

**Beretning til statsrevisorerne
om
selskabsligningen**

**August 2002
RB A302/02**



Rigsrevisionen

Indholdsfortegnelse

	Side
I. Resumé	5
II. Indledning, formål, afgrænsning og metode	17
A. Indledning	17
B. Formål	19
C. Afgrænsning.....	19
D. Metode	20
III. Organisation og tilrettelæggelse	21
A. Indledning	21
B. Lovgrundlag og økonomi.....	21
C. Organisation	23
D. Resultatkrav	25
E. Planlægning, udførelse og registrering	27
IV. Ressourceanvendelse og resultater	28
A. Indledning	28
B. Honorarfastsættelsen i kontrakterne med kommunerne.....	29
C. Ressourceanvendelse og registrering i kommuner og regioner	30
D. Effektivitet	33
a. Mål og resultater for selskabsligningen 1999-2001	33
b. Effektivitet og ensartethed i ligningsindsatsen 1995-2001	37
c. Udviklingen i skatteansættelsesændringer 1995-2001	40
d. Udviklingen i ligningseffektiviteten 1995-2001	41
E. Kvalitetsmål for selskabsligningen	44
V. Rapportering og opfølgning.....	46
A. Indledning	46
a. Den kommunale rapportering.....	47
b. De kommunale revisionsberetninger.....	49
c. Told- og skatteregionernes tilsynsrapporter	51
d. Den overordnede opfølgning på kommunernes varetagelse af selskabsligningen	54

Beretning om selskabsligningen

I. Resumé

Indledning, formål, afgrænsning og metode

1. Staten overtog den 1. juli 1998 ansvaret for selskabsligningen fra kommunerne, og Told•Skat fik ansvaret for planlægningen, udførelsen og resultaterne af ligningsindsatsen. Hensigten med statens overtagelse af selskabsligningen var overordnet at opnå en langsigtet forbedring af ligningseffektiviteten samt større ensartethed i ligningen. Herudover skulle statens overtagelse bl.a. sikre en bedre koordinering af den samlede ligningsindsats og styrke ligningen ved at skabe bedre muligheder for at opbygge større faglige miljøer i de mindre kommuner.

Statens overtagelse blev endvidere begrundet med den kritik, statsrevisorerne fremsatte i forbindelse med rigsrevisors notat af 13. maj 1997 i beretning nr. 5/93 om administration og kontrol af selskabsskat. Kritikken var primært rettet mod manglende oplysninger om kommunernes ressourceanvendelse samt manglende anvendelse af omsætningsbaserede måltal for ligningen.

2. I forbindelse med statens overtagelse af selskabsligningen i 1998 blev det forudsat, at kommuner fortsat skulle kunne udføre selskabsligningen, hvis de opfyldte visse minimumskrav. Såfremt en kommune ikke opfyldte disse krav, kunne kommunen indgå i et ligningsfællesskab med andre kommuner om løsning af opgaven.

På denne baggrund indgik Told- og Skattestyrelsen kontrakter med 37 kommuner og 34 kommunale ligningsfællesskaber om varetagelse af selskabsligningen. Ved indgåelsen af kontrakterne skulle kommunerne og ligningsfællesskaberne forpligte sig til at opnå visse resultater i aftaleperioden, og ligningsarbejdet skulle endvidere udføres i henhold til generelle og konkrete anvisninger fra Told•Skat.

3. Kommunernes varetagelse af selskabsligningen på kontrakt indebar, at de kommunale revisorer, i henhold til instruks fra Told- og Skattestyrelsen, skulle revidere de administrative forretningsgange på området. Samtidig fik told-

og skatteregionerne til opgave at føre tilsyn med kommunernes varetagelse af selskabsligningen.

4. Formålet med Rigsrevisionens undersøgelse har været at undersøge og vurdere, om

- der er etableret en hensigtsmæssig styring af selskabsligningen i forbindelse med statens overtagelse i 1998, samt om der er sket en styrkelse af ligningsindsatsen,
- Told•Skats varetagelse af ansvaret for selskabsligningen samt om den ændrede organisering har medført bedre målopfyldelse og resultater, bl.a. vedrørende skatteansættelsesændringer, træfprocenter og gennemførte kontroller,
- de etablerede procedurer for rapportering og opfølgning sikrer relevant, dækkende og rettidig information til brug for Told•Skats styring af området, samt om
- den etablerede revisions- og tilsynsordning sikrer en dækkende og enstrengt revision med tilfredsstillende kvalitet.

5. Undersøgelsen retter sig mod Told•Skats styring og koordinering af den del af selskabsligningen, som varetages af primærkommunerne på kontrakt. I analysen af de opnåede resultater i perioden 1998-2001 indgår imidlertid data for de samlede resultater på området, som også omfatter told- og skatteregionerne og den centrale selskabsrevisionsafdeling i Told- og Skattestyrelsen.

6. Undersøgelsen baserer sig på analyse af materiale og informationer indhentet ved brevveksling og møder med Told- og Skattestyrelsen samt ved besøg i 3 kommuner. Endvidere har Rigsrevisionen gennemgået lovgivning, aktstykker og rapporter vedrørende selskabsligningen samt den indgåede standardaftale med kommunerne og de relevante retningslinjer vedrørende selskabsligningens planlægning, udførelse, opfølgning og revision.

Rigsrevisionen har som led i undersøgelsen gennemført en spørgeskemaundersøgelse i 35 kommuner. For de udvalgte kommuner er der for 2000 gennemgået kommunale årsredegørelser om den udførte selskabsligning, revisions-

beretninger fra de kommunale revisorer samt tilsynsrapporter fra told- og skatteregionerne.

Organisation og tilrettelæggelse

7. Statens overtagelse af selskabsligningen medførte, at det overordnede ansvar for styring og koordinering af opgaven blev placeret i Told•Skat, der består af Told- og Skattestyrelsen samt 29 told- og skatteregioner.

Planlægningsafdelingen i Told- og Skattestyrelsen er den centrale statslige enhed på selskabsskatteområdet, idet afdelingen har det overordnede ansvar for styring, planlægning og udvikling af den statslige og kommunale indsats vedrørende selskabsligningen. Endvidere er der i Told- og Skattestyrelsen oprettet en selskabsrevisionsafdeling. Afdelingen er således skatteansættende myndighed for alle finansielle selskaber, kulbrinteskattepligtige selskaber, el-selskaber samt selskaber og sambeskattede koncerner med en momsomsætning på over 1,5 mia. kr.

8. Told- og skatteregionerne har, som udgangspunkt, 2 opgaver på selskabsskatteområdet. De fører tilsyn med kommuners og kommunale fællesskabers ligning og varetager ligning af selskaber i kommuner, som ikke selv varetager opgaven. 28 regioner fører tilsyn med de kommuner og kommunale fællesskaber inden for regionens geografiske område, som varetager selskabsligningen på kontrakt med Told- og Skattestyrelsen. Herudover udfører 22 regioner ligning af selskaber beliggende i 108 kommuner, som enten ikke ønskede at varetage ligningen eller ikke opfyldte minimumskravene til kontraktindgåelse. I 167 kommuner varetages ligningen af selskaber af 37 kommuner og 34 kommunale ligningsfællesskaber.

9. Kontrakterne med kommunerne er et væsentligt instrument i Told•Skats styring af selskabsligningen, idet der heri fastsættes detaljerede krav til personaleressourcer samt planlægning, udførelse og rapportering om ligningsarbejdet. Kontrakterne suppleres løbende af Told•Skat med cirkulærer, vejledninger og interne meddelelser på området.

Herudover sker Told- og Skattestyrelsens overordnede styring af selskabsligningen ved udarbejdelsen af en årlig plan for ligningen af selskaber. Planen danner grundlag for udarbejdelsen af ligningsplaner ved de lokale skatteansæt-

tende myndigheder. De kommunale enheders ligningsplaner skal udarbejdes i et samarbejde med den lokale told- og skatteregion, idet der skal ske koordinering med de regionale kontrolplaner (moms, arbejdsgiverkontrol, punktafgifter mv.), så den samlede kontrol af selskaberne i regionen koordineres.

Ligningsplanen fra styrelsen fastsætter retningslinjer for detaljeringsgraden i de lokale ligningsplaner.

10. Rigsrevisionen konstaterer således, at kontrakterne med kommunerne indeholder krav til indhold, udførelse og rapportering om den udførte ligning samt krav til resultaterne af ligningsarbejdet og ressourceanvendelsen.

Rigsrevisionen konstaterer desuden, at de fastsatte procedurer for udarbejdelsen af ligningsplaner sikrer en regional koordinering af kontrolaktiviteterne.

Ressourceanvendelse og resultater

11. Rigsrevisionen har gennemgået og vurderet resultaterne af statens overtagelse af selskabsligningen. Gennemgangen omfattede honorarfastsættelsen samt ressourceanvendelsen og -registreringen. Herudover er foretaget en gennemgang af gennemførte kontroller, kontrolleret momsomsætning og opnåede skatteansættelsesændringer i perioden 1999-2001 på baggrund af de overordnede mål for området. Endelig omfattede gennemgangen udviklingen i træfprocenter og ligningseffektivitet.

12. Gennemgangen viste, at Told- og Skattestyrelsen i kontrakterne med kommunerne fastsatte honoraret på basis af det opgjorte antal selskaber hjemhørende i de enkelte kommuner på tidspunktet for kontraktens indgåelse. Endvidere blev honoraret fastsat på basis af selskabernes størrelse, målt ved selskabernes momsomsætning og lønsum. Honoraret blev fastsat for hele kontraktperioden, 1. oktober 1998 - 31. december 2001, og senere forlænget med 1 år, med en årlig opskrivning på baggrund af pris- og lønudviklingen. Samtidig blev antallet af kontroller fastsat for hele kontraktperioden med det formål at opnå en ensartet kontroldækning i hele landet, så den procentvise andel selskaber, der blev udtaget til kontrol, var ens.

Dette medførte, at der, ved væsentlige ændringer i antallet af selskaber i de enkelte kommuner, ikke blev foreta-

get ændringer i kontrolindsatsen samt i de aftalte ressourcer til kontrol af selskaber.

Rigsrevisionen finder, at den nuværende model for honorarfastsættelsen kan indebære en uensartet kontroldækning kommunerne imellem, hvis der sker væsentlige ændringer i antallet af selskaber, hjemmehørende i en kommune. Endvidere kan væsentlige ændringer i selskabsstrukturen for selskaber, hjemmehørende hos den enkelte ligningsmyndighed, medføre afvigelser mellem ressourcebehov forudsat ved kontraktindgåelsen og det faktiske ressourcebehov.

Skatteministeriet er enig heri og vil derfor i de kommende kontrakter løbende foretage justeringer, bl.a. ved væsentlige forøgelser eller reduktioner i antallet af selskaber i den enkelte kommune, hvilket Rigsrevisionen finder tilfredsstillende.

13. På baggrund af kommunernes opgørelse af det samlede ressourceforbrug udarbejder Planlægningsafdelingen i Told- og Skattestyrelsen en samlet årlig opgørelse over ressourceforbruget til selskabsligning i kommunerne og regionerne.

Told- og Skattestyrelsens opgørelse viser, at det samlede ressourceforbrug til selskabsligning steg fra 765 årsværk i 1999 til 785 i 2000.

14. Ved gennemgangen af ressourceanvendelsen blev det konstateret, at kommunerne og told- og skatteregionerne registrerede det anvendte ressourceforbrug til kontrol i statens ligningssystem. Registreringen omfattede kun det ressourceforbrug, som blev anvendt til direkte kontrol, mens registreringen ikke omfattede ressourcer til planlægning og administrative funktioner. Flere kommuner har til Rigsrevisionen oplyst, at de registrerede det samlede ressourceforbrug anvendt til selskabsligning i egne systemer, mens enkelte kommuner ikke foretog tidsregistrering.

Gennemgangen af de kommunale revisionsberetninger viste, at kommunernes opgørelser af det samlede ressourceforbrug til selskabsligning i et vist omfang var baseret på skøn over forbrugt tid til ligningsarbejde, samt at enkelte kommuner havde anvendt fordelingsnøgler til dele af ressourceforbruget, som ikke kunne dokumenteres på grundlag af faktiske registreringer. Kommunernes opgørelse af

ressourceforbruget var derfor behæftet med en vis usikkerhed. Usikkerheden vedrørende kommunernes ressourcereгистраering blev endvidere understreget af, at Told- og Skattestyrelsens endelige status for den kommunale ressourceanvendelse på området viste, at der i 1999 og 2000 for henholdsvis 48 % og 62 % af kommunerne var sammenfald mellem planlagt og faktisk årsværksforbrug, mens samtlige told- og skatteregioner havde afvigelser mellem planlagt og realiseret årsværksforbrug i begge år.

15. Told- og skatteregionerne registrerede de anvendte ressourcer i et edb-system (REKS), der anvendes som tids- og aktivitetsregistrering af alle aktiviteter i regionerne. Registreringerne blev anvendt til Told- og Skattestyrelsens generelle resultatopfølgning på indgåede kontrakter med regionerne. Ved gennemgangen blev det konstateret, at ressourceregrering i regionerne i 2000 skete efter forskellige principper og var behæftet med fejl, der ifølge Told- og Skatterevisionen bl.a. kunne henføres til manglende korrekt skelnen mellem ressourcer anvendt til ligning henholdsvis tilsyn.

Rigsrevisionen finder det uheldigt, at der fortsat er en vis usikkerhed om det faktisk anvendte ressourceforbrug til selskabsligning, idet en af forudsætningerne for Told•Skats overtagelse af selskabsligningen var, at der skulle tilvejebringes detaljerede oplysninger om det planlagte og det faktiske ressourceforbrug på området. Det er som følge heraf fortsat ikke muligt at gennemføre egentlige produktivitetsanalyser på området.

16. Gennemgangen af de opnåede resultater for perioden 1999-2001 viste, at der generelt har været en overopfyldelse af de opstillede mål for kontroller og kontrolleret momsomsætning. For skatteansættelsesændringer udgjorde mål-opfyldelsen 95 % for kontraktperioden. Rigsrevisionen finder denne udvikling tilfredsstillende.

