

Skatteministerens redegørelse for Statsrevisorernes beretning nr. 2/05 om ToldSkats indsats mod sort økonomi

Rigsrevisionens undersøgelse konkluderer, at ToldSkat fra 2004 har taget en række væsentlige initiativer i brug for at styrke indsatsen mod sort økonomi.

Der er, som det også fremgår af Rigsrevisionens beretning, stor usikkerhed forbundet med målingen af den sorte økonomi. Men under alle omstændigheder har den sorte økonomi et så stort omfang, at regeringen har fundet det nødvendigt at iværksætte en særlig indsats herimod. Indsatsen udmønter sig primært i indsatsstrategien og i et tæt tværministerielt samarbejde i form af fair play-initiativerne. Indsatsstrategien og fair play-initiativerne uddybes i det følgende sammen med en række andre initiativer.

Indsatsstrategien

Rigsrevisionen fastslår, at ToldSkats indsatsstrategi fra 2004 følger Rigsrevisionens model for god praksis.

Det overordnede mål med strategien er at øge antallet af borgere og virksomheder, som af sig selv overholder reglerne.

Efter indsatsstrategien, ydes der service til borgere og virksomheder, som ønsker at holde sig inden for loven. Der gennemføres ligeledes målrettet kontrol hos dem, som bevidst omgår reglerne.

Den 1. november 2005 fusionerede ToldSkat og de kommunale skatteforvaltninger til SKAT. Den fusionerede organisation har helt nye muligheder for at tilrettelægge og differentiere indsatsen over for borgere og virksomheder.

SKAT har udarbejdet en ny indsatsstrategi for det samlede SKAT, som ligger tæt op ad indsatsstrategien for ToldSkat. Rigsrevisionens anbefalinger om at inddrage nye virkemidler for nedbringelsen af omfanget af den sorte økonomi, er indgået i dette arbejde. Det drejer sig bl.a. om at prioritere kontrolindsatsen ved hjælp af brancheanalyser. Herunder at den årlige indsatsplan baseres på metodiske risikoanalyser og overvågning af udviklingen.

For yderligere information om indsatsstrategien se *bilag 1* (fås i ministeriet).

Indsatsplanen til udmøntning af indsatsstrategien

For 2006 er der udarbejdet en indsatsplan, som udmønter indsatsstrategien i praksis.

Indsatsplanen tager udgangspunkt i en række udvalgte fokusområder, heriblandt sort økonomi og sort arbejde.

SKAT vil i den sammenhæng foretage to målrettede undersøgelser for at belyse omfanget af underdeklarationen. Dette gøres med henblik på at fastsætte sigtelinjer for nedbringelse af omfanget af den sorte økonomi. Som særligt indsats vil der blive gennemført initiativer, som har fokus på brancherelaterede problemstillinger.

Endvidere vil der blive foretaget en undersøgelse af, i hvilken grad de danske momsregler omgås i forbindelse med grænsehandel med udvalgte varegrupper.

Indsatsplanen 2006 er et overgangsprodukt til fremtidige mere sammenhængende indsatsplaner.

Ambitionen er, at indsatsen i det kommende år fremover beskrives med afsæt i en redegørelse for det forgangne års service- og kontrolerfaringer. Denne fremstillingsform forudsætter dog til dels, at der med Finansministeriet aftales ét samlet måltal for den fusionerede organisation. – Ét samlet måltal som i større grad gør det muligt fleksibelt at tilrettelægge målrettet service- og kontrolindsats i forhold til den enkelte virksomheds samlede portefølje. Der er i SKAT udarbejdet et forslag til ét samlet pointmåltal for den fusionerede organisation gældende fra og med kalenderåret 2007, som skal drøftes med Finansministeriet i løbet af foråret 2006.

Regeringens fair play-initiativer

Regeringen har prioriteret bekæmpelsen af sort og illegalt arbejde og andre former for skatte- og afgiftssnyd højt. Den tværministerielle indsats har været lanceret under betegnelsen fair play-kampagnen.

Fair play-kampagnens overordnede formål er at skabe et samfund, hvor der konkurreres på lige vilkår virksomhederne imellem. Kampagnen består af en række lovinitiativer vendt mod sort og illegalt arbejde og skatte- og afgiftssnyd generelt, en skærpet kontrolindsats og to mediekampagner.

Regeringens fair play-kampagne er nærmere beskrevet i regeringspjecen "Fair play – fokus på holdninger" fra oktober 2004. I pjecen er beskrevet en række initiativer – herunder lovinitiativer – som iværksættes i 2005/2006.

