



# Skatteministeriet

Statsrevisorernes Sekretariat  
Christiansborg  
1240 København K

J.nr. 15-0731923

Skatteministeriet  
Nicolai Eigtveds Gade 28  
DK 1402 – København K

Telefon +45 33 92 33 92  
Mail [min@skm.dk](mailto:min@skm.dk)

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

4 MAR. 2016

## Ministerredegørelse til Statsrevisorernes beretning nr. 6/2015 om SKATs kontrolindsats over for små og mellemstore virksomheder

Statsrevisorerne har den 9. december 2015 fremsendt beretning nr. 6/2015 om SKATs kontrolindsats over for små og mellemstore virksomheder og bedt mig om at redegøre for de foranstaltninger og overvejelser, som beretningen og statsrevisorernes bemærkninger giver anledning til.

Jeg tager Statsrevisorernes konklusioner til efterretning og vil i det følgende redegøre for de foranstaltninger, som SKAT i den forbindelse vil gennemføre.

### Utilfredsstillende virkning af SKATs kontrolindsats

Rigsrevisionen konkluderer, at SKAT i 2012-2014 har opfyldt finanslovens skattegabsmål, der indebærer, at skattegabet fastholdes på under to pct. af skattepotentialet.

Rigsrevisionen vurderer alligevel, at SKATs kontrolindsats over for små og mellemstore virksomheder ikke er tilfredsstillende. Regelefterlevelsen er faldet, og over halvdelen af virksomhederne har fejl i selvangivelsen.

SKAT har oplyst mig, at man arbejder med en opdeling af skattegabet i 22 segmenter. Rigsrevisionens undersøgelse er afgrænset til at omfatte kontrolindsatsen inden for tre af disse segmenter.

SKATs kontrolindsats tilrettelægges med henblik på omkostningseffektivt at sikre, at der med et faldende ressourceforbrug vedvarende fastholdes et lavt skattegab i Danmark. Den samlede kontrolkapacitet er derfor prioriteret på tværs af de 22 segmenter med henblik på samlet set at opnå størst mulig effekt på skattegabet som helhed – enten som umiddelbar provenueffekt eller som langsigtet effekt på adfærden.

Prioriteringen af kontrolkapaciteten er foretaget med udgangspunkt i de principper, der er anvist i finanslovens § 09.21.01. Det betyder, at indsatsen er prioriteret efter væsentlighed, risiko og adfærd med henblik på at give størst mulig effekt på skattegabet.

Det er korrekt, at SKATs stikprøveundersøgelser af regelefterlevelsen i de såkaldte complianceundersøgelser har afdækket et stigende antal fejl i selvangivelserne og momsangivelserne. Complianceundersøgelserne medtager imidlertid også helt små fejl, som enkeltvis, betragtet i et kontrolperspektiv, ikke er væsentlige, og som ikke omkostningseffektivt kan forfølges gennem kontrol.

Det er naturligvis ikke tilfredsstillende, at antallet af fejl i virksomhedernes selvangivelser og momsangivelser stiger. Det er imidlertid vigtigt for mig at pointere, at løsningen ikke ligger i at prioritere en større del af SKATs samlede kontrolkapacitet i retning af de mindre fejl. Indsatsen bør i stedet være prioriteret efter væsentlighed, risiko og adfærd med henblik på at give størst mulig effekt på skattegabet. Både skattegabet og momsgabet er faldet fra 2010 til 2012 målt i forhold til den selvangivne skat og momstilsvaret.

### **Kontrolindsatsen står ikke alene**

Rigsrevisionens undersøgelse har fokus på SKATs kontrolindsats, men det er vigtigt at fremhæve, at kontrolindsatsen ikke står alene. Det er en bred vifte af forskelligartede aktiviteter fra SKATs forretningsområder, der samlet bidrager til at påvirke regelefterlevelsen – fx vejledning, samarbejde med erhvervs- og brancheorganisationer samt ikke mindst målrettede strukturelle løsninger, der har potentiale til varigt at imødegå de fejl, som ikke omkostningseffektivt kan imødegås gennem kontrol.

