



Statsrevisoratet  
Christiansborg  
1240 København K

**Skatteministeren**

Nicolai Eigtveds Gade 28  
1402 København K

Telefon 3392 3392  
Fax 3314 9105

CVR-nr. 17146815  
EAN-nr. 5798000033757

[www.skm.dk](http://www.skm.dk)

J.nr. 2008-349-1324

## **Skatteministerens redegørelse om Statsrevisorernes beretning nr. 3/08 om SKATs indsatsstrategi**

Hermed min redegørelse for de overvejelser og foranstaltninger, som beretning 3/08 om revision af SKATs indsatsstrategi giver anledning til.

Redegørelsen er ligeledes sendt til Rigsrevisionen i 1 eksemplar.

Først og fremmest kan jeg med glæde konstatere, at Rigsrevisionens undersøgelse konkluderer, at SKATs indsats er tilfredsstillende. Rigsrevisionen påpeger, at SKATs indsatsstrategi er forholdsvis ny i dansk og international sammenhæng og er udtryk for nytænkning.

Strategiskiftet har øget SKATs fokus på forebyggelse for at forbedre indsatsen mod den manglende skattebetaling.

Endvidere konkluderer undersøgelsen, at SKATs forebyggende indsats er baseret på internationale erfaringer og anbefalinger om god praksis, hvor der er fokus på at opbygge tillid til SKAT, at synliggøre kontrol samt at påvirke normer for adfærd.

Endelig kan jeg med tilfredshed konstatere, at Rigsrevisionen konkluderer, at SKATs planlægning af den landsdækkende indsats er gennemført efter en systematisk og ensartet metode til identifikation af risici. Dette styrker mulighederne for at identificere og prioritere de mest risikofyldte områder, hvilket også er i fuldt overensstemmelse med OECD's anbefalinger.

Samtidig har SKAT iværksat løbende effektmålinger, som kan give læring om effekten af indsatsen, og gennemfører desuden en stikprøveundersøgelse, der skal øge SKATs viden om den manglende skattebetaling.

SKAT er dog på flere områder stadig i en udviklingsfase, hvor alle elementer ikke er faldet helt på plads endnu, men indsatsstrategiens værktøjer og virkemidler er løbende blevet justeret med henblik på at opnå mest muligt effekt i forhold til målet om mere regelefterlevelse.

### **Strategiskifte i SKAT**

SKAT har parallelt med gennemførelsen af fusionen mellem den statslige og kommunale skatteforvaltning i 2005 gennemført forskellige strategiske tiltag, herunder etableret nye mål og indført en ny indsatsstrategi, som siden 2007 har udgjort grundlaget for SKATs arbejde med henblik på sikring af statens indtægter.

Jeg er meget tilfreds med, at Rigsrevisionen fastslår, at SKATs indsatsstrategi fra 2007 følger OECD's anbefalinger for god praksis, som også understøttes af udenlandske undersøgelser.

Jeg har bemærket, at såvel Rigsrevisionen som Statsrevisorerne har anført, at SKAT i indsatsstrategien bør tydeliggøre, om der skal benyttes forebyggelse eller kontrol over for forskellige skatteydere og forskellige typer af skatter og afgifter. Endvidere, at SKAT bør overveje balancen mellem forebyggelse og kontrol rettet mod manglende skattebetaling.

Det skal understreges, at det ikke er indsatsstrategien, som fastlægger, hvorvidt der skal gennemføres forebyggelse eller kontrol over for den enkelte virksomhed eller borger. Indsatsarbejdet for det enkelte år foretages på baggrund af en risikovurdering og udmeldes i indsatsplanen. Valget af værktøjer (forebyggelse og kontrol) sker ud fra en konkret vurdering af hvilket værktøj, som har størst effekt og giver størst mulig regelefterlevelse.

SKAT planlægger den samlede indsats på baggrund af en årlig risikoanalyse. Ud fra SKATs erfaring og viden foretages en identifikation og vurdering af mulige risici. Heri vil ny lovgivning, områder med mange forespørgsler og områder, hvor SKAT ved, at der traditionelt er problemer (f.eks. visse brancher, anmeldelser mv.), indgå. Fra 2009 danner risikoanalysen grundlag for hele SKATs indsatsområde. Risikoanalysen vil gennemgå en løbende udvikling for at sikre, at de områder, som udvælges til service og kontrol, er dem, hvor effekten over for det samlede skatteprovenu forventes at være størst.

Den risikobaserede indsatsmodel blev indført i SKAT i 2007. Modellen sætter en ramme for, hvordan SKAT bedst muligt kan identificere, vurdere, analysere og prioritere en række forskellige indsatsområder i forhold til hinanden. Viden om de risici, som øger skattegabet, er ofte mangelfuld. Men ved at dokumentere og analysere SKATs viden systematisk, skabes der det bedste mulige udgangspunkt. Analyserne bidrager også til at sikre, at der sættes ind der, hvor ressourcerne udnyttes mest muligt.

Identifikationen af risici tager både højde for deres provenumæssige betydning og deres normsættende betydning.

