



Rigsrevisionens notat om beretning om

SKATs kontrolindsats over for små og mellemstore virksomheder



revision
revision

revision

Vedrører:**Statsrevisorernes beretning nr. 6/2015 om SKATs kontrolindsats over for små og mellemstore virksomheder**

4. april 2016

RN 1404/16

Skatteministerens redegørelse af 4. marts 2016

1. Rigsrevisionen vurderer i dette notat de initiativer, som skatteministeren har iværksat og vil iværksætte som følge af Statsrevisorernes bemærkninger og beretningens konklusioner.

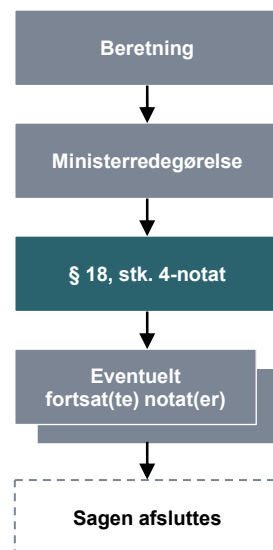
KONKLUSION

Skatteministeren anfører generelt, at han tager Statsrevisorernes konklusioner til efterretning. I sin redegørelse nævner han en række initiativer, der skal forbedre SKATs kontrolindsats. Ministeren peger på, at det desværre vil tage tid at implementere initiativerne, idet der skal implementeres og idriftsættes helt nye måder at arbejde med kontrolindsatsen på.

Skatteministeren oplyser, at der for alle virksomheder er en risiko for at blive udtaget til kontrol, og at arbejdet med at vurdere og sikre varig effekt på skattegabet vil blive styrket. Rigsrevisionen finder skatteministerens oplysninger og planlagte initiativer tilfredsstillende og vurderer, at disse dele af sagen kan afsluttes.

Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om:

- udviklingen i regelefterlevelsen og størrelsen på skattegabet på virksomhedsområdet. Complianceundersøgelsen for 2014 forventes offentliggjort i 2017
- SKATs arbejde med at nedbryde skattegabsmålet i delmål, som i højere grad kan belyse kontrolindsatsens resultater på kortere og længere sigt
- udviklingen i virksomhedernes oplevede opdagelsesrisiko, som opgøres i SKATs holdningsundersøgelser.

Sagsforløb for en større undersøgelse

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

I. Baggrund

2. Rigsrevisionen afgav i december 2015 en beretning om SKATs kontrolindsats over for små og mellemstore virksomheder. Beretningen handlede om, hvorvidt SKAT havde tilrettelagt en tilfredsstillende kontrolindsats over for små og mellemstore virksomheder, og om kontrolindsatsen havde haft en tilfredsstillende virkning.

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, bemærkede de, at SKATs kontrolindsats i 2014 og 2015 ikke havde haft en tilfredsstillende virkning i forhold til, at små og mellemstore virksomheder efterlever reglerne og betaler den skat, de skal. Statsrevisorerne konstaterede, at kontrolindsatsen ikke havde været tilfredsstillende tilrettelagt.

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

II. Gennemgang af skatteministerens redegørelse

5. Skatteministeren anfører generelt, at han tager Statsrevisorernes konklusioner til efterretning og nævner i sin redegørelse en række initiativer, der skal forbedre SKATs kontrolindsats. Ministeren understreger, at der i redegørelsen er tegnet et ambitiøst målbillede for SKAT, og at det desværre vil tage tid at implementere initiativerne, idet der skal udvikles og idriftsættes helt nye måder at arbejde med kontrolindsatsen på.

Virksomheden af kontrolindsatsen

6. Statsrevisorerne bemærkede, at SKATs kontrolindsats i 2014 og 2015 ikke havde haft en tilfredsstillende virkning i forhold til, at små og mellemstore virksomheder efterlevede reglerne og betalte den skat, de skulle. Danmarks ca. 670.000 små og mellemstore virksomheder manglede i 2014 samlet set at betale min. 8,8 mia. kr. i skat. Over halvdelen af virksomhederne havde fejl i deres selvangivelse, og virksomhedernes regelefterlevelse var faldende. Endelig oplevede en stigende andel af små og mellemstore virksomheder en faldende risiko for, at SKAT opdager skattesnyd og sort arbejde.