For den kontrollerede omsætning viste gennemgangen en markant overopfyldelse af de opstillede mål fra 1999-2001, hvilket skyldtes den anvendte opgørelsesmetode, der betød, at flere års omsætning blev medregnet i den kontrollerede omsætning. Rigsrevisionen finder ikke, at det opstillede mål for den kontrollerede omsætning har haft en tilstrækkelig styringsmæssig relevans. Skatteministeriet har

oplyst, at man er enig heri, og at måltallet derfor ikke er medtaget i de nye kontrakter.

17. Gennemgangen viste videre, at træfprocenten på selskabsligningsområdet er steget fra 1997 til 2001, hvilket indikerer, at myndighedernes udvælgelse af selskaber til kontrol generelt er blevet forbedret. Der har endvidere været en vis udjævning af forskellene i myndighedernes træfprocenter, hvilket indikerer, at udvælgelsen er blevet mere ensartet.

Rigsrevisionen finder denne udvikling tilfredsstillende, men konstaterer, at der fortsat er væsentlige forskelle i myndighedernes resultater. Told•Skat bør derfor overveje, om afvigelserne i myndighedernes træfprocenter fortsat kan minimeres og i givet fald, hvorledes.

På baggrund af det af Rigsrevisionen anførte, har Told- og Skattestyrelsen meddelt, at den vil pålægge det regionale tilsyn at vurdere, hvorvidt afvigelser i træfprocenten er fornuftigt begrundet.

18. Med hensyn til udviklingen i skatteansættelsesændringer fra 1995 til 2001 viste gennemgangen en stigning i de gennemsnitlige årlige ansættelsesændringer fra 6,6 mia. kr. i 1995-1997 til 9,3 mia. kr. i 1999-2001, svarende til en stigning på 40 %. Kommunerne havde haft den største stigning på 65 % og de kommunale fællesskaber den mindste med en stigning på 7 %. Såfremt ændringerne korrigeres for ansættelsesændringer på over 250 mio. kr., viste udviklingen en mere moderat stigning i de gennemsnitlige skatteansættelsesændringer på 15 % fra 1995-1997 til 1999-2001.

19. Statens overtagelse af selskabsligningen medførte et resultatkrav om, at forskellene i ligningseffektiviteten mellem de enkelte ligningsenheder skulle reduceres med 25 % i perioden 1999-2001.

Rigsrevisionens gennemgang viste, at udviklingen i ligningseffektiviteten, set som skatteansættelsesændringer i forhold til den samlede momsomsætning, ikke kan opgøres entydigt, men afhænger af udgangspunktet for sammenligningen af ligningseffektiviteten før og efter statens overtagelse af selskabsligningen.

20. Gennemgangen af de fastsatte mål og resultater for selskabs ligningen viste, at Told•Skat har etableret en systematisk styring og opfølgning på de kvantitative måltal, mens der ikke er opstillet egentlige mål for kvaliteten i ligningen.

Rigsrevisionen finder derfor, at målstyringen bør suppleres med kvalitative mål, som gør det muligt at vurdere udviklingen i kvaliteten i ligningsenhedernes arbejde. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Told- og Skattestyrelsen, på foranledning af Rigsrevisionens bemærkninger, vil overveje, i hvilket omfang det er muligt at foretage sådanne målinger.

Rapportering og opfølgning

21. Rapporteringen omfatter udarbejdelse af årlige redegørelser i kommunerne om resultaterne af den udførte ligning. Kravene til rapporteringen er fastsat i de indgåede kontrakter mellem Told- og Skattestyrelsen og kommunerne.

Grundlaget for kommunernes redegørelser bliver revideret af kommunernes revisorer, som udarbejder en årlig beretning om den udførte revision og resultaterne heraf. Revisionen skal gennemføres i henhold til instruks fra Told- og Skattestyrelsen og bl.a. sikre, at den administrative tilrettelæggelse af ligningen varetages på en økonomisk hensigtsmæssig måde og i overensstemmelse med gældende administrative bestemmelser og den indgåede kontrakt.

22. Kommunerne fremsender redegørelser og revisionsberetninger til told- og skatteregionerne. Dette materiale udgør en del af grundlaget for regionernes tilsyn med kommunerne og indgår i udarbejdelsen af årlige tilsynsrapporter til Told- og Skattestyrelsen.

På baggrund af regionernes tilsynsrapporter samt de kommunale årsredegørelser og revisionsberetninger udarbejder Told- og Skattestyrelsens Planlægningsafdeling en årlig statusrapport om det samlede resultat af den udførte ligning i kommunerne og i regionerne.

23. Rigsrevisionens gennemgang af 35 kommunale årsredegørelser for 2000 viste, at rapporteringen var noget uensartede i indhold og omfang. Redegørelserne varierede fra 2 til 16 sider. Generelt indeholdt redegørelserne de forudsatte kvantitative oplysninger om opnåede resultater, mens de

kun i begrænset omfang indeholdt egentlige vurderinger af opnåede resultater i forhold til de opstillede mål. Desuden var redegørelserne mere beskrivende end forklarende.

Redegørelsernes uensartede indhold og omfang gør det vanskeligt og ressourcekrævende at bearbejde og herfra uddrage generelle tendenser om den udførte ligning. Told- og Skattestyrelsen bør derfor overveje behovet for informationer om ligningsarbejdet i kommunerne, idet ikke alle eksisterende krav forekommer relevante.

Det er Rigsrevisionens opfattelse, at anvendelse af færre og mere præcise krav til årsredegørelserne kunne gøre rapporteringen mere ensartet og muliggøre en mere effektiv opfølgning. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Told- og Skattestyrelsen vil overveje, hvordan kravene til kommunernes rapportering kan udformes med henblik på at sikre en mere hensigtsmæssig opfølgning.

24. Rigsrevisionen har stikprøvevis gennemgået beretninger for 2000 fra kommunernes revisorer for at vurdere disse som en del af grundlaget for den samlede rapportering om og opfølgning på kommunernes ligning. Det har endvidere været et formål at vurdere, om rapporteringen er udarbejdet i henhold til revisionsinstruksen.

Rigsrevisionen finder, at der er etableret en dækkende og enstrengt revisionsordning, men at det ikke var muligt i tilstrækkeligt omfang at vurdere den foretagne revision, da beretningerne fra kommunernes revisorer var uensartede i indhold og omfang. Hovedparten af beretningerne indeholdt ikke en redegørelse for den udførte revision i henhold til revisionsinstruksen, men kun konklusionerne på den udførte revision.

25. Rigsrevisionen finder, at de forudsatte beskrivelser af omfanget og indholdet vedrørende den foretagne revision bør overholde de opstillede krav i revisionsinstruksen. Rigsrevisionen forventer, at et nyt paradigme for en revisionsberetning, som er udarbejdet af en ERFA-gruppe under Kontaktudvalget for Offentlig Revision, vil medføre en mere ensartet og fuldstændig rapportering.

Skatteministeriet har oplyst, at Told- og Skattestyrelsen vil foranledige, at spørgsmålet om overholdelse af de opstillede krav i revisionsinstruksen med hensyn til indhold og omfang vedrørende den foretagne revision vil blive ko-

ordineret med Told- og Skatterevisionens tiltag via dens deltagelse i ERFA-gruppen.

26. Told- og skatteregionernes tilsyn med selskabsligningen foregår ved besøg i kommunerne og omfatter dels en efterprøvelse af de foretagne skatteansættelser, dels opfølgning på opnåede resultater og ressourceanvendelsen samt opfølgning på andre punkter i kommunernes aftaler med Told- og Skattestyrelsen.

Rigsrevisionens gennemgang af told- og skatteregionernes tilsynsrapporter for 2000 viste, at der var udarbejdet detaljerede retningslinjer for told- og skatteregionernes tilsyn. Der var generelt en ensartet og tilfredsstillende kvantitativ rapportering, bortset fra opfølgningen på ressourceforbruget, mens de kvalitative vurderinger var uensartede.

Rigsrevisionen må dog konstatere, at der var uklarhed om det præcise indhold i kravene til rapportering om tilsynet, idet der ikke var udarbejdet et koncept for rapporteringen, hvilket svækker mulighederne for en effektiv opfølgning på området.

27. På baggrund af spørgeskemaundersøgelsen konstaterer Rigsrevisionen en vis usikkerhed i kommunerne om definitionen af de 3 kontrolformer, *ligningsmæssig gennemgang*, *partiel revision* og *revision*, som anvendes i opgørelsen af resultaterne på området. Told- og Skattestyrelsen bør derfor overveje en særlig indsats vedrørende præcisering af kravene til kontrolformerne, idet dette er en afgørende forudsætning for korrekte resultatopgørelser på selskabsligningen.

28. Rigsrevisionen finder, at der er etableret en tilfredsstillende rapporterings- og opfølgningsstruktur for den kommunale varetagelse af selskabsligningen, men det forekommer mere hensigtsmæssigt, såfremt Told- og Skattestyrelsens opfølgning i højere grad baserer sig på told- og skatteregionernes rapportering. Af hensyn til aktualitet og identifikation af eventuelle problemstillinger bør rapporteringen og opfølgningen foreligge på et tidligere tidspunkt end det, der er gældende i dag.

Endelig er det Rigsrevisionens opfattelse, at der er behov for en højere grad af præcisering af kravene til rapporteringen, da der ikke i kravene til rapporteringen eller i

selve rapporteringen forekommer den nødvendige son-
dring mellem væsentlige og mindre væsentlige informatio-
ner. Eksempelvis bør der være angivet niveauer for, hvor-
når det er nødvendigt med afvigelsesforklaringer til mål-
opfyldelsen.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Told- og
Skattestyrelsen vil revurdere kravene til regionernes til-
synsrapporter i forbindelse med udsendelse af tilsynsplā-
nen, ligesom styrelsen vil overveje et mere skematisk rap-
porteringssystem med henblik på at præcisere kravene til
rapporteringen.

29. Rigsrevisionen vurderer samlet, at der i perioden er
sket en øget ressourceanvendelse til selskabsligning og op-
nået tilfredsstillende resultater vedrørende bl.a. gennem-
førte kontroller, skatteansættelsesændringer og træfpro-
centen. Som følge af karakteren af de foreliggende data
har det dog endnu ikke været muligt at vurdere alle aspek-
ter af ligningens effektivitet.

Rigsrevisionen anser det for tilfredsstillende, at Told•Skat
har etableret en systematisk kvantitativ målstyring på områ-
det. Det er desuden tilfredsstillende, at Skatteministeriet har
anført, at man vil overveje mulighederne for fastsættelse af
mål for kvaliteten.

Det er Rigsrevisionens samlede vurdering, at statens
overtagelse af selskabsligningen har medført en styrket og
mere hensigtsmæssig tilrettelæggelse og gennemførelse af
ligningen samt bedre resultater, men at der fortsat er behov
for forbedringer af styringen og tilrettelæggelsen af lignin-
gen.

Rigsrevisionens undersøgelse har vist:

- at der er etableret en mere hensigtsmæssig styring af selskabsligningen efter statens overtagelse i 1998,
- at kontrakterne med kommunerne indeholder krav til indhold, udførelse og rapportering om den udførte ligning samt krav til resultaterne af ligningsarbejdet og ressourceanvendelsen,
- at der som følge af, at der fortsat er en vis usikkerhed vedrørende kommunernes og Told•Skats ressourceregi-
strering, ikke kan gennemføres egentlige produktivitäts-
analyser på området,

- at det samlede ressourceforbrug til selskabsligning i kommunerne og told- og skatteregionerne har været stigende fra 1999 til 2000,
- at den ændrede organisering af selskabsligningen har medført bedre målopfyldelse og resultater,
- at målopfyldelsen for skatteansættelsesændringer var 95 % for kontraktperioden, hvilket Rigsrevisionen finder tilfredsstillende,
- at skatteansættelsesændringerne, såfremt der ses bort fra alle større enkeltreguleringer, viser en tilfredsstillende samlet stigning på 15 % fra 1995-1997 til 1999-2001, og at der har kunnet konstateres en stigning for alle myndighedstyper,
- at træfprocenten på selskabsligningsområdet er steget fra 1997 fra 2001, samt at der har været en vis udjævning af forskellene i myndighedernes træfprocenter, men at der fortsat er væsentlige forskelle,
- at udviklingen i forskellene i ligningseffektiviteten, set som skatteansættelsesændringer i forhold til den samlede momsomsætning, mellem myndighederne ikke har kunnet vurderes, idet datagrundlaget herfor ikke muliggjorde en entydig opgørelse,
- at det er tilfredsstillende, at Told•Skat har etableret en systematisk kvantitativ målstyring på området, og at Skatteministeriet har anført, at man vil overveje mulighederne for fastsættelse af mål for kvaliteten,
- at der er etableret en tilfredsstillende rapporterings- og opfølgingsstruktur, men at kommunernes rapportering om resultaterne af den udførte ligning i form af årlige redegørelser var noget uensartede i indhold og omfang,
- at der er etableret en dækkende og enstrenget revisi-
onsordning, men at det ikke var muligt i tilstrækkeligt omfang at vurdere den foretagne revision, da beretningerne fra kommunernes revisorer var uensartede i indhold og omfang, og
- at statens overtagelse af selskabsligningen samlet set har medført en styrket og mere hensigtsmæssig tilrettelæggelse og gennemførelse af ligningen samt bedre resultater, men at der fortsat er behov for forbedringer af styringen og tilrettelæggelsen af ligningen.

II. Indledning, formål, afgrænsning og metode

A. Indledning

30. Denne beretning afgives til statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven (lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997). Beretningen vedrører forhold inden for finanslovens § 9. Skatteministeriet og omhandler statens overtagelse af ansvaret for selskabsligningen i 1998. Undersøgelsen omfatter den del af finanslovens § 09.21. Skatte- og afgiftsforvaltning, som omfatter selskabsligningen.

31. Staten overtog den 1. juli 1998 ansvaret for selskabsligningen fra kommunerne, og Told•Skat fik ansvaret for planlægningen, udførelsen og resultaterne af ligningsindsatsen. I loven var det forudsat, at kommuner fortsat skulle kunne udføre selskabsligningen, hvis de opfyldte visse minimumskrav vedrørende bemanning, fagligt miljø mv., og kunne opnå godkendelse hos Told•Skat. Såfremt en enkelt kommune ikke opfyldte disse krav, kunne kommunen indgå i et ligningsfællesskab om løsning af opgaven.