Med risikoprioriteringen har SKAT fastlagt på hvilke områder, der skal foretages en landsdækkende indsats, som prioriteres og koordineres af SKATs Produktionsdirektion og det landsdækkende indsatsudvalg. Ud fra væsentlighed og risiko gennemfører de seks regioner i SKAT også lokale indsatsaktiviteter. Disse prioriteres og koordineres på tilsvarende vis som de landsdækkende aktiviteter. Den løbende overvågning og opfølgning på indsatsen er også forankret i Produktionsdirektionen og det landsdækkende indsatsudvalg.

I SKATs tilrettelæggelse af det konkrete indsatsarbejde indgår også anmeldelser om f.eks. sort arbejde. Ligeledes tager Fairplayarbejdet ofte udgangspunkt i anmeldelser. Konkret foretages der typisk handling på anmeldelser vedrørende biler med udenlandske nummerplader. Og anmeldelser om sort arbejde og salg af punktafgiftspligtige varer, hvor der er mistanke om, at de ikke er afgiftsberigtigede, i særlige brancher f.eks. restauranter, pizzeriaer og kiosker.

SKATs indsatsplan låser ikke alle SKATs indsatsressourcer. Det er derfor altid muligt, ud fra lokale vurderinger af væsentligheden, at allokere ressourcer hen på områder, som udgør en risiko, f.eks. anmeldelser om sort arbejde mv. Denne praksis har ikke ændret sig med den nye indsatsstrategi.

SKATs strategi tager afsæt i den erfaring, at hovedparten af borgere og virksomheder ønsker at overholde reglerne (medspillere). Indsatsen i forhold til de borgere og virksomheder, som ønsker at overholde reglerne, har fokus på service, mens indsatsen i forhold til dem, der ikke vil overholde reglerne (modspillere) har fokus på kontrol og eventuel efterfølgende sanktion. Service og kontrol er i SKAT ikke to isolerede tilgange til indsatsarbejdet. I indsatsstrategien går service og kontrol hånd i hånd.

Både service og kontrol er således vigtige bestanddele i indsatsarbejdet for at sikre en større grad af regelefterlevelse. Grundtanken i indsatsstrategien er, at SKAT anvender de værktøjer (forebyggelse eller kontrol), som har den største effekt i forhold til den konkrete indsats og den konkrete risiko. For at finde den rette balance mellem service og kontrol er det nødvendigt at forstå, hvad der driver virksomhedernes/skatteydernes handlinger. Derfor er SKAT også i gang med at udfærdige en adfærdsbeskrivelse for henholdsvis borgere og virksomheder. SKAT er også i gang med at indsamle erfaringer fra andre landes forskning og skatteadministrationer om forståelse af borgeres skatteadfærd.

En radikal ændring af måden at gennemføre en af SKATs kerneopgaver på tager tid. SKAT har derfor i forbindelse med strategiskiftet helt naturligt haft mere fokus på forebyggelse og vejledningsdelen, end strategien forudsætter, fordi der har været et behov for at ændre medarbejdernes grundlæggende tilgang til opgaven, som gennem årtier primært har haft fokus på kontrol.

Samtidig har SKAT for sine medarbejdere gennemført adskillige initiativer, for at give læring om indsatsstrategien og tilgangen til det konkrete indsatsarbejde.

For i endnu højere grad at skærpe medarbejdernes sammenhængende forståelse af SKATs indsatsstrategi og virkemidler har SKAT udviklet en indsatsportal, hvor alle relevante informationer omkring indsatsstrategien og indsatsarbejdet i SKAT er samlet.

### **Målstyring af indsatsarbejdet i SKAT**

Rigsrevisionen konkluderer, at SKATs mål udgør et egnet grundlag for indsatsstrategien. Såvel Rigsrevisionen som statsrevisorerne tilføjer, at målene bør udvikles yderligere, så der kan etableres en sammenhængende målstyring, der dækker alle skatter og afgifter samt skatteydere.

Skattegabet er en overordnet ledetråd for udformningen af indsatsstrategien og prioriteringen og tilrettelæggelsen af den konkrete indsats og er et styringsrelevant måltal. Men skattegabet og de øvrige effektmål på Finansloven kan ikke stå alene, og der er derfor brug for at understøtte og operationalisere styringen og indsatsen i overensstemmelse med de retningslinjer og pejlemærker som skattegabet udstikker for tilgangen af opgaveløsningen.

I SKATs tilrettelæggelse og styring af indsatsarbejdet fokuseres der således ikke kun på skattegabet, men på den samlede underdeklaration, som omfatter alle skatter og afgifter og alle typer af skatteydere.

Som en yderligere nedbrydning af målene i Finansloven, er SKAT med udgangspunkt i de anbefalinger, som Finansministeriet har udsendt, ved at opbygge et resultathierarki, som beskriver organisationens sammenhæng mellem ressourceforbrug og effekter ved at kortlægge aktiviteter, ydelser, produkter og effekter, som er elementer, der alle indgår i SKATs fremtidige økonomistyringssystem.

Styrken i systemet ligger i at synliggøre sammenhængen mellem omkostning og effekt og sammenhængen mellem bevillingerne på Finansloven og SKATs resultatkontrakt med Skatteministeriet.