7. Skatteministeren oplyser, at SKAT arbejder med en opdeling af skattegabet i 22 segmenter, og at Rigsrevisionens undersøgelse kun dækker 3 af disse segmenter. SKATs indsats er prioriteret efter væsentlighed, risiko og adfærd på tværs af de 22 segmenter for at opnå størst mulig effekt på skattegabet som helhed – enten som umiddelbar provenueffekt eller som langsigtet effekt på skattegabet.

Ministeren oplyser desuden, at opgørelsen af fejl i selvangivelserne, som ligger til grund for complianceundersøgelsen, også omfatter helt små fejl, som enkeltvis ikke er væsentlige, og at løsningen ikke er at prioritere en større del af SKATs samlede kontrolkapacitet i retning af de mindre fejl.

Endelig oplyser ministeren, at skattegabet og momsgabet er faldet fra 2010 til 2012 målt i forhold til den selvangivne skat og momstilsvaret.

8. Rigsrevisionen bemærker, at Rigsrevisionens undersøgelse alene vedrører 3 af de 22 segmenter, fordi skattegabet for disse 3 segmenter udgør en væsentlig del af det samlede skattegab efter finanslovens skattegabsmål. De 3 segmenters skattegab blev således i 2014 beregnet til 8,8 mia. kr., svarende til 78 % af finanslovens skattegab, som det opgøres i dag. Desuden vedrører SKATs complianceundersøgelser på virksomhedsområdet alene de virksomheder, der kategoriseres som små og mellemstore. Rigsrevisionen er enig med skatteministeren i, at risiko, væsentlighed og adfærd er et godt udgangspunkt for tilrettelæggelsen af kontrolindsatsen. Kombinationen af høj fejlprocent, faldende regelefterlevelse og faldende oplevet opdagelsesrisiko kan dog efter Rigsrevisionens opfattelse på længere sigt få negativ betydning for skattegabet, og SKATs kontrolindsats bør også tilrettelægges med henblik på at imødegå denne udvikling. Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen i regelefterlevelsen og størrelsen på skattegabet på virksomhedsområdet. Complianceundersøgelsen for 2014 forventes offentliggjort i 2017.

Supplering af finanslovens skattegabsmål med styringsrelevante delmål

9. Statsrevisorerne bemærkede, at SKAT bør overveje, hvordan finanslovens overordnede mål for skattegabets kan suppleres med mere styringsrelevante delmål for kontrolindsatsen.

Det fremgik af beretningen, at finanslovens skattegabsmål udgør den styringsmæssige ramme for SKATs kontrolindsats, men da den seneste complianceundersøgelse, som blev offentliggjort i 2015, vedrører indkomståret 2012, har SKAT ikke viden om skattegabseffekten af indsatsen i de efterfølgende år. Skattegabsmålet dækker hele SKATs indsats, og der var derfor efter Rigsrevisionens opfattelse behov for at supplere skattegabsmålet med styringsrelevante interne delmål, som på kortere sigt kan belyse kontrolindsatsens resultater.

10. Skatteministeren oplyser, at kontrolindsatsen ikke står alene, men at en række forskelligartede aktiviteter fra SKATs forretningsområder samlet bidrager til at påvirke regelefterlevelsen, fx vejledning, samarbejde med erhvervs- og brancheorganisationer samt målrettede strukturelle løsninger, der varigt kan imødegå de fejl, som ikke kan imødegås effektivt med kontrol. Ministeren er dog enig i, at der er behov for at fortsætte udviklingen af mål, som i højere grad end i dag kan belyse kontrolindsatsens resultater på kortere og længere sigt.