Lovgivningen

Den første "fair play-lov" blev vedtaget som lov nr. 325 af 18. maj 2005. Denne lov indeholder en række konkrete lovinitiativer rettet mod sort arbejde og afgiftssnyd mv.

Loven består af følgende elementer:

- Mulighed for at fratage tips- og lottoforhandlere forhandlingsretten, hvis der sker grov eller gentagen overtrædelse af skatte- og afgiftslovgivningen.
- Mulighed for at foretage kontrol på fysiske arbejdssteder og ikke – som hidtil – kun på firmaadressen.
- Mulighed for at pålægge en virksomhed at føre en daglig logbog over virksomhedens ansatte.
- Mulighed for at antage en revisor på den erhvervsdrivendes regning til at udarbejde virksomhedens regnskab, hvis det er mangelfuldt eller ikke findes
- Udvidede beføjelser på pantområdet, herunder mulighed for beslaglæggelse.
- Mulighed for på ensartet vis at straffe alle former for overtrædelse af skatte- og afgiftslovgivningen efter straffelovens § 289.

Den anden "fair play lov" er fremsat som L 145 den 25. januar 2005. Med dette lovforslag (Fair play II) gennemføres bl.a. hovedparten af de lovinitiativer, der er nævnt i pjecen.

Lovforslaget indeholder i overskrifter følgende elementer:

- Skærpede regler om indberetning af udstationerede indenfor bygge- og anlægsbranchen.
- Bekæmpelse af momskaruseller.
- Skærpede regler om sikkerhedsstillelse bl.a. som led i indsatsen mod momskaruseller.
- Som led i bekæmpelse af ulovlig import og salg af punktafgiftspligtige varer stilles der krav om registrering af varemottagere.

- Fastsættelse af større og kumulative bøder, herunder etablering af hjemmel til udstedelse af administrative bøder i forbindelse med håndhævelse af pantreglerne.
- Justering af registeret over næringsbreve (Næringsbasens) anvendelsesområde.

For uddybning af lovforslaget med tilhørende bemærkninger henvises til *bilag 2* (se lovforslag L 145 på www.ft.dk)

Derimod indeholder lovforslaget ikke det initiativ fra regeringspjecen, som omhandler hæftelse for underleverandører, der ikke betaler skatter og afgifter.

Essensen i forslaget er, at en virksomhed, der benytter sig af underleverandører, under visse omstændigheder kan komme til at hæfte for underleverandørens forsætlige eller groft uagtsomme undladelse af at afregne skatter og afgifter. – Herunder indeholdt A-skat og AM-bidrag, der kan henføres til den indgåede aftale om levering af vare- eller tjenesteydelser.

Selvom forslaget udformes således, at virksomhederne kan frigøre sig fra et eventuelt hæftelsesansvar ved f.eks. at indberette oplysninger om indgåede underleverandøraftaler til told- og skatteforvaltningen, dvs. at der ikke bliver tale om en fuldstændig objektiv hæftelsesbestemmelse, er der grundlæggende tale om et meget vidtgående initiativ.

Skatteministeriet har arbejdet grundigt med forslaget. Udfordringen har været at finde en balance mellem på den ene side retssikkerhedsmæssige hensyn og på den anden side en ordning, der tilgodeser hensynet til ikke at pålægge virksomhederne unødige administrative byrder.

Skatteministeriet har måttet konstatere, at disse – til en vis grad modsatrettede – hensyn ikke har kunnet udmøntes i en acceptabel løsning. Forslaget indebærer under alle omstændigheder, at også lovlydige virksomheder vil blive berørt. Enten i form af at de mere eller mindre uforvarende risikerer at komme til at hæfte for en anden virksomheds skatte- og afgiftsunddragelse, eller at de for at frigøre sig fra denne risiko må påtage sig den administrative byrde at indberette indgåede underleverandøraftaler og oplyse om vilkårene herfor.

Forslaget kan endvidere få negative afledte effekter på konkurrencevilkårene. Det kan således ikke afvises, at virksomhederne vil benytte sig af velrenommerede og kendte samarbejdspartnere som underleverandører for at slippe for risikoen og indberetningspligten til ugunst for mindre og nystartede virksomheders muligheder for at komme ind på markedet eller vinde markedsandele. Regeringen har derfor besluttet, at forslaget om hæftelsesgennembrud i den foreliggende form ikke vil blive fremmet yderligere. I stedet vil der blive overvejet alternative muligheder. De skal mere målrettet ramme de virksomheder, der bevæger sig på kanten af eller overtræder lovgivningen.

