



RiR 2012:13

Skattekontroll av företag

– urval, volymutveckling och uppföljning





TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2012-06-04

DNR: 31-2011-0172

RIR 2012:13

*Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.
följande granskningsrapport över effektivitetsrevision:*

Skattekontroll av företag – urval, volymutveckling och uppföljning

Riksrevisionen har granskat Skatteverkets kontroll av företag samt regeringens styrning av Skatteverket i denna del. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Skatteverket och Finansdepartementet har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser Skatteverket och regeringen.

Riksrevisor *Claes Norgren* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Mikael Pyka* har varit föredragande. Revisionsledarna *Henrik Allansson* och *Oskar Karnebäck* har medverkat vid den slutliga handläggningen, samt revisionsdirektör *Lena Unemo*.

Claes Norgren

Mikael Pyka

För kännedom:

Skatteverket

Regeringen, Finansdepartementet

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Inledning	15
1.1 Motiv till granskning	15
1.2 Syfte och revisionsfrågor	17
1.3 Granskningens inriktning	17
1.4 Genomförande och bedömningskriterier	18
1.5 Rapportens disposition	19
2 Regeringens styrning av Skatteverket	21
2.1 Vad har regeringen uttalat om skattekontrollen?	21
2.2 Skatteverkets anslag	22
2.3 Informell styrning	23
3 Skatteverkets verksamhet	25
3.1 Inledning	25
3.2 Skatteverkets organisation	25
3.3 Skatteverkets verktyg mot skattefelet	25
3.4 Skatteverkets strategi	28
3.5 Organisering av kontrollinsatser	31
3.6 Skatteverkets interna mål på olika nivåer	31
4 Skatteverkets hantering av kontrollurval	35
4.1 Inledning	35
4.2 Skatteverkets olika kontrollurval	36
4.3 Urvalens träffsäkerhet	44
4.4 Val av åtgärd	55
4.5 Kontrollvolym	59
5 Skatteverkets uppföljning	75
5.1 Inledning	75
5.2 Uppföljning av kontrollinsatser	75
5.3 Urvalsuppföljning	77
5.4 Ökat fokus på förebyggande åtgärder	78
5.5 Sammanfattande iakttagelser av Skatteverkets uppföljning	81
6 Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer	83
7 Referenser	89
Termer och begrepp	93
Bilagor	
Bilaga 1	99
Bilaga 2	105

Sammanfattning

Under 2000-talet har Skatteverket genomgått stora organisatoriska förändringar, samtidigt som organisationen även har förändrat sitt övergripande mål för beskattningsverksamheten. Från att tidigare ha fokuserat på åtgärder som i efterhand kontrollerar att skatteuppbörden har blivit korrekt, prioriterar Skatteverket sedan år 2006 i större utsträckning förebyggande åtgärder som syftar till att skatteuppbörden ska bli rätt från början. En stor del av den förändrade strategin syftar till att minska den del av skattefelet som härrör från företagssektorn.¹

Skattekontrollens utformning och resultat har stor betydelse för såväl statsfinanserna som för samhällsekonomin. Även om det direkta fiskala resultatet av Skatteverkets kontrollverksamhet inte uppgår till en stor andel av den totala skatteuppbörden, har kontrollen och dess effektivitet stor betydelse för viljan att göra rätt. Och viljan att göra rätt har i sin tur mycket stor betydelse för skattefelets storlek. En annan viktig aspekt är kontrollens betydelse för att företagen ska kunna konkurrera på lika villkor.

Granskningens bakgrund

Skattefelet är störst på de områden där man får förlita sig på uppgiftslämnande från skattebetalarna, till exempel vid beskattning av företags inkomster. Skattefelet är minst på de områden där det finns utvecklat systemstöd och omfattande tredjemansinformation, som till exempel privatpersoners inkomstbeskattning. Skatteverket bedömer att företagssektorn står för nästan 80 procent av det totala skattefelet.

I en förstudie till granskningsrapporten framkom att det är svårt att få en heltäckande bild av hur kontrollvolymerna för företag utvecklas. Vidare framkom indikationer på att träffsäkerheten i kontrollurvalen för företag generellt sett inte förbättrats. En situation där kontrollen sjunker samtidigt med en oförändrad träffsäkerhet i kontrollurvalen skulle innebära en försämring av kontrollen på företagsområdet.

¹ Skattefelet är skillnaden mellan den faktiskt fastställda skatten och vad den skulle varit om alla redovisat sina verksamheter och transaktioner korrekt.

Skatteverket införde 2010 ett nytt arbetssätt, kallat *val av åtgärd*, där handläggarna ges friheten att själva välja vilken kontrollåtgärd som ska användas i det enskilda fallet. Vad som blir utfallet av denna förändring, och hur Skatteverket tar hand om uppföljningsinformation från verksamheten, är väsentliga frågor i granskningen.

Mot bakgrund av detta har Riksrevisionen granskat om Skatteverkets hantering av urval i företagskontrollen är effektiv, samt om uppföljningen av kontrollen är ändamålsenlig. I granskningen har även ingått att undersöka vilken uppföljningsinformation som regeringen har haft kring utvecklingen av Skatteverkets kontrollverksamhet gentemot företag.

Skatteverkets kontroll av företag

Skatteverkets strategi är att prioritera åtgärder som leder till att underlag för beskattning är korrekta från början. Detta ska leda till att löpande ärendehantering och *grundkontroll* (kontroll av uppenbara fel som kan hittas utan utredning) minimeras, och ge ett ökat utrymme för mer avancerade kontroller. I granskningen kallas de senare för *utökad kontroll*.

Den utökade kontrollen bedrivs huvudsakligen inom två områden. Det första kallas *Skatteundandragande*, och bedrivs mot de företag där Skatteverket har starka indikationer att företagen försöker undkomma skatt. Här använder sig Skatteverket av olika källor för att välja ut företag för kontroll, till exempel tips, samverkan med andra myndigheter etc. Det andra området kallas *Övrigt företag*, och är inriktat mot övriga riskområden. För kontrollområdet Övrigt företag använder sig Skatteverket huvudsakligen av maskinella urval ur sina egna system för att välja ut företag för kontroll. Skatteverket förbrukade år 2011 ungefär lika mycket resurser på båda dessa områden.

Kontrollen organiseras normalt inom ramen för samordnade riksinsatser, som styr inriktningen på vad som ska kontrolleras inom olika grupper av företag. I granskningen har vi tittat närmare på fyra större kontrollinsatser (riksinsatser som fokuserar på kontroll) som behandlar inkomstskatt för företag, momsredovisning, redovisning av arbetsgivaravgifter samt kontanthandel.

Granskningens resultat

En sammantagen bedömning av denna granskning är att Skatteverket till stor del saknar ändamålsenlig uppföljningsinformation om hur företagskontrollen utvecklats samt att vissa arbetsmetoder kan bli mer effektiva. Nedan redovisar vi underlaget för denna bedömning.

Kontrollens träffsäkerhet är svår att mäta

Riksrevisionen konstaterar att det finns en rad svårigheter med att mäta och följa kontrollens träffsäkerhet, det vill säga i vilken utsträckning kontrollen riktas mot företag som lämnat felaktiga redovisningar. Det finns dock indikationer på att Skatteverket inte har lyckats med ambitionen att förbättra träffsäkerheten i kontrollurvalen. Träffsäkerheten för revisioner har förbättrats, men det är samtidigt ett kontrollverktyg som minskar i användning.

För revisioner kan Skatteverket mäta exakt hur stor andel av utredningarna som har medfört en ändring av skatten. Den vanligaste typen av kontroll är dock att göra förfrågningar via telefonsamtal eller brevutskick, vilket går under begreppet *skrivbordskontroll*. Att beräkna andelen av dessa kontroller som medfört en ändring är dock inte möjligt. Det finns trots detta ett mål som anger att 60 procent av skrivbordskontrollerna ska leda till ändring. För att utvärdera huruvida målet uppfylls gör Skatteverket en uppskattning med hjälp av *antalet ändringsbeslut*, och för 2011 blev siffran 61 procent. Den valda metoden innebär dock stor risk för överskattning av resultatet. Riksrevisionen har därför i samarbete med Skatteverkets huvudkontor kommit fram till att en bättre metod är att utgå från *antalet utredda företag*, vilket genererar ett betydligt lägre resultat.

Träffsäkerheten kan även analyseras genom att mäta hur stor andel av urvalsträffarna som leder till åtgärd respektive ändring. Den typen av analys är dock endast möjlig att göra för en del av Skatteverkets kontrollurval. Vid granskningen har det också framkommit att dessa andelar överskattas när en kontroll leder till ändringar av flera perioder (och därigenom flera ändringsbeslut). Eftersom det inte görs några regelbundna mätningar av antal beslut per urvalsträff saknar Skatteverket kunskap om hur stort det här problemet är. Ytterligare ett problem är att det inte går att veta i vilken utsträckning de träffar som registreras som icke åtgärdade fått denna registrering på grund av tidsbrist eller på grund av att träffarna inte är kontrollvärda.

Svårt att följa kontrollvolymernas utveckling

Riksrevisionen konstaterar att det är svårt att redogöra för hur kontrollen har utvecklats över tid, eftersom inget av de enskilda mått som Skatteverket har tillgång till ger en fullständig bild. Därför presenteras i granskningen en rad olika mått på kontrollvolym, vars samlade bild visar att volymerna har sjunkit. En analys av orsaker till nedgången försvåras av att det inte går att dela upp underlaget på de två huvudsakliga kontrollområdena *Skatteundandragande* respektive *Övrigt företag*, samt att det för vissa år saknas en uppdelning på kontrolltyperna *grundkontroll* respektive *utökad kontroll*. Tänkbara förklaringar till nedgången är att mer kraft har lagts på att arbeta förebyggande, eller att kontrollen har blivit mer avancerad, men det

saknas uppföljningsinformation som kan bekräfta om så är fallet. Om volymerna i företagskontrollen skulle sjunka utan att Skatteverket samtidigt ökar träffsäkerheten i kontrollurvalen eller effektiviteten i övriga delar av verksamheten, skulle detta riskera att motverka Skatteverkets mål att minimera skattefelet.

Skatteverket framhåller uppföljningskontroller som ett viktigt verktyg för att säkerställa att utförda kontrollåtgärder leder till ett förändrat beteende hos de kontrollerade företagen. Det saknas dock uppgifter om hur många uppföljningskontroller som genomfördes under år 2011 och före år 2008, vilket medför att det inte är möjligt att dra några slutsatser om i vilken riktning uppföljningskontrollen har utvecklats under vår mätperiod.

Skatteverket har under vår mätperiod saknat möjlighet att beräkna meningsfulla mått på produktivitet eftersom kontrollvolymerna bara har kunnat fördelas på skatteslag, men inte på verksamhetsinriktningarna Skatteundandragande och Övrigt företag. Samtidigt gäller det motsatta för personalens tidrapportering, som inte har kunnat fördelas på skatteslag. Det har även framgått att nedlagd tid inte utgör ett bra mått på mängden kontroll som utförs.

En helhetsbild av behovet av uppföljningsinformation saknas

Inom de kontrollinsatser som Riksrevisionen har granskat framkommer kritik mot ändamålsenligheten i det uppföljningsverktyg som Skatteverket använder för kontrollinsatserna. Skatteverket kan i vissa fall inte mäta om kontrollinsatserna lyckas nå de uppställda målen. En konsekvens av detta är att målen inte tycks fungera som styrmedel. Riksrevisionen konstaterar därutöver att det finns brister i verktygen för uppföljning av maskinella urvalsträffar som begränsar möjligheterna att dra lärdom av urvalets utfall. Dessa brister är emellertid redan kända av ledningen för det centrala projektet Prius, som utvecklar kontrollurvalet. För det övriga urvalet finns ingen sammanhållen uppföljningsinformation, vilket är en större brist.

Ett huvudspår i Skatteverkets kontrollstrategier är att dess åtgärder ska verka förebyggande så att fel inte uppstår eller återkommer. Det är dock svårt att visa i vilken utsträckning så sker. Det saknas en gemensam bild av vilka åtgärder som är förebyggande, något som även har uppmärksammats internt av Skatteverket. En konsekvens av detta är att det inte går att följa i vilken utsträckning kontrollinsatser bidrar till målet om ökat förebyggande arbete.

Hanteringen av maskinella kontrollurval kan effektiviseras

Kontrollurvalet inom området Övrigt företag utförs av projektet Prius, och urvalet sker huvudsakligen genom maskinella körningar i register. Prius ansvarar även för att utveckla träffsäkerheten i det maskinella urvalet. Prius projektledning uppger att man saknar tillräcklig kunskap om varför en stor andel av utvalda företag för skattekontroll inte åtgärdas av handläggare. Att ett utvalt företag åtgärdas innebär i det här fallet att handläggaren gör en kontroll, eller att information skickas till företaget.

En kontrollinsats leds av en rikssamordnare, som bland annat gör en beställning av maskinella urvalsträffar från Prius. Det har vid granskningen framkommit att tilltron till kvaliteten på träffarna (hur stor andel som är kontrollvärda) är olika stor ute hos kontrollinsatserna. Detta leder ibland till att samordnare medvetet beställer fler urvalsträffar än vad som skulle vara möjligt att åtgärda inom insatsen. Andra omständigheter som leder till att alla träffar inte kan åtgärdas är om insatserna inte får den tid som specificerats i riksplanen, eller om hög personalomsättning medför att personalen som utför kontrollerna brister i erfarenhet.

För att avgöra om en urvalsträff ska leda till en åtgärd gör handläggaren en förgranskning av företaget i urvalsträffen. Detta kan ses som ett andra urval där handläggarna plockar ut de relevanta företagen ur leveransen av kontrollträffar från Prius. Även om en enskild förgranskning kan gå fort innebär ett stort antal förgranskningar att tid som istället kunde ha lagts på kontroll, spenderas på att avföra irrelevanta träffar. Ur uppföljnings- och analysynpunkt borde det vara mer effektivt att detta görs inom Priusprojektet, inte av riksinsatserna.

Ett större problem är när urvalsträffar måste väljas bort på grund av tidsbrist. Om träffarna väljs bort helt utan förgranskning är det visserligen inte någon kontrolltid som går förlorad, men då är istället risken betydligt högre att relevanta träffar kastas bort.

Riksrevisionen konstaterar att oavsett om en stor mängd träffar avmarkeras på grund av tidsbrist eller efter bedömning i förgranskningar, är detta förknippat med effektivitetsproblem. Om till exempel handläggarna i stor utsträckning utför förgranskningar som inte leder till kontroller är detta tid som istället kunde användas för att korrigera felaktigt lämnade uppgifter. Och om handläggarna avmarkerar urvalsträffar på grund av tidsbrist går det inte att veta om det är de minst kontrollvärda träffarna som väljs bort.

Arbetet med val av åtgärd kan förbättras

Från år 2010 införde Skatteverket en ny arbetsmetodik, val av åtgärd, som ett sätt att effektivisera företagskontrollen. Motivet till införandet var att man bedömer handläggarna vara bäst lämpade att välja åtgärd i det enskilda fallet, snarare än tjänstemän på huvudkontoret. Riksrevisionen konstaterar emellertid att det saknas centrala direktiv för hur det nya arbetssättet ska implementeras, vilket bidragit till regionala skillnader i arbetssätt. Skatteverket saknar kunskap om ifall arbetssättet val av åtgärd har lett till ökad effektivitet. Riksrevisionen konstaterar även att revisionsresurserna inte alltid finns tillgängliga när revision bedöms vara den effektivaste åtgärden.

Regeringens styrning av Skatteverkets företagskontroll

I skattekontrollen av företag förlitar sig Finansdepartementet på informell styrning, vilket departementet tycker fungerar väl. Finansdepartementet uttrycker förtroende för att Skatteverket informerar om eventuella problem i de muntliga avstämningar som sker regelbundet varje år. Granskningen har emellertid påvisat brister i Skatteverkets underlag för att mäta volymutveckling och träffsäkerhet, liksom enhetligheten i utformningen av företagskontrollen mellan regionerna. Detta medför att det finns grund för regeringen att säkerställa en bättre redovisning av Skatteverkets verksamhet avseende utvecklingen av företagskontrollen.

Riksrevisionens rekommendationer

Utifrån slutsatserna i granskningen ger Riksrevisionen följande rekommendationer till Skatteverket:

- Skatteverket bör analysera behovet av ändamålsenlig uppföljningsinformation och baserat på detta förbättra uppföljningen av kontrollens utveckling respektive träffsäkerheten i kontrollurvalet.
- Skatteverket bör analysera hur arbetet med val av åtgärd ska bedrivas och se till att befintliga handledningar i utredningsmetodik kompletteras, samt ta fram rutiner för att samordna behovet av revisionsresurser med resursernas tillgänglighet.
- Skatteverket bör analysera orsakerna till den höga andel kontrollträffar som inte åtgärdas och vidta lämpliga åtgärder.

I övrigt ger Riksrevisionen följande rekommendationer till regeringen:

- Regeringen bör se till att Skatteverket lämnar adekvat information om utvecklingen av företagskontrollen.

1 Inledning

Det främsta syftet med Skatteverkets verksamhet är att säkerställa finansieringen av den offentliga sektorn och att bidra till ett väl fungerande samhälle för medborgare och företag samt att motverka brottslighet. Skatteverket ska vidare underlätta för skattebetalare att göra rätt för sig, och att dessa ska känna förtroende för rättssäkerheten i regelsystemen.

Den totala skatteuppbörden i Sverige under inkomståret 2009 uppgick till 1 457 miljarder kronor, varav 869 miljarder avsåg skatt på arbete, 160 miljarder skatt på kapital och 428 miljarder skatt på konsumtion och insatsvaror.²

Under 2000-talet har Skatteverket genomgått stora organisatoriska förändringar, samtidigt som organisationen har förändrat sitt övergripande mål. År 2006 slog Skatteverket fast sitt långsiktiga mål att halvera skattefelet.³ Skatteverkets åtgärdsstrategi är sedan 2006 att i större utsträckning än tidigare prioritera förebyggande insatser som syftar till att skatteuppbörden blir korrekt fastställd från början. Tidigare låg fokus mer på åtgärder som i efterhand kontrollerar att skatteuppbörden blivit korrekt. En stor del av den förändrade strategin syftar till att minska den del av skattefelet som härrör från företagssektorn.⁴

1.1 Motiv till granskning

Skattekontrollens utformning och resultat har stor betydelse för såväl statsfinanserna som för samhällsekonomin. Även om det direkta fiskala resultatet av Skatteverkets kontrollverksamhet inte uppgår till en stor andel av den totala skatteuppbörden, omkring en till två procent, får ändå kontrollen förutsättas ha stor betydelse för skattebetalarnas vilja att göra rätt i skattehänseende. En annan viktig aspekt är kontrollens betydelse för att företagen ska kunna konkurrera på lika villkor.

² Årsredovisning för Skatteverket 2011 s. 81, Skattestatistisk årsbok 2011, s. 45.

³ Skattefelet är skillnaden mellan den skatt som skulle ha blivit fastställd om alla skattebetalare redovisade alla sina verksamheter och transaktioner korrekt, och den skatt som i praktiken fastställs efter Skatteverkets kontrollinsatser.

⁴ Denna omläggning går ibland internt under namnet "det förändrade arbetssättet".

Skattefelets storlek är av naturliga skäl mycket svårt att beräkna. Enligt Skatteverkets bedömning från 2007 uppgår skattefelet till 133 miljarder kronor, motsvarande cirka 5 procent av BNP eller 10 procent av den fastställda skatten. Det ska enligt Skatteverket emellertid inte tolkas som att detta belopp motsvarar skattefelets faktiska storlek för år 2007. Eftersom Skatteverkets beräkning utgår från olika källor och information från olika år, utgör den ingen ögonblicksbild av skattefelet. I stället visar beräkningen vilken kunskap Skatteverket hade om skattefelet vid tidpunkten för beräkningen.