Told- og Skattestyrelsen fik med lovændringen ikke alene det overordnede ansvar for opnåelse af resultater på området, men også en instruktionsbeføjelse i forhold til kommunerne. Instruktionsbeføjelsen er udmøntet i konkrete krav i kontrakterne og suppleres med cirkulærer, vejledninger og interne meddelelser fra Told- og Skattestyrelsen. Kommunerne skulle således forpligte sig til at opnå visse resultatmål i aftaleperioden, og ligningsarbejdet skulle endvidere udføres i henhold til generelle og konkrete anvisninger fra Told•Skat.

32. Lovændringen indebar ændringer i revisionen af selskabsligningen, idet området blev omfattet af rigsrevisorlovens § 2, stk. 1, hvorefter Rigsrevisionen har ansvaret for revisionen. På told- og skatteområdet bliver revisionsopgaverne varetaget i et samarbejde mellem Rigsrevisionen og den interne revision i Told- og Skattestyrelsen, jf. en aftale mellem rigsrevisor og skatteministeren.

Kommunernes varetagelse af selskabsligningen på kontrakt indebar, at de kommunale revisorer, i henhold til instruks fra Told- og Skattestyrelsen, skulle revidere de administrative forretningsgange på området. Samtidig fik told-

og skatteregionerne til opgave at føre tilsyn med kommunernes varetagelse af selskabsligningen.

33. Hensigten med statens overtagelse af selskabsligningen var bl.a. at opnå en større ensartethed i ligningen af selskaber.

Lovændringen blev endvidere begrundet med den kritik, statsrevisorerne fremsatte i forbindelse med rigsrevisors notat af 13. maj 1997 vedrørende beretning nr. 5/93 om administration og kontrol af selskabsskat, jf. Endelig betænkning over statsregnskabet for finansåret 1997. Kritikken var primært rettet mod manglende oplysninger om kommunernes ressourceanvendelse samt manglende anvendelse af omsætningsbaserede måltal for ligningen.

Det fremgår af rigsrevisors seneste og afsluttende notat af 9. april 1999 til statsrevisorerne i sagen, at ændringerne af selskabsligningen i 1998 havde en sådan karakter, at det ville være hensigtsmæssigt, at området efter en passende tid blev fulgt op ved selvstændige undersøgelser.

34. Staten overtog formelt selskabsligningen pr. 1. juli 1998, men på grund af forhandlinger mellem staten og kommunerne om vilkårene for kommunernes varetagelse af ligningen skete overtagelsen reelt pr. 1. oktober 1998. Ifølge bemærkningerne til lov nr. 1106 af 29. december 1997 samt Akt 274 15/6 1998 skulle statens overtagelse af selskabsligningen overordnet føre til

- langsigtet forbedring af ligningseffektiviteten
- større ensartethed i ligningen
- bedre koordinering af den samlede indsats
- administrativ forenkling af kontrollen
- styrkelse af ligningen, særligt af selskaber beliggende i mindre kommuner
- bedre muligheder for at oparbejde større faglige miljøer og specialisering
- detaljerede oplysninger om ressourceanvendelsen
- anvendelse af omsætningsbaserede måltal.

Rigsrevisionen har fundet det relevant at gennemføre undersøgelsen på nuværende tidspunkt, idet de kontrakter

mellem staten og kommunerne, der blev indgået i 1998, udløber ved udgangen af 2002.

B. Formål

35. Det er formålet med undersøgelsen at undersøge og vurdere, om

- der er etableret en hensigtsmæssig styring af selskabs- ligningen i forbindelse med statens overtagelse i 1998, samt om der er sket en styrkelse af ligningsindsatsen,
- Told•Skats varetagelse af ansvaret for selskabs- ligningen samt om den ændrede organisering har medført bedre målopfyldelse og resultater, bl.a. vedrørende skattean- sættelsesændringer, træfprocenter og gennemførte kon- troller,
- de etablerede procedurer for rapportering og opfølgning sikrer relevant, dækkende og rettidig information til brug for Told•Skats styring af området, samt om
- den etablerede revisions- og tilsynsordning sikrer en dækkende og enstrenget revision med tilfredsstillende kvalitet.

C. Afgrænsning

36. Undersøgelsen retter sig mod Told•Skats styring og koordinering af den del af selskabs- ligningen, som varetages af primærkommunerne på kontrakt. I analysen af de opnåede resultater i perioden 1998-2001 indgår imidlertid data for de samlede resultater på området, som også omfatter told- og skatteregionerne og den centrale selskabsrevisions- afdeling i Told- og Skattestyrelsen.

37. Undersøgelsen har ikke omfattet en særskilt gennem- gang af den centrale selskabsrevisionsafdeling i Told- og Skattestyrelsen, idet aktiviteterne i afdelingen bliver plan- lagt, udført og registreret i henhold til de velkendte proce- durer og edb-systemer, der også er gældende for Told•Skats øvrige områder.

38. Analysen af udviklingen i ligningen omfatter perioden 1995-2001.

D. Metode

39. Undersøgelsen baserer sig på analyse af materiale og informationer indhentet ved brevveksling og møder med Told- og Skattestyrelsen samt ved besøg i 3 kommuner. Endvidere har Rigsrevisionen gennemgået lovgivning, aktstykker og rapporter vedrørende selskabsligningen, herunder en konsulentundersøgelse om organiseringen af selskabsligningen. Undersøgelsen blev gennemført af et konsulentfirma for Skatteministeriet i 2001.

Endelig har Rigsrevisionen gennemgået den indgåede standardaftale med kommunerne samt de relevante retningslinjer vedrørende selskabsligningens planlægning, udførelse, opfølgning og revision.

40. Rigsrevisionen har som led i undersøgelsen gennemført en spørgeskemaundersøgelse i 35 kommuner vedrørende statens overtagelse af selskabsligningen. For at få et repræsentativt udsnit af de kommuner, som havde indgået kontrakt med Told- og Skattestyrelsen, skete udvælgelsen ud fra kriterier om størrelse, geografisk placering samt organisation i form af enkeltkommune eller kommunalt ligningsfællesskab. For de udvalgte kommuner er der for 2000 gennemgået:

- kommunale årsredegørelser for selskabsligningen
- beretninger fra de kommunale revisorer om selskabsligningen
- tilsynsrapporter fra told- og skatteregionerne.

Herudover har Rigsrevisionen gennemgået Told- og Skattestyrelsens årlige statusrapporter for 1999 og 2000 om de samlede resultater af selskabsligningen samt 3 månedsrapporter fra 2000 til direktionen i Told•Skat.

41. Beretningen har i udkast været forelagt Skatteministeriet og Finansministeriet. Endvidere har udkastet været forelagt Foreningen af Statsautoriserede Revisorer, Kommunernes Revision, Revisionsdirektoratet for Københavns Kommune og Revisionselskabet af 1.12.1962, der er medlemmer af Kontaktudvalget for Offentlig Revision. Endelig har udkastet været forelagt for Kommunernes Landsforening samt de kommuner, Rigsrevisionen har be-

søgt i forbindelse med undersøgelsen (Århus, Ishøj og Stenløse). Alle bemærkninger er i videst muligt omfang indarbejdet i beretningen.

III. Organisation og tilrettelæggelse

A. Indledning

42. I dette kapitel redegøres for Told•Skats organisering og tilrettelæggelse af selskabsligningen. Opgaven omfatter den overordnede planlægning og administration samt ligning og kontrol af selskaber, finansielle selskaber, fonde mv. Hertil kommer tilsyn med de kommuner, der udfører selskabsligning. Den samlede organisering af selskabsligningen foregår på 3 niveauer. Ligningen af de ca. 500 største selskaber og sambeskattede koncerner, de finansielle selskaber, selskaber undergivet kulbrintebeskatning og elselskaber varetages centralt af Selskabsrevisionsafdelingen i Told og Skattestyrelsen.

Ligningen af de resterende selskaber er delt mellem told- og skatteregionerne, som løser opgaven i 108 kommuner, og 37 kommuner med hvem der er indgået separat aftale samt 34 kommunale ligningsfællesskaber, som varetager ligningen for de resterende 130 kommuner.

B. Lovgrundlag og økonomi

43. Ved lov nr. 1106 af 29. december 1997 blev kompetencen og ansvaret for ligningen af juridiske personer overflyttet fra kommunerne til de statslige told- og skattemyndigheder. Statens overtagelse indebærer, at Told•Skat fik ansvaret for planlægningen, udførelsen og resultaterne af ligningen. Ansvaret for ligningen blev pålagt den told- og skatteregion, hvor det enkelte selskab er hjemmehørende.

Ansvaret for ligningen omfatter såvel resultaterne på området som tilrettelæggelsen af ligningsopgaven, herunder modtagelse af selvangivelse, gennemførelse af ligning samt vejledning af selskaberne. Selv om ligningsopgaven er helt eller delvist lagt ud til en kommune eller et kommunalt ligningsfællesskab, er told- og skatteregionen skatteansættelsesmyndighed for de selskaber, der er hjemmehørende i regionens område. Skatteansættelser foretaget af

en kommune eller et kommunalt ligningsfællesskab sker således på vegne af Told•Skat.

44. Selv om staten overtog ansvaret for området, er det forudsat i loven, at kommuner fortsat skal kunne udføre selskabsligningen, når de opfylder visse minimumskrav vedrørende bemanning, fagligt miljø mv., og som følge deraf kan opnå godkendelse hos Told•Skat. Et væsentligt krav er, at der som minimum skal være 5 medarbejdere beskæftiget med ligningsopgaven. Såfremt en enkelt kommune ikke er kvalificeret, kan kommunerne i et område indgå i et ligningsfællesskab om løsning af opgaven.

Efter vedtagelsen af loven tiltrådte Finansudvalget i juli 1998, jf. Akt 274 15/7 1998, at skatteministeren kunne indgå aftaler med kommunerne om udførelse af selskabsligningen på statens vegne.

45. I forhandlingerne mellem Finansministeriet og Kommunernes Landsforening om de økonomiske rammer for selskabsligningen nåede man til enighed om en reduktion i de kommunale bloktilskud fra 1999 på 319,4 mio. kr. (PL-1999), svarende til en ressourceanvendelse på 750 årsværk, jf. Akt 273 16/6 1998.

Reduktionen i de kommunale bloktilskud blev modsvarret af en tilsvarende forhøjelse af Told•Skats driftsbevilling. Denne forhøjelse skulle være med til at dække udgifterne til Told•Skats løsning af opgaven samt betaling af honorarer til kommunerne. Honorarerne til kommunerne blev fastsat som et grundtillæg, der er uafhængigt af ligningsgrundlaget samt af et beløb fastsat på baggrund af antal selskaber i kommunen (vægtet 20 %) samt selskabernes lønsum og momsomsætning (vægtet 80 %). Grundtillægget i form af 1 årsværk, tildelt alle kommuner, er indeholdt i honoraret med henblik på at forbedre de mindre kommuners muligheder for at etablere et fagligt miljø. Antallet af selskaber i kommunerne varierer fra år til år på grund af tilgang af nye selskaber, selskabers ophør samt til- og fraflytning. Kommunernes honorar for udførelsen af selskabsligningen er fastsat for hele kontraktperioden og varierer ikke med de årlige ændringer i antallet af selskaber, hjemmehørende i den enkelte kommune.

46. Kontrakterne blev indgået med de godkendte kommuner for perioden 1. oktober 1998 - 31. december 2001 og er efterfølgende blevet forlænget til 31. december 2002, jf. Akt 73 22/11 2000.

I kontrakterne er der fastsat detaljerede krav til antallet af årsværk og de faglige kompetencer, som kommunen skal stille til rådighed for selskabsligningen. For de kommunale ligningsfællesskaber er der aftalt en fordeling af de årsværk, som de enkelte kommuner i fællesskabet skal stille til rådighed for selskabsligningen. Desuden indeholder kontrakten mål for antallet af gennemførte ligninger i aftaleperioden i form af antal kontroller og kontrolleret omsætning. Måltallene for antal kontroller er fastsat for hele aftaleperioden, mens måltallet for kontrolleret omsætning justeres i løbet af aftaleperioden på baggrund af en årlig ajourføring af selskaber i den pågældende kommune.

Kontrakterne er et væsentligt instrument i Told•Skats styring af selskabsligningen, idet der heri fastsættes detaljerede krav til personaleressourcer samt planlægning, udførelse og rapportering om ligningsarbejdet. Kontrakterne suppleres løbende af Told•Skat med cirkulærer, vejledninger og interne meddelelser på området.

C. Organisation

47. Statens overtagelse af selskabsligningen medførte, at det overordnede ansvar for styring og koordinering af opgaven blev placeret i Told•Skat, der består af Told- og Skattestyrelsen og 29 told- og skatteregioner.

I Told- og Skattestyrelsen er det planlægningsafdelingen, som har det overordnede ansvar for tilrettelæggelse og opfølgning på selskabsligningen, mens Selskabsrevisionsafdelingen har ansvaret for ligningen af de store selskaber m.m.

48. Planlægningsafdelingen i Told- og Skattestyrelsen er den centrale statslige enhed på selskabsskatteområdet, og afdelingen har det overordnede ansvar for styring, planlægning og udvikling af den statslige og kommunale indsats vedrørende selskabsligningen. Endvidere har afdelingen ansvaret for at følge op på planlægningen, herunder tilsynet med kommunernes ligning, samt udarbejdelsen af statistik på området. Planlægningsafdelingen udarbejder hver måned på baggrund af ligningsstatistikken en rapport til direktionen i Told•Skat om den samlede målopfyldelse for sel-

skabsligningen. Desuden redegøres der for separate resultater for kommunerne, regionerne og selskabsrevisionsafdelingen. Endelig indeholder rapporten en vurdering af fremdriften.

49. Den centrale Selskabsrevisionsafdeling i Told- og Skattestyrelsen blev oprettet den 1. april 1998 med henblik på at styrke ligningen af de største selskaber og koncerner. Afdelingen er således skatteansættende myndighed for alle finansielle selskaber, kulbrinteskattepligtige selskaber, elselskaber samt selskaber og sambeskattede koncerner med en momsomsætning på over 1,5 mia. kr.