Complianceundersøgelserne viser, at langt de fleste virksomheder gerne vil betale det rigtige i skat. Derfor arbejdes der målrettet på at gøre det lettere for virksomhederne at overholde reglerne. Det sker gennem strukturelle løsninger, der varigt forbedrer de rammer, som skatteyderne skal udføre deres skatte- og afgiftsmæssige pligter indenfor, fx ændret lovgivning og forbedrede systemer. Det sker også gennem målrettede vejledningstiltag. Herunder er formålet med SKATs forskellige typer af vejledning at øge regelefterlevelsen, at fastholde/mindske skattegabet, at øge tilfredsheden blandt borgere og virksomheder samt sikre, at der ikke opstår fejl eller uhensigtsmæssig adfærd, som SKAT efterfølgende er nødt til at imødegå gennem omkostningstunge kontroller.

SKAT skal blive endnu bedre til at tænke i målrettede digitale løsninger på virksomhedsområdet. Der er eksempelvis lanceret en app, som gør det muligt for bl.a. den selvstændige håndværker at håndtere sin moms via mobiltelefonen, ligesom app'en muliggør køb af dagsbevis til gulpladebiler. Udviklingen af NemVirksomhed er et andet eksempel på en strukturel løsning, som potentielt kan hjælpe de ca. 275.000 danske enkeltmandsvirksomheder i deres bogføring og sikre en mere præcis afregning af moms og skat.

### **Behov for at supplere finanslovens skattegabsmål med styringsrelevante delmål**

Jeg er enig med Rigsrevisionen i, at der er behov for at fortsætte udviklingen af mål, som i højere grad end i dag kan belyse kontrolindsatsens resultater – både på kort og længere sigt. Finanslovens skattegabsmål er styringsrelevant i forhold til den overordnede udvælgelse og prioritering af indsatsaktiviteterne. Det er imidlertid, som nævnt, ikke kun kontrol, men en bred vifte af forskelligartede aktiviteter fra hele SKATs forretningsmodel, der samlet bidrager til at opfylde skattegabsmålet. Det er ikke muligt at isolere effekten af de enkelte aktiviteter i forhold til udviklingen i det samlede skattegab, og skattegabsmålet er derfor ikke operationelt i forhold til gennemførelsen af de konkrete indsatser.

I 2015 har Skatteministeriet igangsat en analyse af SKATs planlægning og koordinering af kontrolarbejdet – en såkaldt ”turnus-analyse”. Analysen, der gennemføres i samarbejde med eksterne konsulenter, er aktuelt ved at udmønte sig i en række konkrete forslag til initiativer og løsninger. En central del i arbejdet har været at nytænke det viden-, data- og analysegrundlag, som ligger til grund for SKATs arbejde. Analysen skal bidrage til en mere målrettet brug af SKATs metoder og ressourcer – eksempelvis vejledning og kontrol.

Der arbejdes i forbindelse med turnusanalysen bl.a. med udvikling af en prioriteringsmodel. Modellen skal via en række parametre gøre det muligt at prioritere og udvælge de enkelte indsatsaktiviteter endnu bedre. Prioriteringsmodellen vil dermed bidrage til at skabe øget gennemsigtighed i de parametre, som ligger til grund for beslutningen om at gennemføre de enkelte indsatsaktiviteter og dermed også resultatforventningerne til aktiviteten. På den måde kan kontrollen målrettes endnu mere, herunder ift. hvor SKAT vurderer, det vil have den største effekt på skattegabet.