I samarbejde med eksterne konsulenter har Skatteministeriet i 2015 igangsat en såkaldt turnusanalyse af SKATs planlægning og koordinering af kontrolarbejdet. Der arbejdes i forbindelse med analysen med udvikling af en prioriteringsmodel, der skal gøre det muligt at prioritere og udvælge enkelte indsatsaktiviteter endnu bedre i forhold til effekten på skattegabets. Endvidere lægger analysen op til udviklingen af et årshjul, der skal sikre løbende opfølgning og vurdering af indsatsaktiviteternes effekt og produktivitet. Ifølge skatteministeren vil dette værktøj være med til at sikre, at SKAT kan identificere de indsatsaktiviteter, som giver størst skattegabseffekt, og at der kan foretages opfølgning på produktion og resultatskabelse i projekterne.

11. Rigsrevisionen finder det positivt, at SKAT i forlængelse af turnusanalysen fra 2015 vil styrke prioriteringen og udvælgelsen af samt opfølgningen på indsatsaktiviteterne for at opnå størst mulig effekt. Rigsrevisionen er opmærksom på, at regelefterlevelsen og størrelsen på skattegabets også påvirkes af andre aktiviteter end SKATs kontrolindsats. Dette understreger imidlertid blot behovet for at supplere skattegabsmålet med styringsrelevante delmål, der på kortere sigt belyser kontrolindsatsens resultater. Ved alene at have ét mål, hvis opfyldelse afhænger af aktiviteterne i flere forretningsområder, kan SKAT ikke vurdere den relative effekt af kontrol, vejledning, branchesamarbejde osv. Rigsrevisionen vil fortsat følge SKATs arbejde med at nedbryde skattegabsmålet i delmål, som i højere grad kan belyse kontrolindsatsens resultater på kortere og længere sigt.

Virksomhedernes oplevede opdagelsesrisiko

12. Statsrevisorerne bemærkede, at SKAT bør overveje, hvordan virksomhedernes oplevede opdagelsesrisiko kan øges med henblik på at påvirke virksomhedernes adfærd.

Det fremgik af beretningen, at virksomhedernes oplevede opdagelsesrisiko er faldet markant siden 2012. Andelen af virksomheder, der mener, at opdagelsesrisikoen ved skatte snyd er høj, faldt fra 64 % i 2012 til 38 % i 2014. Virksomhedernes oplevede opdagelsesrisiko ved udførelse af sort arbejde har fulgt samme udvikling.

13. Skatteministeren er enig i, at den oplevede opdagelsesrisiko er vigtig i forhold til at påvirke virksomhedernes adfærd. SKATs synlighed og synliggørelsen af en risiko for at blive opdaget er ifølge skatteministeren fokusområder ved planlægningen af SKATs kontrolaktiviteter. Ministeren oplyser, at målingen af den oplevede opdagelsesrisiko påvirkes af en lang række faktorer, og at det ikke er muligt at isolere effekten i forhold til SKATs kontrol, vejledning og øvrige aktiviteter. For 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. Andre målgrupper tager i højere grad selv ansvaret for, at skatten er korrekt, og for dem handler indsatsen om at identificere udbredte misforståelser eller finde løsninger, der kan forhindre fejl fremover.

Ministeren oplyser desuden, at SKAT netop har igangsat et projekt, som skal måle, hvordan formidling af information om SKATs kontrolaktiviteter til 2 afgrænsede grupper af virksomheder påvirker den opdagede opdagelsesrisiko. Projektet skal give ny viden om mulighederne for at påvirke den oplevede opdagelsesrisiko.

14. Rigsrevisionen finder det positivt, at synlighed og synliggørelsen af en risiko for at blive opdaget er fokusområder ved planlægningen af kontrollen, og Rigsrevisionen kan konstatere, at SKAT har igangsat et projekt, der skal generere viden om, hvordan den oplevede opdagelsesrisiko kan øges. Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen i virksomhedernes oplevede opdagelsesrisiko, som opgøres i SKATs holdningsundersøgelser.

Virksomhedernes risiko for at blive udtaget til kontrol

15. Statsrevisorerne bemærkede, at SKAT bør overveje, hvordan det kan sikres, at alle virksomheder inden for et segment har risiko for at blive udtaget til kontrol.

Det fremgik af beretningen, at SKAT i højere grad bør inddrage opdagelsesrisikoen i sin planlægning af kontrolindsatsen og aktivt tage stilling til, hvordan og hvor meget den oplevede opdagelsesrisiko kan øges.