50. Told- og skatteregionerne har, som udgangspunkt, 2 opgaver på selskabsskatteområdet. De fører tilsyn med kommuners og kommunale fællesskabers ligning og varetager ligning af selskaber i kommuner, som ikke selv varetager opgaven. På grund af særlige forhold varetages ligningen og tilsynet på Bornholm af Told- og Skattestyrelsen. De øvrige 28 regioner fører tilsyn med de kommuner og kommunale fællesskaber inden for regionens geografiske område, som varetager selskabsligningen på kontrakt med Told- og Skattestyrelsen. Herudover udfører 22 regioner ligning af selskaber, beliggende i 108 kommuner, som enten ikke ønskede at varetage ligningen eller ikke opfyldte minimumskravene til kontraktindgåelse. Tilsynet omfatter dels en løbende opfølgning på og vurdering af opnåede resultater i kommunerne, dels en efterprøvelse af skatteansættelserne.

En gang årligt udarbejder hver kommune en årsredegørelse, som sammen med regionens tilsynsrapport samt beretning fra den kommunale revisor bliver sendt til styrelsen fra regionen. Told•Skats opfølgning på kommunernes varetagelse af selskabsligningen sker dels ved gennemgang af de kvartalsvise og årlige redegørelser, dels ved regionernes periodiske tilsynsbesøg hos de kommunale enheder.

51. Told- og Skatterevisionens arbejde vedrørende selskabsligningen retter sig primært mod told- og skatteregionernes opgaver, herunder tilsynet med kommunerne.

52. I 167 kommuner varetages ligningen af selskaber af 37 kommuner og 34 kommunale ligningsfællesskaber. I henhold til kontraktens bilag 6 skal de kommunale enheder senest en måned efter hvert kvartals afslutning sende en rapport til told- og skatteregionen om opfyldelsen af måltal, ressourceforbrug til selskabsligningen, ændringsbeløb, omsætning, anvendt kontrolproces og eventuelle oplysninger om særlige ligningstemaer.

Et vigtigt element i kontraktmodellen er den etablerede revisionsordning, hvor de kommunale revisorer i henhold til en instruks fra Told- og Skattestyrelsen reviderer de administrative forretningsgange i tilknytning til selskabsligningen i kommunerne, mens told- og skatteregionerne fører tilsyn med det materielle indhold i kommunernes skatteansættelse.

D. Resultatkrav

53. På finansloven for 1999 blev der fastsat 4 ligestillede resultatkrav for selskabsligningen for perioden 1999-2001. Told- og Skattestyrelsen har fordelt de overordnede resultatkrav på regionerne, kommunerne og de kommunale fællesskaber. Resultatkravene omfatter årlige mål for antal kontrollerede selskaber, kontrolleret momsomsætning, skatteansættelsesændringer samt et krav om reduktion i forskellen i ligningseffektiviteten. De 2 sidstnævnte resultatkrav indgår dog ikke i kontrakterne med kommunerne.

54. Ligningsarbejdet kan opdeles i 3 kontrolformer, hvor der er fastsat detaljerede krav til omfanget og dybden af ligningsarbejdet. Kravene er defineret i et bilag til kontrakten og omfatter *ligningsmæssig gennemgang*, *partiel revision* og *revision*.

Ligningsmæssig gennemgang omfatter kontrol- og ligningshandlinger, som indebærer en skattemæssig stillingtagen til enkeltposter i selvangivelsen/regnskabet uden dyberegående kontrol af det materielle grundlag.

Partiel revision omfatter handlinger, som alene relaterer sig til en eller flere af selvangivelsens/regnskabets hovedposter. For partiel revision er der krav om, at udvalgte områder skal kommenteres.

Revision omfatter undersøgelser, der under hensyn til væsentlighed og risiko, er nødvendige for at opnå en begrundet overbevisning om, at virksomhedens vare- og pen-

gestrømme er korrekt registreret. Det vil sige, at samtlige hovedområder bliver vurderet og kommenteret.

Resultatkravene vedrørende selskabsligningen, fordelt på 5 områder for 1999-2002, fremgår af **tabel 1**.

Tabel 1. Resultatkrav for selskabsligningen

	1999	2000	2001	2002 ¹⁾
1. Antal kontrollerede selskaber				
(% af selskaber under den pågældende ligningsenhed)	31,0	32,0	33,0	33,0
2. Kontroller				
(fordelt på kontrolformer i %)				
Ligningsmæssig gennemgang	63,0	58,5	55,0	55,0
Partiel revision	31,0	35,0	38,0	38,0
Revision.....	6,0	6,5	7,0	7,0
3. Kontrolleret momsomsætning				
(i % af selskabernes totale momsomsætning)	30,0	30,0	30,0	30,0
4. Skatteansættelsesændringer				
(i mia. kr. opgjort i 1998 løn- og prisniveau).....	9,2	9,2	9,2	9,2
5. Reduktion i forskel i ligningseffektiviteten				
(i rammeaftaleperioden 1998-2001)	----- Min. 25 % -----			
¹⁾ Oprindeligt blev resultatkravene fastsat for 1998/99-2001, men i henhold til Akt 73 22/11 2000 blev aftalen forlænget til udgangen af 2002.				

55. Kravene til kontrolindsatsen i form af antal kontrollerede selskaber fremgår af tabel 1, og der er inden for denne ramme tillige stillet krav til fordelingen mellem kontrolformerne. Desuden er der fastsat krav om, hvor stor en procentdel af selskabernes momsomsætning der skal kontrolleres pr. år.

Af tabel 1 fremgår krav til, hvor store ændringer i skatteansættelserne kontrollen beløbsmæssigt skal resultere i pr. år. Der er tale om bruttoændringer, som omfatter både indtægter og udgifter for staten, og der er således ikke tale om et provenu for statskassen.

Af tabel 1 fremgår endvidere, at der for perioden er stillet krav til reduktionen i forskellene i ligningseffektiviteten på mindst 25 %. Ligningseffektiviteten omtales nærmere i kap. IV.

56. Told•Skat har fordelt resultatkravene for antal kontroller på kontrolform og for kontrolleret momsomsætning på kommunerne og de kommunale fællesskaber på den centrale selskabsrevisionsenhed samt på de told- og skatteregioner, som varetager ligningsarbejde vedrørende selskaber.

Mere omfattende kontroller kan erstatte de fastsatte målkrav vedrørende mindre omfattende kontroller.

Told- og Skattestyrelsen har desuden oplyst, at antal kontroller er fastsat på baggrund af antallet af selskaber i kommunerne i 1996, mens måltallet for omsætning er blevet reguleret årligt.

Det fremgår videre af tabel 1, at resultatkravet for antal kontroller indebærer en øget kontroldækning over kontraktperioden fra 31 % til 33 % af selskaber, hjemmehørende under den enkelte enhed, mens den ændrede fordeling mellem kontrolformerne medfører krav om generelt større dybde i kontrollen.

Resultatkravet vedrørende skatteansættelsesændringer er ikke fordelt på de kommuner og regioner, som udfører ligningsarbejdet, men påhviler alene Told- og Skattestyrelsen. I stedet er der til kommunerne udmeldt såkaldte erfaringstal for skatteansættelsesændringerne. Erfaringstallet er ikke egentlige resultatkrav, men indgår i kommunens og Told- og Skattestyrelsens årlige vurdering af resultaterne af ligningsindsatsen.

E. Planlægning, udførelse og registrering

57. Told- og Skattestyrelsen udarbejder pr. 1. oktober forud for hvert kalenderår en plan for ligningen af selskaber. Planen danner grundlag for udarbejdelsen af ligningsplaner ved de lokale skatteansættende myndigheder. De kommunale enheders ligningsplaner skal udarbejdes i et samarbejde med den lokale told- og skatteregion, idet der skal ske koordinering med de regionale kontrolplaner (moms, arbejdsgiverkontrol, punktafgifter mv.), så den samlede kontrol af selskaberne i regionen koordineres.

Ligningsplanen fra styrelsen fastsætter retningslinjer for detaljeringsgraden i de lokale ligningsplaner, eksempelvis udvælgelse af selskaber til ligning, fordeling på kontrolformer, omsætning i kontrollerede selskaber, valg af ligningstemaer mv.

58. Forberedelse af ligningen omfatter de arbejdsopgaver og administrative procedurer, der iværksættes forud for kontrolarbejdet, og som ikke er omfattet af måltal eller indgår i registreringen af kontrolresultaterne. Disse opgaver omfatter eksempelvis udskrivning af lister for selskaber i den pågældende enhed, udarbejdelse af til- og fraflyt-

terlister med henblik på at få fastlagt antallet af selskaber, som skal lignedes, udsendelse af selvangivelser m.m. I henhold til bilag 2 i kontrakten skal kontrollen gennemløbe et procesforløb, defineret af Told- og Skattestyrelsen. Processen omfatter valg af kontrolform, informationsvurdering, risikovurdering, planlægning, gennemførelse, afslutning og opfølgning. Procesforløbet er nødvendigt for, at arbejdet kan klassificeres til de kontrolformer (ligningsmæssig gennemgang, partiel revision, revision), som indgår i målopstillingen for selskabsligningen.

59. Kommuner og told- og skatteregioner registrerer oplysninger fra selskabers og fondes selvangivelser og årsregnskaber i Statens Selskabsskatregister og i Fondsbeskatningssystemet.

Herudover skal kommuner og regioner registrere resultatet af den udførte ligning og de anvendte ressourcer i Statens Ligningssystem, som danner grundlag for ligningsstatistikken.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen finder, at der er etableret en mere hensigtsmæssig styring af selskabsligningen efter statens overtagelse i 1998, og at kontrakterne med kommunerne indeholder krav til indhold, udførelse og rapportering om den udførte ligning samt krav til resultaterne af ligningsarbejdet og ressourceanvendelsen. Kravene til ligningen suppleres herudover med cirkulærer og interne meddelelser fra Told- og Skattestyrelsen.

Rigsrevisionen konstaterer desuden, at de fastsatte procedurer for udarbejdelsen af ligningsplaner sikrer en regional koordinering af kontrolaktiviteterne.

IV. Ressourceanvendelse og resultater

A. Indledning

60. Rigsrevisionen har gennemgået og vurderet resultaterne af statens overtagelse af selskabsligningen. Gennemgangen omfatter honorarfastsættelsen samt ressourceanvendelsen og -registreringen. Herudover er der foretaget en gennemgang af de opnåede resultater i perioden 1999-2001 og af udviklingen i ligningseffektiviteten.

B. Honorarfastsættelsen i kontrakterne med kommunerne

61. Told- og Skattestyrelsen fastsatte, som nævnt i pkt. 44, honoraret til kommunerne på basis af det opgjorte antal selskaber, hjemmehørende i de enkelte kommuner på tidspunktet for kontraktens indgåelse samt selskabernes størrelse, målt ved momsomsætning og lønsum. Honoraret blev fastsat for hele kontraktperioden med en årlig opskrivning på baggrund af pris- og lønudviklingen.

Samtidig blev antallet af kontroller fastsat for hele kontraktperioden med det formål at opnå en ensartet kontrol-dækning i hele landet, så den procentvise andel af selskaber, som blev udtaget til kontrol, var ens.

62. I kontraktperioden er listen over selskaber, hjemmehørende i den enkelte kommune, løbende ajourført, når selskaber er flyttet til andre kommuner, og nye selskaber er oprettet eller afviklet. Når et selskab flytter fra en kommune til en anden, vil kommunen, hvor selskabet var hjemmehørende, fortsat skulle ligne selskabet for de tidligere indkomstår.

For den enkelte skatteansættende myndighed sker der således årlige ændringer i det antal selskaber, som er hjemmehørende i en kommune, mens der ikke ændres i de aftalte ressourcer til kontrol af selskaber. Det skal bemærkes, at der ved væsentlige ændringer i antallet af selskaber også vil være behov for ændringer i kontrolindsatsen. I de indgåede aftaler med kommunerne er der imidlertid ikke taget hensyn til dette, og ressourceanvendelsen til kontrol er derfor ikke afhængig af udviklingen i momsomsætningen og antallet af selskaber.

Såfremt kontrolindsatsen ved de enkelte ligningsmyndigheder fastholdes på et ensartet niveau, og der sker væsentlige ændringer i antallet af selskaber myndighederne imellem, vil kontroldækningen blive uensartet.

63. Skatteministeriet har oplyst, at ministeriet er enig i, at det var uhensigtsmæssigt, at ændringer i størrelsen og kompleksiteten af selskaber, hjemmehørende i en kommune ikke afspejledes i honoreringen. I den nye kontraktperiode vil der derfor løbende ske en justering af honorering og måltal.

Rigsrevisionens bemærkninger

Told•Skat har i kontrakterne med kommunerne fastsat honoraret og antallet af kontroller for hele kontraktperioden, og løbende ændringer i selskabernes størrelse og i antallet af selskaber hos den enkelte myndighed medførte ikke justeringer i kravene til antal kontroller eller i honoraret til den enkelte kommune.

Rigsrevisionen finder, at den nuværende model for honorarfastsættelsen kan indebære en uensartet kontroldekning kommunerne imellem, hvis der sker væsentlige ændringer i antallet af selskaber, hjemmehørende i en kommune. Endvidere kan væsentlige ændringer i selskabsstrukturen for selskaber, hjemmehørende hos den enkelte ligningsmyndighed, medføre afvigelser mellem ressourcebehov forudsat ved kontraktindgåelsen og det faktiske ressourcebehov.

Skatteministeriet er enig heri og vil derfor i de kommende kontrakter løbende foretage justeringer, bl.a. ved væsentlige forøgelse eller reduktioner i antallet af selskaber i den enkelte kommune, hvilket Rigsrevisionen finder tilfredsstillende.

C. Ressourceanvendelse og registrering i kommuner og regioner

64. Før statens overtagelse af selskabsligningen var det ikke muligt at vurdere ligningsresultaterne i forhold til ressourceanvendelsen på området, idet der ikke fandtes tilgængelige oplysninger herom. En væsentlig begrundelse for statens overtagelse af selskabsligningen var, jf. Akt 274 15/7 1998, et ønske om tilvejebringelse af oplysninger om planlagte og anvendte ressourcer vedrørende selskabsligning.

Rigsrevisionen har på denne baggrund undersøgt ressourceforbruget i perioden 1999-2000, og hvordan Told•Skat har tilrettelagt ressourceregistringen og opfølgningen herpå i kommunerne og i told- og skatteregionerne.

65. Kommunerne og regionerne registrerede det anvendte ressourceforbrug til kontrol i statens ligningssystem. Registreringen omfattede dog kun det ressourceforbrug, som blev anvendt direkte til kontrol. Disse registreringer omfattede således ikke ressourcer anvendt til planlægning og administrative funktioner.

