

Statsrevisorerne
Christiansborg
1240 København K

Skatteministerens redegørelse til statsrevisorerne vedrørende Beretning nr. 1/2007 om gennemsigtighed vedrørende skatteudgifter (fradrag m.v.)

Rigsrevisionen har afgivet beretning til statsrevisorerne om gennemsigtighed vedrørende skatteudgifter (fradrag m.v.). På baggrund af denne beretning har statsrevisorerne den 10. oktober 2007 anmodet skatteministeren om at afgive en redegørelse.

Rigsrevisionen finder, at det har mindsket gennemsigtigheden, at skatteudgifter fra og med 2007 ikke længere fremgår af finanslovsforslaget. Dog er lovforberedelsen blevet styrket, idet skatteudgifter i et større omfang er medtaget i bemærkningerne til lovforslagene. Statsrevisorerne fremhæver ligeledes, at skatteudgifterne bør fremstå mere synlige på finansloven og i statsregnskabet.

Jeg er ikke enig i at skatteudgifter bør fremlægges årligt i forbindelse med finanslovsforslaget. Det grundlæggende formål med finansloven er at etablere et bevillingsmæssigt grundlag for næste års statslige indtægter og udgifter. Skatteudgifter er som sådan ikke en del af det bevillingsmæssige grundlag. Det er på denne baggrund, at skatteudgifter ikke længere fremgår af finanslovsforslaget.

Opgørelsen af forvridninger ved skatte- og afgiftssystemet samt direkte regulering og påbud mv. opgøres heller ikke i forbindelse med finanslovsforslaget, selvom disse omkostninger overstiger skatteudgifterne samlet set. Afledte effekter af ordninger på udgiftssiden indgår heller ikke, selv om de i visse tilfælde kan være betydelige i forhold til de umiddelbare bevillingsmæssige udgifter.

Jeg er enig med statsrevisorerne i at skatteudgifter ikke skal føre til ukontrollerede offentlige udgifter. Det mener jeg imidlertid ikke kræver, at skatteudgifter opgøres årligt i forbindelse med finansloven.

Opgørelsen af skatteudgifter besværliggøres af, at der er væsentlige metodiske vanskeligheder ved at definere, hvad skatteudgifter omfatter. Rigsrevisionen bemærker hertil, at Skatteministeriet bør fastlægge en definition af skatteudgifter med udgangspunkt i internationale anbefalinger. Rigsrevisionen påpeger endvidere, at en bredere definition af skatteudgifter vil medføre, at skatteudgifterne vil have et væsentligt større omfang end i den seneste opgørelse.

Da rigsrevisionen ikke har peget på en konkret og anvendelig referenceramme for Danmark, ser jeg ingen grund til at diskutere om der skal benyttes en bredere eller smallere definition af skatteudgifter. Det må bero på en egentlig analyse.

Jeg er generelt enig i at vi bør lægge os op ad anbefalinger fra OECD og andre internationale organisationer som vi samarbejder med. Referencerammen for skatteudgifter vil imidlertid i stor udstrækning være tilpasset det faktiske skattesystem i de enkelte lande. Der eksisterer således ikke én teoretisk korrekt referenceramme. Områder der udgør skatteudgifter i ét land, vil ikke nødvendigvis være en skatteudgift i et andet land. OECD's retningslinier for opgørelse af skatteudgifter er da også overordnede og kan ikke umiddelbart lægges til grund for en konkret opgørelse.

Som tilkendegivet i beretningen vil Skatteministeriet:

- undersøge mulighederne for at opnå større gennemsigtighed i budgetfasen i forhold til skatteudgifterne. Dels ved at undersøge praksis vedrørende gennemsigtighed i budgetfasen i sammenlignelige lande samt drøfte spørgsmålet i OECD.

Som det gælder med alle lovforslag, er jeg enig i, at også lovforslag der medfører skatteudgifter skal beskrives grundigt.

Formålet med de enkelte ordninger bør så vidt muligt fremgå af de enkelte lovforslag. Som det fremgår af Rigsrevisionens beretning, er det imidlertid ikke altid relevant at opstille resultatmål for skatteudgifter. I nogle tilfælde er skatteudgiften i sig selv formålet. Det kan f.eks. være momsfratagelser for plejehjem og daginstitutioner, hvor formålet i sig selv er at fritage aktiviteten for moms. På områder uden klare resultatmål giver det ikke mening at vurdere om ordningen har haft den ønskede effekt.