Indikationer som framkommit i förstudien ger vid handen att det är svårt att skaffa sig en bild av hur omfattningen av företagskontrollen har utvecklats. Samtidigt finns indikationer på att träffsäkerheten i kontrollurvalen för företag generellt sett inte förbättrats. Om antalet kontroller skulle sjunka samtidigt med en oförändrad träffsäkerhet i kontrollurvalen riskerar detta att bidra till en minskning av kontrollens preventiva effekt på företagsområdet.

När Skatteverket bildades år 2003 genom en sammanslagning av Riksskatteverket och de regionala skattemyndigheterna, centraliserades styrningen av hur företag skulle kontrolleras till Skatteverkets huvudkontor. Sedan år 2010 har Skatteverket återfört en decentraliserad styrning av handläggarnas åtgärder (val av åtgärd), som innebär att man lämnar över till handläggare och sektionschefer ute på de olika regionerna att välja den billigaste och effektivaste kontrollåtgärden. Vad som blir utfallet av handläggarnas och sektionschefernas val av åtgärd, och vilken information Skatteverket tar fram om kontrollverksamheten, är därför väsentliga frågor att ställa.

Skattefelet är störst på de områden där man får förlita sig på uppgiftslämnande från skattebetalarna, till exempel vid beskattning av företags inkomster, och minst på de områden där det finns utvecklat systemstöd och omfattande tredjemansinformation, till exempel privatpersoners inkomstbeskattning. Skatteverket bedömer att företagssektorn står för nästan 80 procent av det totala skattefelet.⁵ Mot bakgrund av dess anseende om omfattning och de skäl som angetts ovan har Riksrevisionen funnit att det varit motiverat att granska Skatteverkets arbete med skattekontroll av företag.

Givet dessa indikationer har granskningen även omfattat vilken uppföljningsinformation som regeringen har begärt och fått om den riktning som Skatteverkets kontrollverksamhet gentemot företag har tagit i samband med den nya inriktningen från år 2006.

⁵ Skatteverket Rapport 2008:1, *Skattefelskarta för Sverige*, s. 56. I beräkningen ingår även så kallade mikroföretag, som bland annat innefattar privatpersoner som redovisar intäkt av näringsverksamhet, till exempel från skogsfastighet etc.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Granskningens övergripande syfte är att undersöka om Skatteverkets åtgärder för att minska den del av skattefelet som avser företag är effektiva respektive kostnadseffektiva. Dessutom syftar huvudstudien till att granska regeringens styrning av Skatteverkets kontrollåtgärder gentemot företag. Följande övergripande revisionsfrågor ligger till grund för granskningen:

- Är Skatteverkets hantering av urval i företagskontrollen effektiv?
- Är Skatteverkets uppföljning av företagskontrollen ändamålsenlig?
- Har regeringen säkerställt att Skatteverkets verksamhet i dessa delar fungerar tillfredsställande?

Följande delfrågor kommer att besvaras i granskningen:

- Hur hanteras kontrollurval? Är urvalen träffsäkra? Hur utvärderas detta?
- Hur väljer handläggarna åtgärder och vad blir konsekvenserna av detta?
- Hur ser kostnads-/nyttokalkylerna ut för val av åtgärd?
- Vilken uppföljningsinformation finns om företagskontrollen, och vilken bild ger denna av resultatet?
- Har regeringen klart angett de mål som ska gälla för Skatteverkets verksamhet gentemot företag? Har dessa mål sedan följts upp och redovisats för riksdagen?

1.3 Granskningens inriktning

Skatteverkets verksamhet omfattar många andra uppgifter än kontroll av företags inkomst- och skattedeklarationer – till exempel kontroll av privatpersoner, informationskampanjer, nyföretagarstöd, utveckling av e-deklarationer, folkbokföring etc. Skatteadministrationens huvudändamål är emellertid att finansiera offentlig konsumtion och transfereringar med mera. Det finns många aspekter på vad som är effektivitet på skatteområdet, och effektiviteten är ofta svår att mäta.⁶ Måtten som kan användas inrymmer ibland också olika mållkonflikter.

Skatteverket har som ambition med kontrollverksamheten att effektivisera arbetet och skapa utrymme för mer avancerad kontroll. Den avancerade kontrollen riktas huvudsakligen mot företagssektorn. I denna granskning ligger fokus på hur styrningen av Skatteverkets företagskontroll kan administreras och följas upp enkelt och med hög kvalitet. Betoningen i granskningen ligger till stor del på hur Skatteverkets kontroll har utvecklats och om uppföljningsinformationen som tas fram är ändamålsenlig för att

⁶ RRV 1996: 54, s. 11 ff.

styra kontrollen i riktning mot de bakomliggande tankarna med 2006 års strategiskifte. Vi har valt att fokusera på hur träffsäkerheten i kontrollurvalen har utvecklats och hur detta följs upp. Vidare granskar vi hur Skatteverket följer upp olika kontrollinsatser och hur man har decentraliserat valet av kontrollåtgärd till handläggare, samt hur detta har följts upp. Dessutom har vi granskat hur kontrollvolymerna har utvecklats sedan strategiskiftet år 2006.

Vi har däremot valt att inte närmare granska hur den faktiska kontrollen går till eller granskat kvaliteten eller den materiella inriktningen på de beslut som Skatteverkets handläggare fattar.

När vi i granskningen uttalar oss om företagskontrollen bortser vi helt från det arbete som Skatteverket utför i sina skattebrottsenheter, eller genom underrättelseverksamhet. Dessa är extraordinära insatser som av flera skäl inte lämpar sig för jämförelse med företagskontrollen.

1.4 Genomförande och bedömningskriterier

Granskningens underlag består huvudsakligen av genomgångar av Skatteverkets styr- och strategidokument, interna analyser samt uppföljningsstatistik. Skatteverkets huvudkontor i Solna har även bistått med att ta fram särskild uppföljningsstatistik på vår begäran. Vi har utfört intervjuer med tjänstemän vid huvudkontoret samt med handläggare och sektionschefer vid skatteregionerna Norra, Mälardalen, Stockholm, Östra samt Storföretagsregionen. Även om vi inte har intervjuat representanter från alla skatteregioner, har vi bedömt att dessa regioner ger en tillräckligt representativ bild av Skatteverkets samtliga regioner. Vi har överlåtit till Skatteverket att bistå oss med handläggare och sektionschefer att intervjua utifrån våra granskningsfrågor. Genom intervjuerna har vi kunnat vägledas mot relevanta uppgifter som har fördjupats genom annan information, till exempel granskning av officiella dokument. Vi har även intervjuat tjänstemän med rikstäckande samordningsfunktioner inom fyra olika kontrollinsatser. Vi har också beaktat riksdagsbetänkanden och regeringens uttalanden om Skatteverket i budgetpropositioner, instruktioner samt regleringsbrev. Slutligen har vi intervjuat tjänstemän vid Finansdepartementet med ansvar för styrningen av Skatteverket.

Bedömningskriterierna för granskningen utgörs i huvudsak av budgetlagens (2011:203) och myndighetsförordningens (2007:515) bestämmelser om hög effektivitet respektive god hushållning av resurser i statens verksamhet. Vi har också beaktat regeringens uttalanden om Skatteverkets verksamhet som dessa uttrycks i budgetpropositioner och regleringsbrev. Dessa framgår av kapitel 2.

Inom OECD och EU har det gjorts försök att skapa en gemensam grund för bedömning av skatteadministrativ verksamhet. Där betonas i högre utsträckning än tidigare en redovisning av effekter i form av bättre regelföljsamhet, som en mer effektiv och bättre fungerande skatteadministration ska leda till.⁷ Det är emellertid en mycket svår uppgift att visa hur skatteadministrationens prestationer leder till förändrade beteenden hos medborgare och företag, och få skatteadministrationer försöker nå så långt i sin redovisning. I en sammanställning från internationella valutafonden (IMF) listas vilka uppgifter som bör ingå i en bra resultatuppföljning av skatteadministrationer.⁸

- Identifiera kvantitativa och kvalitativa nyckeltal.
- Specificera detaljerna kring varje resultatmått.
- Utverka basnivåer mot vilka framtida resultat kan jämföras.
- Analysera och rapportera resultat för varje mått.
- Kvalitetssäkra skattehandläggningen.
- Utpeka organisatoriskt ansvar för resultatuppföljningen.

Dessa punkter har även varit vägledande i vår granskning.

1.5 Rapportens disposition

Efter detta inledande kapitel ger kapitel två en kortfattad beskrivning av hur regeringen styr Skatteverket genom utformningen av regleringsbrev och myndighetens instruktion.

Därefter beskriver vi i kapitel tre hur Skatteverket är organiserat, vilka övergripande strategier Skatteverket har för kontrollens utformning och vilka kontrollåtgärder som Skatteverket använder, samt översiktligt vilka mål som har ställts för beskattningsverksamheten.

I kapitel fyra redogör vi för och analyserar hur Skatteverket hanterar kontrollurval, med särskilt fokus på det urval som görs maskinellt. I detta ingår en översiktlig beskrivning av hur urvalens storlek bestäms, hur dessa tas om hand av handläggare och hur träffsäkerheten i urvalen har utvecklats. Därefter

⁷ Se till exempel OECD 2008 och European Union 2010.

⁸ Crandall, 2010.

granskar vi arbetsmetoden "val av åtgärd" som infördes år 2010. Kapitel fyra avslutas med en redogörelse av hur kontrollvolymerna har utvecklats sedan år 2005, som är året före den nya strategin infördes.

I kapitel fem beskriver och analyserar vi uppföljningen av Skatteverkets kontrollinsatser, urval och den ökade betoningen på förebyggande verksamhet.

Resultaten sammanfattas i kapitel sex som även innehåller Riksrevisionens rekommendationer till regeringen respektive Skatteverket.

2 Regeringens styrning av Skatteverket

2.1 Vad har regeringen uttalat om skattekontrollen?

I budgetpropositionen anger regeringen att ett av Skatteverkets mål är att säkerställa att skatteintäkter tas in rättssäkert samt kostnadseffektivt och enkelt för medborgare och företag. Det är viktigt att företag ska kunna göra rätt från början och regeringen framhåller vikten av utvecklade e-tjänster. Resurserna i kontrollverksamheten ska koncentreras till områden med högst risk för skattefel. Regeringen anger att Skatteverket måste kunna identifiera risker för att uppnå en framgångsrik kontroll. Det är viktigt att kontrollnivåerna är enhetliga för att företag ska känna förtroende för verksamheten, och träffsäkerheten i urvalen måste vara hög. Regeringen bedömer träffsäkerheten som hög men att enhetligheten kan förbättras.⁹

Figur 2.1 Skatteverkets effektmål enligt regleringsbrev för budgetåret 2011

Nivå 1	För <i>utgiftsområdet</i> skatt, tull och exekution är målet att säkerställa finansieringen av den offentliga sektorn och bidra till ett väl fungerande samhälle för medborgare och näringsliv samt motverka brottslighet
Nivå 2	För <i>verksamhetsområdet</i> skatt är målen för Skatteverket att: – Eftersträfvade skatte- och avgiftsintäkter ska säkerställas rättssäkert och på ett för samhället ekonomiskt effektivt sätt som är kostnadseffektivt och enkelt för medborgare och företag. – Brottslighet inom skatteområdet ska förebyggas och bekämpas – Medborgare och företag ska ha förtroende för Skatteverkets verksamhet
Nivå 3	För <i>verksamhetsgrenen</i> beskattning (som står för 85 procent av Skatteverkets verksamhet) är målen att: – Skatter och avgifter ska fastställas så att skillnaden mellan de fastställda och de teoretiskt riktiga beloppen (skattefelet) blir så liten som möjligt. – Fastställda belopp ska bli betalda i sin helhet och inom utsatt tid. – Preliminärskatt ska i så liten utsträckning som möjligt avvika från den slutliga skatten (uppbördsfelet).

⁹ Prop. 2011/12:1, Prop 2010/11:1, 2009/10:1.

2.1.1 *Skatteverkets regleringsbrev för budgetåret 2011*

Skatteverkets mål är enligt myndighetens regleringsbrev uppdelat på tre olika nivåer.¹⁰ Det översta målet för utgiftsområdet, att säkerställa finansieringen av den offentliga sektorn och bidra till ett väl fungerande samhälle för medborgare och näringsliv samt motverka brottslighet, är av mer övergripande karaktär. Detta har i nivån nedanför brutits ned som effektmål för verksamhetsområdet skatt och därefter för de olika verksamhetsgrenarna. Inom ramen för dessa effektmål har sedan Skatteverket enligt Finansdepartementets rekommendationer att formulera interna mål av både kort- och långsiktig art.¹¹

Vid sidan av dessa mål innehåller regleringsbrevet även andra mål och återrapporteringskrav.¹² Där står bland annat att "Skatteverkets resurser ska vara koncentrerade till områden med hög risk", att "information och service inom Skatteverkets område ska vara behovsanpassad, lättillgänglig och kvalificerad" och att "Skatteverket ska upprätthålla en hög uppbördseffektivitet".

2.2 Skatteverkets anslag

I figur 2.2 presenteras utvecklingen av Skatteverkets intäkter. Dessa intäkter består huvudsakligen av anslaget från staten, men det finns också en mindre mängd övriga intäkter.¹³ Som framgår i figuren har Skatteverkets anslag ökat något under år 2011. Anslaget avser hela verksamheten, det är endast i undantagsfall som anslagsmedel öronmärks för specifika verksamhetsdelar.¹⁴ Det är huvudsakligen upp till Skatteverket att fördela intäkterna över sina olika verksamhetsgrenar, till exempel kontrollverksamheten.

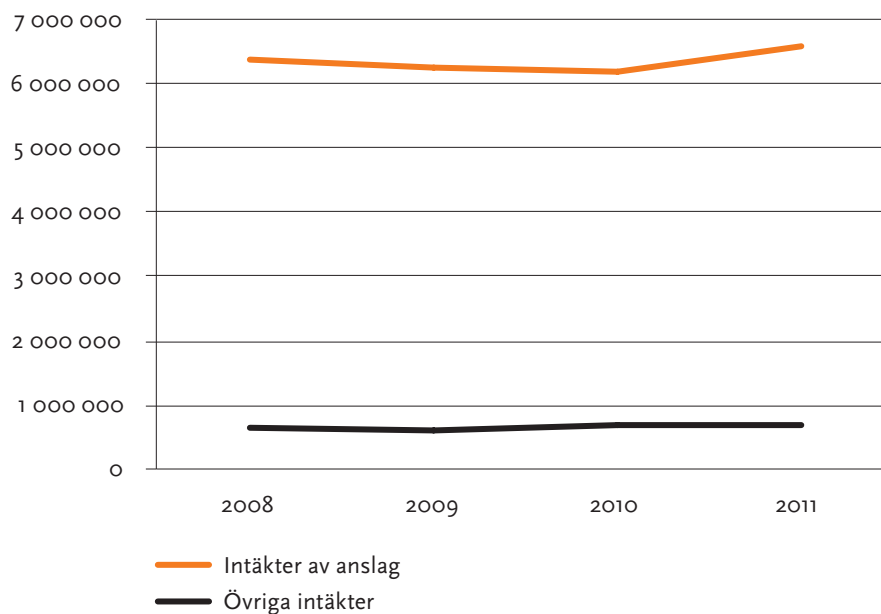
¹⁰ *Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Skatteverket*, Regeringens beslut den 22 december 2010.

¹¹ *Verksamhetens inriktning 2006–2012*, Skatteverket 2006, s. 4.

¹² *Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Skatteverket*, Regeringens beslut den 22 december 2010.

¹³ Till exempel ersättning från AP-fonderna och Pensionsmyndigheten för att Skatteverket beräknar den pensionsgrundande inkomsten

¹⁴ Anslagsredovisningen före 2008 innefattade även Kronofogdemyndigheten som då var en del av Skatteverkets organisation.

Figur 2.2 Skatteverkets intäkter (tkr, löpande priser)

Källa: Skatteverkets årsredovisning för budgetår 2011

2.3 Informell styrning

Finansdepartementet uppger att styrningen av Skatteverket fungerar bra även om den inte alltid är så formell.¹⁵ Den rapportering Finansdepartementet får från Skatteverket är tillfredsställande och efter några år med ansträngd ekonomi har myndigheten också fått ordning på ekonomin. Det som enligt Finansdepartementet fortfarande kan förbättras är Skatteverkets förvaltningsekonomiska prognoser som i dagsläget kan avvika otillfredsställande mycket från det faktiska utfallet. Finansdepartementet är tillfreds med den informella dialogen och litar på att Skatteverket informerar om det som är väsentligt och uppmärksammar departementet på eventuella problem.

¹⁵ Intervju med Finansdepartementet den 16 april 2012.

3 Skatteverkets verksamhet

3.1 Inledning

I detta kapitel redogör vi kort för Skatteverkets organisation, vilka verktyg som står till buds för att minska skattefelet, hur Skatteverket uttrycker sin strategi, hur kontroller bedrivs och hur de organiseras.

3.2 Skatteverkets organisation

Skatteverket har genomgått en rad organisatoriska förändringar under 2000-talet som sammantaget lett till högre grad av centraliserad planering och styrning. Den största förändringen var 2003 års enmyndighetsreform, vars syfte bland annat var att uppnå en enhetlig och likformig rättstillämpning, och ett effektivare utnyttjande av tillgängliga resurser.

Skatteverket styrs från huvudkontoret i Solna genom policydokument, strategier och andra styrdokument.¹⁶ Den operativa verksamheten bedrivs i åtta regioner: Mitt, Östra, Västra, Södra, Norra, Mälardalen, Stockholm och Storföretagsregionen. På huvudkontorets produktionsavdelning administreras olika nätverk av en områdesansvarig handläggare. Exempel på nätverk är företagsbeskattning, skatteundandragande och servicefrågor. Nätverken leds av enhetschefer på huvudkontoret och bemannas av kontorschefer från de olika skatteregionerna samt en regionchef per nätverk. Även huvudkontorets rättsavdelning och analysenhet ingår i samtliga nätverk.

3.3 Skatteverkets verktyg mot skattefelet

Skatteverket har i princip fyra huvudsakliga verktyg till buds för att se till att rätt skatt fastställs för företag.¹⁷ Ett verktyg är att skapa administrativa system som minimerar möjligheten för felrapportering, till exempel deklaration genom e-lösningar som förhindrar summeringsfel eller olika informationssystem

¹⁶ Förordning (2007:708) med instruktion för Skatteverket.

¹⁷ Skatteverkets årsredovisning 2011, s. 5.

som försvårar manipulering, till exempel personalliggare och certifierade kassaregister. Ett andra verktyg är att ge vägledning och information på olika sätt till de företag som vill betala rätt skatt men som ändå gör fel. Ett tredje verktyg, som Skatteverket i ökad utsträckning har fokuserat på det senaste decenniet, är att påverka medborgares och företags vilja att betala rätt skatt. Och det fjärde verktyget är att på olika sätt kontrollera att rätt inkomstuppgifter lämnas av skattebetalarna.

