



Notat til Statsrevisorerne om
beretning om ToldSkats indsats
mod sort økonomi

September
2009

revision
revision

revision

Opfølgning i sagen om ToldSkats indsats mod sort økonomi (beretning nr. 2/05)

2. september 2009

RN A310/09

I. Indledning

1. Jeg oplyste i mit notat til Statsrevisorerne af 2. marts 2006, at jeg fortsat ville følge sagen om ToldSkats indsats mod sort økonomi og orientere Statsrevisorerne om sagen.

Jeg ville konkret orientere om følgende forhold:

- grundlaget for at evaluere SKATs indsats mod sort økonomi
- strategier for indsatsen mod sort økonomi
- SKATs kontrolplaner og risikovurderinger
- samlingen af SKATs kontrolbeføjelser i én lov
- opfølgningen på den gennemførte kontrol
- sagsbehandlingstiden i ansvarssager og samarbejdet mellem SKAT og politiet.

2. Rigsrevisionens opfølgning er baseret på møder med Skatteministeriets departement og SKAT samt på en gennemgang af skriftlige redegørelser og andet materiale fremsendt af ministeriet og SKAT.

II. Grundlaget for at evaluere indsatsen mod sort økonomi

3. Det fremgik af beretningen om ToldSkats indsats mod sort økonomi, jf. beretningens pkt. 5, at ToldSkat ikke havde fulgt god praksis, idet der ikke var etableret et grundlag for at evaluere indsatsen mod sort økonomi.

Det fremgik af skatteministerens redegørelse til Statsrevisorerne af 10. februar 2006, at SKAT ville belyse omfanget af underdeklarationen i 2 målrettede undersøgelser med det formål at fastsætte sigtelinjer for nedbringelse af den sorte økonomi i Danmark.

4. SKAT har oplyst, at de 2 undersøgelser er gennemført. Undersøgelserne bestod dels af en opgørelse af det sorte arbejdes omfang i 2001 og 2005 udarbejdet af Rockwool Fondens Forskningsenhed, dels af en omfattende stikprøvekontrol af underdeklarationen i Danmark foretaget af SKAT.

5. Rockwool Fondens Forskningsenheds undersøgelse fra april 2006 viste bl.a., at det sorte arbejde i 2005 udgjorde 46 mia. kr., svarende til ca. 3 % af BNP. Undersøgelsen omfattede ikke skattesnyd, som udgør det andet element i den sorte økonomi.

6. SKAT gennemførte i 2008 en stikprøvekontrol af i alt ca. 27.000 selvangivelser og momsangivelser fra lønmodtagere, selskaber og selvstændigt erhvervsdrivende. Stikprøvekontrollen skulle tegne et danmarkskort over underdeklarationen, og resultaterne forelå medio 2009. Undersøgelsen omfattede skattesnyd og til dels også sort arbejde, som kan afdæk-

Sort økonomi

Sort økonomi omfatter især sort arbejde og sort vare- og tjenestehandel, hvor både køber og sælger opnår en økonomisk fordel som følge af, at der ikke betales skatter og afgifter. Prisen er derfor lavere end den normale markedspris.

Sort økonomi omfatter desuden skattesnyd, hvor kun sælger opnår en fordel, idet handlen ikke angives over for skattemyndighederne.

kes i forbindelse med SKATs kontroller i registrerede virksomheder. Undersøgelsen kan dog ikke bidrage til at vurdere omfanget af sort arbejde i ikke-registrerede virksomheder, fx sort arbejde udført i private hjem af ikke-registrerede virksomheder.

7. Skatteministeriet har oplyst, at det fortsat er hensigten at opstille sigtelinjer for nedbringelse af den sorte økonomi, og at et samlet estimat vil blive udarbejdet med udgangspunkt i de 2 ovennævnte målinger samt i den måling af danskernes underdeklaration af personlig indkomst – skattegabet – som indgår i finanslovens målsætninger for SKAT. På baggrund af dette estimat kan der opstilles langsigtede sigtelinjer for nedbringelsen af den sorte økonomi.

