



Notat til Statsrevisorerne om
beretning om SKATs indsatsstrategi (II)

Juni
2014

revision
revision

revision

Opfølgning i sagen om SKATs indsatsstrategi (II) (beretning nr. 13/2010)

27. maj 2014

RN 1407/14

1. Rigsrevisionen følger i dette notat op på sagen om SKATs indsatsstrategi (II), som blev indledt med en beretning i 2011.

KONKLUSION

Rigsrevisionens opfølgning på beretningen fra 2011 om SKATs indsatsstrategi viser, at SKAT på nuværende tidspunkt – godt 6 år efter strategiskiftet i 2007 – endnu ikke fuldt ud har fået rettet op på alle de forhold, som gav anledning til kritik i beretningen. SKAT har dog gennemført en række initiativer, der adresserer de spørgsmål, beretningen rejste.

Beretningen viste, at andelen af virksomheder, der ikke fulgte skattereglerne, havde været høj og stigende siden strategiskiftet. Opfølgningen viser, at den negative udvikling på virksomhedsområdet endnu ikke er blevet vendt. Endvidere er skattegabets ikke færdigudviklet, så det dækker alle skatter og afgifter, ligesom SKATs styringsmodel endnu ikke er implementeret.

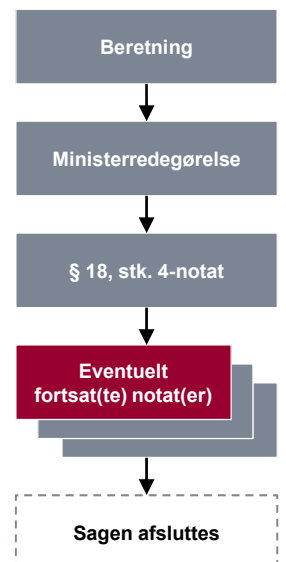
SKAT har dog fremhævet, at SKAT i 2011, 2012 og 2013 har overholdt finanslovens skattegabsmål, som udgør SKATs overordnede mål i forhold til, om borgere og virksomheder overholder skattereglerne.

Rigsrevisionen vurderer på denne baggrund, at beretningssagen ikke kan afsluttes på nuværende tidspunkt, da SKATs initiativer endnu ikke har indfriet alle de forhold, som blev påpeget i beretningen.

Rigsrevisionen baserer sin konklusion på følgende:

- SKATs seneste compliancemåling fra 2013, som vedrører skatteåret 2010, viser, at SKAT ikke har formået at vende den negative udvikling i virksomhedernes regeloverlevelse.
- SKAT har videreudviklet og nedbrudt finanslovens skattegab, så det er mere styringsegnet. Finanslovens skattegabsmål udelader dog fortsat væsentlige områder som sort arbejde, punktafgifter, told og virksomheder med mere end 250 ansatte.

Sagsforløb for en større undersøgelse



Du kan læse mere om forløbet og de enkelte step på www.rigsrevisionen.dk

- SKAT har i 2013 besluttet at udvikle en ny styringsmodel, som implementeres i løbet af 2014 som erstatning for den hidtidige model, som SKAT ikke fik færdigimplementeret.
- SKAT arbejder endvidere med en segmentstrategi, som indebærer, at SKAT vil opgøre skattegabet vedrørende samtlige skatter og afgifter og indføre strategier for alle grupper af skatteydere inden udgangen af 2016.
- SKAT er gået bort fra med- og modspillertilgangen, sådan som opdelingen af skatteydere oprindeligt blev introduceret med iværksættelsen af indsatsstrategien i 2007. Den ændrede tilgang skyldes, at SKAT har erfaret, at indsatsstrategien ikke er særlig anvendelig i sin oprindelige form, og SKAT opgør derfor ikke antallet af projekter, der er rettet mod henholdsvis med- og modspillere. SKAT opgør heller ikke resultaterne af indsatsprojekterne, fx ved opgørelse af kontrolprovenuet.

Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om:

- udviklingen i regelefterlevelsen på borger- og virksomhedsområdet i forbindelse med offentliggørelsen af den næste compliancemåling i 2015
- SKATs videre arbejde med at udvikle skattegabsmål, herunder også segmentstrategien, og med at implementere den nye styringsmodel
- hvordan SKAT udvælger og opgør resultaterne af indsatsprojekterne.