Kontrollens direkta monetära betydelse för skatteuppbörden är i sig inte särskilt stor eftersom endast omkring en till två procent av den totala debiterade skatten fastställs genom kontrollåtgärder. Däremot utgår Skatteverket från att hur kontrollen bedrivs påverkar viljan att göra rätt, dels för de som blir kontrollerade, och dels för alla andras uppfattning om kontrollens utformning och omfattning.¹⁸

Kontroll på olika nivåer

Skatteverkets kontroller sker grovt sett på två nivåer. Den första nivån består av kontroll av uppenbara fel i deklarationer, fel som kan konstateras utan större utredning. I olika perioder har detta kallats för *grundkontroll*, men inför år 2012 har begreppet slopats. Vid denna kontroll ska även andra fel än de som fallit ut i kontrollurvalet rättas, till exempel avstämningsfel och uppenbara fel som kan konstateras utan utredning.¹⁹

Den andra nivån består av kontroll av underlag där det inte går att fatta beslut utan att inhämta ytterligare information. Detta kallades fram till år 2012 för *utökad kontroll*. Vid utökad kontroll ska deklarationen utredas i sin helhet, det vill säga inte bara de uppgifter som fallit ut i en kontrollträff.²⁰ Utökad kontroll är inte begränsad till de fall där Skatteverkets kontrollurval har levererat en kontrollträff, utan kan också initieras på andra grunder, till exempel extern information. Enligt Skatteverkets revisionshandledning ska den utökade kontrollen i stor utsträckning riktas mot företagen, bland annat eftersom dessa har större möjligheter till skatteundandragande och att de i större utsträckning än privatpersoner berörs av materiellt komplicerade beskattningsfrågor.²¹ Även om Skatteverket inte efter årsskiftet 2011/2012 begreppsmässigt skiljer på grundkontroll och utökad kontroll, utan numera kallar allt för kontroll, kvarstår de ovan beskrivna skillnaderna i arbetsmetodik.

¹⁸ Skatteverkets Rapport 2005:1 *Rätt från början*, s. 91 f.

¹⁹ *Utredningsmetodik Kontrollmetod*, utbildningsmaterial från Skatteverket, juni 2011.

²⁰ Skatteverket inledde 2011 en försöksverksamhet med inriktning på att välja ut ett företag och granska hela skatteredovisningen, inte en deklaration i taget. Denna har sedermera utökats 2012.

²¹ SKV 622, *Handledning för skatterevision, Revisionsmodellen*, s. 16.

Olika utredningsformer

För att utreda företag som valts ut för kontroll (kontrollträffarna) använder sig Skatteverket huvudsakligen av två utredningsformer: förfrågan och revision. Förfrågan kan genomföras muntligt, skriftligt eller vid besök.²² Om en förfrågan sker genom telefonsamtal eller brevutskick, vilket är de vanligaste metoderna, kallas detta ofta för skrivbordskontroll. Kontrollen sker från handläggarens skrivbord. Muntliga förfrågningar föredras eftersom dessa är snabbast och billigast, och kan kombineras med information och råd som kan behövas för att uppfylla uppgiftsskyldigheten framöver.

Besök hos företaget eller annat personligt möte kan Skatteverket normalt utföra efter överenskommelse, i syfte att göra vissa avstämningar mot räkenskaper, anteckningar eller andra handlingar. För att få utföra besök ska tre huvudsakliga förutsättningar vara uppfyllda. Frågorna som ska utredas ska ha aktualiserats av skattebetalarens uppgifter i deklarationen eller någon annan handling eller uppgift av betydelse för beskattningen. Frågorna ska vara så pass enkla att de kan besvaras genom avstämning mot räkenskaper eller andra handlingar eller genom enklare besiktningar av produktionsprocesser, fastigheter, lager eller andra tillgångar som är av betydelse för beskattningen. Slutligen ska handläggaren och skattebetalaren vara överens om att ett möte behövs för att skapa klarhet i frågorna.

Sedan åren 2007 respektive 2010 har två typer av besök tillkommit, i form av personalliggarkontroller respektive kassaregisterkontroller. Dessa kan i motsats till ovanstående besök utföras oanmälda, och utan det kontrollerade företagets samtycke. Enligt lagen om personalliggare måste företag inom restaurang- respektive frisörbranschen föra anteckningar över vilka som är anställda och arbetar i verksamheten. Om personalliggaren är fel ifylld eller saknas har Skatteverket rätt att ta ut kontrollavgifter. Skatteförfarandelagen (2011:1244) ger Skatteverket möjligheten att göra kontrollköp, kvittokontroller och kassainventeringar samt räkna kunder hos de företag som är skyldiga att inneha certifierade kassaregister.²³

Efter att kravet på revisor avskaffades för vissa företag har Skatteverket fått rätten att förelägga ett företag att lämna ut räkenskaper. Denna rätt avser endast för en kortare tidsperiod.

²² Till detta kan läggas särskilda kontrollformer i samband med kassaregisterkontroller, till exempel kontrollköp eller kundräkning. ibid s. 17.

²³ Enligt Skatteförfarandelagen finns även möjligheten att säkra bevisning, till exempel genom överraskningsrevisioner.

Den mest resurskrävande och ingripande åtgärden, för såväl Skatteverket som för det kontrollerade företaget, är revision. Vid en revision har Skatteverket mer långtgående befogenheter att kräva in handlingar av det reviderade företaget än vid övriga kontrollformer. Denna kontrollform ska väljas om frågan är omfattande och om Skatteverket behöver tillgång till räkenskaper för att utreda frågan.

Skatteverket har vidare möjlighet att hämta in uppgifter från en uppgiftsskyldig för att kontrollera någon annan än den som föreläggandet riktar sig mot, ett så kallat tredjemansföreläggande, eller genom handräckning.

Valet av kontrollform styrs av det utredningsbehov som bedöms föreligga, vilket kan innebära att flera kontrollformer kan kombineras. Enligt Skatteverkets handledning ska den kontrollform väljas som innebär minsta graden av intrång och som är mest ändamålsenlig i det enskilda fallet.

3.4 Skatteverkets strategi

Skatteverket har under åtminstone ett par decennier formulerat sin strategi som en prioritering mot tidiga kontrollåtgärder, och primärt för att framtida uppgifter ska bli korrekta så långt möjligt (preventiv effekt). I 1990 års strategi (som då gick under namnet *kontrollfilosofi*) uttalades följande förväntade utveckling av Skatteverkets åtgärder:

Kontrollen bör för att minimera skatteförluster sättas in så tidigt som möjligt och [...] kontrollresurser [bör användas] primärt för att skapa garantier för korrekta framtida uppgifter, det vill säga verka preventivt.²⁴

År 2006 beslutades om en ny strategi som uttrycks i dokumentet *Verksamhetens inriktning 2006–2012*. Vägledande för utformningen av strategin är visionen ”ett samhälle där alla vill göra rätt för sig”, som formulerades år 1998. Skatteverket ska så långt som möjligt förebygga fel, rätta fel som ändå görs och försöka förhindra att fel uppstår igen. Åtgärderna ska vara framåtsyftande och kontrollen ska därför stärka vilja att göra rätt genom att de som gör rätt får vetskap om att avsiktliga felaktigheter åtgärdas och att det inte lönar sig att bryta mot reglerna. Genom detta har kontrollen en avgörande betydelse för att stärka normerna i samhället.

²⁴ RSV 661, Skattekontrollen – Omfattning och syfte, 1990, hämtat ur: RSV Rapport 1998:3, *Skattefel och skattefusk – en utvärdering av skattekontrollen 1992–1997*, s. 73.

Det finns alltså likheter i Skatteverkets strategier över åren, med den skillnaden att 2006 års strategi i större utsträckning betonar att kontrollen endast är ett av flera medel för att säkerställa att korrekt skatt debiteras. I en promemoria från år 2009 konkretiseras vad utvecklingen mot 2012 handlar om i punktform.²⁵

- Det ska vara rätt från början, vilket innebär fokus på förebyggande insatser vilket bland annat kräver ökad samverkan med externa aktörer och ökad kunskap om orsaker till fel.
- Förmågan att bygga förtroende är grundläggande för framgång, vilket ställer krav på att Skatteverket gör rätt saker på rätt sätt och att man hela tiden förbättrar sitt bemötande.
- Antalet besök och revisioner ska öka kraftigt. Genom att göra fler besök hos företag kan man se till att det blir mer rätt från början, föra ut information och öka kunskapen om företagarnas behov och situation.
- Systemhot bedöms vara särskilt allvarliga, och därför ska man fokusera på allvarligt skatteundandragande, såväl ekobrottsliga som internationella transaktioner.
- Utrymme för fler offensiva insatser ska skapas genom minskad grundhantering och minskad andel enklare arbetsuppgifter. Detta ska uppnås genom fortsatt automatisering och effektiviseringar.

I promemorian betonas att detta inte innebär något helt nytt arbetssätt, utan en fortsättning på en redan inslagen väg. Slutsatserna i dokumentet är att det är viktigt med en ökad närvaro hos företagen, en smartare användning av kontrollen, till exempel genom att kombinera denna med informationslämning, och att försöka säkerställa att kontrollen verkligen blir förebyggande och inte endast rättar fel i efterhand.

I juni år 2011 fattade Skatteverkets generaldirektör beslut om verksamhetens inriktning från år 2012.²⁶ I beslutet drog man slutsatsen att Skatteverket är på rätt väg genom den inriktning som inleddes år 2006. Skatteverkets nuvarande inriktning är därför inte heller tidssatt.

Skatteverket ligger inom flera områden i framkant bland myndigheter i Sverige och har stort förtroende hos medborgare och företag. Visionen [ett samhälle där alla vill göra rätt för sig] har starkt bidragit till de framgångar som Skatteverket haft. Detta gäller främst arbetet med att vårda viljan att göra rätt för sig. Den röda tråd och de budskap som funnits i form av vision, långa mål och framförallt i strategin Beskatta och ta in betalning har varit mycket bra. Begrepp som lätt att göra rätt – svårt att göra fel, rätt från början samt våra värden offensiv, pålitlig och hjälpsam är väl förankrade i organisationen.

²⁵ Mot ett förändrat arbetssätt 2012 – en resa vi redan påbörjat, PM Skatteverkets huvudkontor 2009-02-09.

²⁶ Beslut dnr. 131-488656-11/1211, Skatteverkets inriktning.

Enligt Skatteverkets handledningsmaterial, som är ett dokument med tidigare datum än ovan beskrivna promemorior, ska oavsiktliga fel minskas genom förenklingar, information och service.²⁷ Kontrollåtgärder ska utformas så att de träffar avsiktliga fel

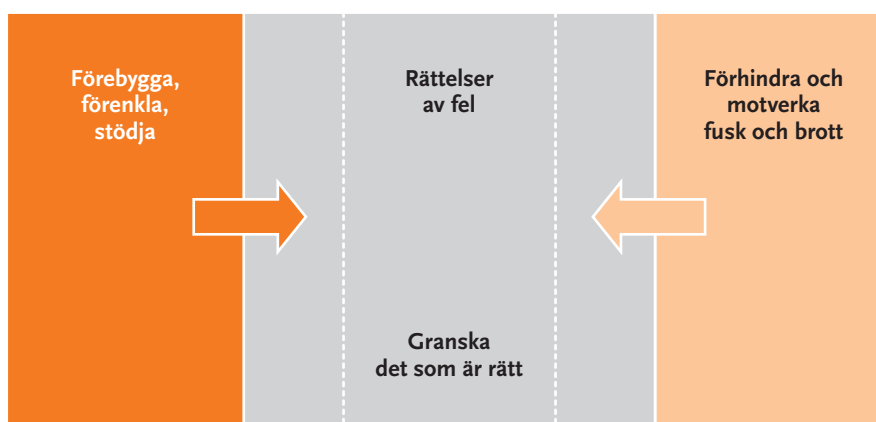
- bidrar till en frivillig medverkan
- anpassas till syftet.

Exempel på åtgärder som ska träffas av kontroll:

- allvarliga och stora fel
- tidig kontroll av ”nya” fel
- kontroll av områden där skatteundandragandet upplevs som mest stötande
- uppföljningskontroller av dem som tidigare har gjort fel.

Genom att öka betoningen på insatser som förebygger fel och genom att minska behovet av kontroll av oavsiktliga fel, ska det bli möjligt att med samma resursmängd även kunna öka mängden fördjupade kontroller av avsiktliga fel. Detta illustrerar Skatteverket med en bild, se figur 3.1.

Figur 3.1 Skatteverkets uttalade ambitioner med resursfördelning



²⁷ SKV 622, *Handledning för skatterevision, Revisionsmodellen*, s. 15 f.

3.5 Organisering av kontrollinsatser

Den största delen av de insatser som Skatteverket gör inom verksamhetsområdet Beskatta och ta in betalning, planeras inom ramen för en så kallad riksplan.²⁸ I riksplanen föreskrivs hur stora resurser i form av planerad arbetstid som ska läggas på organiserade insatser för att till exempel kontrollera företags inkomstskatt, mervärdesskatt eller arbetsgivaravgifter. Arbetet med riksplanen för nästkommande år påbörjas i maj med möten som kretsar kring den strategiska inriktningen för nästkommande års offensiva insatser, varefter arbetet med att ta fram nya mål och aktiviteter tar vid. I september sammanställs förslagen och diskuteras. Huvuddelen av insatserna är så kallade samordnade riksinsatser, där de olika skatteregionerna bistår med resurserna, medan den materiella inriktningen för riksinsatsen styrs genom en beställning från uppdragsgivare på huvudkontoret. Riksinsatserna har även en rikssamordnare, som ansvarar för uppföljning i form av tertialrapportering av bland annat produktionsvolym och måluppfyllelse.²⁹

Inriktningen för beskattningsverksamheten är att resurserna ska koncentreras till områden där risken för skattefel, ur ett riksperspektiv, är som störst. Genomförande och uppföljning av riksinsatserna regleras genom uppdragsbeskrivningar, som skrivs i november och december. Den slutliga riksplanen beslutas därefter i december.

3.6 Skatteverkets interna mål på olika nivåer

Skatteverket har mål på flera nivåer och på olika lång sikt. Överst i målhierarkin har man långsiktiga mål för hela verksamheten. Målen som skulle vara uppnådda till år 2012 har varit att:³⁰

- Skattefelet har halverats
- Medborgare och företag har förtroende för Skatteverket
- Medborgare och företag anser att Skatteverkets bemötande är bra
- Skatteverket är det bästa inom OECD
- Man har en öppen och samverkande e-förvaltning
- Man har kompetens och bemanning utifrån behov och förändringar i verksamheten

²⁸ Övriga verksamhetsområden är bland annat fastighetstaxering, folkbokföring och brottsbekämpning.

²⁹ Ett fåtal insatser bedrivs i mer renodlad projektform, där projektet och inte regionerna, äger resurserna.

³⁰ De långa målen har reviderats från och med år 2012 och är numera att: *Skattefelet har minimerats, medborgare och företag har förtroende för Skatteverket* samt att *Skatteverket register är korrekta*. De korta gemensamma målen för år 2012 är att man ska ha en effektiv förvaltning, underlätta för skattebetalare genom utveckling av e-lösningar, ge ett gott bemötande och bra service samt ha en hög kvalitet i arbetet genom god intern styrning.

Under dessa punkter finns gemensamma kortsiktiga mål som gäller för innevarande år. För år 2011 var dessa sammanfattningsvis att Skatteverket ska ha hög och enhetlig kvalitet och ge ett gott bemötande och bra service.

Skatteverket formulerar därefter mål för olika aktiviteter, där de kontrollinsatser som ingår i denna granskning ingår i aktiviteten Beskattning. Målen för denna aktivitet är relativt många och detaljerade. För år 2011 såg de ut som i figur 3.2 nedan.

Som framgår av figur 3.2 hade Skatteverket för år 2011 mål för både aktivitetsnivå, att urvalsträffarna ska leda till åtgärd, och ändringsfrekvens, att de kontroller man utför ska resultera i skattemässiga ändringar. För år 2012 har Skatteverket ändrat målet till minst 80 procents ändringsfrekvens för revisionerna, och behållit 60-procentmålet för skrivbordskontrollerna. Däremot har man tagit bort målen för aktivitetsnivå.

Skatteverket har även följt upp tiden mellan start och avslut av en revision. För år 2011 har som lämplig nivå angetts att minst 50 procent av revisionerna ska vara klara inom 4 månader, och att minst 90 procent av revisionerna ska vara klara inom 10 månader.³¹ I intervjuer med handläggare har dessa nivåer upplevts som mål, men behäftade med två problem. För det första är nivåerna generella, trots att revisioner genomförs under olika förutsättningar. Revisioner av till exempel stora företag eller skatteplaneringsaktiva företag kan ta mycket lång tid utan att detta är ett tecken på låg effektivitet, medan revisioner av redovisning av arbetsgivaravgifter till stor del är klara inom fyra månader.³² För det andra skapar omloppsnivåerna, betraktade som mål, en slags tröskeleffekt. Om en revision inte är klar inom fyra månader, minskas incitamentet för en skyndsam handläggning, och dessa revisioner riskerar att bli liggande tills nästa målnivå, det vill säga 10 månader, närmar sig.³³ Detta riskerar att motverka Skatteverkets ambition om gott bemötande, det vill säga att göra så litet ingrepp hos skattebetalaren som möjligt.

³¹ Årsredovisning för Skatteverket 2011, s. 85.

³² Intervju den 17 november 2011.

³³ Intervju den 21 februari 2011.

Figur 3.2 Urval av mål för aktiviteten Beskattning 2011

Effektiviteten i kontrollverksamheten är hög Andelen revisioner som resulterar i ändring är minst 75 % Andelen skrivbordskontroller som resulterar i ändring är minst 60 % Närvaron hos företagen är hög Skattverket genomgör minst 8 000 personalliggarbesök och 20 000 kassaregisterbesök	Aktivitetsnivån utifrån de maskinella urvalen är hög Minst 75 % av de maskinella urvalen inom momsområdet leder till åtgärd Minst 75 % av de maskinella urvalen inom arbetsgivarområdet leder till åtgärd Minst 75 % av de maskinella urvalen inom inkomstbeskattningen leder till åtgärd Genom förebyggande åtgärder reduceras fel och behov av kompletteringar Andelen skönsbeskattningar inom: Inkomstbeskattningen är <0,5 % Momsområdet är <0,7 % Arbetsgivarområdet är <0,5 % Punktskatteområdet är <1 %
--	--

Mål för olika kontrollinsatser

I uppdragsbeskrivningarna för olika kontrollinsatser beskrivs ytterligare effektmål som är specifika för respektive åtgärd. Riksinsatsen för *företags inkomstskatt* har följande effektmål:

- 1) företagarna upplever att den årliga taxeringen genomförs rättssäkert och likformigt
- 2) företagarna upplever ökad risk för upptäckt.

Att det senare målet ska kunna uppnås förutsätter ett bra och genomtänkt kontrollurval och att man i utredningarna upptäcker och åtgärdar de medvetna felen.

För att dessa effekter ska uppnås finns mål för produktionen. Dessa uttrycker vad man ska utföra inom insatsen under en förutbestämd tid. Produktmålen för företags inkomstskatt är att den utökade kontrollen har genomförts enligt planering, samt att befintliga stöddokument är uppdaterade och implementerade.

Vidare uttrycks för produktmålen att urvalets inriktning inom den utökade kontrollen ska vara att identifiera företag där Skatteverket bedömer att det finns medvetna fel i redovisningen, det vill säga en god träffsäkerhet. Vilken kontrollform som ska användas ska avgöras i det enskilda fallet, och den billigaste och mest effektiva kontrollformen ska användas. Den effektivaste kontrollformen är den som ger bäst resultat på lång sikt det vill säga hjälper företagaren att göra rätt i framtiden.

Riksinsatsen *kontanthandel* omfattar kassaregistertillsyn, personalliggarkontroll med tillhörande AG-kontroll, torg- och marknadskontroll, fördjupad tillsyn av kassaregister, särskilda kontrollåtgärder och revision. Insatsens effektmål under 2011 var att:

- Genom kontroll och information bidra till att skattefelet på grund av oredovisade intäkter har minskat
- Genom kontroll och information bidra till att skattefelet på grund av oredovisad arbetskraft har minskat
- Skatteverket har blivit bättre på att upptäcka och åtgärda fusket
- Skatteverket bidrar till att alla som omfattas av den nya lagstiftningen och ska ha ett certifierat kassaregister också har det samt
- Skatteverket utvecklar en samverkan med tongivande livsmedelsgrossister

Insatsens produktmål beskriver sedan mycket kortfattat vad som ska utföras, vilket uttrycks som genomfört särskilda kontrollåtgärder, genomfört revisioner inom kontanthandel: 20 000 tillsynsbesök, 8 000 personalliggarbesök etc. I uppdragsbeskrivningen ges också vissa preciseringar, bland annat att man så tidigt som möjligt i utredningsprocessen ska bedöma vilken som är den lämpligaste kontrollformen, och att erfarenheter ska tas tillvara för att utveckla en effektiv kontroll av arbetsgivaravgifter där iakttagelser från personalliggarbesöken och särskilda kontrollåtgärder används på bästa sätt.