8. Jeg finder det tilfredsstillende, at Skatteministeriet vil opstille sigtelinjer for nedbringelsen af den sorte økonomi.

III. Strategier for indsatsen mod sort økonomi

9. Det fremgik af beretningens pkt. 7, at ToldSkats strategier indtil 2004 primært havde fokus på kontrol som virkemiddel i indsatsen mod sort økonomi og kun i mindre grad havde prioriteret en forebyggende indsats.

10. Skatteministeriet har oplyst, at SKAT med indsatsplanen fra 2007 har udmøntet indsatsstrategien, som er SKATs strategi for opkrævning af skatter. Indsatsplanen skelner mellem 2 typer af indsætter. I relation til økonomisk kriminalitet og store selskaber anvender SKAT fortsat kontrol, mens man kombinerer service med kontrol på de øvrige aktivitetsområder. Indsatsen mod sort arbejde finder desuden sted i den såkaldte Fairplay-indsats, som er en særlig indsats mod sort arbejde med fokus på bestemte brancher. Fairplay omfatter både kontrolaktioner og holdningsbearbejdelse. Kontrolaktionerne udføres i tæt samarbejde med andre myndigheder. SKATs informationskampagner, som bl.a. føres i landsdækkende og lokale medier, skal gennem en forebyggende indsats påvirke skatteydernes holdning til sort arbejde.

11. Prioriteringen af indsatsen mod sort økonomi og SKATs øvrige indsatsområder sker i en årlig prioriteringsproces, hvor SKATs landsdækkende enheder og de 6 skatteregioner indsender forslag til indsatsområder. De indsendte forslag prioriteres herefter samlet og systematisk ud fra væsentlighed og med udgangspunkt i eventuelle barrierer for indsatsen. Desuden gennemfører SKAT løbende analyser af skatteyderadfærden. Disse analyser indgår også som input i prioriteringsprocessen.

Indsatsplanen for 2009 indeholder flere lokale og landsdækkende projekter vedrørende sort økonomi. Prioriteringen af indsatsen mod sort økonomi fremgår dermed klart af indsatsplanen.

12. Jeg finder det tilfredsstillende, at SKAT i dag inddrager andre virkemidler end kontrol i sin indsats mod sort økonomi. Jeg finder det ligeledes tilfredsstillende, at prioriteringen af indsatsen mod sort økonomi tydeligt fremgår af SKATs årlige indsatsplaner.

IV. Kontrolplaner og risikovurderinger

13. Det fremgik af beretningens pkt. 9, at ToldSkats kontrolplaner og risikovurderinger fra 2004 fulgte god praksis. Rigsrevisionen vurderede dog, at den praktiske anvendelse heraf kunne forbedres, bl.a. ved hjælp af brancheanalyser.

14. Brancheanalyser indgår i dag i SKATs planlægning og risikovurdering i 3 forskellige sammenhænge. Dels i forbindelse med en årlig maskinel segmentering af alle danske virksomheder registreret i Det Centrale Virksomhedsregister, dels i forbindelse med SKATs stikprøveundersøgelse, jf. pkt. 6. De 2 undersøgelser resulterer i analyser af de danske virksomheders regelefterlevelse. Disse analyser kan sammenlignes og indgår ifølge SKAT

som et naturligt input i den årlige prioriteringsproces, jf. pkt. 11. SKAT anvender tillige brancheanalyser i forbindelse med den overordnede risikovurdering og de årlige indsatsplaner.

Endelig har SKAT videreført sine Fairplay-initiativer, som har et specifikt fokus på brancher med høj risiko for sorte økonomiske aktiviteter, jf. pkt. 10.

15. Jeg finder det tilfredsstillende, at brancheanalyser indgår i SKATs planlægning og risikovurderinger.

V. Samlingen af SKATs kontrolbeføjelser i én lov

16. Det fremgik af beretningens pkt. 11, at ToldSkats kontrolbeføjelser var indeholdt i ca. 50 forskellige love. Rigsrevisionen vurderede derfor, at det burde overvejes at samle disse kontrolbeføjelser i én lov.