I. Baggrund

2. Rigsrevisionen afgav i september 2011 en beretning om SKATs indsatsstrategi (II). Beretningen handlede om SKATs strategi for at øge skatteydernes regelefterlevelse – kaldet indsatsstrategien. Indsatsstrategien, som SKAT iværksatte i 2007, dækker alle SKATs kontrol- og vejledningsaktiviteter over for skatteyderne. Strategien udmøntes én gang årligt i den såkaldte indsatsplan. I planen udpeger SKAT med afsæt i en samlet risikovurdering de indsatsprojekter, SKAT skal gennemføre i det kommende år. Med indsatsstrategien ændrede SKAT desuden indsatsen fra primært at være baseret på kontrol til at være baseret på et samspil mellem på den ene side service og vejledning og på den anden side kontrol. Konkret ville SKAT i højere grad målrette valget af indsatsformer i forhold til de enkelte grupper af skatteydere og årsagen til den manglende regelefterlevelse. Det skete bl.a. ved at inddele skatteyderne i med- og modspillere. Medspillere skulle ifølge indsatsstrategien i højere grad mødes med vejledning og service, mens SKAT ville anvende en kontroltilgang over for modspillerne, som er de skatteydere, der bevidst ønsker at omgå skattereglerne. På denne måde skulle SKAT finde den rette balance mellem kontrol og vejledning i sin indsats over for forskellige målgrupper.

3. Formålet med beretningen var at undersøge, om SKATs indsatsstrategi levede op til formålet om at øge skatteydernes regelefterlevelse, herunder om SKATs nye indsatsstrategi samlet set havde givet de forventede resultater, og om SKAT havde udmøntet indsatsstrategien i indsatsprojekter, der havde ført til øget regelefterlevelse. Beretningen viste, at SKAT havde opnået gode resultater på borgerområdet. På virksomhedsområdet havde resultaterne imidlertid ikke været tilfredsstillende, idet andelen af virksomheder, der begik fejl, var høj og stigende. Endvidere havde SKAT endnu ikke færdigudviklet skattegabet og opstillet styringsegnete delmål, ligesom SKAT burde have forbedret arbejdet med at anvende de rette virkemidler over for målgrupperne i indsatsprojekterne.

4. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, konstaterede de med tilfredshed, at indsatsstrategien havde haft positiv effekt på borgernes efterlevelse af reglerne (compliance). De fandt det dog samtidig utilfredsstillende, at andelen af virksomheder, der begik fejl, var høj og stigende – fra 42 % i 2006 til 52 % i 2008. Statsrevisorerne fandt det desuden kritisabelt, at SKAT ikke i tilstrækkelig grad havde gjort det vanskeligere for de virksomheder, der bevidst ønskede at snyde. Statsrevisorerne fandt det også utilfredsstillende, at SKAT på nogle områder havde fejlvurderet sammensætningen af med- og modspillere og havde anvendt de forkerte virkemidler over for målgrupperne, samt at SKAT 4 år efter strategiskiftet endnu ikke havde færdigudviklet det overordnede mål for skattegabet. Skattegabet er forskellen på de skatter og afgifter, der burde være betalt, hvis alle skatteydere fulgte de gældende regler, og de faktisk betalte skatter og afgifter. Endelig konstaterede Statsrevisorerne, at SKAT fortsat havde en væsentlig opgave med strategiskiftet, idet SKAT havde anerkendt behovet for at forbedre indsatsstrategien, målstyringen og styringsværdien af skattegabsmålet.

5. Som svar på beretningen afgav skatteministeren en redegørelse til Statsrevisorerne i januar 2012. Heri beklagede ministeren den negative udvikling på virksomhedsområdet. Som en konsekvens heraf havde SKAT iværksat en handleplan bestående af forskellige initiativer, som tilsammen skulle bidrage til at rette op på virksomhedernes manglende overholdelse af skattereglerne. Handleplanens initiativer var bl.a. følgende:

- at styrke SKATs indsats og øge indsatsens synlighed
- at påvirke love og systemer, hvor SKAT via lov- og systemændringer kunne begrænse mulighederne for snyd og fejl
- at opbygge partnerskaber med brancheorganisationer, revisorer, rådgivningsvirksomheder og virksomhedsledere
- at indsamle og udnytte viden om skatteyderadfærd
- at indføre et samlet målehierarki og nedbryde skattegabet.

Også på borgerområdet varslede ministeren, at der ville blive iværksat konkrete initiativer. Endvidere havde SKAT igangsat et arbejde med at forbedre målstyringen ved at nedbryde og udvikle skattegabsmålet i delmål. Endelig ville SKAT gennemføre pilotprojekter med dybere analyser for at sikre den rette balance mellem vejledning og kontrol inden igangsættelsen af landsdækkende projekter.