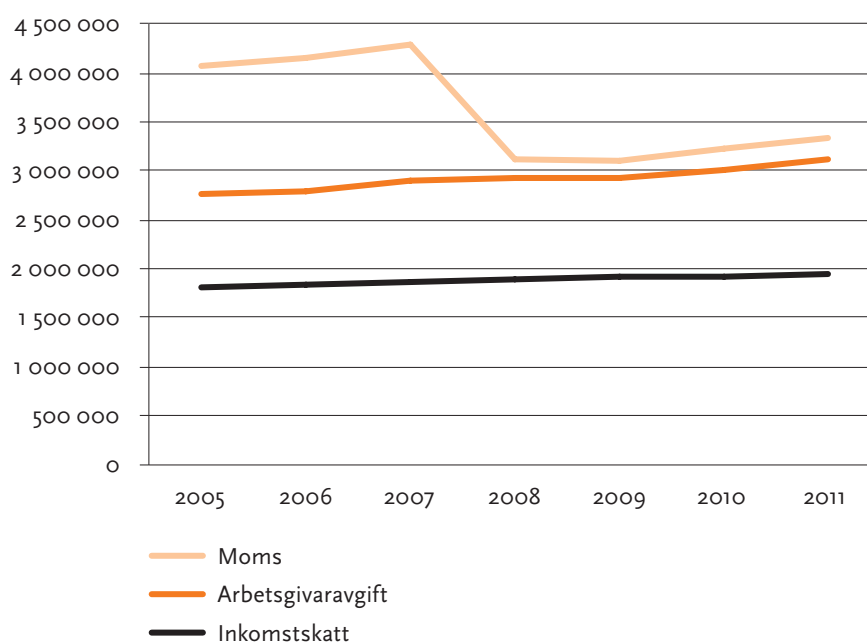
Resultaten från kontrollinsatsernas årliga verksamhet redovisas i den tredje och sista tertiärrapporten, som lämnas under januari månad. Vilka uppgifter dessa rapporter innehåller, avseende de kontrollinsatser som vi har inkluderat i granskningen, skiljer sig åt.

4 Skatteverkets hantering av kontrollurval

4.1 Inledning

Skatteverket tar varje år emot en omfattande mängd deklARATIONER för inkomstskatt, samt redovisningar av moms och arbetsgivaravgifter. Figur 4.1 presenterar antal redovisningar och deklARATIONER för respektive skatteslag.³⁴ Det framgår att det finns en svagt ökande trend vilket visar att antalet företag växer. Mest framträdande är dock den stora nedgången av antalet momsredovisningar mellan åren 2007 och 2008. Detta beror på att det år 2008 blev möjligt för mindre företag att lämna momsredovisning en gång var tredje månad, istället för varje månad.

Figur 4.1 Antal registrerade redovisningar och deklARATIONER från företag



³⁴ Om specifik källhänvisning saknas, baseras beräkningar i följande kapitel på information som Skatteverket har tillhandahållit från sina informationssystem Guppi, GIN-Skatt och Riksplan.

När redovisningar och deklarationer registreras finns automatiska kontroller för att upptäcka om det skett felaktiga summeringar, rutor som lämnats tomma och så vidare. Det stora antalet gör det dock helt omöjligt för Skatteverket att göra djupare kontroller av samtliga redovisningar och deklarationer, vilket inte heller skulle vara önskvärt eftersom många skattebetalare som lämnat korrekta uppgifter då skulle besväras i onödan. Det blir följaktligen nödvändigt att göra ett urval av vilka redovisningar och deklarationer som ska bli föremål för fördjupade kontroller. Detta urval ska vara så bra som möjligt på att hitta de redovisningar och deklarationer där korrekta uppgifter inte har lämnats.

De kommande två avsnitten i detta kapitel fokuserar på hur Skatteverket hanterar urvalsträffarna, det vill säga de företag som har träffats i kontrollurvalet (utökad kontroll) och hur träffsäkerheten har utvecklats. Med träffsäkerhet avses här i vilken utsträckning Skatteverket genomför en åtgärd (kontroll, information eller en kombination av dessa) gentemot de träffade företagen och i vilken utsträckning kontrollen leder till beslut om ändring. I avsnitt 4.4 ges en djupare beskrivning av hur processen fungerar när en handläggare ska välja vilken typ av åtgärd som ska genomföras i det enskilda fallet. Avsnitt 4.5 innehåller en genomgång av hur kontrollvolymerna har utvecklats från år 2005 till år 2011, det vill säga perioden för den nya strategiska inriktning som började gälla år 2006.

4.2 Skatteverkets olika kontrollurval

Skatteverket bedriver fördjupad kontroll av företag inom huvudsakligen två övergripande områden. Ett av dessa kallas *Skatteundandragande*, där Skatteverket sorterar riskområden som avser olika grad av avancerade försök att undgå skatt. Det andra kallas *Övrigt företag*, dit Skatteverket sorterar övriga riskområden. Båda dessa områden innefattar ett flertal olika riskområden. Mätt i nedlagd arbetstid är båda områden ungefär lika stora år 2011.

I området *Övrigt företag* sker urvalet för kontroll huvudsakligen genom beställningar av maskinella urvalsträffar från urvalsprojektet Prius, som styrs av projektledare på huvudkontoret. Inom projektet görs ett maskinellt urval från Skatteverkets olika informations- och ärendehanteringssystem. I området *Skatteundandragande* hjälper Prius till med kontrollurval genom körningar i olika register, men urval sker också genom tips från allmänheten, samverkan med andra myndigheter och aktörer, eller från en bredare manuell omvärldsbevakning.

Skatteverket har i synpunkter på denna rapport påpekat att det maskinella urvalet endast är en begränsad del av Skatteverkets kontroll, varför man har påpekat att Riksrevisionen borde ha gjort en djupare analys av det övriga urvalet inom företagskontrollen. När det gäller det övriga urvalet utformas urvalen

på en mängd olika sätt, beroende på vilken kontrollinsats som ska använda urvalet, men Skatteverket saknar en enhetlig sammanställning av dessa urval. En granskning av utfallet av kontrollträffarna inom det övriga urvalet skulle därför kräva separata genomgångar av en rad olika riksinsatser vars inriktning har förändrats under vår mätperiod. Detta har inte legat inom ramen för vår granskning. Eftersom det maskinella urvalet administreras av Prius går det däremot att resonera kring det maskinella urvalet som ett enhetligt urvalssystem, och detta har därför fått en mer framträdande roll i kommande avsnitt om träffsäkerhet. Avsaknaden av en övergripande hantering av det övriga urvalet innebär emellertid att det inte går att veta exakt hur stora dessa urvalstyper är i förhållande till varandra.

Avsnittet kommer fortsättningsvis att fokusera på det maskinella urvalet. I den nästkommande delen ges en analysmodell för det maskinella urvalet som förklarar hur handläggarna kan hantera träffarna, samt en presentation av termer och begrepp som kan användas för att beskriva utfallet av det maskinella urvalet. Den efterföljande delen beskriver hur man inom Skatteverket bestämmer mängden träffar som ska levereras till respektive riksinsats och hur handläggarna beslutar vilka av träffarna som ska leda till en åtgärd.

4.2.1 *Analysmodell för maskinella kontrollurval*

I det här avsnittet presenteras en analysmodell för den maskinella kontrollurvalet, i syfte att klargöra de olika begreppen och deras inbördes relationer. I kommande avsnitt om träffsäkerheten presenteras hur modellen kan användas i praktiken.

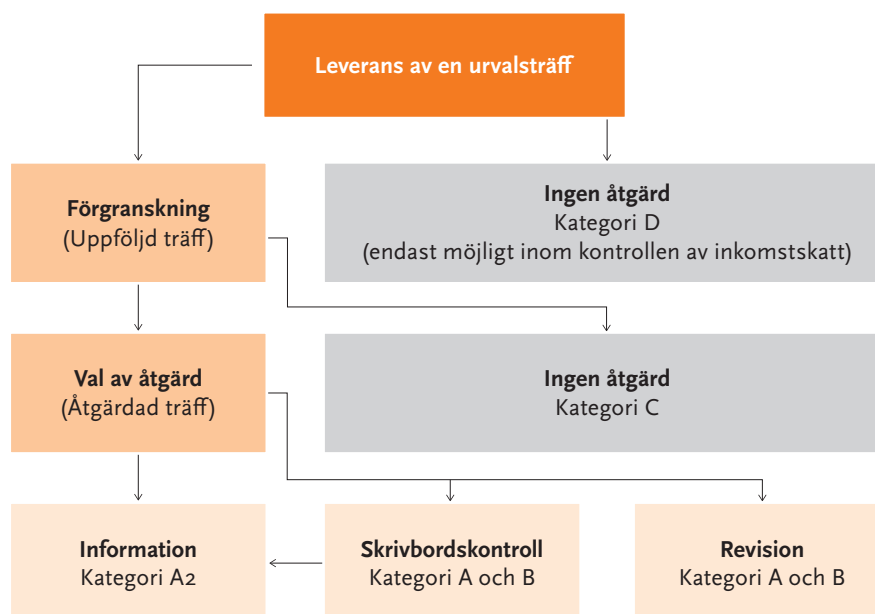
Efter att de maskinella träffarna har tagits fram av Prius levereras de ut till de olika riksinsatserna, där handläggarna börjar gå igenom träffarna. En urvalsträff kommer att hamna i någon av följande kategorier.

- A) Handläggaren gör en kontroll av det företag som träffen avser och hittar felaktigheter, som korrigeras genom beslut om ändring av deklarationen eller redovisningen.
- A2) Efter en förgranskning, eller en kontroll där ingen felaktighet som föranleder ändringsbeslut kan konstateras, ser handläggaren att något kan göras annorlunda. Handläggaren tar därför kontakt med skattebetalaren och lämnar information.
- B) Handläggaren gör en kontroll men hittar ingenting som föranleder vare sig ändringsbeslut eller information till företagaren.
- C) Handläggaren tittar på urvalsträffen, men konstaterar att det inte är värt att utföra en kontroll och markerar den då som avslutad i systemet. Att en träff inte är kontrollvärd kan framgå genom att det görs en förgranskning (mer om detta i avsnitt 4.2.2).

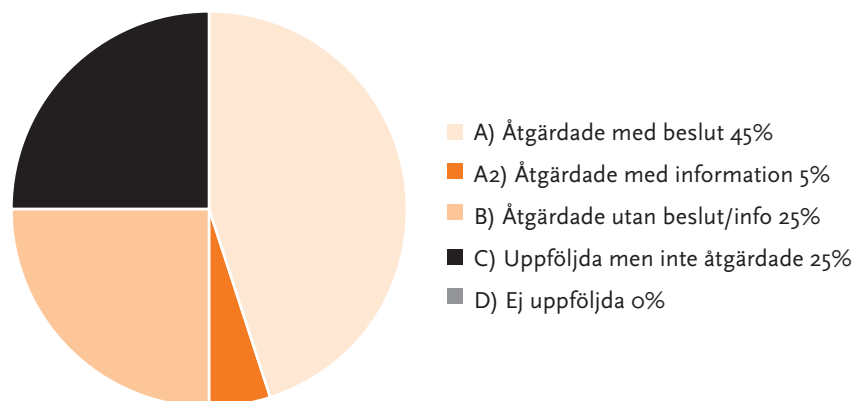
- D) Det är ingen handläggare som behandlar den levererade träffen utan den avmarkeras automatiskt när systemet nollställs inför ett nytt år.

Det första steget för en handläggare är att avgöra om träffen ska kontrolleras, vilket brukar benämnas att träffen är "uppföljd". Om handläggaren därefter påbörjar en kontroll av träffen (eller lämnar information) så anses träffen vara "åtgärdad", oavsett vad som blir utfallet av kontrollen. Detta innebär att en träff som hamnar i kategori C kommer att kallas för en uppföljd träff som inte har lett till åtgärd. En träff som hamnar i någon av kategorierna A till B kommer för enkelhets skull endast att kallas för en åtgärdad träff, tekniskt sett är dessa träffar både uppföljda och åtgärdade. I figuren nedan åskådliggörs det här resonemanget i ett flödesschema för hantering av maskinella urvalsträffar.

Figur 4.2 Flödesschema för hantering av urvalsträffar



Ovanstående kategorier kan även åskådliggöras genom cirkeldiagrammet i figur 4.3. I detta teoretiska exempel hanteras alla träffar, andelen som är levererade men inte uppföljda (kategori D) är därför noll. Andelen träffar (av samtliga levererade träffar) som har resulterat i ett beslut är 45 procent och andelen träffar som är uppföljda men inte bedömts vara kontrollvärda är 25 procent. Det framgår också att fem procent av träffarna har resulterat i en informationsåtgärd.

Figur 4.3 Uppföljningsmodell för behandlingen av träffar inom maskinellt urval

Uppföljningsmodellen bygger på att det registreras en åtgärd per träff, i praktiken kan dock en träff åtgärdas genom att information lämnas samtidigt som det också tas ett beslut. Vid en sådan kombination kommer träffen registreras som åtgärdad med beslut. Detta innebär således att det inom kategori A även ingår information och att kategori A2 endast visar de fall där det endast har använts information.

Underlaget till figuren kan användas för att beräkna olika frekvenser³⁵ för att utvärdera hur framgångsrik hanteringen av urvalet har varit:

- Åtgärdsfrekvens: Hur stor andel av de uppföljda (eller levererade) träffarna som har resulterat i en åtgärd.
- Beslutsfrekvens: Hur stor andel av de åtgärdade träffarna som har lett till beslut.
- Informationsfrekvens: Hur stor andel av de åtgärdade träffarna som enbart har lett till information.

4.2.2 Från beställning av maskinellt urval till beslut om kontroll

Det här avsnittet kommer att behandla den första delen i hanteringskedjan, från det att kontrollinsatserna beställer urvalsträffarna som ska utgöra underlaget för årets kontroll, tills det att ett beslut har tagits om ifall urvalsträffarna ska leda till en kontroll. Fokus ligger på riksinsatsernas roll i den här processen. Hur Prius rent tekniskt går till väga för att ta fram urvalsträffarna ligger inte inom ramen för granskningen.

³⁵ Tabell B2.1 i bilaga 2 visar hur frekvenserna beräknas för underlaget i figur 4.2.

Urvalsbeställning

När det via riksplanen har beslutats vilka kontrollinsatser som ska bedrivas under det kommande året och hur mycket resurser de olika regionerna ska bidra med, ligger ansvaret på rikssamordnarna att beställa urvalsträffar till riksinsatserna. I den här processen ingår för det första att bestämma vilka delar inom insatsens riskområde som man ska fokusera på. När detta är gjort tar Prius fram urvalsregler som ska fånga upp företag som har de utvalda typerna av riskprofiler, i samråd med riksinsatsen.

Den andra delen av beställningsprocessen är att avgöra hur många urvalsträffar som ska beställas för respektive urvalsregel, vilket styrs av hur mycket tid som insatsen har fått i riksplanen. Enligt en intervju med Prius projektledning är avsikten att urvalsstorleken ska vara anpassad efter insatsens kapacitet och att det inte ska beställas mer än en hanterbar mängd träffar.³⁶

Projektledningen för Prius har angett att det finns ett nära samarbete mellan Prius och de olika insatserna, vilket bekräftas vid samtal med insatsernas riksamordnare.³⁷ Från och till uppkommer kritik mot Prius för att urvalet som skickas till riksinsatserna inte lyckas träffa olika typer av skattefusk, men det kan då bero på att insatsledningen inte har lyckats kommunicera till handläggarna att den specifika urvalsregeln är avsedd att träffa ett annat riskbeteende.³⁸

Projektledningen för Prius har även angett att det är en relativt stor andel av de levererade träffarna som aldrig åtgärdas (kategori C och D i modellen ovan), vilket ses som ett problem. Prius ambition är inte att alla träffar ska leda till ett ändringsbeslut, det vore ett orimligt högt krav på urvalet. Men däremot borde nästan alla träffar åtgärdas på något sätt (det vill säga hamna inom kategori A eller B). Prius diskuterar med handläggare och riksamordnare ute på regionerna om hur urvalet fungerar, men på det stora hela saknas kunskap om varför så stor del av träffarna inte leder till åtgärd.³⁹ Att andelen icke åtgärdade träffar är betydande (ofta över 50 procent) är något som bekräftas av den analys av träffsäkerheten som görs i avsnitt 4.3.

För att sprida ljus över frågan om icke åtgärdade träffar har detta diskuterats med personer inom olika riksinsatser som gör urvalsbeställningar. Det har då framkommit en blandad bild av hur man går tillväga. Inom en riksinsats utgick man från att det är en stor andel av träffarna som inte kommer att vara

³⁶ Intervju den 21 december 2011.

³⁷ Intervjuer den 9 mars 2012 och den 21 mars 2012.

³⁸ Ibid.

³⁹ Intervju den 21 december 2011.

utredningsvärda och därför beställs ett överurval om 50 procent extra träffar.⁴⁰ Vid en annan insats var utgångspunkten att det inte ska beställas fler träffar än att det ska finnas tid för att åtgärda samtliga träffar.⁴¹

Vid intervjuer med handläggare, sektionschefer och rikssamordnare har vi gett en beskrivning av andelen icke åtgärdade träffar som diskussionsunderlag. Det har då framkommit att den betydande andelen urvalsträffar som inte leder till någon åtgärd är känd ute på insatserna och ofta ses den som helt naturligt givet den nuvarande urvalskvaliteten. Samtidigt betraktar Prius detta som ett problem och projektet har ambitionen att andelen ska vara så låg som möjligt. Från huvudkontoret poängteras att andra faktorer, såsom tillgången på resurser och handläggarnas kompetens, är minst lika viktiga orsaker som urvalskvaliteten.⁴² Skillnaderna i synsätt förefaller vara kopplad till att det finns olika syn på urvalsträffarnas kvalitet. Handläggare och insatsledning framstår i intervjuer som mer kritiska till kvaliteten på urvalen än företrädare för huvudkontoret och Prius projektledning.

Kontroll eller avmarkering

Prius levererar genom det maskinella urvalet en stor mängd urvalsträffar till de olika insatserna. Meningen är att den största delen av dessa ska vara kontrollvärda, men väl ute på insatserna avslutas (inom Skatteverket används begreppet avmarkering) en stor andel av dem utan åtgärd (kategori C och D). Frågan blir då hur den här processen går till. Hur bedömer handläggarna vilka av de levererade träffarna som ska åtgärdas?

När en handläggare tar hand om en träff görs i normalfallet någon typ av förgranskning.⁴³ Syftet med en förgranskning är att skaffa kunskap om själva urvalsträffen och skattebetalaren, kunskap som sedan används för en analys och riskbedömning som i sin tur ligger till grund för en avvägning om huruvida det ska göras en kontroll av företaget eller om träffen ska avmarkeras. Om det blir en kontroll av företaget utgör förgranskningen ett underlag för valet av åtgärd.⁴⁴

⁴⁰ Intervju den 21 februari 2012.

⁴¹ Intervju den 9 mars 2012.

⁴² E-post-meddelande från Skatteverket den 1 juni 2012.