I forbindelse med Rigsrevisionens spørgeskemaundersøgelse oplyste flere kommuner, at de registrerede det samlede ressourceforbrug anvendt til selskabsligning i eg-

ne systemer, mens enkelte kommuner ikke foretog registrering.

Told- og skatteregionerne registrerede de anvendte ressourcer i et edb-system (REKS), som anvendes til tids- og aktivitetsregistrering i regionerne. Registreringerne blev anvendt til Told- og Skattestyrelsens generelle resultatopfølgning på indgåede kontrakter med regionerne.

Opgørelsen af kommunernes samlede ressourceanvendelse skete på baggrund af de kommunale årsredegørelser.

På denne baggrund udarbejdede Planlægningsafdelingen i styrelsen en samlet årlig opgørelse over ressourceforbruget til selskabsligning i kommunerne og i regionerne. Opgørelsen over det planlagte og det realiserede ressourceforbrug i kommuner og regioner i 1999 og 2000 fremgår af **tabel 2**.

Tabel 2. Planlagt og realiseret årsværksforbrug vedrørende selskabsligningen 1999-2000

	1999			2000		
	Budget	Resultat	Afvigelse	Budget	Resultat	Afvigelse
	----- Antal -----					
Kommuner.....	651	634	÷17	651	659	8
Regioner.....	85	131	46	85	126	41
I alt	736	765	29	736	785	49
Kilde: Told- og Skattestyrelsens statusrapport for 1999 og 2000.						

66. Tabel 2 viser et samlet merforbrug på 29 årsværk i 1999, fordelt med et mindreforbrug i de kommunale enheder på 17 årsværk og et merforbrug på ca. 46 årsværk i told- og skatteregionerne. Fra 1999 til 2000 skete der en forøgelse i det samlede ressourceforbrug til selskabsligning på 20 årsværk.

Det samlede ressourceforbrug til selskabsligning i kommunerne og i told- og skatteregionerne siden statens overtagelse af selskabsligningen har været stigende og på et højere niveau end budgetteret.

67. Gennemgang af de kommunale revisionsberetninger for 2000 viste, at kommunernes opgørelser af det samlede ressourceforbrug til selskabsligning i et vist omfang var baseret på skøn. Generelt anførte de kommunale revisorer således, at opgørelserne af ressourceforbruget var behæftet

med en vis usikkerhed, idet opgørelserne, uanset de anvendte registreringssystemer, var baseret på skøn på sagsbehandlerniveau over andelen af ligningsmæssigt arbejde i forhold til øvrigt arbejde. Endvidere anførte enkelte revisorer, at kommunen havde anvendt fordelingsnøgler til dele af ressourceforbruget, som derfor ikke kunne dokumenteres på grundlag af faktiske registreringer.

Told- og Skattestyrelsens endelige status for den kommunale ressourceanvendelse på området viste, at der i 1999 og 2000 for henholdsvis 48 % og 62 % af kommunernes vedkommende var sammenfald mellem planlagt og faktisk årsværksforbrug.

Til sammenligning havde samtlige told- og skatteregioner afvigelser mellem planlagt og realiseret årsværksforbrug i begge år.

68. Det fremgik af en rapport fra Told- og Skatterevisionen af 2. november 2000 om ressourceforbruget til selskabsligning og tilsyn, at registreringerne i et edb-system (REKS), som anvendes til tids- og aktivitetsregistrering i told- og skatteregionerne, i et vist omfang skete efter forskellige principper. Herudover var der i et vist omfang tale om fejlregistreringer, idet nogle regioner havde betragtet ressourcefordelingen til ligning og tilsyn under ét.

Af rapporten fremgik endvidere, at regionernes høje ressourceforbrug bl.a. kunne skyldes, at regionerne ikke forlods fik 1 årsværk til løsning af opgaven på samme måde som kommunerne, samt at produktionsmålene skulle nås, hvorfor der var sat de nødvendige ressourcer ind på at løse opgaven.

69. Told- og Skattestyrelsens opgørelse af det samlede anvendte ressourceforbrug i kommunerne og i regionerne indgår i de årlige statusrapporter for selskabsligningen.

Rigsrevisionens gennemgang af rapporterne for 1999 og 2000 viste, at der ikke blev foretaget en vurdering af gennemførte kontroller sammenholdt med de anvendte ressourcer. Ligeledes viste gennemgangen, at Told•Skat ikke anvendte produktivitetsanalyser i styringen af selskabsligningen.

70. Skatteministeriet har oplyst, at der i de nye kontakter ikke stilles krav om et bestemt ressourceforbrug. Der skal

dog fortsat rapporteres om den faktiske ressourceanvendelse. For det første skal redegørelsen indeholde en oversigt over antal årsværk fordelt på personalekategorier. For det andet skal redegørelsen indeholde en beskrivelse af medarbejdernes uddannelse og baggrund. Hertil kommer, at kommuner og regioner indberetter tidsforbrug til kontrollerede skatteansættelser, der tæller med i målopfyldelsen. På baggrund af disse data, der dog fx ikke indeholder tidsforbrug til administrative opgaver, herunder visitering, kan det beregnes, hvor stort et tidsforbrug der kræves til de enkelte kontrolformer. En sådan beregning kan af tilsynet anvendes som et styringsredskab.

Rigsrevisionens bemærkninger

Undersøgelsen har vist, at opgørelsen af det samlede resourceforbrug til selskabsligning i kommunerne indeholdt et væsentligt element af skøn, og at dele af resourceforbruget ikke kunne dokumenteres. Endvidere konstaterer Rigsrevisionen, at ressourceregistreringen i told- og skatteregionerne skete efter forskellige principper og var behæftet med fejl, der bl.a. kunne henføres til manglende korrekt skelnen mellem ressourcer anvendt til ligning henholdsvis tilsyn.

Rigsrevisionen finder det uheldigt, at der fortsat er en vis usikkerhed om det anvendte resourceforbrug til selskabsligning, idet en af forudsætningerne for Told•Skats overtagelse af ansvaret for selskabsligningen netop var, at der skulle tilvejebringes detaljerede oplysninger om den planlagte og den faktiske ressourceanvendelse på området. Som følge deraf er det fortsat ikke muligt at gennemføre egentlige produktivitsanalyser på området.

D. Effektivitet

71. Rigsrevisionen har i det følgende gennemgået og vurderet, om statens overtagelse af ansvaret for selskabsligningen i 1998 har medført større effektivitet og ensartethed i ligningen med øgede skattemæssige ændringer til følge.

a. Mål og resultater for selskabsligningen 1999-2001

72. De overordnede målsætninger for selskabsligningen blev, jf. pkt. 53, bl.a. søgt opnået ved opstilling af resultatkrav for antal kontrollerede selskaber og kontrolleret momsomsætning. Baggrunden for at opstille måltal for den kontrollerede omsætning var at sikre, at kommunerne i deres udvælgelse af selskaber også tog hensyn til selskabernes

størrelse for dermed at undgå, at især de mindre og ukomplerede selskaber blev udtaget til kontrol.

Endvidere omfattede resultatkravene krav til skattemæssige ændringer samt et krav om reduktion af forskellen i ligningseffektiviteten i aftaleperioden på 25 %. De opstillede krav blev fordelt på kommunerne og regionerne som årlige måltal i de indgåede kontrakter. Resultatkravet for skattemæssige ændringer og reduktion i forskellen i ligningseffektiviteten indgik dog ikke i kontrakterne med kommunerne.

73. Rigsrevisionen har gennemgået Told•Skats målopfyldelse for de opstillede resultatkrav. **Tabel 3** viser målopfyldelsen for antal kontrollerede selskaber.

Tabel 3. Målopfyldelse for antal kontrollerede selskaber 1999-2001

	1999 ¹⁾			2000			2001			Samlet 1999-2001		
	Mål	Realiseret	Afvigelse	Mål	Realiseret	Afvigelse	Mål	Realiseret	Afvigelse	Mål	Realiseret	Afvigelse
	----- Antal -----		%	----- Antal -----		%	----- Antal -----		%	----- Antal -----		%
Kontrollerede selskaber	23.500	29.000	23	24.200	26.500	10	25.000	28.100	12	72.700	83.600	15
Heraf:												
Ligningsmæssig gennemgang	14.800	18.500	25	14.000	15.300	9	13.800	15.600	13	42.600	49.400	16
Partiel revision....	7.300	8.600	18	8.600	9.400	9	9.500	10.400	10	25.400	28.400	12
Revision ..	1.400	1.900	36	1.600	1.800	13	1.700	2.100	24	4.700	5.800	23

¹⁾ Tallene for 1999 omfatter tillige 4. kvartal 1998.

Kilde: Told•Skats virksomhedsregnskab for 1999 og 2000 samt øvrige data fra Told•Skat.

Det fremgår af tabel 3, at afvigelsen mellem mål for kontrollerede selskaber og gennemførte kontroller varierede mellem 10 % og 23 % fra 1999-2001. Afvigelsen var mest markant i 1999 med 23 %. Fra 1999 til 2000 faldt målopfyldelsen, idet der skete et fald i kontrolindsatsen til et lavere niveau i 2000. Målopfyldelsen for 2001 lå på niveau med målopfyldelsen i 2000. Den samlede afvigelse for perioden var 15 %, svarende til en samlet målopfyldelse på 115 %.

74. **Tabel 4** viser målopfyldelsen for den kontrollerede momsomsætning i selskaberne, idet der er fastsat et mål på 30 % af selskabernes totale momsomsætning.

Tabel 4. Målopfyldelse for kontrolleret momsomsætning 1999-2001

	1999 ¹⁾			2000			2001			Samlet 1999-2001		
	Mål	Realiseret	Afvigelse	Mål	Realiseret	Afvigelse	Mål	Realiseret	Afvigelse	Mål	Realiseret	Afvigelse
	----- % -----											
Kontrolleret omsætning...	30	101	236	30	85	183	30	73	144	30	85	183
¹⁾ Tallene for 1999 omfatter tillige 4. kvartal 1998.												
Kilde: Told•Skats virksomhedsregnskab for 1999 og 2000 samt øvrige data fra Told•Skat.												

75. Det fremgår af tabel 4, at der for den kontrollerede momsomsætning har været en afvigelse i forhold til de opstillede måltal på mellem 144 % og 236 %. Den samlede afvigelse mellem mål og resultater for perioden var 183 %.

Ifølge Told•Skats virksomhedsregnskab for 1999 skyldes overopfyldelsen den anvendte opgørelsesmetode. Ved kontrollen af den enkelte virksomhed inddrages ofte omsætningen for flere år, og omsætningstallene for alle årene vil som følge af den valgte opgørelsesmetode indgå i den samlede opgørelse over den kontrollerede omsætning.

Den samlede opgørelse over kontrolleret omsætning påvirkes derfor af, at flere års omsætningstal indgår i opgørelsen. Den samlede opgørelse kan derfor ikke tages som et udtryk for, at der er sket en stigning i antallet af kontrollerede selskaber, eller at den samlede kontrolindsats i højere grad er rettet mod selskaber med større omsætning.

76. Det fastsatte måltal for den kontrollerede omsætning har ikke haft styringsmæssig relevans. Skatteministeriet har oplyst, at man er enig med Rigsrevisionen heri, og i de nye kontrakter er der således ikke medtaget mål for kontrolleret omsætning. Skatteministeriet har desuden bemærket, at reglen om, at de 2 % største selskaber skal lignedes med en andel og en tyngde, der svarer til deres del af alle selskaber, fortsætter i de nye kontrakter. Dermed sikres, at også de største selskaber i hver kommune, og dermed også selskaber med en væsentlig andel af den samlede omsætning, kontrolleres.

77. **Tabel 5** viser målopfyldelsen for skatteansættelsesændringer, forstået som de beløbsmæssige ændringer, ligningsarbejdet har givet anledning til. Det bemærkes, at målene for skatteansættelsesændringer ikke er fordelt på kommunerne.

Tabel 5. Målopfyldelse for skatteansættelsesændringer (brutto) 1999-2001

	1999 ¹⁾			2000			2001			Samlet 1999-2001		
	Mål	Realiseret	Afvigelse	Mål	Realiseret	Afvigelse	Mål	Realiseret	Afvigelse	Mål	Realiseret	Afvigelse
	---- Mio. kr. ----		%	---- Mio. kr. ----		%	---- Mio. kr. ----		%	---- Mio. kr. ----		%
Ansættelsesændringer ²⁾ ..	9.900	8.400	÷15	9.800	8.000	÷19	10.000	12.100	21	29.900	28.500	÷5

¹⁾ Tallene for 1999 omfatter tillige 4. kvartal 1998.
²⁾ Alle tal er opgjort i 2001-pris- og lønniveau.
 Kilde: Told•Skats virksomhedsregnskab for 1999 og 2000 samt øvrige data fra Told•Skat.

78. Det fremgår af tabel 5, at målopfyldelsen for skatteansættelsesændringer i 1999 og 2000 var henholdsvis 15 % og 19 % under måltallet, mens målopfyldelsen i 2001 lå 21 % over måltallet. Stigningen i målopfyldelsen i 2001 skyldtes bl.a. en enkelt skatteansættelsesændring på 2,7 mia. kr., der udgjorde 27 % af måltallet.

Den samlede målopfyldelse for skatteansættelsesændringer i 1999-2001 var på 95 %.

Rigsrevisionens bemærkninger

Der har generelt været en betydelig overopfyldelse af de opstillede mål for kontroller fra 1999 til 2001. For skatteansættelsesændringer var målopfyldelsen for perioden 1999-2001 på 95 %. Rigsrevisionen finder denne udvikling tilfredsstillende.

For den kontrollerede omsætning har der i perioden været en markant overopfyldelse af de opstillede mål, hvilket skyldtes den anvendte opgørelsesmetode, der betød, at flere års omsætning for selskaberne indgik i opgørelsen. Rigsrevisionen finder ikke, at dette mål har haft en tilstrækkelig styringsmæssig relevans. Skatteministeriet har oplyst, at man er enig heri, og at måltallet derfor ikke er medtaget i de nye kontrakter.