6. På baggrund af ministerredegørelsen afgav Rigsrevisionen i januar 2012 et notat i henhold til rigsrevisorlovens § 18, stk. 4, hvori Rigsrevisionens planer for den videre opfølgning på beretningen fremgik. Notatet findes i Endelig betænkning over statsregnskabet for 2010. Det fremgik af notatet, at Rigsrevisionen ville følge udviklingen på følgende områder:

- udviklingen i regelefterlevelsen på borger- og virksomhedsområdet i forbindelse med offentliggørelsen af compliancemålingen i 2013
- SKATs videre arbejde med at udvikle skattegabsmålet og nedbrydningen i mere dækkende og styringsrelevante mål
- SKATs erfaringer med at sikre den rette balance mellem vejledning og kontrol i indsatsprojekterne og resultaterne af de landsdækkende projekter.

7. Rigsrevisionen redegør i dette notat for resultaterne af opfølgningen.

Hele sagen og dens dokumenter kan følges på www.rigsrevisionen.dk og på www.ft.dk/Statsrevisorerne.

II. Skatteministeriets initiativer

8. Rigsrevisionen gennemgår herunder Skatteministeriets initiativer i forhold til de udestående punkter i beretningssagen. Gennemgangen er baseret på en gennemgang af dokumenter udarbejdet af SKAT samt på møder og brevveksling med SKAT.

Udviklingen i regelefterlevelsen på borger- og virksomhedsområdet i forbindelse med offentliggørelsen af compliancemålingen i 2013

SKATs arbejde med handleplanen

9. SKAT iværksatte som en konsekvens af Rigsrevisionens beretning en handleplan, der skulle bidrage til at rette op på virksomheders regelefterlevelse på skatteområdet.

SKAT har i 2011 og 2012 iværksat en bred vifte af initiativer, som fremadrettet skal sikre flere korrekte indberetninger og mindre snyd. SKAT har taget initiativer vedrørende de punkter i handleplanen, som er nævnt i pkt. 5. Overordnet arbejder SKAT med synlighed ved at offentliggøre SKATs produktionsplaner og resultaterne af SKATs kontrolindsats. SKAT ønsker desuden at øge sin tilstedeværelse i virksomhederne, så kontrollen af virksomhederne i større omfang tager udgangspunkt i egentlige besøg. For gruppen af de mindste virksomheder er der ifølge SKAT den særlige udfordring, at det er dyrt at kontrollere virksomhederne enkeltvis i forhold til det skattegab, der kan hentes hjem. SKAT har derfor et stigende fokus på at udvikle nye indsatsstier og at anvende mange forskellige kontrolværktøjer for at sikre en omkostningseffektiv indsats. SKAT samarbejder desuden med andre myndigheder (bl.a. politiet, Arbejdstilsynet og Fødevarestyrelsen). Endvidere arbejder SKAT med langsigtede løsninger på problemer, som afdækkes i forbindelse med, at SKAT gennemfører sine indsatsprojekter. Disse løsninger kan fx bestå i lovændringer, digitalisering, procesændringer og øget anvendelse af indberetninger fra tredjepart (fx bank eller arbejdsgiver) i stedet for oplysninger, som borgere og virksomheder selv angiver i deres selvangivelser. SKAT samarbejder desuden med brancheorganisationer som fx "FSR – danske revisorer" om at øge virksomhedernes overholdelse af skattereglerne.

10. Rigsrevisionen finder det positivt, at SKAT har gennemført en række initiativer for at forbedre virksomhedernes og borgerenes overholdelse af skattereglerne. Lovændringer og lukning af felter på selvangivelsen har således ifølge SKAT vist sig at være meget effektive i forhold til at begrænse fejl og decideret snyd i selvangivelserne. Effekten af en del af disse initiativer vil dog først vise sig på længere sigt.

Udviklingen i regelefterlevelsen på borger- og virksomhedsområdet

11. Beretningen viste, at borgernes efterlevelse af skattereglerne (compliance) blev forbedret i 2008 i forhold til 2006, mens regelefterlevelsen på virksomhedsområdet var blevet dårligere i forhold til 2006. Beretningen viste samtidig, at SKAT i perioden 2007-2011 ikke havde opfyldt målet på finansloven vedrørende skattegab.

Statsrevisorerne konstaterede i bemærkningerne til beretningen med tilfredshed, at indsatsstrategien havde haft positiv effekt på borgernes efterlevelse af skattereglerne. Samtidig fandt Statsrevisorerne det dog utilfredsstillende, at andelen af virksomheder, der begik fejl, var høj og stigende – fra 42 % i 2006 til 52 % i 2008.

12. SKAT har gennemført nye compliancemålinger af borgernes og virksomhedernes regelefterlevelse for indkomståret 2010. Resultatet af målingerne blev offentliggjort den 20. december 2013 i 2 rapporter om henholdsvis borgernes og virksomhedernes efterlevelse af skattereglerne.