Herudover har SKAT udviklet en model for risikostyring. Samtidig er arbejdet med effekt- og indikatormålinger påbegyndt. Der er tale om måling på underkomponenter. Det afgørende vil ofte være om indsatsen virker i forhold til at påvirke regelefterlevelsen på et eller flere specifikke områder. Hvis dette er tilfældet, er det SKATs klare overbevisning, at det også vil påvirke skattegabet i en udstrækning, som dog er vanskelig at kvantificere.

I praksis viser det sig imidlertid meget ofte, at selv effekten på den underkomponent til skattegabet, som man ønsker at påvirke, ikke kan opgøres. Ofte er der mange faktorer, der påvirker denne målvariabel, og det kan i mange tilfælde være svært at afgøre, hvor meget den udførte indsats bidrager til den ændring, man observerer. Den ”rene” effekt kan med andre ord ikke opgøres. Så-

danne situationer anser SKAT ikke for at være en *effektmåling* men derimod en *indikatormåling*. Der er altså tale om målinger, hvor man højst kan sige, at der er indikation(er) på effekt. Man vil ikke kunne påvise det med sikkerhed, men man forsøger at finde så mange indikatorer som muligt, der kan underbygge tesen.

Jeg mener derfor, at SKAT har taget initiativer til at nedbryde og operationalisere Finanslovens effektmål, således at de bliver direkte styringsrelevante for det konkrete indsatsarbejde og giver mulighed for at vurdere effekten af indsatsen.

### **Segmentering af virksomheder**

Rigsrevisionen har fundet det uheldigt, at en omsegmentering foretaget på grundlag af en kontrol bliver ændret ved den årlige maskinelle segmentering. Rigsrevisionen har dog bemærket, at SKAT vil ændre denne procedure.

Rigsrevisionen finder desuden, at SKAT bør forbedre segmenteringsmodellen så den kan anvendes som redskab til planlægning og gennemførelse af indsatsarbejdet, eventuelt at den sammentænkes med risikovurderingsmodellen.

Statsrevisorerne påpeger, at det system, som SKAT anvender til den årlige gruppering af virksomhederne i med- og modspillere, bør ændres. Det bør ikke være muligt, at nogle virksomheder, der burde være grupperet som modspillere, automatisk bliver grupperet som medspillere.

SKAT har meddelt mig, at der ved seneste segmentering er anvendt en række kriterier, så modspillere i gult segment ikke automatisk placeres i medspillersegmentet.

Segmenteringsmodellen bliver årligt ajourført ud fra erfaringerne fra det daglige indsatsarbejde. I ajourføringen indgår også modvirkning af u hensigtsmæssigheder, hvor virksomheder fejlagtigt bliver placeret i et forkert segment. SKAT arbejder løbende med at udvikle en model, som tilgodeser, at flest mulige er placeret i det korrekte segment, uanset om der er foretaget manuel eller maskinel segmentering. SKAT er ved at afslutte en omfattende stikprøvekontrol, som gør det muligt at foretage en mere omfattende evaluering af de nuværende segmenteringskriterier. Segmenteringen kan herefter optimeres i forhold til de data, der er tilgængelige hos SKAT om den enkelte virksomhed.

SKATs segmenteringsmodel er ikke et risikoværktøj, og det benyttes derfor ikke til at differentiere indsatsarbejdet i SKAT. Segmenteringen er derfor heller ikke afgørende for, om en virksomhed bliver udsøgt til at få besøg af SKAT, men fortæller udelukkende om, hvilken adfærd, det må forventes, at den pågældende virksomhed har og dermed hvilken tilgang SKAT som udgangspunkt har i forhold til den.

SKATs indsatsstrategi tager som tidligere nævnt afsæt i, at virksomhederne opdeles i medspillere og modspillere, hvilket sker på baggrund af en segmen-

tering, som er baseret på en række objektive adfærdsvariabler. Segmenteringen giver en overordnet idé om en virksomheds evne til at følge reglerne, men ikke hvorfor de agerer, som de gør. Segmenteringen kan ikke anvendes til at forstå adfærd, herunder den præcise kortlægning af behovet for service og kontrol i de enkelte risikoområder, som er et væsentligt element i arbejdet med compliance. Segmentering har fremadrettet alene betydning for, hvilke indsatsværktøjer SKAT indledningsvis vil anvende i forhold til den konkrete virksomhed og dermed den tilgang, som SKAT møder virksomheden med.

Segmenteringen omhandler den enkelte virksomheds historik i forhold til den administrative regelefterlevelse på skatteområdet. Det vil sige, om virksomhederne efterlever skattereglerne f.eks. at betale og angive til tiden. Segmenteringen er ikke et udsøgningsværktøj, der benyttes til at finde fejl i opgørelsen, således som det sker i skatterisikomodellen i erhvervsligningsprojektet og i momsrisikomodellen.

Jeg skal derfor understrege, at segmentering af den enkelte virksomhed som medspiller ikke har betydning for, om den enkelte virksomhed er omfattet af SKATS forebyggelses- og kontrolaktiviteter.

Med venlig hilsen

Kristian Jensen

/ Jens Madsen