Turnusanalysen lægger endvidere op til, at der udvikles et årshjul for de centrale styringsprocesser på indsatsområdet, som skal binde processerne vedrørende strategi, produktion og læring bedre sammen. Årshjulet skal bidrage til at sikre en proces for løbende opfølgning og vurdering af de enkelte indsatsaktiviteters effekt og produktivitet med henblik på at give SKAT mulighed for at justere i projektporteføljen i løbet af året, hvis det vurderes nødvendigt. Et sådan værktøj vil være med til at sikre, at SKAT i endnu højere grad end i dag bliver i stand til at identificere de indsatsaktiviteter, som giver den største skattegabeseffekt og sikre, at disse projekter er tilstrækkeligt velbeskrevne til, at der kan foretages opfølgning i forhold til produktion og resultatskabelse i projekterne.

### **Virksomhedernes oplevede opdagelsesrisiko er faldet markant**

Jeg deler Rigsrevisionens opfattelse af, at den oplevede opdagelsesrisiko er vigtig i forhold til at påvirke virksomhedernes adfærd. SKATs generelle synlighed og ikke mindst synlighedsniveauet af en risiko for at blive opdaget er da også fokusområder ved planlægningen af SKATs kontrolaktiviteter.

Det skal bemærkes, at den oplevede opdagelsesrisiko måles som led i målingen til finanslovens mål for virksomhedernes tilfredshed. Det er vigtigt at gøre sig klart, at denne måling påvirkes af en lang række faktorer, herunder vinklen på den eksponering, som SKAT samlet set opnår i medierne. Det er derfor heller ikke muligt at nedbryde en sådan overordnet generel måling og isolere effekten i forhold til SKATs enkelte kontroller, vejledning og øvrige aktiviteter.

SKAT har netop igangsat et projekt, som har til formål at måle, hvordan formidling af information om SKATs kontrolaktiviteter til to afgrænsede grupper af virksomheder påvirker den oplevede opdagelsesrisiko. Projektet skal give ny viden om mulighederne for målrettet at påvirke den oplevede opdagelsesrisiko.

I forhold til nogle målgrupper er synlig kontrol en høj prioritet, fordi SKATs tilstedeværelse kan være nødvendig for at fastholde en oplevelse af opdagelsesrisiko for

dem, der måtte have incitament til at omgå reglerne. Borgere og virksomheder i andre målgrupper er i højere grad selv i stand til at tage deres del af ansvaret for, at skatten er korrekt, og her handler det ofte om at identificere udbredte misforståelser eller finde løsninger, der kan forhindre fejlene fremover.

I Danmark spiller mange virksomheder og organisationer allerede en aktiv rolle i at skabe ordnede forhold i de enkelte brancher. Det vil SKAT meget gerne understøtte. Derfor prioriteres samarbejdet med erhvervslivet og andre myndigheder højt. Fra 2016 er målet at opbygge flere systematiske partnerskaber med blandt andet relevante myndigheder og erhvervs- og brancheorganisationer, der giver værdi for begge parter. Det gælder fx i indsatsen mod svindel, hvor erhvervsliv og myndigheder har fælles interesser og udfordringer.

### **Øget fokus på risikoen for at blive udtaget til kontrol**

Rigsrevisionen påpeger, at SKAT ud over omkostningseffektivitet i højere grad bør inddrage opdagelsesrisikoen i planlægning af kontrolindsatsen. Jeg kan oplyse, at ca. 15 pct. af de ressourcer, der i 2014 og 2015 var planlagt anvendt på kontrolaktiviteter i de tre segmenter, som Rigsrevisionens undersøgelse omfatter, er medgået til kontrol af tilfældigt udvalgte stikprøver blandt alle virksomhederne. Tidsanvendelsen og de provenumæssige resultater af disse kontroller er veldokumenterede, da kontrollerne har dannet udgangspunkt for SKATs complianceundersøgelse.

SKAT har oplyst mig, at den anvendte kontrolform er omkostningstung, da kontrollen ikke kan rettes mod en på forhånd afgrænset problemstilling. Den fejlprocent, der er fundet i complianceundersøgelserne, tager således udgangspunkt i en fuldstændig kontrol af virksomhedens selvangivelse, momsangivelser og regnskab.