Den skærpede kontrolindsats

I 2005 var en væsentlig del af ToldSkats kontrolindsats målrettet mod sort arbejde/sort økonomi. Kontrolindsatsen mod sort økonomi i 2005 gav følgende resultater:

- Antal kontroller: 7.295
- Reguleringer i 1.000 kr. 228.650
- Ansvarssager 1.386

Kontrolindsatsen i 2005 kan opdeles i følgende hovedgrupper:

- **Tværministerielle kontrolaktioner:** I 2005 er der som led i fair play-kampagnen gennemført to bølger af kontrolaktioner mod sort og illegalt arbejde og andre former for virksomhedssnyd. Den første bølge blev gennemført mod 841 virksomheder i perioden 19.-29. maj 2005, mens den anden bølge blev gennemført mod 651 virksomheder i perioden 15.-25. september 2005. Kontrolaktioner er gennemført i samarbejde med politiet, Arbejdsdirektoratet, de kommunale skatte- og socialforvaltninger samt fødevareregionerne, dog har ikke alle myndighederne deltaget i alle kontrolaktionerne.
- **Lokalt initierede kontrolaktioner:** Udover de to store koordinerede kontrolaktioner er der også gennemført en lang række lokalt initierede kontrolaktioner mod en bred vifte af forskellige brancher, f.eks. restaurationsbranchen, bygge- og anlægssektoren, prostitution, avisdistribution, landbrug og gartneri, frisører, vognmandsbranchen, markeder mv.
- **Indsatsen mod afgiftssnyd med visse varegrupper – herunder mineralvand:** I 2005 har der været gennemført en del kontroller med henblik på at bekæmpe svindlen med det illegale salg af sodavand mv. I starten af året foregik det med ændring til loven om afgifter af mineralvand mv., herunder med udstedelse af såkaldte colabøder. Pr. 15. juli 2005 blev ToldSkat tilsynsmyndighed på lige fod med Miljøstyrelsen, således at ToldSkat kunne beslaglægge ikke-pantmærkede sodavand mv., jf. omtalen af den "første fair play-lov" ovenfor. Med de nye pantregler har ToldSkat (SKAT) to instrumenter for at komme til livs svindlen. SKAT afholder månedlige statusmøder med Miljøstyrelsen om de nye regler.
- **"Gadeteams":** Flere steder i landet bruges "gadeteams" til bekæmpelsen af den sorte økonomi hos de mindre detailvirksomheder og i restaurationsbranchen. Et gadeteam er et kontrolhold, der er sammensat af mindst to medarbejdere samt evt. repræsentanter fra andre myndigheder. Gadeteamet foretager uanmeldte kontrolbesøg i udvalgte virksomheder inden for nærmere definerede brancher med henblik på at afsløre uregistreret virksomhed, anvendelse af sort arbejdskraft, udeholdt omsætning samt unddragelse af moms, punktafgifter og skat.
- **Anmeldelser om sort arbejde og alm. risikovurdering:** SKAT modtager mange anmeldelser om sort arbejde og andre former for virksomhedssnyd. Disse anmeldelser indgår i den samlede risikovurdering af virksomhederne, som også indbefatter erfaringer fra tidligere kontrolbesøg, observationer, lokalkendskab, annoncering i dagblade, ugeaviser og reklamemateriale, virksomheder med jævnligt ejerskifte og andre kontroloplysninger samt udsøgninger i SKATs systemer vedrørende registreringsforhold, angivelsesmønstre, omsætning, bruttoavance, antal registrerede ansatte mv.

Der henvises til *bilag 3* (fås i ministeriet) for en uddybning af kontrolindsatsen for de to ovenfor nævnte perioder i 2005 samt for perioden d. 3.-13. juni 2004.

Mediekampagnerne

Der er i efteråret 2005 gennemført to kampagner. De havde til formål at flytte holdninger og

adfærd. Den første, der blev lanceret under overskriften "Vi spiller på samme hold", benyttede sig af kendte sportsprofiler på go cards, stillads- og busreklamer. Den anden, som var en målrettet ungekampagne efter svensk forbillede, blev lanceret under overskriften "Tænk hvis alle arbejdede sort".

Yderligere information om kampagnerne kan findes på Skatteministeriets hjemmeside www.skm.dk/om_ministeriet/projekter/fairplay/.

Øvrige initiativer

Rigsrevisionen har peget på nogle områder, hvor SKAT yderligere kan styrke sin indsats.