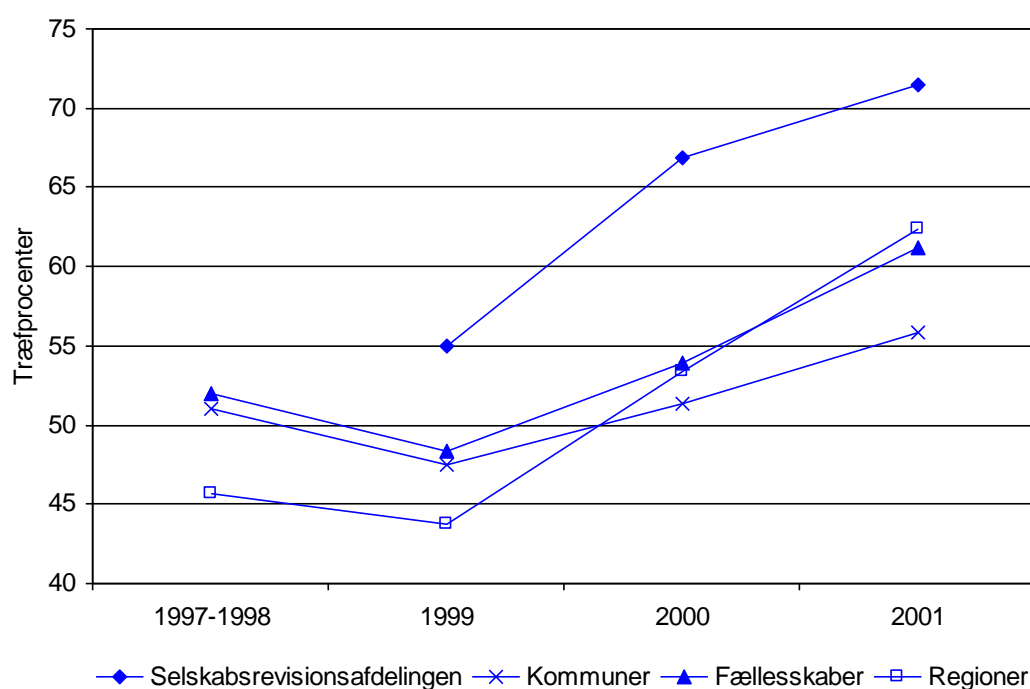
b. Effektivitet og ensartethed i ligningsindsatsen 1995-2001

79. Til belysning af ligningsindsatsen har Rigsrevisionen undersøgt udviklingen i træfprocenten samt udviklingen i skatteansættelsesændringerne og ligningseffektiviteten.

80. **Figur 1** viser udviklingen i træfprocenten for hver type myndighed, dvs. kommunerne, de kommunale fællesskaber og regionerne. Herudover indgår Selskabsrevisionsafdelingen i Told•Skat.

Træfprocenten angiver, hvor stor en del af de udførte kontroller der medførte ændringer i skatteansættelsen samt andre ændringer i de enkelte selskabers skatteregnskaber. Træfprocenten kan til dels tages som udtryk for resultaterne af kontrolindsatsen, og en høj træfprocent kan indikere, at ligningsmyndigheden har en god udvælgelse af de mest risikofyldte selskaber til kontrol.

Figur 1. Udviklingen i træfprocent 1997-1998 og 1999-2001



Note: 1997-1998 dækker perioden 1. juli 1997- 30. juni 1998, der ligger lige inden statens overtagelse af selskabsligningen. Selskabsrevisionsafdelingen i Told- og Skattestyrelsen blev oprettet i 1998 og fik løbende overdraget selskaber fra kommunerne, hvorfor enheden ikke indgår i figuren for 1997-1998.

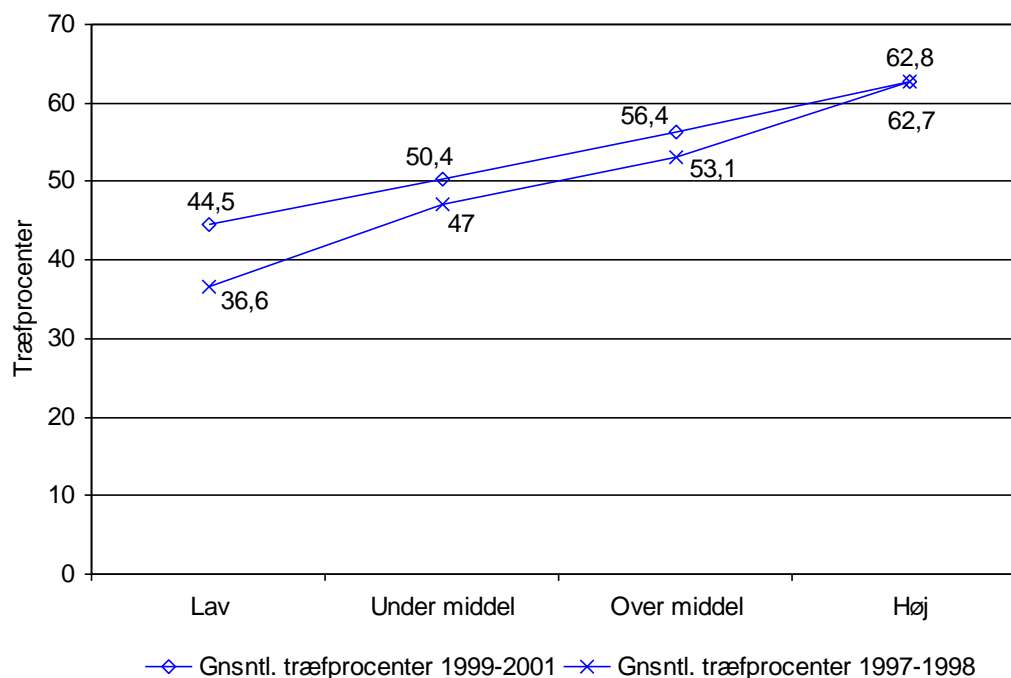
Kilde: Data fra Told•Skat.

81. Det fremgår af figur 1, at træfprocenten efter et mindre fald først i perioden har været stigende for alle 4 myndighedstyper. Stigningen skyldes især en stigning for de kommuner, kommunale fællesskaber og regioner, der havde de laveste træfprocenter i 1997-1998.

82. Rigsrevisionen har endvidere undersøgt forskellene i regionernes og kommunernes træfprocenter inden for 2 perioder 1997-1998 og 1999-2001.

Figur 2 viser kommunernes og regionernes træfprocenter, idet kommunerne og regionerne er inddelt i 4 lige store grupper inden for hvilke, der er beregnet en gennemsnitlig træfprocent.

Figur 2. Forskellen i regionernes og kommunernes træfprocent 1997-1998 og 1999-2001



Note: Kommunernes og regionernes træfprocenter er opgjort som den gennemsnitlige træfprocent inden for 4 lige store grupper fra juli 1997 - juni 1998 og 1999-2001. Den gennemsnitlige træfprocent inden for hver gruppe er beregnet som det gennemsnitlige antal ændringer i procent af det gennemsnitlige antal kontroller.

Kilde: Data fra Told•Skat.

83. Forskellen i regionernes og kommunernes træfprocenter inden for 2 perioder, juli 1997-juni 1998 og 1999-2001 fremgår af figur 2. I 1997-1998 varierede den gennemsnitlige træfprocent mellem gruppen med de laveste og høje-

ste træfprocenter fra 36,6 % til 62,7 %, svarende til en faktor 1,7 i forskel. Fra 1999-2001 varierede den gennemsnitlige træfprocent fra 44,5 % til 62,8 %, svarende til en faktor 1,5 i forskel. Forskellen er således formindsket fra den første til den anden periode, hvilket især skyldes øgede træfprocenter for gruppen med de laveste træfprocenter.

Den reducerede forskel i træfprocenten for gruppen med laveste og højeste træfprocent indikerer, at udvælgelsen af selskaberne på baggrund af risikovurderingen er blevet mere ensartet i perioden. Der er dog fortsat store forskelle i myndighedernes resultater.

Skatteministeriet har hertil bemærket, at træfprocenten kan bruges som indikator for kvaliteten af udvælgelsen af selskaber til kontrol. Træfprocenten kan derimod ikke stå alene, hvis der skal konkluderes på, om de rigtige skatteansættelser udtages til kontrol. Told- og Skattestyrelsen har således offentliggjort sammenligninger af 3 parametre, hvoraf træfprocenten er den ene. De 2 øvrige er reguleringerne og hvor stor en del af omsætningen, der kontrolleres som en fuld revision. Desuden peges på, at lokale forhold kan tilsige en vis forskel i træfprocenten.

Rigsrevisionen finder, at reguleringerne er påvirket af en række eksterne forhold, herunder selskabernes størrelse, struktur mv. og en vis grad af tilfældighed, hvilket betyder, at reguleringerne er en usikker indikator for kvaliteten i kontrollen.

Rigsrevisionen er enig i, at træfprocenten og hvor stor en del af omsætningen, der kontrolleres som fuld revision, kan bruges som indikator for kvaliteten i udvælgelsen af selskaber til kontrol.

På baggrund af det af Rigsrevisionen anførte, har Told- og Skattestyrelsen meddelt, at den vil pålægge det regionale tilsyn at vurdere, hvorvidt afvigelser i træfprocenten er fornuftigt begrundet.

Rigsrevisionens bemærkninger

Træfprocenten på selskabsligningsområdet er for de enkelte myndighedstyper steget fra 1997 til 2001. Dette indikerer, at myndighedernes udvælgelse af selskaber til kontrol generelt er blevet forbedret. Rigsrevisionen finder denne udvikling tilfredsstillende. Der har endvidere været en vis udjævning af forskellene i myndighedernes træfprocenter, hvilket indikerer, at udvælgelsen er blevet mere ensartet.

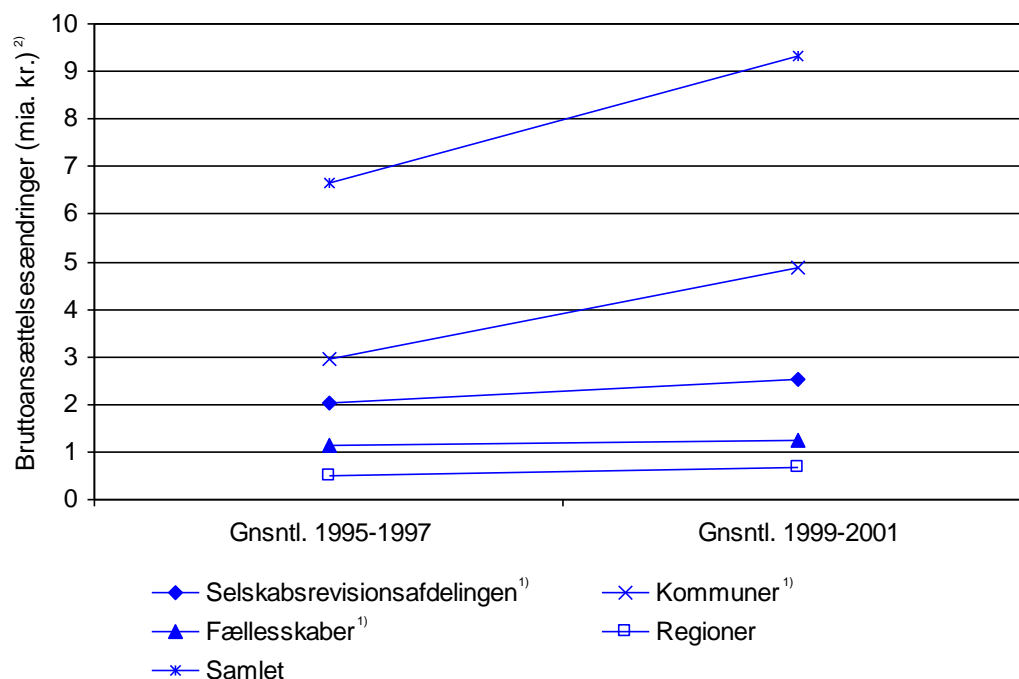
Rigsrevisionen finder imidlertid, at der fortsat er væsentlige forskelle i de enkelte myndigheders resultater.

Told•Skat bør derfor overveje, om afvigelserne i myndighedernes træfprocenter fortsat kan minimeres og i givet fald, hvorledes.

c. Udviklingen i skatteansættelsesændringer 1995-2001

84. Et af formålene med at ændre organiseringen af selskabsligningen i 1998 var, jf. pkt. 33, at ligningsindsatsen skulle medføre en forøgelse af de skattemæssige ansættelsesændringer (såvel forhøjelser som nedsættelser). I **figur 3** vises udviklingen i de gennemsnitlige skatteansættelsesændringer fordelt på myndighedstyper over 2 perioder.

Figur 3. Udviklingen i de gennemsnitlige ansættelsesændringer (brutto) 1995-1997 og 1999-2001



¹⁾ Ansættelsesændringerne er historisk grupperet, så kommunernes og de kommunale fællesskabers ansættelsesændringer er korrigeret for de selskaber, der fra 1998 blev overført til Selskabsrevisionsafdelingen.

²⁾ De beregnede ændringer tager ikke højde for, at skatteansættelsesændringerne er opgjort i forskellige pris- og lønniveau, hvilket dog er af mindre betydning for de samlede resultater grundet en begrænset stigning i begge perioder.

Kilde: Data fra Told•Skat.

85. Figur 3 viser en stigning i de samlede ansættelsesændringer fra 6,6 mia. kr. først i perioden til 9,3 mia. kr. sidst

i perioden, svarende til en stigning på 40 %. Stigningen i ansættelsesændringerne er størst for kommunerne med en stigning på 65 % og mindst for de kommunale fællesskaber med en stigning på 7 %. Regionerne havde en stigning i ansættelsesændringerne på 35 %, mens Selskabsrevisionsafdelingen havde en stigning på 24 %.

86. Da det samlede resultat vedrørende ansættelsesændringer er påvirkeligt af betydelige enkeltreguleringer, som kan ændre udviklingstendenserne markant, har Told- og Skattestyrelsen korrigeret ansættelsesændringerne for enkeltreguleringer, der oversteg 250 mio. kr. Resultatet var en mere moderat stigning i de samlede gennemsnitlige ansættelsesændringer fra 6,3 mia. kr. i 1995-1997 til 7,2 mia. kr. i 1999-2001, svarende til en samlet stigning på 15 %.

Rigsrevisionens bemærkninger

De gennemsnitlige årlige ansættelsesændringer steg fra 1995-1997 til 1999-2001, og alle myndighedstyper havde stigende ansættelsesændringer. Såfremt der ses bort fra alle større enkeltreguleringer, var der tale om en stigning på 15 %.

d. Udviklingen i ligningseffektiviteten 1995-2001

87. Finansministeriet gennemførte i budgetredegørelsen for 1997 en analyse af effektiviteten af den kommunale selskabsligning. Analysen belyste variationen i de kommunale ligningsresultater ved at se på forskellene i kommunernes effektivitet, der var opgjort som beløbsmæssige ændringer til selskabernes selvangivelse i forhold til selskabernes momsgrundlag.