Rigsrevisionens beretning er fra september 2011 og er derfor afgivet på et tidspunkt, hvor compliancemålingen for indkomståret 2010 endnu ikke var afsluttet. Beretningen og ministeriets opfølgning herpå har således ikke haft indflydelse på resultatet af målingen. Resultatet af compliancemålingen er imidlertid interessant for en vurdering af, hvordan udviklingen i regelefterlevelsen har været i forhold til målingen i 2008.

I tabel 1 er vist resultaterne fra de seneste 3 målinger på borger- og virksomhedsområdet.

Tabel 1. Regelefterlevelsen på borger- og virksomhedsområdet

	Borgere			Virksomheder med op til 250 ansatte		
	2006	2008	2010	2006	2008	2010
Compliancegrad	5,75	5,82	5,79	4,55	4,13	4,05
Fejlprocent	8 %	6 %	7 %	42 %	52 %	54 %
Andel modspillere	0,9 %	0,4 %	0,2 %	7 %	10 %	10 %
Skattegab (mia. kr.)	1,6	1,1	1,2	5,8	8,4	8,3
Momsgab (mia. kr.)	-	-	-	2,1	3,2	2,7

Note: Compliancegrad måles på en skala, der går fra 0 til 6, hvor ratingen 0-2 gives til modspillere og ratingen 4-6 til medspillere. Får man ratingen 3, betegnes man af SKAT som "stregspiller". Fejlprocenten er udtryk for andelen af selvangivelser med fejl i. Fejlprocenten indeholder både fejl i skatteydernes favør og i SKATs favør. Andelen af modspillere viser, hvor stor en andel af borgere der bevidst snyder og derfor er blevet placeret mellem 0 og 2 på complianceskalaen. Skattegabets størrelse er forskellen i skatteværdien af, hvad skatteyderne rent faktisk selvangiver, og hvad de burde have selvangivet, hvis reglerne var efterlevet fuldt ud. Momsgabet er tilsvarende forskellen i virksomhedernes momsangivelse og det beløb, som virksomhederne skulle have betalt, hvis momsreglerne var blevet efterlevet fuldt ud.

Kilde: SKAT.

Det fremgår af tabel 1, at borgernes regelefterlevelse fortsat var høj i 2010. Borgernes scorede 5,79 på en skala fra 0 til 6. Ifølge tabel 1 var det samtidig kun 0,2 % af borgerne, der var modspillere. Der var således sket en halvering i forhold til 2008-målingen, hvor andelen var 0,4 %. Tabellen viser dog, at borgernes fejlprocent steg fra 6 % til 7 %. Dette skyldtes, at borgerne lavede flere fejl i deres selvangivelser. Disse fejl vedrørte til gengæld mindre beløb, og borgernes samlede regelefterlevelse (compliancegrad) blev derfor kun forringet en smule fra 5,82 til 5,79 fra 2008 til 2010.

Det fremgår også af tabellen, at virksomhedernes regelefterlevelse (compliancegrad) ligeledes faldt en smule fra 2008 til 2010. Virksomhedernes fejlprocent steg samtidigt fra 52 % til 54 %, og andelen af modspillere var uændret høj.

Tabellen viser videre, at 7 % af virksomhederne i compliancemålingerne vedrørende 2006 blev kategoriseret som modspillere. I 2008 steg andelen til 10 %, og i 2010 var 10 % fortsat modspillere. Det kan oplyses, at andelen af virksomheder, som er kategoriseret som medspillere, tilsvarende faldt fra 2006 til 2010. I 2006 var andelen af medspillere godt 74 %. I 2008 var andelen faldet til 55 %, og i 2010 udgjorde medspillerne 51 %. Restgruppen består af "stregspillere". Stregspillere er virksomheder, som har brudt skattereglerne, men hvor det er vanskeligt for SKAT at afgøre, om der tale om bevidst snyd – altså modspilleradfærd – eller manglende kendskab til skattereglerne.

Endelig viser tabellen, at skattegabets størrelse for borgere steg fra 1,1 mia. kr. til 1,2 mia. kr. fra 2008 til 2010, mens virksomhedernes skattegab blev reduceret fra 8,4 mia. kr. til 8,3 mia. kr. Den største ændring i perioden vedrører momsgabet, der blev reduceret fra 3,2 mia. kr. til 2,7 mia. kr.