Planlægning af og opfølgning på kontrolaktioner

Skatteministeriet vil i samarbejde med andre myndigheder i fair play-regi arbejde på en model for, hvordan man kan samle op på de problemer, som Rigsrevisionen påpeger. Her tænkes mere specifikt på planlægning af og opfølgning på kontrolaktioner med henblik på blandt andet at evaluere effekten af indsatsen.

For så vidt angår opfølgning vil SKAT-Hovedcentret arbejde mod mål og målinger. Det gøres ved at foretage mere detaljerede opgørelser over ressourcer brugt bl.a. i forbindelse med kontrolaktioner. Herigennem skal det sikres, at der bedre kan foretages effektmålinger. Skatteministeriet vil i forlængelse af dette arbejde udbrede modellen for planlægning og opfølgning etc. over for andre ministerområder.

Med hensyn til et ensartet grundlag for gennemførelse af kontrolaktioner har SKAT i relation til Fairplay-aktionerne udarbejdet en drejebog. Sådanne drejebøger vil også blive udarbejdet ved fremtidige kontrolaktioner.

Inddragelse af brancheorganisationer

I fair play-regi har der på forskellig vis været etableret et samarbejde og en dialog mellem Skatteministeriet og en række toneangivende branche-, arbejdsgiver- og lønmodtagerorganisationer, som har problemstillingerne tæt inde på livet.

Organisationerne har således været stærkt involveret i dele af mediekampagnerne. Der har været afholdt møder og korresponderet på ministerniveau med flere af de berørte organisationer. Dette med henblik på udveksling af ideer til indsatsområder i den fælles kamp mod sort arbejde og anden skatte- og afgiftssvig. Der vil blive lagt vægt på at udbygge dette samarbejde yderligere.

Internationalt samarbejde og erfaringsudveksling

SKAT har i dag på mange områder et godt samarbejde og stor erfaringsudveksling med de øvrige nordiske lande samt i EU- og OECD-regi. Dette arbejde vil også i fremtiden blive prioriteret og udvidet med henblik på løbende at få inspiration til nye virkemidler, som kan være med til at bekæmpe den sorte økonomi.

Specifikt vedrørende ansvarssager

Rigsrevisionen konkluderer angående straffesagerne, at SKAT ikke har fulgt op på årsagerne til, at en stor del af ansvarssagerne i undersøgelsen endnu ikke er afsluttet. Det skal understreges, at Rigsrevisionens undersøgelse af ansvarssagerne alene vedrører den gruppe sager, der er oversendt til politiet, som dermed overtager ansvaret for sagsbehandlingen. SKAT har ingen indflydelse på sagsgang og prioritering hos en anden offentlig myndighed.

Der har været afholdt møde med Rigsadvokaten i efteråret 2005. Rigsadvokaten har oplyst, at

regeringens forslag til en reform af politiet, som skal træde i kraft den 1. januar 2007, medfører en væsentlig ændring af organiseringen af politiet, og at det derfor på nuværende tidspunkt er uhensigtsmæssigt at etablere nye formaliserede samarbejdsstrukturer mellem politiet og skattemyndighederne.

Når det gælder de ansvarssager, som SKAT kan afgøre administrativt, er der taget initiativer til at sikre fremdrift i sagsbehandlingen gennem en intern instruks af 5. februar 2004, hvor der er sat frister på de væsentligste sagsbehandlingsskridt i forløbet af en ansvarssag.

Der er foretaget en stikprøveundersøgelse af fire områder angående behandling af sager, der er indgået i perioden 1. april 2004 til 31. maj 2004. Resultatet af denne undersøgelse viser, at 66,8 % af sagerne er afgjort eller sendt videre til politiet inden for 6 måneder, og 83,4 % af sagerne er afgjort inden for et år. Der er ikke foretaget senere undersøgelser, men SKAT oplyser, at tilbagemeldinger fra sagsbehandlerne giver indtryk af, at fristerne stadig overholdes.

Specifikt vedrørende bilag 1 om virkemidler, som kan styrke indsatsen mod sort økonomi

Rigsrevisionen har i bilag 1 til beretningen opstillet en række forslag til virkemidler, som kan styrke indsatsen mod sort økonomi.

Skatteministeriet har tidligere afgivet bemærkninger til bilag 1 i Rigsrevisionens beretning, som jeg kan henholde mig til – jf. *bilag 4* (fås i ministeriet).

Det er – som det også er fremgået af min redegørelse – fortsat holdningen, at Skatteministeriet vil arbejde videre med Rigsrevisionens foreslåede virkemidler.

Med venlig hilsen
Kristian Jensen