Finansministeriets analyse viste, at der var markante forskelle i kommunernes ligningsresultater, og at ligningseffektiviteten varierede betydeligt mellem landets 275 kommuner. Forskellene i kommunernes ligningseffektivitet blev udtrykt ved, at der var en faktor 16,1 i forskel mellem den fjerdedel af kommunerne, der var mindst effektive, og den fjerdedel, der var mest effektive.

Skatteministeriet anvendte senere i bemærkningerne til lovforslaget om statens overtagelse af selskabsligningen Finansministeriets resultat for de beregnede forskelle i ligningseffektiviteten som potentiale for de forbedringer af

ensartetheden i kommunernes resultater, der kunne opnås. Dette medførte, at der på finansloven for 1999 blev opstillet et krav om en reduktion af forskellene i enhedernes ligningseffektivitet på 25 %.

88. Ifølge en aftale med Finansministeriet, indgået i 2000, om selskabsligningen, skulle udviklingen i ligningseffektiviteten evalueres af Told•Skat med udgangen af 2001 for aftaleperioden 1999-2001. Resultaterne heraf fremgår af Told•Skats virksomhedsregnskab for 2001.

I henhold til aftalen med Finansministeriet skulle variationen i ligningseffektiviteten for 1999-2001 sammenholdes med perioden 1995-1997 før statens overtagelse af selskabsligningen. Beregningerne af ligningseffektiviteten i de 2 perioder skulle ske med udgangspunkt i de gennemsnitlige beløbsmæssige ansættelsesændringer for indkomstårene i de 2 perioder. For perioden 1995-1997 skulle enhederne endvidere fordeles efter den nye organisering, hvorefter de 275 kommuner ved beregningen blev sammenlagt, så de svarede til den nye organisering, der omfattede 71 kommuner, 22 told- og skatteregioner samt den centrale selskabsrevisionsenhed i Told- og Skattestyrelsen, der varetog ligningen af de største selskaber efter statens overtagelse af selskabsligningen. De væsentligste forudsætninger for beregningen af udviklingen i ligningseffektiviteten var,

- at ligningseffektiviteten skulle beregnes som den gennemsnitlige ligningseffektivitet over de 3 år for hver periode, samt
- at enhederne før statens overtagelse af selskabsligningen skulle grupperes efter den nye organisering af selskabsligningen efter statens overtagelse.

89. Ved at beregne variationen i enhedernes ligningseffektivitet ud fra gennemsnitlige beløbsmæssige reguleringer over 3 år reduceredes betydningen af enkelte store reguleringer. Skatteministeriet har bemærket, at store enkeltstående reguleringer optræder med jævnlige intervaller, og de vil, set over en længere periode, ikke påvirke det samlede indtryk. For den enkelte myndighed kan de store reguleringer dog påvirke resultatet på kortere sigt.

Med grupperingen af enhederne efter den nye organisering for perioden 1995-1997 ønskede Told•Skat endvidere at gøre resultaterne sammenlignelige ved at korrigere for ændringen i organiseringen. Grupperingen af enhederne for perioden 1995-1997 betød imidlertid samtidig, at sammenligningen ikke skete i henhold til de faktisk eksisterende enheder inden statens overtagelse af selskabsligningen, men i forhold til de enheder, der blev konstrueret ved at slå enheder sammen.

90. Told- og Skattestyrelsen har med den ændrede gruppering af enhederne ændret udgangspunktet for evalueringen af udviklingen i ligningseffektiviteten i forhold til Finansministeriets udgangspunkt for beregningen af variationen i ligningseffektiviteten.

Det har desuden ikke været muligt for Told- og Skattestyrelsen at anvende det faktiske momsgrundlag for perioden 1995-1997 i beregningerne af ligningseffektiviteten, idet man ikke råder over data. Det er dermed usikkert, om den beregnede ligningseffektivitet ville være den samme, såfremt det faktiske momsgrundlag for perioden var lagt til grund for beregningerne.

Endelig har Told- og Skattestyrelsen oplyst, at de oprindelige data, der lå til grund for beregningen af udviklingen i ligningseffektiviteten, var fejlbehæftede, hvorfor de resultater vedrørende ligningseffektivitet, der fremgår af Told•Skats virksomhedsregnskab for 2001, er fejlbehæftede.

91. Ifølge Told- og Skattestyrelsens nye korrigerede beregninger er forskellen i ligningseffektiviteten mellem den mindst og mest effektive fjerdedel af enhederne steget fra en faktor 4,5 fra 1995 til 1997 til en faktor 6,5 i 1999-2001, hvilket svarer til en stigning på 44 %. Told- og Skattestyrelsens beregninger viser således, at kravet om en reduktion i forskellen i ligningseffektiviteten på 25 % ikke er nået.

92. Finansministeriets beregninger af ligningseffektiviteten for de 275 kommuner viste som nævnt en faktor 16,1 i forskel i ligningseffektiviteten mellem de mindst og mest effektive kommuner. I forhold til Finansministeriets beregninger er der tale om en reduktion i forskellene fra en faktor 16,1 for perioden 1995-1996 til 6,5 for 1999-2001,

svarende til en reduktion på 60 %. Med denne beregningsmetode er målet om en reduktion på 25 % opfyldt.

93. Sammenfattende viser Rigsrevisionens analyse, at der ikke kan drages nogen entydig konklusion om udviklingen i ligningseffektiviteten fra 1995-1997 til 1999-2001, idet konklusionen afhænger af udgangspunktet for sammenligningen.

Såfremt udviklingen ses i forhold til de 275 kommuner, der varetog ligningen før statens overtagelse af selskabsligningen, er der sket en klar reduktion i forskellene i ligningseffektiviteten, ligesom ensartetheden i ligningsresultaterne er forbedret.

Told- og Skattestyrelsen har fundet det hensigtsmæssigt at korrigere for den ændrede organisering ved at inddele kommunerne fra 1995 til 1997 efter den nye organisering med betydeligt færre enheder. Told- og Skattestyrelsens analyse viser, at forskellene er blevet forøget fra 1995-1997 til 1999-2001, hvorfor målet om en reduktion i forskellene i ligningseffektiviteten ikke er nået.

Rigsrevisionens bemærkninger

Det er Rigsrevisionens vurdering, at udviklingen i ligningseffektiviteten ikke kan opgøres entydigt, men afhænger af udgangspunktet for sammenligningen af ligningseffektiviteten før og efter statens overtagelse af selskabsligningen.

E. Kvalitetsmål for selskabsligningen

94. Gennemgangen af de fastsatte mål og resultater for selskabsligningen viste, at Told•Skat har etableret en systematisk styring og opfølgning på de kvantitative måltal, mens der ikke er opstillet egentlige mål for kvaliteten i ligningen.

Told- og Skattestyrelsens vejledninger mv. indeholder beskrivelser af kvalitetskrav til ligningen af selskaber, men der er ikke etableret egentlige mål for kvaliteten i de enkelte ligningssager. I tilsynsrapporterne fra told- og skatteregionerne forekommer der desuden ikke at være en tilstrækkelig ensartet vægtning af de konstaterede fejl. Hertil kommer, at selskabsligningen også varetages i told- og skatteregioner samt i Selskabsrevisionsafdelingen, hvilket

gør det vanskeligt samlet at vurdere udviklingen i kvaliteten i den udførte ligning.

95. Ligningen skal imidlertid udføres i henhold til fastsatte krav i forvaltnings- og skattelovgivningen samt i henhold til fastsatte krav i administrative bestemmelser fra Told- og Skattestyrelsen. På denne baggrund kunne man etablere en struktureret tilgang til vurdering af kvaliteten i ligningen, idet såvel told- og skatteregionernes tilsyn med de kommunale myndigheder som Told- og Skatterevisionens revision af ligningsarbejdet i regionerne og i Selskabsrevisionsafdelingen foretages med udgangspunkt i kontrolmål udledt af såvel lovgivning som administrative bestemmelser på området.

96. Med udgangspunkt i Told- og Skattestyrelsens beskrivelser af arbejdsprocesser og gældende lovgivning finder Rigsrevisionen, at der kan etableres målepunkter for kvaliteten af ligningsarbejdet, som omfatter såvel den gennemførte arbejdsproces som indholdet i den foretagne sagsbehandling. På procesdelen er der fastsat krav til selskabsligningen, idet anvendelsen af de 3 kontrolformer indebærer detaljerede krav til ligningens gennemførelse.

Eksempler på målepunkter i sagsbehandlingen, der kunne anvendes som indikatorer på kvalitet:

- Om der er foretaget partshøring.
- Om formkrav er overholdt.
- Om notatpligt er efterlevet.
- Om sagsfremstilling omfatter de nødvendige oplysninger.
- Om afgørelserne er begrundede.
- Om forhold vedrørende klagevejledning og klagefrister er overholdt.

97. Tilsynet med kommunerne udøves på nuværende tidspunkt i henhold til tjekskemaer, og på den baggrund ville etableringen af et pointsystem, i forhold til de nævnte målepunkter, formentlig ikke kræve en ressourcemæssig udvidelse af tilsynet.

Ved etableringen af et pointsystem kunne man fastsætte måltal for kvaliteten i de enkelte skatteansættende myndigheders ligningsarbejde, og samtidig kunne Told•Skat lø-

bende få et overblik over udviklingen i kvaliteten i ligningen ved den enkelte myndighed og ved sammenstilling af tjekskemaer samtidig få indikationer på eventuelle problemområder ved den enkelte myndighed i forhold til, hvilke der kunne iværksættes særlige initiativer.

Skatteministeriet har hertil bemærket, at kvaliteten af selskabsligningen vurderes i forbindelse med tilsynet. Tilsynet er dog ikke tilrettelagt på en sådan måde, at kommunerne direkte kan sammenlignes. Told- og Skattestyrelsen vil, på foranledning af Rigsrevisionens bemærkninger, endnu engang overveje, i hvilket omfang det er muligt at foretage kvalitative målinger.

Rigsrevisionens bemærkninger

Gennemgangen af de fastsatte mål og resultater for selskabsligningen viste, at Told•Skat har etableret en systematisk styring og opfølgning på de kvantitative måltal, mens der ikke er opstillet egentlige mål for kvaliteten i ligningen.

Rigsrevisionen finder derfor, at målstyringen bør suppleres med kvalitative mål, som gør det muligt at vurdere udviklingen i kvaliteten i ligningsenhedernes arbejde. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Told- og Skattestyrelsen på foranledning af Rigsrevisionens bemærkninger vil overveje, i hvilket omfang det er muligt at foretage sådanne målinger.

V. Rapportering og opfølgning

A. Indledning

98. Rigsrevisionen har gennemgået den kommunale revisionsordning med henblik på at vurdere, om der er etableret en dækkende og enstrenget revisionsordning. Herudover er den etablerede rapporteringsstruktur for den kommunale varetagelse af selskabsligningen blevet gennemgået for at vurdere, om den samlede resultatopfølgning sikrer relevant, dækkende og rettidig information.

99. Rapporteringen omfatter udarbejdelse af årlige redegørelser i kommunerne om resultaterne af den udførte ligning. Grundlaget for redegørelserne bliver revideret af kommunernes revisorer, som udarbejder en årlig beretning om den udførte revision og resultaterne heraf.

Kommunerne fremsender redegørelser og revisionsberetninger til told- og skatteregionerne. Dette materiale udgør en del af grundlaget for regionernes udarbejdelse af årlige tilsynsrapporter til Told- og Skattestyrelsen.

På baggrund af regionernes tilsynsrapporter samt de kommunale årsredegørelser og revisionsberetninger udarbejder Told- og Skattestyrelsens Planlægningsafdeling en årlig statusrapport om det samlede resultat af den udførte ligning i kommunerne og i regionerne.

a. Den kommunale rapportering

100. Rigsrevisionens gennemgang af kommunernes årsredegørelser blev foretaget med udgangspunkt i de opstillede krav til indholdet i rapporteringen, som fremgik af et bilag til kontrakten. Gennemgangen skete i henhold til følgende inddeling i 4 overordnede kategorier:

- Kvantitativ rapportering om opnåede resultater.
- Vurdering af opnåede resultater i forhold til opstillede mål.
- Ressourceanvendelsen og ressourceforbruget.
- Organisation og uddannelse.

101. Gennemgangen viste generelt, at de kommunale årsredegørelser for 2000 var meget forskellige i indhold og omfang. Redegørelserne varierede fra 2 til 16 sider (ekskl. bilag).

Desuden indeholdt rapporteringen de forudsatte kvantitative oplysninger om resultatet af den gennemførte ligningsindsats i form af antal kontroller og kontrolleret omsætning samt specificerede afvigelser mellem planlagt og realiseret produktion.

Rapporteringen efterlevede i al væsentlighed de opstillede krav fra styrelsen, men på grund af forskelle i rapporteringens omfang var specifikationen af resultaterne i de større redegørelser mere uddybende end i de kortfattede redegørelser.

102. Gennemgangen viste desuden, at de forudsatte beskrivelser og redegørelser om årsagerne til afvigelser mellem planlagte og realiserede produktionsmål blev kommenteret i halvdelen af redegørelserne.

Denne del af rapporteringen var meget forskellig i såvel omfang som indhold og forekom mere beskrivende end forklarende i sin fremstilling af årsagerne til afvigelser. Eksempelvis var der ingen redegørelser, som indeholdt forklaringer eller vurderinger af opnåede resultater med henblik på at justere indsatsen i efterfølgende år.

103. Hovedparten af redegørelserne indeholdt en opgørelse over planlagt og realiseret ressourceforbrug, men opgørelserne varierede mellem kommunerne, idet ressourceforbruget var opgjort såvel i brutto- som nettostørrelser samt i såvel timer som i årsværk. Endvidere kunne Rigsrevisionen på baggrund af specificationsgraden i enkelte redegørelser konstatere visse forskelle i normeringen af et årsværk. Eksempelvis var et årsværk i en redegørelse opgjort til 1.725 timer, og i en anden redegørelse var et årsværk opgjort til 1.850 timer.