⁴³ Begreppet förgranskning härstammar från revisionen, men började år 2010 även användas för andra åtgärder. Sättet att arbeta har dock även funnits tidigare under annan benämning. Intervju den 9 mars 2012.

⁴⁴ Utbildningsmaterial, *Utredningsmetodik, kontrollmetod*.

Gemensamma drag för förgranskningar är att handläggaren tittar i ärendehanteringssystemen om det finns pågående eller tidigare kontroller av företaget som kan vara relevanta. Utöver detta tar de olika insatserna fram ett stödmaterial med en beskrivning av vilken information som behövs vid förgranskning av urvalsträffar inom den specifika insatsen. För kontrollen av moms ska handläggaren till exempel göra en historisk tillbakablick: Hur har momsredovisningen för företaget sett ut tidigare, hur såg den ut samma period tidigare år? Ytterligare ett steg är att hämta information om företaget, vilken verksamhet som bedrivs, hur länge det har varit momsregistrerat och så vidare. Om inte den inledande uppgiftsinsamlingen bedöms vara tillräcklig görs en utökad informationsinsamling där en rad register och databaser kan användas.⁴⁵ Däremot tas ingen kontakt med företaget under förgranskningen. Detta görs först i nästa steg, om det sker en kontroll av företaget.

Tidsåtgången för en förgranskning varierar beroende på vilken insats det handlar om och hur avancerat ärendet är. Det bör poängteras att resultatet från en förgranskning inte sparas.⁴⁶ Detta innebär att det insamlade materialet inte kan användas under kommande år, eller inom någon annan riksinsats. Om företaget träffas i ett nytt kontrollurval görs en ny förgranskning.

Förutom att träffar avslutas utan åtgärd efter en mer eller mindre omfattande förgranskning händer det också att träffar avslutas utan åtgärd till följd av tidsbrist.

Om beställningen av träffar har varit större än tillgängliga kontrollresurserna kan klara av blir det träffar som inte hinner hanteras, men orsaken behöver inte vara ett utfall av en felaktig beställning. Urvalsbeställningen ska utgå från de resurser som finns angivna i riksplanen och det är inte säkert att regionerna under årets gång kan tillhandahålla all den tid som utlovades vid planeringsstadiet.⁴⁷ Det kan också bero på att kompetensnivån hos handläggarna inte blir den som insatsen förväntade sig. Vid stor personalomsättning (något som bland annat har varit ett problem för Stockholmsregionen) och en hög andel nyanställda handläggare kommer varje företagskontroll att ta längre tid. Dessutom förloras tid på grund av att erfarna handläggare måste vara handledare åt nya kollegor istället för att själva arbeta med kontroller.⁴⁸

⁴⁵ Stödmaterial om momsinsats, 2 november 2011.

⁴⁶ Vi har fått olika beskrivningar av skälet till detta, i intervju den 6 februari 2012 respektive i faktagranskningskommentarer från Skatteverkets huvudkontor den 9 maj 2012.

⁴⁷ Till exempel uppföljning tertial 3 år 2011 för insatsen för kontroll av arbetsgivaravgifter.

⁴⁸ Till exempel intervju den 18 januari 2012.

Vid intervjuerna har det påtalats att den organisatoriska lösningen, att riksinsatserna inte styr över de planerade resurserna, skapar problem vid planering och styrning av riksinsatserna. Svårigheten att hinna med alla urvalsträffar är ett sätt som detta kan ta sig uttryck på. Riksinsatserna är beroende av att regionerna tillhandahåller tiden som utlovats på planeringsstadiet, samtidigt som regionernas möjligheter att göra detta påverkas av personalsituation och annat.⁴⁹

4.2.3 *Sammanfattande iakttagelser om det maskinella urvalet*

Det här avsnittet har gett en beskrivning av hur det maskinella urvalet hanteras i stegen innan handläggaren gör en avvägning om vilket verktyg som ska användas för att åtgärda en träff. Det har framkommit i intervjuerna att tilltron till kvaliteten på kontrollurvalet är olika stor ute hos riksinsatserna, vilket ibland leder till att det medvetet beställs fler urvalsträffar än vad som skulle vara möjligt att åtgärda, även om riksinsatsen hela tiden är fullt bemannad med erfarna handläggare.

Rutinen med förgranskning kan ses som ett andra urval där handläggarna plockar ut de relevanta företagen ur leveransen från Prius. Även om en enskild förgranskning kan gå fort innebär ett stort antal förgranskningar att tid som istället kunde ha lagts på kontroll, spenderas på att avföra irrelevanta träffar. Ett större problem än detta är när träffar måste väljas bort på grund av tidsbrist. Om träffarna avslutas helt utan förgranskning är det visserligen inte någon kontrolltid som förloras, men då är istället risken betydligt högre att det är en relevant träff som kastas bort. Om träffarna förgranskas under tidsbrist är det svårt att säga hur prioriteringen går till.

Oavsett om en stor mängd träffar avmarkeras på grund av tidsbrist eller efter bedömning i förgranskningar, så är detta förknippat med effektivitetsproblem. I det kommande avsnittet är därför andelen träffar som avmarkeras utan någon åtgärd alls en del av analysen av träffsäkerhetens utveckling.

⁴⁹ Till exempel intervju den 9 mars 2012.

4.3 Urvalens träffsäkerhet

Skatteverkets ambition är att bara kontrollera företag som har lämnat en felaktig redovisning. Detta följer av att kontroll av redan korrekta redovisningar är förlust av tid som kunde ha använts för att korrigera felaktigheter, samt att företag inte ska belastas i onödan. Arbetet med att utveckla ett så träffsäkert urval som möjligt fyller således en viktig funktion ur effektivitetssynpunkt. Ovan har det dock framgått att det finns olika åsikter om kvaliteten på urvalet och att det är en betydande andel av de maskinella urvalsträffarna som aldrig leder till någon åtgärd. Detta avsnitt kommer därför att analysera utvecklingen av urvalens träffsäkerhet.

Med träffsäkerhet avser vi i den här rapporten i vilken utsträckning Skatteverkets kontrollurval leder till någon typ av åtgärd och i hur hög grad åtgärderna leder till beslut om ändring. Detta är ett sätt att göra en operationalisering av Skatteverkets definition av träffsäkerhet (i vilken utsträckning det är företag som lämnat felaktiga redovisningar som kontrolleras), anpassad till de tillgängliga uppföljningssystemen. Granskningens syfte har inte innefattat att göra någon komplett analys av orsakerna till träffsäkerhetens utveckling. Därför behandlas inte arbetet med att identifiera de riskområden som sedan ligger till grund för urvalen, trots att detta givetvis har betydelse för hur träffsäkert kontrollurvalet kommer att bli. Arbetet med riskbedömning respektive hanteringen av det framtagna kontrollurvalet är två separata steg som båda måste fungera bra för att uppnå en hög träffsäkerhet. Men det är endast det senare steget som analyseras i denna granskning.

I avsnitt 4.3.1 till 4.3.4 används den teoretiska modellen som presenterades i avsnitt 4.2.1 för att analysera hanteringen av träffarna inom det maskinella urvalet. Analysen kan göras på olika nivåer: för en specifik urvalsregel, för respektive kontrollinsats eller för varje skatteslag (moms, arbetsgivaravgift och inkomstskatt) som helhet. Eftersom urvalsfrågor och insatser förändras mellan åren, måste en analys av träffsäkerhetens utveckling över tid bygga på underlaget för respektive skatteslag i sin helhet.⁵⁰

I avsnitt 4.3.5 behandlas ett alternativt sätt att beräkna träffsäkerheten som Skatteverket har utfört på beställning av Riksrevisionen. Detta underlag är inte begränsat till det maskinella urvalet utan ger en mer komplett bild. Däremot uppstår istället vissa andra begränsningar i uppföljningsinformationen.

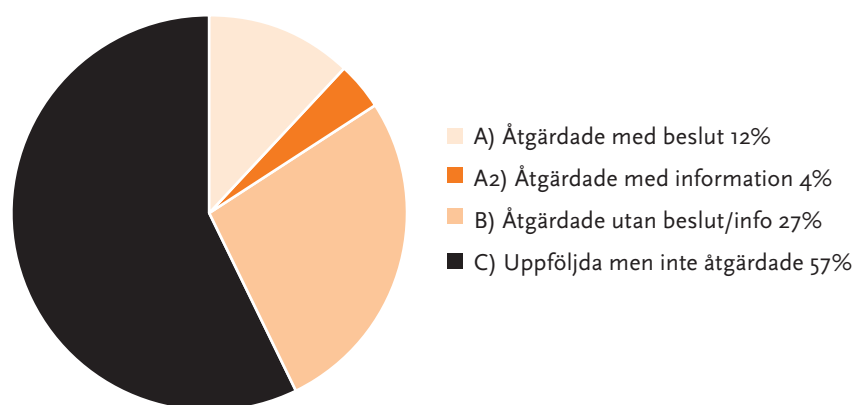
⁵⁰ Det går inte att göra en sammanställning för hela det maskinella urvalet eftersom den tekniska hanteringen av träffar skiljer sig åt mellan inkomst- och periodkontrollen (moms och arbetsgivaravgift).

4.3.1 Kontroll av moms

Kontroll av redovisad moms är en av två periodkontroller (den andra är arbetsgivaravgifter). Vid sammanställningen av träffarna för den här typen av kontroll är skillnaden mot vår modell att det inte finns någon kategori D. Detta beror på att alla träffar inom systemet måste avmarkeras manuellt.

I figur 4.4 nedan visas utfallet av de träffar som hanterades inom momskontrollen under år 2011. Där framgår att 57 procent av träffarna avmarkerades utan åtgärd, vilket är betydligt mer än de maximalet 25 procent som anges i det korta målet för år 2011. Av det totala antalet uppföljda träffar har 12 procent lett fram till beslut och för 4 procent av träffarna har information lämnats till företaget. I figur B2.1 i bilaga 2 finns motsvarande redovisning för momskontrollen för åren 2005 till 2011.

Figur 4.4 Fördelning av träffarna inom momskontrollen 2011



Som beskrevs ovan kan vi använda antalet träffar för att räkna fram olika frekvenser för urvalshanteringen (se avsnitt 4.2.1).⁵¹ Ett alternativ till kategorin med träffar som lett till beslut är att följa antalet träffar som lett till resultat. Resultatkategorin inkluderar träffarna som lett till beslut, men också träffar som har åtgärdats inom andra system, och vissa ändringar som inte påverkar skatten. Andelen av de utredda träffarna som har lett till resultat (resultatfrekvensen) presenteras i tabell 4.1 nedan.

⁵¹ Skatteverket har poängterat att det underlag som Skatteverket tagit fram i samråd med Riksrevisionen innehåller en felkälla när det används för den analysmodell som presenteras i avsnitt 4.2.1. Uppföljningen kan innehålla fall där beslut finns registrerade utan motsvarande utredning, vilket i så fall påverkar frekvenserna för de olika åtgärdstyperna (beslut/resultat/information). Detta påverkar inte giltigheten i våra slutsatser om analysen av träffsäkerhet, men föranleder en försiktig tolkning av dessa frekvenser.

År 2011 var målet att åtgärdsfrekvensen inom respektive skatteslag skulle uppgå till minst 75 procent. Målet syftar till att en stor del av de träffar som levereras till riksinsatsen från Prius ska leda till någon form av åtgärd. När det gäller beslutsfrekvens finns ett mål som anger att minst 60 procent av skrivbordsutredningarna ska resultera i beslut om ändring. Detta mål syftar till att urvalens träffsäkerhet ska vara hög. Skrivbordsutredningar utförs dock även utan att det finns en träff på företaget, vilket bland annat sker i situationer då kontrollen har föranletts av information som framkommit vid kontrollen av ett annat företag. En del av träffarna åtgärdas också via revision istället för skrivbordskontroll. Detta innebär att beslutsfrekvensen inte är ett komplett mått på huruvida 60 procentmålet uppfylls, men det ger ändå en indikation om vilken nivå som beslutsfrekvensen bör ligga på.

Tabell 4.1 presenterar hur de olika frekvenserna har utvecklats för moms kontrollen sedan år 2005. Tabellen visar att åtgärdsfrekvensen har förbättrats, men den ligger ändå betydligt lägre än det uppsatta målet om 75 procent.⁵² Beslutsfrekvensen har legat relativt konstant runt 25 procent, med undantag för år 2008 då man nådde upp till 38 procent.⁵³

Tabell 4.1 Frekvenser för träffar inom moms kontrollen (procent)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Åtgärd	26	34	40	46	47	49	43
Information			3	5	3	2	8
Beslut	28	26	27	38	23	24	27
Resultat	41	37	41	52	40	38	40

Kommentar: Möjligheten att redovisa att en träff är åtgärdad genom enbart information, utan ändringsbeslut, lanserades 2007.

4.3.2 Kontroll av arbetsgivaravgift

I figur 4.5 nedan presenteras fördelningen av hanterade urvalsträffar inom kontrollen av arbetsgivaravgifter år 2011.⁵⁴ Detta är också en periodkontroll, och därför redovisas samma kategorier som vid redovisningen för moms kontrollen i förra avsnittet. Andelen åtgärdade träffar ligger på 56 procent, vilket är bättre än för moms kontrollen. Den stora skillnaden mellan moms kontrollen och

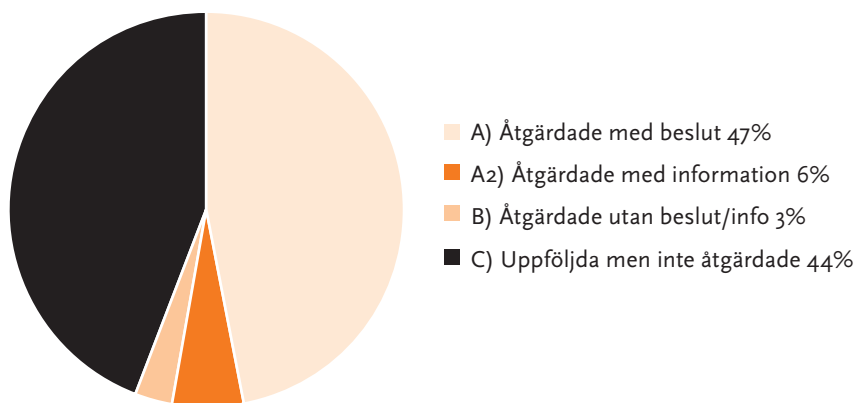
⁵² Åtgärdsfrekvens beräknas $(A+A_2+B) / (A+A_2+B+C)$.

⁵³ Beslutsfrekvensen beräknas $A / (A+A_2+B)$.

⁵⁴ Framställningen i fotnot 51 ovan omfattar även uppföljningen av kontrollen av arbetsgivaravgifterna, vilket föranleder en försiktig tolkning av de beräknade frekvenserna för information, beslut och resultat.

kontrollen av arbetsgivaravgifter är dock andelen åtgärdade träffar med beslut, som för kontrollen av arbetsgivaravgifter är 47 procent, vilket är betydligt högre än för momskontrollen. I figur B2.2 i bilaga 2 finns motsvarande redovisning för åren 2005 till 2011.

Figur 4.5 Fördelning av träffarna inom kontrollen av arbetsgivaravgifter 2011



Av tabell 4.2 framgår att den höga andelen träffar som åtgärdats med beslut medför en beslutsfrekvens på 85 procent för år 2011, men under mätperioden varierar beslutsfrekvensen betydligt mer än inom momskontrollen.⁵⁵ Åtgärdsfrekvensen uppvisar också ett visst mått av variation, men där har det skett en tydlig förbättring under mätperioden.⁵⁶

Tabell 4.2 Frekvenser för träffar inom kontrollen av arbetsgivaravgifter (procent)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Åtgärd	28	33	38	65	51	63	56
Information			16	8	5	2	11
Beslut	48	36	73	79	51	49	85
Resultat	53	41	82	82	55	52	88

Kommentar: Möjligheten att redovisa att en träff är åtgärdad genom enbart information, utan ändringsbeslut, lanserades 2007.

⁵⁵ Beslutsfrekvensen beräknas $A / (A+A_2+B)$.

⁵⁶ Åtgärdsfrekvensen beräknas $(A+A_2+B) / (A+A_2+B+C)$.

4.3.3 *Kontroll av inkomstskatt*

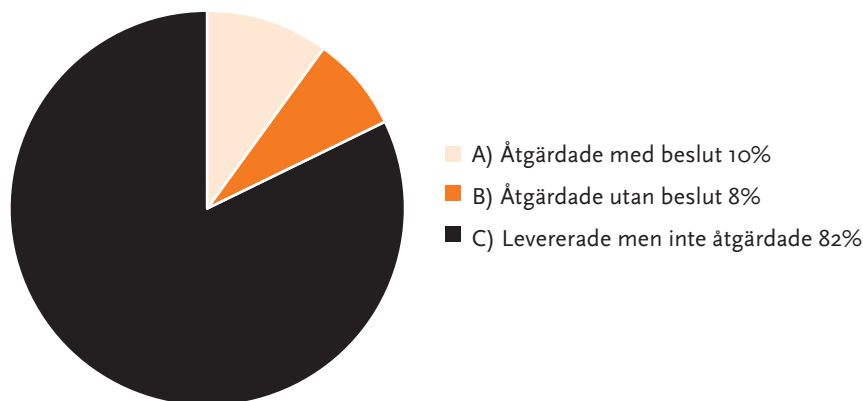
Taxeringsperioden för inkomstskatt inleds i juni varje år. I praktiken innebär det att den fördjupade kontrollen utförs mellan augusti och november, eftersom löpande ärendehantering och granskning av privatpersoners deklarationer tar i stort sett alla resurser inom inkomsttaxering i anspråk under våren och sommaren.⁵⁷ Den relativt korta tiden medför att det är helt normalt att alla kontroller inte blir färdiga före november månads utgång. Dessa ärenden avslutas under det följande året och vid beslut om ändring registreras dessa som omprövningar av tidigare beslut. Det underlag som presenteras nedan inkluderar inte omprövningsbesluten eftersom dessa grundas på ett kontrollurval från ett tidigare år.

Det föreligger också vissa tekniska problem med underlaget. Under mätperioden har Skatteverket bytt system för urval och granskning, vilket bland annat innebär att träffar för aktiebolag saknas för åren 2008 och 2009. Dessa brister medför att en jämförelse över tid inte går att göra, och därför presenteras endast utfallet för träffarna under åren 2010 och 2011. Underlaget för dessa år är emellertid inte komplett, vilket försvårar en tolkning av resultatet.⁵⁸

Utformningen av Skatteverkets uppföljningssystem medför att träffkategorierna för kontrollen av inkomstskatt är annorlunda utformade än för kontrollen av moms respektive arbetsgivaravgifter. Information och resultat finns inte med och kategori C består av både träffar som har följts upp men inte åtgärdats, och träffar som inte är uppföljda. Figur 4.6 visar utfallet av träffarna under 2011. Det framgår att 18 procent av träffarna har åtgärdats, samt att drygt hälften av de åtgärdade träffarna har lett till beslut om ändring. Detta innebär dock inte att 82 procent av träffarna faller bort, en del av dessa avser kontroller som kommer att avslutas under år 2012. Det går emellertid inte att få fram uppgifter om hur stor del av träffarna detta avser. I figur B2.3 i bilaga 2 finns motsvarande redovisning för både år 2010 och år 2011.

⁵⁷ E-post-meddelande från Skatteverket den 9 maj 2012.

⁵⁸ Det saknas uppgifter för vissa träffar som har kontrollerats utan ändring, vilket får till följd att ändringsfrekvensen överskattas något, samtidigt som åtgärdsfrekvensen blir något sämre än vad den egentligen är.