17. Skatteministeriet har oplyst, at der for tiden gennemføres et koncernprojekt om én samlet skatteforvaltningslov. Et delprojekt under dette koncernprojekt handler om muligheden for at samle alle skatteområdets kontrolbestemmelser i én lov. Skatteministeriet har oplyst, at koncernprojektets delprojekter er afsluttede. Resultaterne af delprojekterne skal nu samles, hvorefter ministeriets arbejde med at udforme et lovforslag kan begynde.

18. Jeg konstaterer, at Skatteministeriet arbejder på at samle skatteområdets kontrolbeføjelser mv. i én samlet lov. Dette finder jeg tilfredsstillende.

VI. Opfølgning på kontrollen

19. Det fremgik af beretningens pkt. 13-14, at ToldSkat ikke i tilstrækkelig grad havde fulgt op på resultaterne og effekterne af kontrollen, og at man ikke kunne opgøre resurseforbruget for de gennemførte aktioner rettet mod sort økonomi.

20. SKAT foretager fra 2007 tidsregistrering vedrørende alle indsatser, herunder også indsatsen mod sort økonomi.

21. SKAT har arbejdet med at udvikle effektmålinger som led i indsatsstrategien. Det er i dag et krav, at der foretages effektmålinger af alle SKATs landsdækkende indsatsprojekter. I de lokale indsatsprojekter er det på grund af projekternes begrænsede rækkevidde i mange tilfælde ikke muligt at foretage effektmålinger. For disse projekter er det i stedet et krav, at der opstilles succeskriterier og gennemføres før- og eftermålinger. For så vidt angår Fairplay-indsatsen har ministeriet oplyst, at det kan være vanskeligt at foretage egentlige effektmålinger i forbindelse med den udgående kontrol. Der er dog gennemført målinger af effekten af de landsdækkende informationskampagner.

22. Jeg finder det tilfredsstillende, at SKAT fra 2007 registrerer resurseforbruget vedrørende indsatsen mod sort økonomi. Jeg finder ligeledes SKATs arbejde med at tilvejebringe viden om effekterne af indsatsen tilfredsstillende.

VII. Sagsbehandlingstiden i ansvarssager og samarbejdet mellem SKAT og politiet

23. Statsrevisorerne kritiserede i deres bemærkninger til beretningen, at sagsbehandling, efterforskning og opfølgning vedrørende SKATs kontrolaktioner og den efterfølgende sagsbehandling i visse tilfælde tog så lang tid, at der på grund af forældelse ikke kunne rejses tiltale. Rigsrevisionen fandt endvidere, jf. beretningens pkt. 13-14, at der var behov for et mere formaliseret samarbejde mellem skattemyndigheder, politi og andre myndigheder med henblik på at effektivisere indsatsen mod sort økonomi.

Samarbejdet vedrører bl.a. ansvarssager, som er sager, der efterforskes for at vurdere, om der kan gøres et strafferetligt ansvar gældende. Dette kan fx være tilfældet, hvis en borger

eller virksomhed ikke har selvangivet indtægter mv. korrekt og dermed har betalt for lidt i skat.

24. SKAT har oplyst, at man i juni 2007 har iværksat et projekt, som skal forenkle sagsbehandlingen og dermed nedbringe sagsbehandlingstiden i ansvarssager. Projektet skal gøre SKAT i stand til at håndtere flere ansvarssager med uændrede resurser. Der er endvidere opstillet frister for sagsbehandlingstid i ansvarssager. Der er indgået samarbejdsaftaler mellem politikredsene og skatteregionerne, som skal styrke samarbejdet, herunder i ansvarssagerne. Aftalerne indebærer bl.a., at der oprettes samarbejdsfora på direktør-, chef- og øvrige lederniveauer, som skal sikre et koordineret samarbejde og tilførsel af de nødvendige resurser. Der vil blive indgået aftaler i alle skatteregioner og politikredse.