Jeg anser det som væsentligt for virksomhedernes vilje til at efterleve reglerne, at skattekontrollen opleves rimelig og retfærdig, og at kontrollen synligt rettes mod de borgere og virksomheder, der begår væsentlige fejl. Jeg ser det derfor ikke som et mål for SKAT at skabe en vilkårlig kontrolrisiko, men derimod målrettet sikre en reel opdagelsesrisiko i de tilfælde, hvor der begås væsentlige fejl.

Jeg kan henvise til, at der i 2016 sættes yderligere fokus på indsatsen mod egentlig svig og svindel. SKATs kontrolarbejde bygger i stigende grad på opsamlede data, systematiseret viden, automatiske alarmer og evidensbaseret udvælgelse af de forhold, SKAT kontrollerer. På den måde øger SKAT træfprocenten i de konkrete kontrolprojekter og finder flere fejl med de samme ressourcer. Samtidig undgår SKAT at ulejlige borgere og virksomheder, der ikke har lavet fejl.

### **Varig effekt af kontrolindsatsen på skattegab og virksomhedernes regelefterlevelse**

Rigsrevisionen finder, at SKAT bør opgøre provenuet, dvs. opgøre, hvad hvert projekt har genereret til statskassen, som led i opfølgningen på alle afsluttede projekter for at kunne opgøre omkostningseffektiviteten.

Rigsrevisionen har vurderet effekten af SKATs kontrolaktiviteter med udgangspunkt i seks evalueringsrapporter fra afsluttede indsatsprojekter. Det er min vurdering, at disse slutevalueringer ikke tilstrækkeligt belyser effekten af de gennemførte aktiviteter. Jeg kan oplyse, at SKAT på kort sigt vil sikre en øget kvalitetssikring af fremtidige slutevalueringer og samtidig sikre, at den kortsigtede provenueeffekt opgøres som led i evalueringen.

På lidt længere sigt er der imidlertid behov for at udvikle en ny evalueringsmodel og evalueringspraksis. Som nævnt foreligger der fra turnusanalysen oplæg til udvikling af tiltag, der vil styrke SKATs viden om effekten af forskellige tilgange og styrke det empiriske fundament under den nye prioriteringsmodel. Prioriteringsmodellen skal på sigt gøre SKAT bedre i stand til at inddrage parametre omkring direkte effekt, fremadrettet effekt, varighed og lønomkostninger i prioriteringen. Modellen vil således understøtte, at der udvælges og prioriteres de indsatsaktiviteter, der mest omkostningseffektivt leder til effekt på skattegabet.

Strukturelle tiltag vil i højere grad end kontrolindsatsen kunne føre til varig effekt på skattegabet. Strukturelle tiltag kan fx omfatte nye systemløsninger, ændringer af vejledninger og ændringer af lovgivning. Jeg har allerede i det forudgående nævnt eksempler på tiltag, der forbedrer de rammer, som skatteyderne skal udføre deres skatte- og afgiftsmæssige pligter indenfor. Gennemførelsen af strukturelle løsninger vurderes at indeholde et stort potentiale.

Som det er omtalt i Rigsrevisionens beretning, arbejdes der allerede målrettet med at identificere muligheder for nye tiltag. Dette arbejde forventes intensiveret og yderligere struktureret. Fra turnusanalysen foreligger der et forslag om etablering af en ny tværgående proces, som omfatter idéudvikling og beslutningsmodning omkring strukturelle løsninger.

Afslutningsvist vil jeg gerne understrege, at det målbillede, der oven for er tegnet for SKATs kontrolindsats, er meget ambitiøst set i relation til, hvordan andre lande griber opgaven an. Det vil desværre tage tid at implementere, idet der skal udvikles og idriftsættes helt nye måder at arbejde med kontrolindsatsen på. Ikke desto mindre er jeg naturligvis enig med Statsrevisorerne i, at det er rigtigt at have et ambitiøst målbillede for SKATs kontrolindsats.

Kopi af denne redegørelse er sendt til Rigsrevisor.

Med venlig hilsen

Karsten Lauritzen

