregioner. Dette forventes at styrke den lokale indsatsplanlægning og forbedre kvalitetssikringen af projekterne.

Vurdering

85. Planlægningen af de landsdækkende projekter er gennemført efter en systematisk og ensartet metode til identifikation af risici. Dette styrker mulighederne for at identificere og prioritere de mest risikofyldte områder, hvilket er i overensstemmelse med OECD's anbefalinger. SKAT har oplyst, at modellen også skal anvendes ved den lokale indsatsplanlægning for 2009.

86. Indsatsprojekterne udarbejdes efter en skabelon, hvilket fungerer hensigtsmæssigt, da den indeholder en række krav, der muliggør en systematisk planlægning og opfølgning på indsatsen.

B. Datasystemer til planlægning af indsatsen

87. Rigsrevisionen har undersøgt de datasystemer, SKAT anvender som grundlag for udvælgelse af borgere og virksomheder til indsatsprojekterne. Tabel 3 viser SKATs primære systemer.

Tabel 3. Oversigt over SKATs primære datasystemer

Datasystem	Beskrivelse
Segmenteringsmodellen	Fordeler virksomheder i 4 segmenter ud fra deres konstaterede adfærd, fx vedrørende restancer og rettidig indbetaling.
Business Object (BO-systemet)	Kan udtrække og sammenstille data fra selvangivelsen og andre systemer, som virksomhederne indberetter oplysninger til, fx moms-systemet og toldsystemet.
Skatterisikosystemet og momsrisikosystemet	Tildeler risikopoint til virksomheden ud fra fx branche, lovområder og omstrukturering af virksomheden.
StatensLigningsSystemPersoner (SLSP)	Udvælgelse af borgere til indsats, fx ud fra differencer mellem oplysninger på selvangivelsen og tredjepartsoplysninger.

Kilde: Rigsrevisionen.

Det fremgår af tabel 3, at segmenteringsmodellen fordeler virksomhederne i segmenter ud fra deres adfærd. Segmenteringsmodellen er ikke en model til vurdering af risici, men fastlægger alene virksomhedernes konstaterede adfærd ud fra nogle adfærdsparemetre. Risikoanalysen af virksomheden foregår i skatterisiko- og momsrisikosystemerne. Tabellen viser endvidere, at SKAT bruger et såkaldt SLSP-system i forhold til borgere, og et såkaldt Business Object-system, der anvendes til sammenstilling af data fra de forskellige datasystemer.

SKAT bruger systemerne til at udvælge borgere og virksomheder til vejledning eller kontrol i forbindelse med et indsatsprojekt og ved den efterfølgende effektmåling.

88. Rigsrevisionen har vurderet, om segmenteringsmodellen fordeler virksomhederne korrekt i de 4 segmenter, og om de øvrige systemer understøtter SKATs gennemførelse og evaluering af indsatsprojekterne.

89. Undersøgelsen har vist, at SKATs systemer indeholder mange muligheder for dataudtræk, analyse af borgernes og virksomheders angivelser samt risikoanalyse til fastlæggelse af indsatsen over for virksomhederne. Dette understøtter SKATs gennemførelse og evaluering af indsatsprojekterne. Segmenteringsmodellen behandles nærmere i det følgende.

Segmenteringsmodellen

90. Segmenteringsmodellen skal give SKAT et første indtryk af de virksomheder, der udtages til indsats, ved at inddele virksomhederne i 4 segmenter, henholdsvis 2 medspillersegmenter (hvidt og grønt) og 2 modspillersegmenter (gult og rødt). SKAT har ikke en tilsvarende segmenteringsmodel for lønmodtagere.

Alle ca. 600.000 virksomheder i Danmark segmenteres én gang årligt maskinelt ud fra 29 kriterier, som indgår i segmenteringsmodellen. Fx segmenteres virksomhederne efter, om de tidligere er gået konkurs, om virksomhederne er i restance, om selvangivelsen indleveres for sent, og om der er tale om en nyregistreret virksomhed.

Da segmenteringsmodellen er en adfærdsmodel, indeholder modellen ikke risikokriterier. Virksomhederne segmenteres således ikke på grundlag af en formodet risiko ud fra fx branchetilhørsforhold eller andet. Endvidere segmenterer modellen ikke virksomhederne efter, om de angiver skatter og afgifter korrekt. En sådan segmentering kan kun ske i forbindelse med et indsatsprojekt, hvor virksomhederne segmenteres manuelt på baggrund af en gennemført kontrol eller vejledning. Virksomheder, som SKAT ikke kontrollerer manuelt, kan derfor godt være segmenteret som medspillere, selv om de ikke opgiver hele omsætningen eller på anden måde ikke overholder skattereglerne.

91. Undersøgelsen har vist, at skattecentrene i et vist omfang konstaterer, at virksomheder, som burde ligge i gult og rødt segment, er placeret i hvidt og grønt segment, dvs. at modspillere er kategoriseret som medspillere.

92. Fejlsegmenteringen af virksomhederne skyldes bl.a. den årlige automatiske omsegmentering af virksomhederne. Den automatiske omsegmentering betyder fx, at en virksomhed, som på baggrund af en manuel kontrol er blevet placeret i gult segment (modspillere), automatisk bliver rykket ned i grønt segment (medspillere) et år efter afslutningen af det indværende regnskabsår, såfremt virksomheden opfylder de maskinelle kriterier herfor.

SKAT har oplyst, at segmenteringsmodellen stadig er under udvikling, og at modellen tilrettes årligt på baggrund af indhentede erfaringer. På baggrund af Rigsrevisionens undersøgelse vil omsegmenteringen blive ændret, så en manuel omsegmentering ikke automatisk ændres på så kort sigt.