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

Ministeren oplyser nu, at ca. 15 % af de resurser, der i 2014 og 2015 var planlagt anvendt på kontrolaktiviteter over for små og mellemstore virksomheder, er medgået til kontrol af tilfældigt udvalgte stikprøver blandt alle virksomhederne. Kontrollerne har været grundlaget for SKATs complianceundersøgelse.

17. Rigsrevisionen er enig i, at SKATs kontrol primært bør målrettes de virksomheder, der begår fejl, men finder fortsat, at omkostningseffektivitet ikke kan stå alene som udvælgelseskriterium. Som nævnt i beretningen, er dette i overensstemmelse med en vismandsrapport fra 2011 (Dansk Økonomi, forår 2011), hvoraf det fremgår, at det ikke er manglende lyst til snyd, men primært manglende mulighed for snyd, som holder niveauet af skattesnyd i Danmark lavt. En kontrol, hvor også virksomhedernes risiko for at blive udtaget til kontrol indgår som udvælgelseskriterie, kan derfor begrænse risikoen for snyd.

Rigsrevisionen konstaterer, at ministeren har oplyst, at SKAT i 2014 og 2015 har anvendt 15 % af resurserne til kontrolaktiviteter på kontrol af tilfældige stikprøver, hvor alle virksomheder inden for de 3 segmenter havde en risiko for at blive udtaget til kontrol. Rigsrevisionen vurderer derfor, at denne del af sagen kan afsluttes, da Rigsrevisionen, jf. pkt. 14, fortsat vil følge udviklingen i virksomhedernes oplevede opdagelsesrisiko.

Varig effekt på skattegab og virksomhedernes regelefterlevelse

18. Statsrevisorerne bemærkede, at SKAT bør overveje, hvordan SKATs kontrolindsats i højere grad kan medføre en varig effekt på skattegab og virksomhedernes regelefterlevelse.

Det fremgik af beretningen, at Rigsrevisionen fandt, at SKAT burde opgøre provenuet som led i opfølgningen på alle afsluttede projekter for at kunne opgøre omkostningseffektiviteten. Ifølge SKATs egne vurderinger ved projektafslutningen havde ingen af de 6 projekter, som Rigsrevisionen gennemgik, en fremadrettet og varig effekt på skattegab og havde derfor heller ikke medført en bedre regelefterlevelse generelt.

19. Skatteministeren vurderer, at slutevalueringerne fra de 6 gennemgåede projekter ikke belyser effekten af de gennemførte aktiviteter tilstrækkeligt. På kort sigt vil SKAT derfor sikre en øget kvalitetssikring af fremtidige slutevalueringer og sikre, at den kortsigtede provenueffekt opgøres. På længere sigt vil SKAT udvikle en ny evalueringsmodel og evalueringspraksis i forbindelse med den nævnte prioriteringsmodel, som turnusanalysen af kontrolrådet lægger op til. Modellen skal gøre SKAT bedre i stand til at inddrage parametre omkring direkte effekt, fremadrettet effekt, varighed og lønomkostninger i prioriteringen.

Ministeren oplyser, at strukturelle tiltag i højere grad end kontrolindsatsen kan føre til varig effekt på skattegab, og at arbejdet med at identificere muligheder for nye tiltag forventes intensiveret og yderligere struktureret. Fra turnusanalysen foreligger der et forslag om etablering af en proces for idéudvikling og beslutningsmodning af strukturelle løsninger.

20. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at SKAT på både kort og længere sigt vil styrke evalueringerne af projekterne og herunder opgøre provenuet og styrke vurderingen af projekternes effekt. Rigsrevisionen er enig i, at strukturelle tiltag kan give en varig effekt på skattegab, og finder det positivt, at SKAT vil intensivere og systematisere arbejdet med idéudviklingen af nye tiltag. Da Rigsrevisionen, jf. pkt. 8, vil følge op på udviklingen i regelefterlevelsen og størrelsen på skattegab, vurderer Rigsrevisionen, at denne del af sagen kan afsluttes.

Lone Strøm