13. Det fremgår af SKATs 2 rapporter om henholdsvis virksomhedernes og borgernes regel efterlevelse for indkomståret 2010, at ændringerne fra 2008 til 2010 kun er signifikante, for så vidt angår compliancegraden. Dette gælder både for borgere og virksomheder. Med andre ord er hverken de påviste ændringer i borgeres og virksomheders fejlprocenter i årsopgørelserne, i andelen af modspillere eller ændringer i skatte- og momsgebyr signifikante. Resultaterne kan derfor også skyldes tilfældige udsving. Årsagen hertil er, at målingerne er baseret på en stikprøve udtaget i borgeres og virksomheders selvangivelser og momsangivelse. Dette medfører, at målingernes resultater er behæftet med en vis statistisk usikkerhed. De observerede ændringer fra 2008 til 2010 kan således skyldes målingernes iboende usikkerhed.

14. Complianceundersøgelserne viser således, at der kun er sket mindre ændringer i forhold til 2008-målingerne. SKAT har således ikke formået at vende udviklingen i forhold til 2008. Den stort set uændrede regel efterlevelse blandt borgere og virksomheder i perioden 2008-2010 skal dog ifølge SKAT ses i lyset af en udfordrende konjunkturudvikling, der i sig selv kan have presset skatteyderadfærden.

Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen i regel efterlevelsen på borger- og virksomhedsområdet i forbindelse med offentliggørelsen af den næste compliancemåling i 2015.

SKATs videre arbejde med at udvikle skattegebsmålet og nedbrydningen i mere dækkende og styringsrelevante mål

15. Beretningen viste, at finanslovens mål for skattegebet ikke omfattede alle skattearter, og at målet for skattegebet ikke var tilstrækkeligt styringseget. Opgørelsen af skattegebet var primært eget til at vise SKATs resultater i et længere perspektiv.

Statsrevisorerne bemærkede, at de fandt det utilfredsstillende, at SKAT 4 år efter strategiskiftet endnu ikke havde færdigudviklet det overordnede mål for skattegebet. De fandt skattegebsmålet mindre styringsrelevant, fordi det ikke dækkede alle skatter og ikke var nedbrudt i delmål.

Finanslovens skattegebsmål

16. Det fremgik af beretningen, at et nyt skattegebsmål indgik i regeringens finanslovsforslag for 2012, og at SKAT var i færd med at udvikle et nyt skattegebsmål, der kunne nedbrydes i produktionsmål relateret til SKATs daglige arbejde.

17. Skattegebet på finansloven omfatter fra 2012 både borgeres og virksomheders manglende skattebetaling og – for virksomhedernes vedkommende – den manglende momsbetaling. Desuden omfatter skattegebet nettoændringen i skatte- og afgiftsrestancerne, dvs. nye restancer fratrukket indbetalte, inddrevne og afskrevne restancer. Skattegebet på finansloven omfatter dog hverken told, punktafgifter eller store virksomheder med mere end 250 ansatte. Sort arbejde indgik tidligere delvist i finanslovens skattegebet, men SKAT har i forbindelse med det nye skattegebsmål valgt ikke at medtage sort arbejde på finanslovens skattegebsmål. Ifølge SKAT er det nye skattegebet mere styringseget end det hidtidige. Det skyldes, at skattegebet dels er baseret på stikprøvekontroller (compliancemålinger), dels på SKATs restancestatistik. Skattegebet kan således nedbrydes på de forskellige skattearter og er ifølge SKAT dermed mere velegnet til analyse- og styringsformål end det tidligere skattegebsmål på finansloven, som ikke kunne nedbrydes.

Tabel 2 viser de elementer, der indgår i det nedbrudte skattegab.

Tabel 2. De elementer, der indgår i det nedbrudte skattegab

Manglende indbetalte skatter vedrørende	Restancer vedrørende
Lønmodtagere	Personskatter
Selvstændigt erhvervsdrivende	Arbejdsmarkedsbidrag
Selskaber med op til 250 ansatte	Selskabsskat, fondsskat og udbytteskat
Moms	Moms og lønsumsafgift

Note: Fra 2012 må skattegabets højst udgøre 2,0 % af skattepotentialet. Skattepotentialet består af de frivilligt indbetalte skatter og afgifter tillagt restancer mv. Skattegabets beregnes som summen af de manglende indbetalte skatter og nettorestancetilgangen (dvs. forskellen mellem nye restancer og indbetalte restancer) i forhold til det samlede skattepotentiale.

Kilde: SKAT.

Tabel 2 viser, hvilke skattearter og restancekategorier der indgår i det nedbrudte skattegab. De enkelte personskatter kan nedbrydes yderligere i fx restskat, B-skat, acontoindbetalinger mv. SKAT kan i princippet følge udviklingen i de indbetalte skatter og i restancerne måned for måned.