93. Fejlsegmenteringen skyldes også, at antallet af kontroller generelt er reduceret med den nye strategi, idet ca. halvdelen af kriterierne i modellen relaterer sig til gennemførte kontroller. Selv om der også med den nye strategi gennemføres kontroller i form af 0-punktmålinger og effektmålinger i indsatsprojekterne samt ved de tilfældige stikprøver, der gennemføres med henblik på at afdække skatteydernes regelefterlevelse, er antallet af kontroller generelt reduceret. Konsekvensen er, at en række modspillere ikke bliver identificeret af modellen.

94. Rigsrevisionen finder, at SKAT generelt bør forbedre segmenteringsmodellen, hvis modellen skal anvendes som redskab til planlægning og gennemførelse af indsatsprojekter. Eventuelt kan modellen sammentænkes med risikovurderingsmodellerne. Hermed bevares med- og modspillertilgangen, men segmenteringen vil i højere grad tage hensyn til den risiko, som virksomhederne udgør, fx fordi de tilhører en bestemt branche. Rigsrevisionen har tidligere peget på, at SKAT burde overveje at basere segmenteringen på risikovurderinger, jf. beretning nr. 2/05 om ToldSkats indsats mod sort økonomi, pkt. 66.

SKAT har oplyst, at de ikke anser det for hensigtsmæssigt at basere segmenteringen på risikovurderinger, da dette ville betyde, at en række virksomheder, som efterlever reglerne, alene på grund af branchetilhørsforhold ville modtage kontrol. I nogle tilfælde vil medspillervirksomheder derfor blive kontrolleret, hvilket ikke er i overensstemmelse med indsatsstrategiens fokus på, at medspillere skal mødes med tillid og vejledning.

Rigsrevisionen skal hertil bemærke, at fordelene ved at have en model, der fordeler virksomhederne i segmenter ud fra risici og adfærd, er, at SKAT får mulighed for at målrette indsatsen yderligere.

Vurdering

95. SKATs datasystemer indeholder mange muligheder for dataudtræk til prioritering og udvælgelse af virksomheder. Dette understøtter SKATs gennemførelse og evaluering af indsatsprojekterne.

96. Det system, SKAT anvender til at gruppere virksomhederne i med- og modspillere, bør fortsat udvikles. Det skyldes bl.a., at virksomheder, der burde være grupperet som modspill-

lere, i et vist omfang bliver grupperet som medspillere. SKAT har oplyst, at man vil ændre på systemet, så virksomheder i højere grad grupperes korrekt.

C. Tilrettelæggelse af evaluering og opfølgning på indsatsen

97. Rigsrevisionen har undersøgt, hvordan SKAT har tilrettelagt evalueringen og afrapporteringen vedrørende indsatsprojekterne, herunder hvordan effekterne af indsatsen måles. Det er vurderet, om SKAT gennemfører en systematisk evaluering og opfølgning på projekterne, der kan danne grundlag for udbredelse af god praksis og viden om, hvilke virkemidler og indsatser der har den største effekt.

98. Undersøgelsen har vist, at det ikke er afklaret, hvordan projekterne skal evalueres, i de situationer hvor regelefterlevelsen enten ikke er øget, eller hvor der er problemer med at måle effekten af indsatsen. Det er karakteristisk for de gennemgåede projekter, at det oftest ikke på forhånd er besluttet, hvordan skatteydere, der ikke følger reglerne på trods af vejledningsindsatsen, skal behandles, herunder om de skal have yderligere vejledning, eller om indsatsen skal rette fokus på kontrol.

99. Undersøgelsen har videre vist, at SKAT har fastsat nogle overordnede retningslinjer for skattecentrenes evaluering af indsatsprojekterne. Det fremgår af retningslinjerne, at skattecentrene efter en bestemt skala skal anføre, i hvilken grad de opstillede succeskriterier er blevet opnået. Evalueringerne lægges på SKATs intranet uden yderligere systematisering af fx erfaringer og resultater, og der er ikke fastsat nærmere retningslinjer for, hvordan effekter og omkostninger skal sammenlignes.

Rigsrevisionen finder, at SKAT bør sammenholde effekter og omkostninger ved projekterne med henblik på at udvikle god praksis. Fx bør de erfaringer vedrørende skatteyderadfærd, som indhøstes, generelt fremgå af evalueringerne. SKAT bør ligeledes overveje, hvordan effekter skal måles og sammenlignes. Dette er afgørende for at udvikle god praksis og for at sikre, at strategien virker. Grundtanken bag strategien er netop at styre indsatsen ved hjælp af effektvurderinger. Hvis effektvurderinger ikke foretages i tilstrækkeligt omfang, kan SKAT vanskeligt styre indsatsen i forhold til skattegabet.

Undersøgelsen har vist, at SKAT på nuværende tidspunkt ikke har gennemført evalueringer, der kan vise eller sandsynliggøre den samlede effekt af SKATs nye strategi. SKAT vil dog med den tilfældige stikprøveundersøgelse, der viser regelefterlevelsen på forskellige områder, undtagen sort arbejde, i højere grad kunne vise effekten af den samlede indsats.

Vurdering

100. SKAT bør sammenholde effekter og omkostninger ved projekterne med henblik på at vurdere, hvilke projekter der kan danne grundlag for udbredelse af god praksis.

Rigsrevisionen, den 3. december 2008

Henrik Otbo

/Henrik Berg Rasmussen