Figur 4.6 Fördelning av träffarna inom kontrollen av inkomstskatt 2011

Det lägre antalet kategorier medför att det endast går att räkna ut åtgärds- och beslutsfrekvensen. Tillsammans med det faktum att uppgifter före år 2010 saknas ger detta endast en begränsad möjlighet att analysera träffsäkerheten i kontrollurvalet. Frekvenserna som presenteras i tabell 4.3 visar att frekvensandelarna för år 2010 överrensstämmer relativt väl med andelarna för år 2011, men eftersom underlaget för dessa år inte är helt komplett får nivåerna tolkas med en viss försiktighet.

Tabell 4.3 Frekvenser för träffar inom kontrollen av inkomstskatt (procent)

	2010	2011
Åtgärd	20	18
Beslut	44	55

4.3.4 Vad säger urvalsträffarna om träffsäkerheten?

Den hittills gjorda presentationen av hanteringen av kontrollurvalet har syftat till att ge en bild av hur det maskinella kontrollurvalets träffsäkerhet har utvecklats över tid. För att belysa om de olika frekvenserna är lämpliga att användas för detta ändamål krävs dock en förklaring av hur systemet fungerar när en och samma kontroll leder till ändringar av flera perioder (vilket sker inom periodkontrollerna), eller när flera träffar ligger till grund för kontrollen av ett och samma företag (vilket sker inom inkomstbeskattningen).

Utvärderingen av urvalsträffar görs med hjälp av ett verktyg kallat urvalsportalen som har tagits fram av Prius. Till en början användes verktyget främst av projektdeltagarna själva i syfte att kunna följa upp träffsäkerheten för olika urvalsregler (men inte för kontrollen som helhet). När de korta målen

för åtgärds- och ändringsfrekvens lanserades ökade intresset för urvalsportalen från andra med intresse i uppföljning. (Urvalsportalen är det enda verktyg som kan ta fram dessa frekvenser per urvalsregel.)

När en träff leder till beslut om ändringar i flera perioder (vid periodbeskattning) registreras detta som en beslutad träff per period, samtidigt som en träff som inte leder till beslut om ändring registreras som en uppföljd eller åtgärdad träff.⁵⁹ Detta medför att åtgärds- och beslutsfrekvenser ser bättre ut, ju fler perioder per träff som ändras. När ett företag träffas flera gånger (vid inkomstbeskattningen) kommer beslut om ändring av företagets beskattning att registreras som ett beslut om ändring för samtliga av företagets träffar i kontrollurvalet, även om det bara var en av träffarna som föranledde beslutet om ändringen.⁶⁰ Här kan frekvenserna påverkas i både positiv och negativ riktning, men det troligaste är att även detta innebär att en mer positiv bild ges av frekvenserna som räknas fram i portalen. En beskrivning av hur urvalsportalen räknar och varför dessa problem uppstår ges i bilaga 1.

Sättet att registrera träffar innebär att de framräknade frekvenserna inte kommer att ge någon adekvat bild av träffsäkerheten. Men eftersom det inte sker någon regelbunden mätning av antalet perioder som ändras per träff eller antalet träffar per företag går det inte att veta hur stort problemet är.⁶¹ Vid en intervju framkom att problemet är större inom kontrollen av arbetsgivaravgifter eftersom det där fattas beslut om ändring för betydligt fler perioder än inom momskontrollen.⁶²

När det gäller åtgärdsfrekvensen, det vill säga hur stor andel av träffarna som bedöms vara så intressanta att det är värt att genomföra en kontroll, finns ytterligare ett problem. Eftersom Skatteverket inte kan särskilja hur stor del av träffarna i C-kategorin som har avmarkerats på grund av tidsbrist och hur stor del som avmarkerats för att träffarna inte är kontrollvärda, går det inte att veta i vilken utsträckning en förbättrad åtgärdsfrekvens beror på bättre träffar eller en urvalsbeställning som bättre matchar resurstillgången.

Det bör även nämnas att träffunderlaget oftast inte inkluderar följdkontroller, det vill säga kontroller av företag föranledda av upptäckta felaktigheter i ett annat företag. Om det går att knyta följdkontrollen till en specifik urvalsregel som används i det aktuella kontrollurvalet så finns inom periodkontrollen möjligheten att registrera följdkontrollen så att den kommer med i träffunderlaget. Det är emellertid svårt att veta i vilken utsträckning detta sker.

⁵⁹ E-post från Prius projektledning den 29 februari 2012.

⁶⁰ E-post från Prius projektledning den 1 februari 2012.

⁶¹ Prius gjorde 2007 en undersökning av hur företag träffas i det maskinella urvalet, Rapport 2007-12-11. Enligt uppgift pågår arbete med en uppföljning av rapporten.

⁶² Intervju den 21 mars 2012.

Slutligen är det viktigt att påpeka att ovanstående analys av utfallet av träffar endast är möjlig att göra för det maskinella urvalet, och inte för de kontroller som baseras på andra typer av urval.⁶³ Bristerna med analysen av urvalsträffar aktualiserar frågan om det finns något alternativt sätt att mäta träffsäkerheten, vilken kommer att behandlas i nästa avsnitt.

4.3.5 *Alternativa mått på träffsäkerhet*

Ett naturligt mått på träffsäkerhet vore att utgå från det så kallade korta målet för skrivbordskontroller som säger att 60 procent av dessa ska leda till beslut om ändring och sedan följa den faktiska andelen över tiden. Ett sådant tillvägagångssätt är emellertid inte möjligt eftersom antalet skrivbordskontroller endast är möjligt att ta fram inom respektive riksinsats, men inte för skattelagen som helhet.

Det dominerande uppföljningssystemet bygger på en registrering av varje beslut. Om en utredning leder till flera ändringar, registreras detta som *flera beslut och flera utredningar*. Om samma utredning inte leder till något beslut om ändring är det meningen att handläggarna i efterhand ska fylla i manuellt att *en utredning* har genomförts. När man lägger samman detta underlag för att beräkna andelen skrivbordsutredningar som lett till ändring, blir därför denna överskattad. Detta är emellertid den metod som används för att beräkna måluppfyllelsen av 60 procentmålet i årsredovisningen. Måluppfyllelsen för år 2011 är 61 procent.

I samråd med representanter för Skatteverkets controllerenhet och projektledningen för Prius har det framkommit att det bästa sättet att uppskatta andelen skrivbordskontroller som leder till ändring är att mäta hur många av de företag som Skatteverket totalt sett har utrett via skrivbordskontroll som har fått beslut om ändring.⁶⁴ En fördel med det här sättet att mäta är att samtliga företag inkluderas, inte bara de som träffats inom det maskinella urvalet. Följdändringar skulle då också inkluderas så länge de har registrerats i uppföljningssystemen.

Inte heller detta sätt att räkna utgör ett helt adekvat mått eftersom ett företag som har utretts och fått beslut om ändring två eller fler gånger under året vid sammanställningen bara kommer att registreras som en utredning och ändring. Eftersom det bara är ett begränsat antal gånger ett företag kan utredas under ett år är det dock rimligt att anta att detta sätt att mäta ger en betydligt bättre indikator på uppfyllelsen av 60 procentmålet än vad en beräkning utifrån

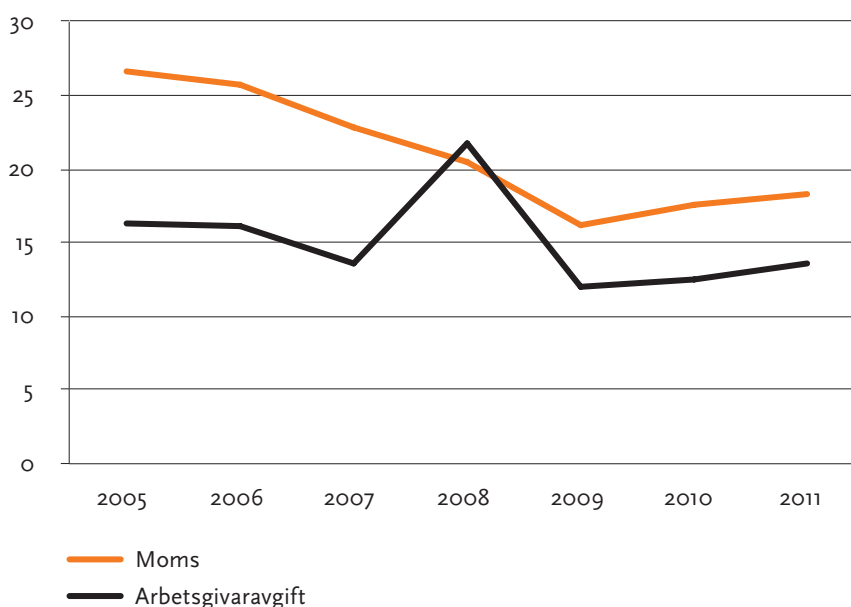
⁶³ Det maskinella urvalet används huvudsakligen inom området övrigt företag, medan andra typer av urval främst används inom området skatteundandragande.

⁶⁴ För utökad kontroll är begreppet utredda företag i princip synonymt med kontrollerade företag, mer om detta i avsnitt 4.5.2.

antalet beslut gör. Det bör poängteras att den här typen av beräkning inte ingår i Skatteverkets ordinarie uppföljning, utan har tagits fram på uppdrag av Riksrevisionen.

Figur 4.7 visar hur stor andel av de utredda företagen inom periodkontrollen som har fått beslut om ändrad skatt. För momskontrollen sker en minskning av andelen från 27 procent år 2005 till 16 procent år 2009, följt av en utplaning de sista två åren. Andelen företag som fått beslut om ändring inom kontrollen av arbetsgivaravgifter ligger på en mer konstant nivå om man bortser från år 2008. Toppen vid år 2008 beror på en alldeles specifik situation⁶⁵ som föranledde en mängd felaktiga redovisningar i början av 2008, samt därpå följande stora antal urvalsträffar med efterföljande utredningar och ändringar under året.

Figur 4.7 Andel företag som fått beslut om ändring via skrivbordskontroll (procent)



Eftersom underlaget till figuren ovan avser samtliga utredningar, inte bara de som grundas på ett maskinellt urval, är det vanskligt att jämföra andelarna företag som fått beslut om ändring med beslutsfrekvenserna för det maskinella urvalet. För momskontrollen överensstämmer andelarna ändrade företag relativt väl med beslutsfrekvenserna, däremot blir det betydande skillnader för kontrollen av arbetsgivaravgifterna (85 procent jämfört med 14 procent för år 2011). Detta stöder slutsatsen att det inom kontrollen av arbetsgivaravgifter

⁶⁵ Möjligheten att yrka nedsättning med ett generellt företagsstöd på 2,5 procent upphörde den sista december 2007.

uppstår en betydligt större överskattning av beslutsfrekvensen till följd av att en handläggares utredning kan leda till många ändringsbeslut (ändringar avseende flera perioder).⁶⁶ En jämförelse för samtliga år finns i tabell B2.2 i bilaga 2.

Orsaken till att inkomstskatten inte inkluderas i figur 4.7 är att det inte går att särskilja grundkontroll och utökad kontroll för åren 2006–2009. Detta innebär att andelen bara kan presenteras för tre år, vilket också gäller andelen för det totala antalet utredda företag. I tabell 4.4 nedan framgår att kontrollen av inkomstskatt ligger betydligt närmare målet på 60 procent, men de få åren med mätdata gör det inte möjligt att bedöma i vilken riktning träffsäkerheten mätt på det här sättet har utvecklats. Eftersom omprövningarna också saknas i underlaget går det inte att få någon komplett bild av träffsäkerheten inom kontrollen av inkomstskatt.

På den andra raden i tabellen slås de tre skatteslagen samman till andelen företag som fått beslut om ändring av det totala antalet utredda företag. Även om minskningen med tio procentenheter mellan 2010 och 2011 är betydande är det svårt att dra några säkrare slutsatser om utvecklingen av träffsäkerheten. Däremot går det att konstatera att dessa andelar är betydligt lägre än 60 procentmålet för andel ändrade skrivbordsutredningar.

Tabell 4.4 Andel företag med beslut om ändring via skrivbordskontroll (procent)

	2005	2010	2011
Inkomstskatt exkl. omprövningar	48	71	55
Samtliga utredda företag	36	33	23

Träffsäkerheten för revisioner

Skatteverket har ett kort mål för andelen revisioner som leder till beslut om ändring. För år 2011 var målet att minst 75 procent av revisionerna skulle leda till beslut om ändring. För revisioner används ett separat uppföljningssystem som kallas för revisionsregistret. Till skillnad från skrivbordsutredningarna finns det möjlighet att mäta antalet revisioner och hur många av dessa som lett till beslut om ändring. Revisioner görs dock inte bara i kontrollsyfte. Revision kan också användas som ett verktyg för att hämta in underlag från tredje part och kartlägga nya områden. Vi gör därför en särskild specifikation av revisioner med kontrollsyfte.

⁶⁶ I en sådan situation registreras en utredning per beslut. Om en utredning av flera perioder däremot inte leder till något ändringsbeslut, registreras detta som en (1) utredning.

Skatteverket har kunnat leverera utfallet av revisionerna för de senaste 7 åren. Utfallet presenteras i tabell 4.5. Där framgår att andelen revisioner som leder till ändring, mätt utifrån samtliga revisioner, har varierat något men för de flesta år varit omkring 60 procent. För revisionerna med kontrollsyfte har däremot träffsäkerheten för år 2011 förbättrats med 10 procentenheter jämfört med år 2007.

Tabell 4.5 Andel revisioner som leder till beslut om ändring (procent)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Revisioner med kontrollsyfte	61	63	69	71	75	77	79
Samtliga revisioner	61	63	61	51	66	65	61

I Skatteverkets årsredovisning för år 2011 exkluderas revisioner utan kontrollsyfte vid presentationen av måluppfyllelsen. Årsredovisningen innehåller också en presentation av den regionala spridningen. År 2009 varierade andelarna mellan 71 och 81 procent. År 2011 hade den regionala spridningen ökat och andelarna varierade mellan 57 och 88 procent. Detta visar att samtidigt som andelen revisioner med beslut om ändring har förbättrats totalt så finns det minst en region vars ändringsandel har sjunkit kraftigt de senaste åren.

4.3.6 *Sammanfattande iakttagelser om kontrollurvalens träffsäkerhet*

Sammantaget visar det här avsnittet att det finns en rad svårigheter med att mäta och följa träffsäkerheten över tid. För kontrollformen revision kan man emellertid konstatera att träffsäkerheten har förbättrats. Det minst problematiska underlaget för att följa träffsäkerheten inom skrivbordskontrollerna är andelen av de utredda företagen som fått ett ändringsbeslut. Detta underlag indikerar emellertid en försämrad träffsäkerhet. Underlaget för den bedömningen bygger på både maskinellt och övrigt kontrollurval, eftersom det övriga urvalet inte kan analyseras separat.

Avsnittet har visat att det endast är för kontrollmetoden revisioner som Skatteverket kan mäta exakt hur stor andel av utredningarna som har medfört ändring av skatten. Att beräkna en exakt ändringsfrekvens för skrivbordskontrollerna är däremot inte möjligt. Beroende på hur denna frekvens approximeras kan resultaten bli väldigt olika. En beräkning baserat på antalet beslut genererar en andel på 61 procent för år 2011, samtidigt som en beräkning baserat på antalet utredda företag för samma år blir 23 procent. Som

konstaterats ovan bör den senare andelen ligga närmare den exakta andelen av skrivbordskontrollerna som leder till beslut om ändring.

När det gäller analysen av träffsäkerheten för urvalsträffar är den bara möjlig att göra för det maskinella urvalet, för övriga urval finns ingen sammanställning av det här slaget. Förekomsten av ändringar under flera perioder (i periodbeskattningen), samt flera träffar per företag (i inkomstbeskattningen) gör dessutom de framräknade frekvenserna svårtolkade. Eftersom det inte görs några regelbundna mätningar av antal beslut per träff och antalet träffar per företag kan Skatteverket inte att säga hur stort problemet är.

Den viktigaste frågan i detta avsnitt var hur träffsäkerheten har utvecklats över tid. Om underlaget från det maskinella urvalet analyseras framgår att åtgärdsfrekvenserna för kontrollerna av moms och arbetsgivaravgift har förbättrats, men det går inte att avgöra i vilken utsträckning detta beror på att träffarna är mer kontrollvärda. Trots förbättringen ligger nivåerna dock ändå betydligt lägre än det uppsatta målet för år 2011. Beslutsfrekvensen inom momskontrollen har legat relativt konstant, men för beslutsfrekvensen avseende kontrollen av arbetsgivaravgifter gör den stora variationen utvecklingen svårtolkad. Samtidigt blir siffrorna för arbetsgivaravgifterna också mer osäkra på grund av problemet med ändringar under flera perioder. När det gäller inkomstskatten begränsar tekniska brister i materialet underlaget till de två senaste åren och det enda som kan sägas med säkerhet är att det är en betydande andel av träffarna som inte åtgärdas under den aktuella taxeringsperioden.

Det alternativa måttet på träffsäkerhet (andelen utredda företag som har fått beslut om ändring) täcker även det övriga urvalet. Men när det måttet används är det bara inom periodkontrollen det går att göra jämförelser för alla år som granskning omfattar, 2005 till 2011, och där syns tecken på en försämring av träffsäkerheten. För inkomstskatten och det totala antalet utredda företag finns bara underlag för tre år tillgängliga. Det är lite för få mätpunkter för att dra några slutsatser, men de indikerar ingen betydande förbättring av träffsäkerheten.

4.4 Val av åtgärd

Efter den ovanstående genomgången av hanteringen av maskinella urvalsträffar och träffsäkerheten kvarstår frågan om hur det bestäms vilken åtgärd som genomförs för en specifik urvalsträff. Detta utgör fokus för det föreliggande avsnittet och i figur 4.2 representerades detta av den ruta som kallas *val av åtgärd*. Den här processen är gemensam för hanteringen av både det maskinella och det övriga kontrollurvalet.

I samband med att de tidigare skattemyndigheterna och Riksskatteverket slogs samman till en enda myndighet år 2003 centraliserades styrningen av kontrolladministrationen i stora delar till Skatteverkets huvudkontor. Vilka företag som skulle kontrolleras och vilka åtgärder som skulle utföras i kontrollen (revision, skrivbordskontroll, besök) bestämdes således inte längre av handläggarna och deras sektionschefer. Detta arbetssätt uppfattades emellertid som alldeles för detaljstyrt ute i de olika regionerna.⁶⁷ År 2010 påbörjades därför en delegering av beslut om vilken åtgärd som ska vidtas i det enskilda fallet, till handläggarna ute på regionerna. Detta var avsett att minska detaljstyrningen och öka flexibiliteten i arbetet ute i regionerna. Från och med 2011 omfattar val av åtgärd i stort sett hela det maskinella kontrollurvalet. I riksplanen för år 2011 är det bara delar av revisionsresursernas omfattning som är planerade på förhand, eftersom detta är en särskilt dyr, och därmed begränsad kontrollresurs.

Införandet av metoden val av åtgärd fyller två syften. För det första är det ett sätt att hushålla med resurser. Det är viktigt att välja den billigaste och effektivaste åtgärden, vilket handläggarna antas vara bäst lämpade att avgöra i varje enskilt fall. För det andra skulle ett effektivare åtgärdsval också innebära att företagen utsätts för minsta möjliga ingrepp, vilket ligger i linje med bland annat Skatteverkets bemötandemål.

4.4.1 *Ny arbetsmetodik utan centrala instruktioner*

Den nya arbetsmetodiken infördes på Skatteverket utan centrala instruktioner om hur detta skulle gå till. Vid intervjuer med ansvariga på huvudkontoret har val av åtgärd preciserats till att gälla "den billigaste och effektivaste utredningsformen".⁶⁸ Via mailkonversation och planeringsunderlag som vi har tagit del av framkommer att det sedan lämnas till regionerna att ta fram instruktioner för hur detta ska genomföras i praktiken.⁶⁹

Skatteverkets internrevision har i en granskning kritiserat införandet av metoden val av åtgärd. Det finns enligt internrevisionen en risk att den nya utformningen av val av åtgärdsform får karaktären av "testverksamhet" som bedrivs inom varje region utan samordning.⁷⁰ Detta riskerar att äventyra ett enhetligt förhållningssätt om inte uppföljningen görs i sammanhållna, strukturerade och enhetliga former och hålls ihop av produktionsavdelningen på Skatteverkets huvudkontor. Även i en sammanställning från huvudkontoret

⁶⁷ Intervju den 5 oktober 2011.