18. SKAT har oplyst, at SKAT både i 2011, 2012 og 2013 opfyldte finanslovens mål vedrørende skattegabets, og at SKAT også forventer at opfylde målet i 2014.

Det fremgik af beretningen, at SKAT ikke levede op til finanslovens skattegabsmål for 2011, idet skattegabets blev opgjort til 2,3 % i forhold til finanslovens mål på 2,0 %. I Skatteministeriets årsrapport for 2011, som er fra april 2012, opgøres skattegabets for 2011 imidlertid til 2,1 %. Det fremgår af årsrapporten, at de personlige indkomster på grund af en teknisk fejl blev undervurderet ved opgørelsen af nationalregnskabet i 2009, og at dette påvirkede finanslovens måltal vedrørende skattegabets. Ifølge årsrapporten bør måltallet derfor korrigeres fra 2,0 % til 2,2 %. Korrigeres der for nationalregnskabet's opgørelse af de personlige indkomster, skal finanslovens måltal for skattegabets i 2011 forhøjes til 2,2 %. Da skattegabets i årsrapporten for 2011 blev opgjort til 2,1 % af BNP, overholdt SKAT således for første gang i en årrække finanslovens skattegabsmål i 2011.

19. Opsummerende kan Rigsrevisionen konstatere, at SKAT i 2012 har nedbrudt finanslovens skattegab i delmål, så det er muligt at følge udviklingen i de forskellige skatter og afgifter, der indgår i skattegabetsmålingerne. Rigsrevisionen finder det positivt, at skattegabets på denne måde er blevet mere styringsrelevant.

Rigsrevisionen konstaterer samtidig, at flere væsentlige skatter og afgifter fortsat ikke indgår i finanslovens måltal vedrørende skattegabets, og at skattegabets derfor endnu ikke er fuldt dækkende. Rigsrevisionen finder, at skattegabets på finansloven bør dække så stor en del af SKATs virksomhed som muligt, da det ellers kan give et billede af, at borgernes og virksomhedernes regelefterlevelse ikke er dækkende.

SKATs udvikling af en ny styringsmodel

20. Beretningen viste endvidere, at SKAT i 2008 havde igangsat udviklingen af et nyt målstyringssystem – et såkaldt mål- og indikatorhierarki – som SKAT forventede at tage i brug i 2012. SKAT har efterfølgende besluttet at stoppe udviklingen af dette målstyringssystem, som derfor ikke blev færdigimplementeret.

21. SKAT har som erstatning for mål- og indikatorhierarkiet vedtaget en ny styringsmodel i 2013, som SKAT forventer fuldt implementeret i løbet af 2014. Den nye styringsmodel er overordnet bygget op omkring 4 spor – strategi, budget, produktionsstyring og udvikling. Modellen skal sikre en entydig fordeling af roller og ansvar på alle ledelsesniveauer i SKAT. Der skal på de enkelte niveauer fastsættes faglige mål – såkaldte KPI'er (Key Performance Indicators) – for at kunne måle, om de enkelte dele af SKAT lever op til de fastsatte mål. Styringsmodellen skal, når den er fuldt udbygget og implementeret, understøtte, at SKAT kan opfylde de effektmål, som er fastsat på finansloven. Det forudsætter ifølge SKAT bl.a., at SKAT får beskrevet de enkelte processer og i den forbindelse fastsætter enhedsomkostninger, ligesom SKAT skal have fastsat og skal finde de rigtige målinger, der kan oplyse om fremdriften.

22. SKAT vil som led i en segmenteringsstrategi opdele det samlede skattegab i grupper (kaldet segmenter). Disse segmenter skal fremadrettet danne grundlag for opgørelse af skattegab og planlægningen af SKATs indsatser. Segmentstrategierne skal angive, hvilke tilgange og redskaber SKAT mest omkostningseffektivt kan anvende i SKATs indsats i et flerårigt perspektiv.

SKAT forventer i 2016 at have et fuldt dækkende skattegab, som fremadrettet kan danne grundlag for opgørelse af skattegabets ved periodiske målinger. Med det mål for øje vil SKAT inden udgangen af 2016 gennemføre målinger, der dækker alle skatter og afgifter. Dermed vil SKAT supplere finanslovens skattegabsmål og skabe et samlet overblik over al manglende skattebetaling.

SKAT har oplyst, at der på nuværende tidspunkt ikke er taget stilling til, om finanslovens skattegabsmål skal udvides til også at omfatte told, punktafgifter, sort arbejde samt skat og moms vedrørende store selskaber. Det vil afhænge af en konkret vurdering i de enkelte tilfælde.