Kun for de ordninger, hvor det med rimelighed giver mening at opstille resultatmål, kan det vurderes om ordningen har haft den ønskede effekt. Jeg mener, at skattesystemet skal ses under ét. En årlig opgørelse af samtlige skatter og afgifters forvridningsomkostninger, administrative omkostninger, skatteudgifter og effektmålinger vil kræve uforholdsmæssigt store ressourcer såfremt alle skatter og afgifter skal analyseres til bunds. En rapportering af skatteudgifter kan ske sammen med evalueringer og analyser af de enkelte elementer i skatte- og afgiftssystemet i øvrigt. Egentlige analyser vil formentlig sætte mere fokus på skatteudgifter end årlige opgørelser på samtlige områder. Det må være en politisk beslutning hvornår og med hvilke intervaller de enkelte områder bør evalueres. Det vurderes således ikke at være hensigtsmæssigt, at evaluere effekter af samtlige skatteudgifter årligt.

Jeg er enig med Rigsrevisionen i at de administrative og økonomiske omkostninger bør beskrives grundigt for at fremme gennemsigtigheden af et lovforslag. Der vil imidlertid altid være en vis usikkerhed forbundet med estimering af provenu, administrative omkostninger, skatteudgifter mv. Vi skal bestræbe os på altid at nå de mest præcise opgørelse, men samtidig skal dette altid stå mål med ressourceforbruget og merværdien af at kunne opgøre skatteudgifter mv. med større præcision.

Omfanget af skatteudgifter kan i modsætning til de poster, der indgår på statsbudgettet, ikke registreres direkte. På flere områder vil det tilgængelige datamateriale kun i mindre omfang understøtte opgørelsen af skatteudgifter. På områder med manglende eller ufuldkommet datamateriale må opgørelsen af skatteudgifter i sagens natur indeholde et vist element af skøn. Rigsrevisionen påpeger, at opgørelsen af skatteudgifter er usikre og vil blive mere nøjagtig, hvis opgørelserne baseres på konkrete indberetninger.

Skatteudgifterne kan i visse tilfælde opgøres med større præcision i det omfang der f.eks. stilles udvidede krav til indberetninger fra erhvervslivet og fra husholdningerne. Det er imidlertid ikke omkostningsfrit at indsamle yderligere datamateriale. Der er direkte omkostninger forbundet med indsamling og bearbejdning af data. Hertil kommer det besvær som øgede krav stiller for den enkelte person eller virksomhed. Øgede omkostninger og administrative byrder skal således nøjes overvejes i forhold til den gevinst der måtte være ved at forbedre datamaterialet. Et ønske om bedre statistik af skatteudgifter kan ikke begrunde øgede administrative byrder for hverken erhvervslivet eller husholdningerne. Det er et selvstændigt mål for skattepolitikken at mindske og ikke øge de administrative byrder. Det ville sikkert være uforeneligt med regeringens mål om en reduktion af de administrative byrder på 25 pct., hvis virksomheder skulle pålægges en indberetningspligt vedr. skatteudgifter.

Skatteudgifter øger i mange tilfælde behovet for offentlig administration og kontrol, ligesom administrative byrder for virksomheder og borgere kan forøges. Skatteudgifter træder imidlertid ofte i stedet for anden regulering, hvor der også vil være omkostninger til administration og kontrol. Som Rigsrevisionen bemærker, så kan skatteudgifter lempe de administrative byrder ved f.eks. fritagelser, bagatelgrænser og lempeligere regler for mindre virksomheder.

Jeg finder ikke at Rigsrevisionen har dokumenteret, at skatteudgifter i højere omfang end andre regler øger behovet for offentlig administration og kontrol. Jeg er enig i at de administrative omkostninger skal belyses, hvilket med fordel gøres ved behandlingen af selve lovforslaget samt ved eventuelle evalueringer af ordningerne.

Som tilkendegivet i beretningen vil Skatteministeriet:

- undersøge praksis vedrørende rapportering om skatteudgifterne i sammenlignelige lande med henblik på, om der kan opnås større gennemsigtighed i rapporteringen.

En grundig analyse af skatteudgifter - herunder indhente erfaringer fra andre lande - vurderes ikke at kunne blive lavet tilfredsstillende indenfor den givne tidsperiode.

I OECD-regi er der endvidere et projekt, der analyserer muligheder og begrænsninger af baseudvidelse som muligt instrument i skattepolitikken. Projektet skal bl.a. følge udviklingen og brugen af skatteudgifter i en række OECD-lande – herunder Danmark. Projektet forventes færdigt i foråret 2009.

Analyserne forventes færdige til foråret 2009. Når analyserne er færdige, vil statsrevisorerne blive orienteret.

Redegørelsen er samtidig sendt til rigsrevisor.

Med venlig hilsen

Kristian Jensen