⁶⁸ Intervju den 27 september 2011.

⁶⁹ E-post från Skatteverket den 14 december 2011.

⁷⁰ Internrevisionens rapport *Det förändrade arbetssättet – urval, åtgärdsval, vägval*, dnr: 672380-11/1211, s. 7.

om regionala erfarenheter som vi har tagit del av, framhålls att det har saknats såväl centrala direktiv som en gemensam förståelse vad val av åtgärd är avsett att leda till.⁷¹ Denna bild bekräftas i Riksrevisionens intervjuer med handläggare och chefer som utförts så sent som i början av år 2012. Överlag finns ingen tydlig dokumentation av hur val av åtgärdsform har implementerats som arbetsmetodik.

4.4.2 Regionala olikheter

Av ovan nämnda sammanställning som Skatteverket har gjort framgår att införandet av val av åtgärd har skett på olika sätt, samt att arbetssätten ser olika ut i olika regioner.⁷² I vissa regioner har man organiserat om sig på så sätt att revisorer, skrivbordsutredare och informatörer arbetar tillsammans i tvärgrupper och bestämmer vilken åtgärd som är billigast och mest effektiv i enskilda utredningar. Men i andra regioner arbetar man som man har gjort tidigare, och där är yrkeskategorierna mer åtskilda. I utvärderingen konstaterades bland annat att arbetet med val av åtgärd inom olika regioner inte har varit föremål för vare sig uppstartsmöten eller löpande dialog, vilket har försvårat ett enhetligt arbetssätt inom regionerna. Det konstateras också att regionerna inte utnyttjar den kompetens som finns, till exempel genom att lyfta fram goda exempel från olika kontor. Från regionernas håll har man också ibland känt sig pressade att klara av de planerade volymerna samtidigt som man ska arbeta på ett nytt sätt, och av att arbetssituationen har varit splittrad mellan olika uppgifter.

Bilden av att man fortfarande arbetar på olika sätt både mellan och inom olika skatteregioner bekräftas också av de intervjuer som gjorts inom ramen för vår granskning.⁷³ Vid olika intervjutillfällen har det däremot återkommit en bild av att arbetssättet med val av åtgärd egentligen inte är något nytt.⁷⁴ I intervjuer med företrädare från flera regioner uppges att man redan tidigare hade möjligheten att fördela kontrollträffar mot de åtgärder som tidigt bedömdes vara de mest adekvata.

4.4.3 Förändrade planeringstal

Inför år 2011 har produktionstalen skrivits ned bland annat eftersom val av åtgärd har inneburit en lägre produktivitet i form av färre hanterade ärenden per handläggare och dag.⁷⁵ Under granskningens gång har det emellertid varit

⁷¹ Val av verktyg, Intern PM 2010-10-11, s. 3.

⁷² Ibid. s. 4.

⁷³ Till exempel intervju den 14 februari 2012.

⁷⁴ Till exempel intervju den 17 januari 2012.

⁷⁵ Internrevisionens rapport s. 32.

oklart för oss i vilken utsträckning kontoren vid skatteregionerna faktiskt har ändrat arbetssätt, till exempel genom tvärgrupper, eftersom detta skiljer sig såväl mellan som inom regionerna. Det är därför svårt att analysera i vilken utsträckning produktiviteten faktiskt har försämrats som en konsekvens av ett förändrat arbetssätt. Skatteverket har inte försökt att analysera detta, så vitt vi har kunnat utröna under granskningen. I intervjumaterialet har det också anförts att val av åtgärd inte borde innebära längre tidsåtgång än tidigare arbetssätt, eftersom det i praktiken innebär att man utför fler skrivbordskontroller på bekostnad av de mer tidskrävande revisionerna.

Av intervjuer med handläggare framgår att val av åtgärd ibland tolkas som att det billigaste utredningssättet är att föredra, och att detta har prioritet framför det effektivaste utredningssättet. I sådana fall inleds arbetet med de minst ingripande åtgärderna (telefonsamtal) för att sedan eskalera i verkningsgrad (brev, besök, revision) i takt med att utredningen fördjupas. Åsikten att detta riskerar att utredningar tar längre tid än vad som vore nödvändigt om man inte hade inlett med det billigaste utredningssättet har framförts i intervjuer som Riksrevisionen genomfört under granskningen. Företrädare för Skatteverkets huvudkontor delar dock inte denna uppfattning, utan menar att den största delen av utredningarna blir väsentligt billigare och snabbare.⁷⁶

I intervjuer har åsikten framförts att arbete i tvärgrupper ger ett bättre resultat i bemärkelsen att kontrollverksamheten kan vidta mer adekvata åtgärder mot de företag som blir föremål för kontroll.⁷⁷ Det förefaller dock saknas analysunderlag på såväl central som regional nivå, av hur mycket bättre resultat respektive hur mycket lägre produktivitet det ändrade arbetssättet leder till.

De dyraste och för företagen mest ingripande utredningarna är revisionerna. Av såväl intervjuer som tertialrapporter för kontrollinsatser framgår att det i många fall uppstår en konflikt till följd av att revisionsresurserna ägs av regionerna, medan styrningen av insatsernas inriktning sker genom uppdragsgivare och rikssamordnare. Detta leder till att revisionsresurserna i flera fall inte kan användas i olika riksinsatser, eftersom de redan har bokats upp till andra sysslor i regionerna. För att val av åtgärd ska kunna fungera som det är tänkt, krävs att det finns möjlighet att utföra de skatterevisioner som handläggarna bedömer vara nödvändiga.

⁷⁶ Intervju den 17 februari 2012. E-post den 1 juni 2012.

⁷⁷ Till exempel i intervju den 21 mars 2012.

4.4.4 *Sammanfattande iakttagelser av val av åtgärd*

Det saknas centrala direktiv för hur val av åtgärd ska implementeras, vilket har bidragit till att regionala skillnader i arbetssätt har bestått eller uppkommit.⁷⁸ Om arbetsmetodiken med val av åtgärd har lett till ökad effektivitet är fortfarande ovisst.

4.5 Kontrollvolym

4.5.1 *Inledning*

Under diskussioner om resursprioritering vid våra genomförda intervjuer har det tydligt framgått att den löpande ärendehantering och grundkontrollen alltid måste utföras och därmed anses högst prioriterad. Samtidigt påtalas också vikten av att arbeta förebyggande. När resurserna inte räcker till innebär detta att den utökade kontrollen nedprioriteras. I riksplanen för år 2010 angavs att de totala resurserna som används för företagsområdet skulle minska, men att en ökad grundkontroll och ett stort antal tillsynsbesök avseende kassaregister medför ökad synlighet.⁷⁹

Samtidigt som Skatteverkets strategi anger att kontrollen fyller en viktig funktion finns det således indikationer på att kontrollvolymerna minskar. Med anledning av detta syftar det här avsnittet till att redogöra för kontrollvolymernas utveckling från år 2005 till år 2011 (perioden för den nya strategiska inriktningen som fastslogs år 2006). Avsnittet beskriver vilka mått som finns tillgängliga för att mäta kontrollvolymen, samt möjligheten att följa dessa över tid. Avsnittet begränsas inte till det maskinella urvalet utan omfattar hela företagskontrollen.⁸⁰

Vid arbetet med att beskriva utvecklingen av kontrollvolymen har det framkommit att det finns en mängd olika mått som kan användas, men att samtliga har begränsningar av olika slag. I avsnitt 4.5.2 till 4.5.6. beskriver vi därför en rad olika volymmått och presenterar deras utfall. I avsnitt 4.5.7 presenteras vilken tid som lagts på företagskontrollen. Först därefter, i avsnitt 4.5.8, dras slutsatser om vad den samlade bilden av de olika volymmåtten säger om kontrollvolymens utveckling.

⁷⁸ Med skillnader syftar vi på skillnader i hur man har hanterat ett ärende, inte skillnader i till exempel vad ett beslut innehåller för bedömning av skatterättsliga regler. Det senare har inte ingått i vår granskning.

⁷⁹ Riksplanen för år 2010.

⁸⁰ Skatteverkets kontroll av punktskatterna granskades av Riksrevisionen år 2007 och ingår inte i vår granskning.

4.5.2 *Beskattningsbeslut*

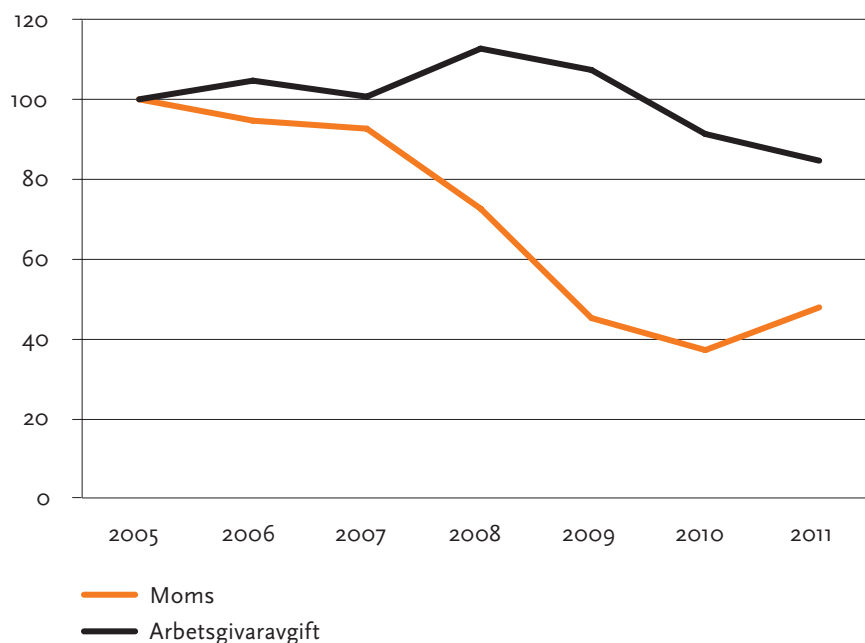
Skatteverkets uppföljning av kontrollvolymen bygger till stor del på registrering av beslut. Ett beslut tas när kontrollen föranleder en ändring i någon av företagets deklARATIONER eller redovisningar. Det behöver inte vara en beloppsmässig ändring, det kan också röra sig om korrigeringar som tar ut varandra så att den slutliga skatten inte ändras. I tabell B2.3 i bilaga 2 presenteras hur stor andel av besluten som avser beloppsmässig ändring. Andelarna kontroller som lett till beslut om ändring ligger på olika nivåer, men är relativt konstanta över tiden för varje kontrollform inom ett visst skatteslag. Den kommande presentationen avser beslut såväl med som utan beloppsmässig ändring.

Ett företag som får beslut om ändring som avser flera skatteslag får separata beslut för varje skatteslag och varje period som ändringen avser. Hur lång en period är beror på vilken typ av redovisning som avses. För inkomstskatten är en period tolv månader, för arbetsgivaravgiften är en period en månad och för momsen kan perioden vara en, tre eller tolv månader beroende på vilken redovisningsform som företaget använder.

Vid beställningen av statistik om antalet beslut har vi efterfrågat en uppdelning på grund- respektive utökad kontroll, eftersom utformningen av dessa båda kontrolltyper skiljer sig åt. För kontrollen av inkomstskatt går det dock inte att göra en sådan åtskillnad under perioden 2006 till 2010, vilket följaktligen då också gäller det totala antalet beslut.⁸¹ Inför 2012 har Skatteverket slopat uppdelningen på grund- och utökad kontroll, vilket innebär att en jämförelse av nedanstående slag sannolikt inte kommer att vara möjlig att göra för kommande år.

Det är möjligt att följa utvecklingen av antal beslut inom periodkontrollen, vilket görs i figur 4.8. Det framgår av figuren att trots en återhämtning år 2011 har antal beslut avseende moms sjunkit med 52 procent i förhållande till nivån år 2005. Utvecklingen kan delvis förklaras av möjligheten till tremånadersredovisning av moms som infördes år 2008. Det går emellertid inte att säga hur stor del av nedgången som regeländringen förklarar. För beslut om arbetsgivaravgift har nedgången för samma period varit 15 procent.

⁸¹ Beslut inom aktuell taxeringsperiod finns för inkomstskatten även under år 2010.

Figur 4.8 Utvecklingen av antal beslut till följd av skrivbordskontroll (index 2005=100)

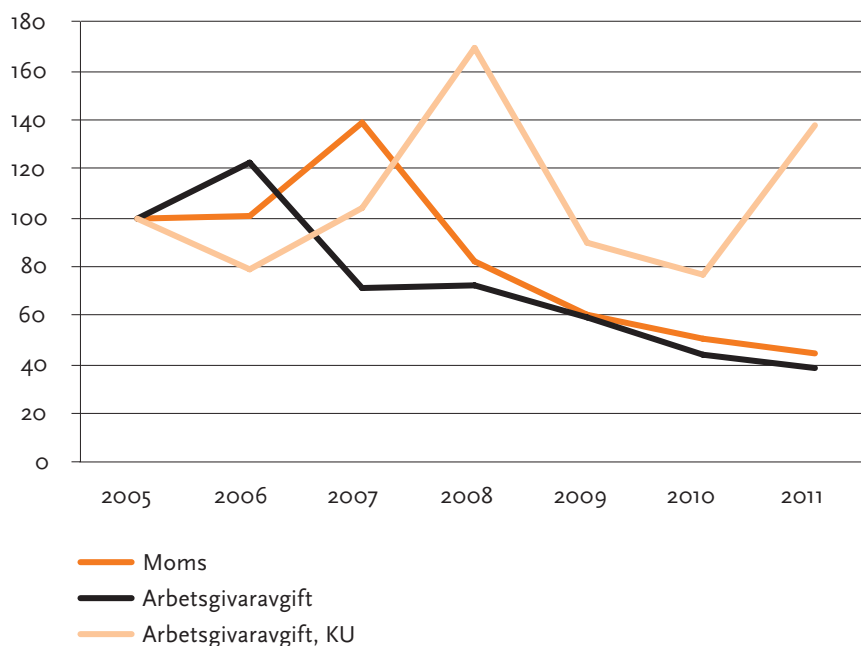
Det finns underlag för att jämföra det totala antalet beslut och beslut som rör inkomstskatt mellan åren 2005 och 2010/2011, vilket görs i tabell 4.6. Tabellen visar att nivån för beslut om inkomstskatt år 2011 och aktuell taxeringsperiod är 79 procent lägre än under år 2005. Däremot har antalet omprövningsbeslut ökat och om dessa slås samman med antalet beslut för den aktuella taxeringsperioden stannar nedgången på 37 procent. Totala antalet beslut är 26 procent lägre år 2011 jämfört med år 2005.

Tabell 4.6 Utvecklingen av antal beslut till följd av skrivbordskontroll (index 2005=100)

	2010	2011
Inkomstskatt, beslut	57	21
Inkomstskatt, omprövningsbeslut		118
Inkomstskatt, beslut + omprövningsbeslut		63
Totalt antal beslut		74

Besluten i tabellen ovan avser endast utökad kontroll eftersom det är denna kontrolltyp som utgör fokus för vår granskning. Men för att ge ett bättre underlag till diskussionen om kontrollvolymernas utveckling så presenterar figur 4.9 och tabell 4.7 nedan antalet beslut inom grundkontrollen. Av figur 4.9 framgår att både grundkontrollen för arbetsgivaravgift och grundkontrollen för moms har minskat stadigt sedan toppnivåer från åren 2006 och 2007. År 2011 togs cirka 60 procent färre beslut jämfört med år 2005. Beslut som avser avstämning av de uppgifter om arbetsgivaravgifter som redovisats i skattedeklarationen och de kontrolluppgifter som lämnas på årsbasis varierar betydligt i antal mellan åren. I figuren är detta den gröna linjen, som är benämnd "Arbetsgivaravgift, KU". År 2011 utgjorde dess beslut 41 procent av det totala antalet grundkontrollbeslut för arbetsgivaravgift.

Figur 4.9 Utvecklingen av antal beslut inom grundkontrollen (index 2005=100)



Grundkontroll hör till de arbetsuppgifter som måste utföras av Skatteverkets handläggare och nedgångarna bör därför vara orsakade av ett minskat antal fel i de inkommande redovisningarna. Att så är fallet indikeras också av den mätning av formella fel (saknade belopp, oläsbara tecken m.m.) som görs för periodkontrollen, se figur B2.4 i bilaga 2. Detta är en förväntad utveckling när fler och fler företag nu över går till e-deklaration.

Tabell 4.7 nedan presenterar utvecklingen av antalet beslut inom grundkontrollen av inkomstskatt, samt för totalt antal beslut inom de tre skattelagen. Antalet beslut och omprövningsbeslut (beslut som tas efter att aktuell taxeringsperiod avslutats) för inkomstskatt har ökat med 34 procent från år 2005 till år 2011. Den stora ökningen av omprövningsbeslut inom inkomstskatten får inte stort genomslag eftersom dessa är relativt få. För de tre skattelagen som helhet har antalet beslut inom grundkontrollen minskat med 34 procent mellan åren 2005 och 2011.

Tabell 4.7 Utvecklingen av antal beslut inom grundkontrollen (index 2005=100)

	2010	2011
Inkomstskatt, beslut	104	127
Inkomstskatt, omprövningsbeslut		222
Inkomstskatt, beslut + omprövningsbeslut		134
Totalt antal beslut		66

4.5.3 Antal utredda företag

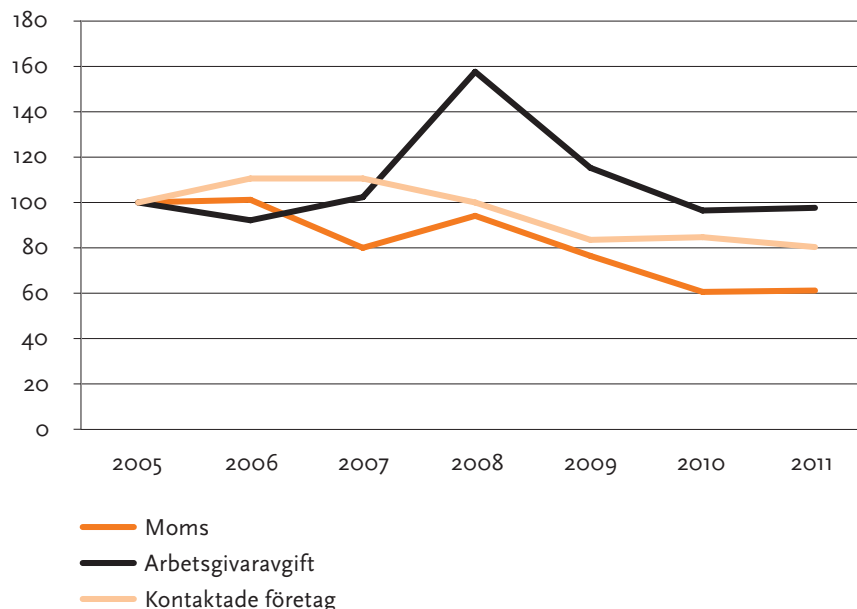
Att använda antal beslut för att beskriva utvecklingen av kontrollvolymerna är inte utan problem. Besluten ger inte någon bild av hur många utredningar som har genomförts eftersom det kan tas flera beslut per utredning och eftersom utredningar som utförs men inte leder till ett beslut om ändring inte inkluderas. En förändring av det genomsnittliga antalet beslut per utredning kommer vid en jämförelse över tid att se ut som en volymförändring. Av samma anledning går det inte att utifrån underlaget säga hur många företag som har kontrollerats.