23. Opsummerende kan Rigsrevisionen konstatere, at SKAT i 2013 har besluttet at ændre styringsmodellen. Den nye styringsmodel vil ifølge SKAT blive implementeret i løbet af 2014. Rigsrevisionen kan således konstatere, at den tidligere styringsmodel ikke nåede at blive færdigudviklet og implementeret, sådan som ministerreddegørelsen til Statsrevisorerne lagde op til.

Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen i SKATs videre arbejde med at udvikle skattegabsmålet, herunder også segmentstrategien, og med at implementere den nye styringsmodel.

SKATs erfaringer med at sikre den rette balance mellem vejledning og kontrol i indsatsprojekterne og resultaterne af de landsdækkende projekter

24. Rigsrevisionen undersøgte i beretningen, hvordan SKAT i praksis havde udmøntet indsatsstrategien i forhold til borgere og virksomheder, herunder selskaber med under 250 ansatte og selvstændigt erhvervsdrivende. Beretningen konkluderede, at indsatsstrategien og SKATs opdeling af skatteyderne i med- og modspillere udgør en god ramme for SKATs indsats over for såvel borgere som virksomheder. Beretningen viste imidlertid også, at SKATs indsatsprojekter ikke i alle tilfælde havde ført til de ønskede resultater i form af øget regel efterlevelse, og at SKAT ikke havde specifik viden om årsagen til den manglende regel efterlevelse på de enkelte områder. SKAT havde således tilrettelagt de enkelte projekter ud fra SKATs generelle viden om, at hovedparten af skatteyderne er medspillere. Rigsrevisionen fandt, at denne medspillertilgang havde ført til, at SKAT i nogle tilfælde havde anvendt vejledning som redskab, uden at dette var funderet i analyser af målgruppen. Rigsrevisionen fandt derfor, at SKAT generelt nøje burde analysere årsagerne til, at der begås fejl, så de rette redskaber benyttes over for både med- og modspillere. SKAT var enig heri og ville fokusere på i højere grad at igangsætte pilotprojekter med dybere analyser af, hvilke virkemidler der virkede bedst, før større landsdækkende projekter blev igangsat.

Statsrevisorerne bemærkede, at de fandt det utilfredsstillende, at SKAT på nogle områder havde fejlvurderet sammensætningen af med- og modspillere og havde anvendt de forkerte virkemidler over for målgrupperne.

25. SKAT har oplyst, at de samlede krav, der stilles til planlægning, forberedelse mv. af de enkelte projekter, er væsentligt udbygget gennem de seneste år, og at der løbende sker justeringer og nyudvikling af tilgange og redskaber i takt med nye erfaringer og opnået viden. SKAT arbejder med en projektportefølje, hvor projekterne er af længerevarende karakter, bredere, større og har en bredere vifte af kompetencer i bemandingen – alt sammen for at sikre den rette balance. Samtidig har SKAT fokus på at igangsætte pilotprojekter med henblik på dybere analyser, før der igangsættes store landsdækkende projekter. I forhold til den styrkede regelefterlevelse på virksomhedsområdet har den samlede udvikling i SKATs indsatsprojekter tillige resulteret i flere indsatsprojekter på virksomhedsområdet og færre på borgerområdet.

26. SKAT har oplyst, at sondringen mellem henholdsvis med- og modspillere udgør den overordnede forståelsesramme for SKATs indsatsstrategi. En af erfaringerne med denne opdeling er imidlertid ifølge SKAT, at den i en række situationer er for unuanceret til alene at bestemme, hvilke tilgange der kan anvendes med effekt. SKAT anvender derfor nu en mere nuanceret sondring mellem med- og modspillere, end da med- og modspillertilgangen blev introduceret ved strategiskiftet i 2007. Valget af tilgang i konkrete projekter eller i forhold til konkrete skatteydere sker derfor nu efter en mere individuel vurdering. SKATs projekter kan derfor indeholde både kontrol- og vejledningselementer i forskellige kombinationer. Visse indsatsprojekter er dog primært rettet mod modspillere, mens andre projekter primært er rettet mod medspillere. Vurderingen af målgruppen indledes typisk i forbindelse med den årlige indsatsplanlægning til produktionsplanen, hvor det i forslag til nye projekter oftest vil være overvejet, om den adfærd, der ønskes påvirket, overvejende skyldes manglende kendskab, manglende evne eller manglende vilje til at overholde reglerne – eller kombinationer heraf. Vurderingen af målgruppen udfoldes endeligt i forbindelse med projektets planlægning af de konkrete indsatstiltag, som behandles i projektbeskrivelsen.