25. I beretningen er told- og skatteområdernes sagsbehandlingstid i ansvarssager opgjort, jf. pkt. 93. SKAT har oplyst, at det ikke er muligt at opgøre sagsbehandlingstiden, så den kan sammenlignes med beretningens opgørelse. Det skyldes, at tabellens opgørelse primært omfatter ansvarssager oversendt til politiet fra de kommunale skatteforvaltninger. Derimod indgår Told- og Skattestyrelsens ansvarssager ikke i tabellen, fordi styrelsen ikke havde oplysninger om sagsbehandlingstiden for alle sine ansvarssager på opgørelsestidspunktet, jf. noten til tabel 3. Efter fusionen mellem ToldSkat og de kommunale skatteforvaltninger opgør SKAT sagsbehandlingstiden i alle ansvarssager. På grund af denne forskel i datagrundlaget er det ikke muligt at foretage en direkte sammenligning af sagsbehandlingstiden før og efter fusionen. Dermed er det heller ikke muligt at vurdere, om SKATs sagsbehandlingstid i ansvarssager er reduceret eller forøget efter fusionen.

26. Desuden gør beretningen rede for udfaldet af SKATs ansvarssager oversendt til politiet i perioden 2000-2004, jf. pkt. 97. Rigsadvokaten har dog oplyst, at det ikke umiddelbart er muligt at udarbejde en tilsvarende opgørelse for perioden frem til i dag. Det skyldes, at politiet ikke kan udsøge sager anmeldt af SKAT i deres it-systemer, da der ikke er en særlig kode for sager anmeldt af SKAT eller andre myndigheder. Politiet kan således kun gøre status over de oversendte ansvarssager, hvis SKAT udarbejder en komplet liste over alle sagerne med angivelse af politijournalnummeret for hver enkelt sag. Herefter kan politikredsene så manuelt finde de enkelte sager og oplyse om deres status. Rigsadvokaten vurderer, at en sådan opgørelse vil være meget tids- og resursekrævende for politiet.

27. Det har ikke været muligt at fremskaffe oplysninger om udviklingen i sagsbehandlingstiden vedrørende ansvarssager eller om udfaldet af politiets behandling af disse sager. Endvidere har både SKAT og politiet efter beretningens afgivelse gennemgået meget omfattende organisationsændringer, som bl.a. har betydning for de 2 myndigheders opgaveløsning vedrørende økonomisk kriminalitet.

Jeg finder det imidlertid tilfredsstillende, at SKAT har iværksat et projekt, som skal forkorte sagsbehandlingstiden i ansvarssager. Ligeledes finder jeg det tilfredsstillende, at der er indgået lokale samarbejdsaftaler mellem SKAT og politiet, som bl.a. omfatter ansvarssager om sort økonomi.

VIII. Afslutning

28. Det er min samlede vurdering, at SKAT har arbejdet tilfredsstillende med at inddrage andre virkemidler end kontrol i indsatsen mod sort økonomi. Ligeledes finder jeg det tilfredsstillende, at SKAT i dag prioriterer indsatsen mod sort økonomi i de årlige indsatsplaner og kan opgøre sit resurseforbrug vedrørende indsatsen. Endelig finder jeg det tilfredsstillende, at SKAT arbejder med at tilvejebringe viden om effekten af indsatsen, og at Skatteministeriet fortsat arbejder for at samle skatteområdets kontrolbeføjelser i én lov.

29. Jeg finder det også tilfredsstillende, at Skatteministeriet vil opstille sigtelinjer for nedbringelsen af den sorte økonomi.

30. Jeg finder det tilfredsstillende, at der er indgået lokale samarbejdsaftaler mellem SKAT og politiet, og at SKAT har iværksat initiativer, der skal forkorte sagsbehandlingstiden i straffesager.

Jeg betragter hermed denne sag som afsluttet.

Henrik Otbo