Endelig indeholdt hovedparten af redegørelserne kortere beskrivelser af de gennemførte uddannelses tiltag i 2000, mens ingen redegørelser, som krævet, specificerede de planlagte uddannelsesaktiviteter.

104. Skatteministeriet har oplyst, at Told- og Skattestyrelsen vil overveje, hvordan kravene til kommunernes rapportering kan udformes med henblik på at sikre en mere hensigtsmæssig opfølgning.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen konstaterer, at de kommunale redegørelser for den udførte ligning i 2000 var noget uensartede i indhold og omfang. Generelt indeholdt redegørelserne de forudsatte kvantitative oplysninger om opnåede resultater, mens de kun i begrænset omfang indeholdt egentlige vurderinger af opnåede resultater i forhold til de opstillede mål. Desuden var redegørelserne mere beskrivende end forklarende.

Redegørelsernes uensartede indhold og omfang gør det desuden vanskeligt og ressourcekrævende at bearbejde og herfra uddrage generelle tendenser om den udførte ligning. Told- og Skattestyrelsen bør derfor overveje behovet for informationer om ligningsarbejdet i kommunerne, idet ikke alle eksisterende krav forekommer relevante. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at anvendelse af færre og mere præcise krav til årsredegørelserne kunne gøre rapporteringen mere ensartet og muliggøre en mere effektiv opfølgning.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Told- og Skattestyrelsen vil overveje, hvordan kravene til kommunernes rapportering kan udformes med henblik på at sikre en mere hensigtsmæssig opfølgning.

b. De kommunale revisionsberetninger

105. Revisionsinstruksen indeholder en afgrænsning mellem det statslige tilsyn og kommunernes revisorer, idet revisors arbejde er koncentreret om kommunernes administrative forretningsgange og om grundlaget for den kommunale årsredegørelse.

106. I henhold til instruksen skal revisionen udføres i overensstemmelse med god offentligt revisionskik, jf. § 3 i rigsrevisorloven. Dette medfører, at det ved revisionen efterprøves, om forretningsgangene er tilrettelagt, så det sikres, at den administrative tilrettelæggelse af ligningen varetages på en økonomisk hensigtsmæssig måde og i overensstemmelse med gældende administrative bestemmelser og den indgåede kontrakt med Told- og Skattestyrelsen.

Revisionen skal omfatte kommunernes registrering af resultaterne af ligningsarbejdet. Endvidere skal der ske stikprøvevis gennemgang af de etablerede forretningsgange, og det skal påses, om indholdet og grundlaget for den kommunale rapportering er korrekt registreret og behørigt dokumenteret.

107. Kommunens årlige redegørelse til Told- og Skattestyrelsen skal forsynes med revisors erklæring om, at grundlaget for redegørelsen er revideret, at redegørelsen er udarbejdet i overensstemmelse med kontrakten, og at revisionen er udført i overensstemmelse med revisionsinstruksen. Herudover skal revisor hvert år afgive en beretning om revisionen, som skal omfatte en redegørelse for den udførte revision samt for alle væsentlige og principielle forhold, revisionen har givet anledning til at fremdrage. Endelig skal revisor redegøre nærmere for omfang og resultater af foretagne stikprøver.

108. Rigsrevisionen har stikprøvevis gennemgået erklæringer og beretninger for 2000 fra kommunernes revisorer

for at vurdere disse som en del af grundlaget for den samlede rapportering af og opfølgning på kommunernes ligning, samt om rapporteringen er udarbejdet i henhold til revisionsinstruksen.

Gennemgangen pegede på, at den enkelte revisor i vid udstrækning anvender instruksens paradigme for erklæringen, mens revisionsfirmaerne internt har udarbejdet koncepter for beretning om revisionen af området.

109. Gennemgangen af beretningerne viste, at et mindretal af beretningerne indeholdt den forudsatte redegørelse for den udførte revision med hensyn til revisionens omfang, udførelse og resultater, mens hovedparten af beretningerne alene indeholdt konklusionerne vedrørende den udførte revision.

110. Selv om kommunernes revisorer i 2000 afdækkede flere fejl, viste Rigsrevisionens gennemgang af beretningerne, at den kommunale revision ikke havde konstateret systematiske fejl i kommunernes administration på området. Endvidere indeholdt beretningerne ingen omtale af eventuelle mangelfulde forretningsgange på det administrative område.

I flere revisionsberetninger var omtalt problemer vedrørende ressourceregreringen i kommunerne, jf. pkt. 67.

111. Endelig viste gennemgangen, at et overvejende flertal af beretningerne ikke indeholdt den forudsatte redegørelse for omfanget og resultaterne af de stikprøver, der var udtaget til kontrol af kommunernes administrative forretningsgange.

112. Det skal bemærkes, at en ERFA-gruppe vedrørende skatteområdet under Kontaktudvalget for Offentlig Revision har udarbejdet et paradigme med forslag til indholdet af en revisionsberetning.

Kommunernes Revision har anført, at revisionen generelt udføres ud fra en vurdering af væsentlighed og risiko. Dette medfører, at der ved langt den overvejende del af selskabshederne er foretaget en omfattende revision af stikprøver til kontrol af forretningsgangene for de væsentligste områder. Kommunernes Revision vurderer, at rapporteringen ikke ville blive forbedret, såfremt beretningen

indeholdt antallet af reviderede stikprøver. Stikprøvens omfang afhænger af de etablerede forretningsgange, interview mv. og er således ikke udtryk for kvaliteten i hverken kommunens arbejde eller den udførte revision. Derfor har Kommunernes Revision i stedet henvist til konklusionerne i revisionsberetningerne.

Kommunernes Revision har dog noteret sig Rigsrevisionens bemærkninger vedrørende manglende efterlevelse af revisionsinstruksen og oplyser, at revisionsberetningerne for ligningsperioden 2002 vil indeholde den fornødne specifikation af de reviderede stikprøver.

113. Skatteministeriet har oplyst, at Told- og Skattestyrelsen vil foranledige, at spørgsmålet om overholdelse af de opstillede krav i revisionsinstruksen med hensyn til indhold og omfang, vedrørende den foretagne revision, vil blive koordineret med Told- og Skatterevisionens tiltag via dens deltagelse i ERFA-gruppen om revision på skatteområdet, hvor også Rigsrevisionen og repræsentanter for de kommunale revisorer deltager.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionen finder, at der er etableret en dækkende og enstrengt revisionsordning, men at det ikke var muligt i tilstrækkeligt omfang at vurdere den foretagne revision, da beretningerne fra kommunernes revisorer var uensartede i indhold og omfang. Hovedparten af beretningerne indeholdt ikke en redegørelse for den udførte revision i henhold til revisionsinstruksen, men kun konklusionerne på den udførte revision.

Rigsrevisionen finder, at de forudsatte beskrivelser af indholdet og omfanget vedrørende den foretagne revision bør overholde de opstillede krav i revisionsinstruksen. Rigsrevisionen forventer, at det nye paradigme for en revisionsberetning, udarbejdet af en ERFA-gruppe under Kontaktudvalget for Offentlig Revision, vil medføre en mere ensartet og fuldstændig rapportering.

c. Told- og skatteregionernes tilsynsrapporter

114. Told- og skatteregionernes tilsyn med selskabsligningen foregår ved besøg i kommunerne og omfatter dels en efterprøvelse af de foretagne skatteansættelser, dels opfølgning på opnåede resultater og ressourceanvendelsen

samt opfølgning på andre punkter i kommunernes aftaler med Told- og Skattestyrelsen.

Ved efterprøvelsen af skatteansættelserne skal regionerne vurdere, om formelle regler er overholdt, og om ligningen er gennemført i overensstemmelse med Told- og Skattestyrelsens retningslinjer og vejledninger. Herudover skal regionerne vurdere, om skatteansættelsen er korrekt, og om resultaterne er korrekt indberettet.

Resultatopfølgningen og den generelle vurdering af kommunernes overholdelse af de indgåede aftaler foretages på grundlag af de kommunale årsredegørelser og de kommunale revisionsberetninger. På denne baggrund udarbejder regionerne en årlig tilsynsrapport, som fremsendes til styrelsen.

115. Rigsrevisionens gennemgang af tilsynsrapporterne blev foretaget med udgangspunkt i de opstillede krav til indholdet i regionernes tilsynsrapporter, der er fastlagt i Told- og Skattestyrelsens retningslinjer for tilsynet i 2000. Gennemgangen blev foretaget i henhold til følgende 4 kriterier for regionernes tilsyn:

- Vurdering af målopfyldelsen og ressourceforbruget samt årsredegørelserne generelt.
- Øvrige tilsynspunkter vedrørende aftalen, herunder vurdering af de anvendte arbejdsprocesser i forbindelse med ligningen.
- Dokumentation for efterprøvelsen, som foretages i særskilte tilsyns- og rapporteringsskemaer, samt kommentarer til resultaterne af efterprøvelsen.
- Redegørelse for samarbejdet med kommunen.

116. Rigsrevisionens gennemgang viste, at tilsynsrapporterne generelt indeholdt de forudsatte kvantitative opgørelser af opnåede resultater i de enkelte kommuner.

Gennemgangen viste endvidere, at ingen tilsynsrapporter indeholdt egentlige vurderinger af opnåede resultater, mens det i enkelte rapporter alene blev konstateret, at målopfyldelsen var tilfredsstillende.

117. Rigsrevisionen har tidligere konstateret, at grundlaget for opgørelsen af kommunernes ressourcere registrering må vurderes med visse forbehold. I forbindelse med dokumentationen for kommunernes ressourceforbrug skal regionen foretage en række opgørelser og korrektioner. Gennemgangen viste en vis uensartethed i opgørelserne og i vurderingen af ressourceforbruget i kommunerne.

118. Gennemgangen viste desuden, at ingen regioner omtalte særlige problemområder i forhold til kommunernes varetagelse af de administrative opgaver.

Gennemgangen viste i forhold til samarbejdet mellem Told- og Skatteregionen og kommunen, at alle rapporterede herom, samt at $\frac{2}{3}$ af tilsynsrapporterne både beskrev omstændighederne for samarbejdet og indholdet i samarbejdet.

119. Gennemgangen viste yderligere, at rapporteringen om regionernes foretagne efterprøvelser af kommunernes skatteansættelser generelt skete som forudsat i retningslinjerne. Selv om rapporteringen ikke indeholdt væsentlige problemstillinger, var der bemærkninger til de indberettede kontrolformer i godt halvdelen af tilsynsrapporterne.

120. Anvendelsen af kontrolformerne er afgørende for vurderingen af den udførte ligning, idet formerne angiver dybden af de udførte kontroller. Ved statens overtagelse af selskabsligningen blev der konstateret visse problemer med kommunernes anvendelse og definition af de 3 kontrolformer. Rigsrevisionen har på denne baggrund stillet en række spørgsmål vedrørende kontrolformerne i sin spørgeskemaundersøgelse i kommunerne.

Besvarelserne viste, at kommunerne i et vist omfang havde forskellige opfattelser af risikovurderingens omfang inden for ligningsmæssig gennemgang og partiel revision samt forskellig opfattelse af kravene til fravalg af regnskabsposter. Endvidere indikerede besvarelserne en større variation i opfattelsen af kravene til partiel revision, idet halvdelen af de stillede spørgsmål om kontrolformerne gav anledning til markante forskelle i besvarelserne.

Generelt tyder forskellene i besvarelserne på nogen usikkerhed om kravene til de 3 kontrolformer.

d. Den overordnede opfølgning på kommunernes varetagelse af selskabsligningen

121. Gennemgangen af retningslinjerne for de forskellige årlige rapporter om den kommunale varetagelse af selskabsligningen viste, at der i Told- og Skattestyrelsen var etableret en relativ tæt opfølgning, baseret på rapportering fra såvel kommunerne som regionerne.

122. Gennemgangen af opfølgningen viste endvidere, at det tilsendte materiale fra regionerne også gav anledning til henvendelser til kommunerne vedrørende konkrete forhold i årsredegørelserne.

Statusrapporterne blev færdiggjort i løbet af sommeren, og vurderingen af ligningsindsatsen forelå inde i den næste produktionsperiode.

Rigsrevisionens bemærkninger

Rigsrevisionens gennemgang viste, at der var udarbejdet detaljerede retningslinjer for told- og skatteregionernes tilsyn. Der var generelt en ensartet og tilfredsstillende kvantitativ rapportering, bortset fra opfølgningen på ressourceforbruget, mens de kvalitative vurderinger var uensartede.

Dog må Rigsrevisionen konstatere, at der var uklarhed om det præcise indhold i kravene til rapportering om tilsynet, idet der ikke var udarbejdet et koncept for rapporteringen, hvilket svækker mulighederne for en effektiv opfølgning på området.

På baggrund af spørgeskemaundersøgelsen konstaterer Rigsrevisionen en vis usikkerhed i kommunerne om definitionen af de 3 kontrolformer, som anvendes i opgørelsen af resultaterne på området. Told- og Skattestyrelsen bør derfor overveje en særlig indsats vedrørende præcisering af kravene til kontrolformerne, idet dette er en afgørende forudsætning for korrekte resultatopgørelser på selskabsligningen.

Rigsrevisionen finder, at der er etableret en tilfredsstillende rapporterings- og opfølgningsstruktur for den kommunale varetagelse af selskabsligning, men det forekommer mere hensigtsmæssigt, såfremt Told- og Skattestyrelsens opfølgning i højere grad baserer sig på told- og skatteregionernes rapportering. Af hensyn til aktualitet og identifikation af eventuelle problemstillinger bør rapporteringen og opfølgningen foreligge på et tidligere tidspunkt end det, der er gældende i dag.

Endelig er det Rigsrevisionens opfattelse, at der er behov for en højere grad af præcisering af kravene til rapporteringen, da der ikke i kravene til rapporteringen eller i sel-

ve rapporteringen forekommer den nødvendige sondring mellem væsentlige og mindre væsentlige informationer. Eksempelvis bør der være angivet niveauer for, hvornår det er nødvendigt med afvigelsesforklaringer til målopfyldelsen.

Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Told- og Skattestyrelsen vil revurdere kravene til regionernes tilsynsrapporter i forbindelse med udsendelse af tilsynsplannen, ligesom styrelsen vil overveje et mere skematisk rapporteringssystem med henblik på at præcisere kravene til rapporteringen.

Rigsrevisionen, den 26. august 2002

Henrik Otbo

/Henrik Berg Rasmussen