27. SKAT har endvidere oplyst, at SKAT ikke opgør resultaterne af de enkelte indsatsprojekter forstået som kontrolprovenuet, der er blevet konstateret gennem de enkelte indsatsprojekter. SKAT kan derfor ikke oplyse størrelsen af manglende indbetalte skatter, der er konstateret ved indsatsprojekter i 2011 og 2012. I forbindelse med projekternes slutevaluering opgør SKAT dog i en række projekter omfanget af reguleringer, hvis dette har betydning for vurderingen af projektets effekt eller for den læring, der kan udtrages af projektet. SKAT har understreget, at det ikke er muligt at måle SKATs succes ved at opgøre størrelsen af manglende indbetalte skatter i forbindelse med gennemførte kontroller.

Ifølge SKAT sikres de enkelte indsatsprojekters omkostningseffektivitet ved overordnet at udvælge netop den projektportefølje og de indsatsaktiviteter, der ved en faglig vurdering forventes at medføre den største effekt på skattegabet med de tilførte resurser. Det enkelte projekts bidrag til den forudsatte omkostningseffektivitet udtrykkes gennem projektets opfyldelse af de mål og succeskriterier, der er fastsat for det enkelte projekt. Fremadrettet vil projekterne blive iværksat som bestillinger med udgangspunkt i langsigtede segmentstrategier, og vurderingen af den opnåede omkostningseffektivitet vil være en del af segmenternes vidensopsamling.

28. Skatteministeren tilkendegav i sin redegørelse til Statsrevisorerne, at SKAT generelt ville arbejde på at forbedre indsatsprojekternes kvalitet med særligt fokus på styring og effektmålinger.

29. Rigsrevisionen konstaterer sammenfattende, at SKAT er gået bort fra med- og modspillertilgangen, sådan som opdelingen af skatteydere oprindeligt blev introduceret med iværksættelsen af indsatsstrategien i 2007. Den ændrede tilgang skyldes, at SKAT har erfaret, at denne tilgang ikke er tilstrækkeligt nuanceret i sin oprindelige form, og SKAT er derfor i færd med at indføre segmentstrategier som erstatning for med- og modspillertilgangen. SKAT har begrundet den ændrede tilgang med, at SKAT nu arbejder med at udmønte indsatsen med udgangspunkt i en dybere forståelse af målgrupperne, som især fokuserer på årsagerne bag skatteydernes adfærd, og hvilke virkemidler der mest omkostningseffektivt påvirker adfærden hos skatteyderne fremadrettet. Rigsrevisionen finder det derfor ikke relevant at følge op på fordelingen af indsatsprojekter, der benytter henholdsvis kontrol og vejledning i forhold til med- og modspillere.

Rigsrevisionen er enig i SKATs vurdering af, at indsatsstrategiens succes ikke alene kan måles ved at opgøre resultatet af kontrolaktiviteterne i form af kontrolprovenu. Rigsrevisionen kan imidlertid konstatere, at indsatsstrategien ikke har resulteret i en forøget regelefterlevelse på virksomhedsområdet, jf. compliancemålingen vedrørende indkomståret 2010. SKAT mangler derfor efter Rigsrevisionens opfattelse at opstille nogle succesmål, der kan vise, om indsatsprojekterne har en positiv virkning på regelefterlevelsen og skattegabet. SKATs oplysninger om, at man sikrer de enkelte projekters omkostningseffektivitet ved at udvælge projekterne efter en faglig vurdering af, hvilke projekter der forventes at medføre den største effekt på skattegabet, finder Rigsrevisionen ikke er helt tilstrækkelig. Udvalgelse af projekter har jo altid været baseret på en faglig vurdering, og det har hidtil ikke været tilstrækkeligt til at ændre regelefterlevelsen på virksomhedsområdet. Rigsrevisionen finder dermed ikke, at SKAT har formået at forbedre målingerne af indsatsprojekternes effekt i det omfang, som skatteministerens redegørelse lagde op til. Dette finder Rigsrevisionen ikke helt tilfredsstillende.

Rigsrevisionen vil fortsat følge, hvordan SKAT udvælger og opgør resultaterne af indsatsprojekterne.

III. Næste skridt i sagen

30. Rigsrevisionen vil følge udviklingen på følgende områder:

- udviklingen i regelefterlevelsen på borger- og virksomhedsområdet i forbindelse med offentliggørelsen af den næste compliancemåling i 2015
- SKATs videre arbejde med at udvikle skattegabsmålet, herunder også segmentstrategien, og med at implementere den nye styringsmodel
- hvordan SKAT udvælger og opgør resultaterne af indsatsprojekterne.

Lone Strøm