Ett alternativt sätt att mäta kontrollvolymen som Skatteverket har tagit fram på uppdrag av Riksrevisionen är att följa antalet företag som har kontrollerats under respektive år. Detta sätt att mäta har dock också vissa begränsningar. Det som kommer att användas är antal utredda företag, vilket inom den utökade kontrollen ligger mycket nära antal kontrollerade företag. I syfte att förenkla uppföljningen har Skatteverket ändrat definitionen av en utredning. Från och med år 2011 krävs att handläggarna har tagit kontakt med en skattebetalare för att åtgärden ska klassas som en utredning. Inom den utökade kontrollen är det normala att någon typ av kontakt tas under kontrollen. Detta bör därför inte ha någon större påverkan på underlaget, men omdefinieringen kan ändå ha resulterat i att något färre kontroller klassas som utredningar år 2011.

En brist med att använda utredda företag som ett mått på kontrollvolym är att ett företag bara kommer att förekomma en gång i underlaget, oavsett om det har skett flera utredningar av företaget eller om företagets redovisningar har ändrats under flera perioder. Måttet kommer således att underskatta den arbetsinsats som utförs, men det bedöms ändå ge en bättre approximation på utvecklingen av antalet utredningar än vad antalet beslut gör. Dessutom blir måttet användbart med tanke på att Skatteverkets synlighet ute hos företagen påverkas av hur många företag som kommer i kontakt med Skatteverkets kontroll.

Under den tidsperiod som vi har granskat finns bara antal utredda företag tillgängligt för periodkontrollen. Av figur 4.10 framgår att nivån på antal företag som blivit utredda för redovisade arbetsgivaravgifter har legat relativt konstant med undantag för den topp under år 2008 som orsakades av förändrade regler som ledde till ett stort antal felaktiga redovisningar. Utredningarna av momsredovisning visar en stadigt nedåtgående trend. År 2011 utreddes 39 procent färre företag än år 2005. Nedgången inom momskontrollen är inte lika stor som nedgången av antalet beslut som presenterades i figur 4.8. En av förklaringarna till detta är att nedgången till följd av tremånadersredovisning inte påverkar underlaget till den här figuren. I figuren presenteras också antalet kontaktade företag inom kontrollen, vilket inkluderar både grundkontroll och utökad kontroll, men inte personalliggar- och kassaregisterbesök (Dessa visas i figur 4.13).⁸² Antalet kontaktade företag har sjunkit med 20 procent sedan år 2005. Skatteverket har uppgett att detta är ett resultat av ett skifte i kontrollens utformning eftersom man numera även gör personalliggar- och kassaregisterbesök. Men även med hänsyn till sådana, sker en nedgång av antalet kontaktade företag.

⁸² Vi har valt att inte sammanlägga personalliggar- och kassaregisterkontrollerna med övrig kontroll, eftersom dessa skiljer sig åt.

Figur 4.10 Utvecklingen av antal utredda företag, samt totalt antal kontaktade företag (index 2005=100)

Kommentar: Kontaktade företag inkluderar företag som kontaktats i grundkontrollen

Utvecklingen för inkomstskattekontrollen och det totala antalet utredda företag presenteras i tabell 4.8 nedan. Antalet företag som har blivit utredda med avseende på sin inkomstdeklaration har minskat med 81 procent jämfört med år 2005, vilket stämmer väl överrens med motsvarande siffra för antalet beslut som också minskat kraftigt. Totalt är antalet utredda företag 49 procent lägre år 2011 jämfört med år 2005. En brist i tabellen är att antalet utredda företag till följd av omprövningar av inkomstskatt inte finns med i underlaget till tabellen, eftersom dessa uppgifter inte har funnits tillgängliga. Minskningen av antal beslut skulle bli mindre om dessa inkluderades (eftersom antalet omprövningsbeslut inom inkomstskatten har ökat under perioden). Således ger tabellen en något mer negativ bild av de minskade kontrollvolymerna än vad som är fallet i verkligheten.

Tabell 4.8 Utvecklingen av antal utredda företag (index 2005=100)

	2010	2011
Inkomstskatt	41	19
Totalt	60	51

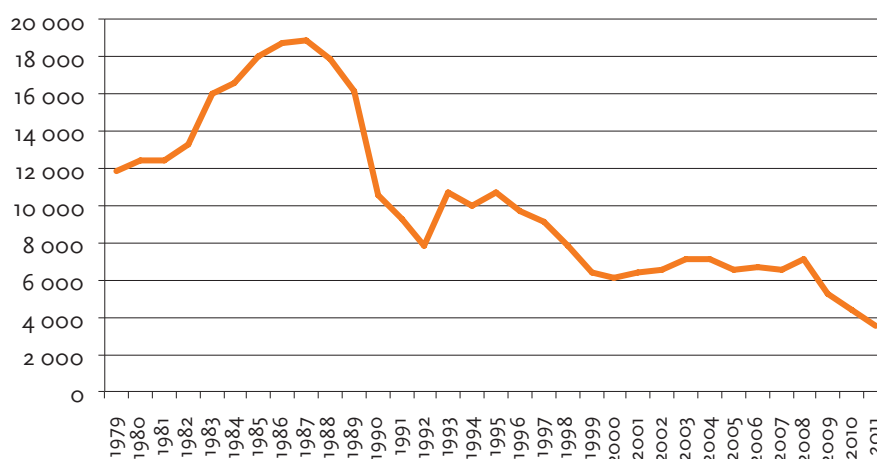
Kommentar: Inkomstskatten inkluderar inte omprövningar

4.5.4 Revision

När det vid kontroll uppstår ett behov av att granska företagets bokföring vid en kontroll kan detta huvudsakligen göras genom en revision.⁸³ Revisionsverket ger Skatteverket långtgående befogenheter och utgör en viktig del av kontrollen, men det är också en dyr och tidskrävande utredningsform. Följande avsnitt presenterar hur antalet revisioner har förändrats.

Av figur 4.11 framgår att antalet revisioner har sjunkit betydligt efter en topp i mitten av 1980-talet. Men även under 2000-talet har antalet revisioner fortsatt att sjunka. År 2011 genomfördes 3512 revisioner.

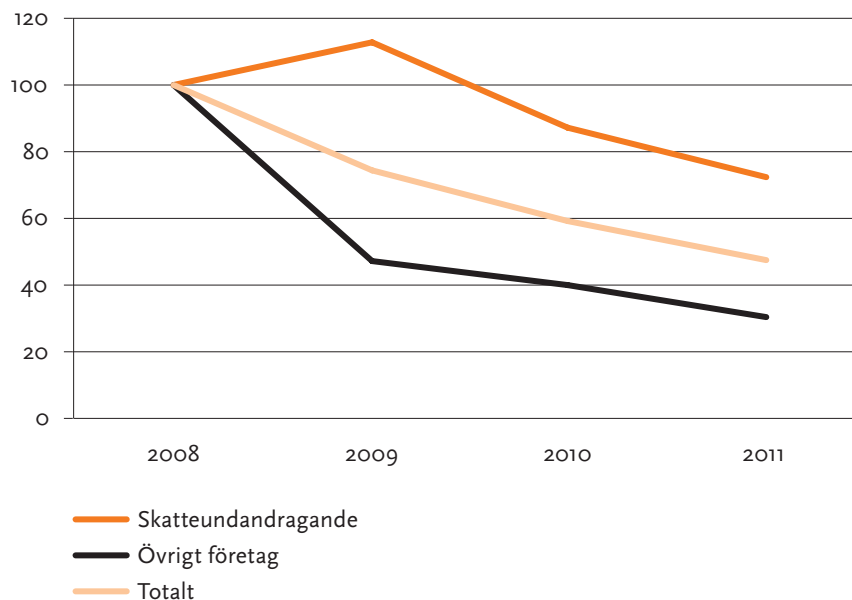
Figur 4.11 Antal revisioner



Källa: Skattestatistisk årsbok 2011, samt Skatteverkets årsredovisning för budgetåret 2011

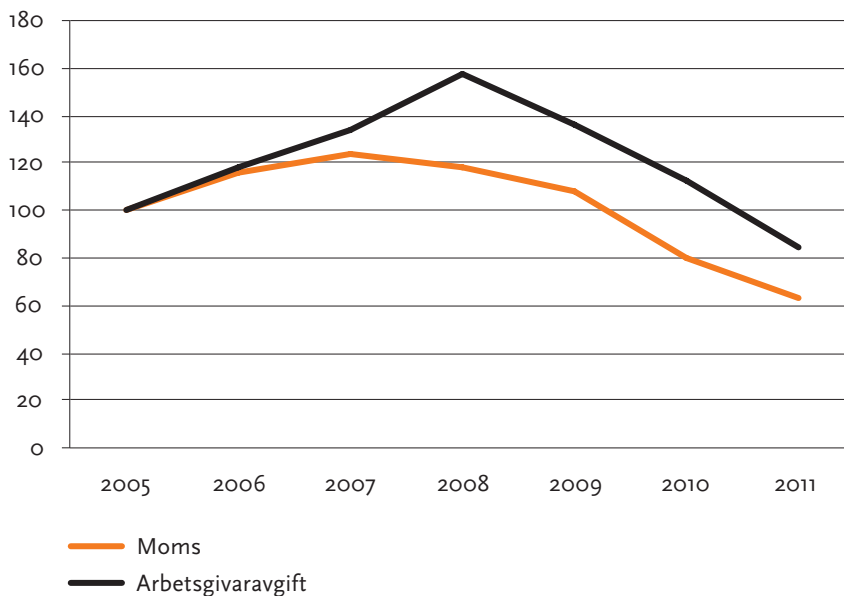
Behovet av revision är större vid kontroll av företag som misstänks för olika typer av avancerat skattefusk. Den kontrollen utförs inom det område som kallas Skatteundandragande. Figur 4.12 nedan visar utvecklingen av antalet revisioner uppdelat på områdena för skatteundandragande respektive övrig företagskontroll. Av figuren framgår att antalet revisioner har sjunkit betydligt mer inom verksamhetsområdet Övrigt företag, men att det även skett en minskning inom området för Skatteundandragande. Antalet revisioner kan inte följas längre tillbaka än år 2008 med den här uppdelningen, vilket beror på att skatteundandragande inte var definierat som ett eget område tidigare.

⁸³ Skatteverket kan även förelägga om utlämnande av bokföring, men detta avser endast en begränsad tidsperiod.

Figur 4.12 Utvecklingen av antal avslutade revisioner (index 2008=100)

För att ytterligare komplettera bilden går det att titta på hur minskningen av antalet revisioner har fördelats på de olika skatteslagen. Det saknas dock möjlighet att fördela antal utförda revisioner på skatteslag, en revision kan täcka flera skatteslag samtidigt (vilket då leder till flera beslut för samma revision). Däremot går det att följa antalet revisionsbeslut som avser olika skatteslag, vilket görs i figur 4.13.⁸⁴ Figuren visar att den minskade användningen av revision följer samma mönster för skatteslagen inom periodbeskattningen (moms och arbetsgivaravgifter). Under de första åren i vår granskningsperiod ökade revisionsbesluten, för att sedan börja falla.

⁸⁴ Uppgifter om antal revisionsbeslut saknas för inkomstskatten eftersom Skatteverket har ändrat sin registrering av beslut under den jämförda perioden. Detta omöjliggör en analys av hur antalet revisionsbeslut för inkomstskatt har utvecklats.

Figur 4.13 Utvecklingen av antal revisionsbeslut (index 2005=100)

Vid intervjuerna har det vid flera tillfällen framhållits att det ibland är svårt att få tillgång till revisionsresurser när det behövs, och att det skulle behövas mer revisioner. Detta kan vara en indikator på att resurserna har sjunkit snabbare än revisionsbehovet. Samtidigt ges i intervjumaterialet olika förklaringar till varför revisionerna sjunker. Från huvudkontoret har man uppgett att antalet revisioner har sjunkit eftersom urvalen har blivit bättre, och att det är i högre grad utredningsvärda företag som väljs ut för revision (Det tar längre tid att revidera kontrollvärda företag, än företag som har gjort rätt, så bättre träffsäkerhet gör att man hinner med färre revisioner).⁸⁵ En annan förklaring anges vara att valet av billigast och effektivaste utredningsform har lett till färre revisioner.⁸⁶ Handläggare har istället uppgett att förklaringen är att man gör andra saker, skrivbordskontroller, besök, handleder nyanställda och så vidare.⁸⁷

4.5.5 Kontroller av personalliggare och kassaregister

Den nya lagen som kräver att vissa branscher för personalliggare och använder certifierade kassaregister ställer krav på Skatteverket att årligen genomföra ett stort antal besök för att kontrollera att reglerna efterföljs. Arbetet med dessa besök leds av riksinsatsen för kontanthandel. Den här typen av besök behandlas separat nedan, och de har inte inkluderats tidigare i avsnittet. Detta

⁸⁵ Intervju den 27 september 2011.

⁸⁶ E-post-meddelande från Skatteverket den 1 juni 2012.

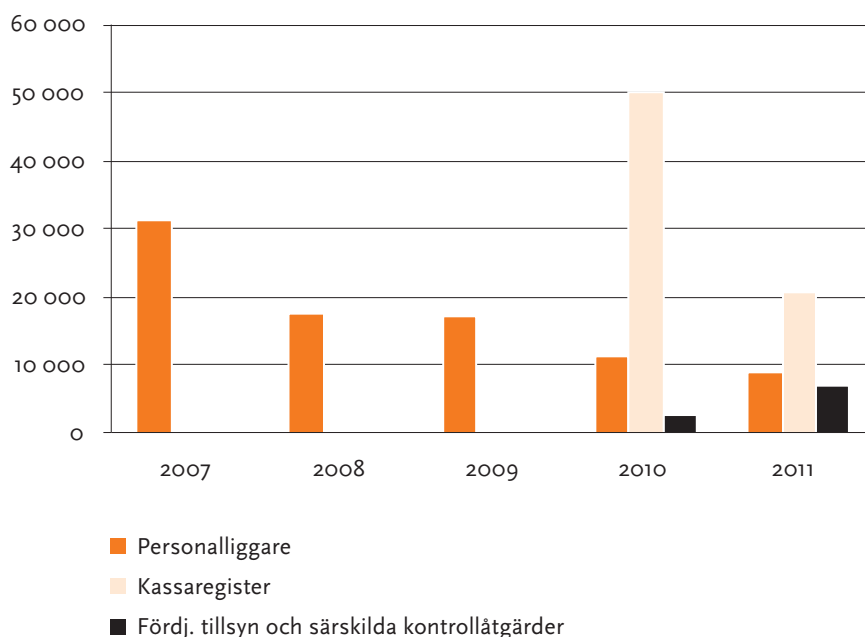
⁸⁷ Till exempel intervju den 17 februari 2012.

motiveras av att dessa besök är en ny kontrollform som skiljer sig från övriga kontrollverktyg, eftersom de utförs innan deklarationsunderlaget ska redovisas.

Kontrollerna som utförs av kassaregister och personalliggare definierar Skatteverket som *förebyggande kontroller*, eftersom de syftar att förbättra de underlag som de besökta företagen sedan lämnar om intäkter respektive arbetsgivaravgifter. Förutom kassaregistertillsyn och personalliggarkontroll innefattar riksinsatsen bland annat fördjupad tillsyn av kassaregister, särskilda kontrollåtgärder och revisioner.

Figur 4.14 visar antalet gjorda besök sedan år 2007 då reglerna för personalliggare började gälla. Den tredje stapeln utgör en sammanslagning av antalet fördjupade tillsyner och särskilda kontrollåtgärder. Figuren visar att antalet personalliggares besök har gått ner, samtidigt som införandet av reglerna för kassaregister år 2010 medförde ett stort antal besök under det första året. Under år 2011 har det även skett en ökning av den mer avancerade kontrollen. Detta är helt i linje med tankarna bakom dessa reformer.

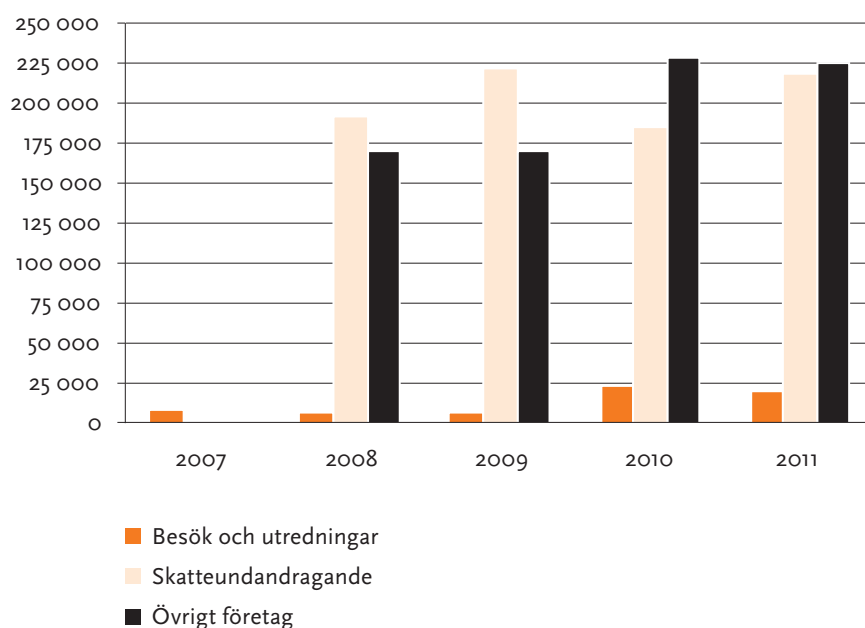
Figur 4.14 Antal besök och utredningar för personalliggare och kassaregister



När det största antalet kassaregisterbesök genomfördes år 2010 tillämpades en mjuk linje som i första hand handlade om att informera och kontrollera att företag med gamla kassaregister beställt nya apparater. Det påfördes en avgift i endast 0,7 procent av dessa besök. Under år 2011 ökade andelen besök som resulterar i avgift till 8 procent. För personalliggarna låg motsvarande andel år 2011 på 15 procent.

För att ge en uppfattning om vilka resurser som har krävts för att genomföra kassaregister- och personalliggjarbesöken presenteras antal dagar som har lagts på besök jämfört med antalet dagar som lagts på företagskontroll i figur 4.15.⁸⁸ (Total företagskontroll fås genom att slå samman Skatteundandragande och Övrigt företag.) Figuren visar att tiden som läggs på dessa besök är förhållandevis liten i förhållande till antal dagar för företagskontrollen som helhet.

Figur 4.15 Nedlagd tid på förebyggande kassaregister- och personalliggarkontroll jämfört med total företagskontroll



Kommentar: Tiden för besök ingår även som en del i staplarna för Skatteundandragande och Övrigt företag

Ett syfte med lagstiftningen om kassaregister och personalliggjarbesök är att dessa kontrollbesök ska kunna bidra med urval för revisioner.⁸⁹ I våra intervjuer har vi också mötts av uppfattningen att kontanthandelsbesöken är ett av de bästa urvalen som Skatteverket har för revisionskontroller. Av intervjumaterialet och tertialrapporteringen framgår emellertid att revisioner av arbetsgivaravgiftsredovisningar inte har utförts i planerad utsträckning, trots att lagen om personalliggare har varit i kraft sedan år 2007.

⁸⁸ Figuren inkluderar även särskilda kontrollåtgärder och fördjupad tillsyn.

⁸⁹ Till exempel prop. 2006/07:105, s. 85.

4.5.6 Uppföljningskontroll

I strategin framhålls att en viktig del i kontrollen är att i efterhand göra uppföljning och se om företag som tidigare har fastnat i en kontroll har rättat till det felaktiga beteendet. Det är ett sätt att vara närvarande hos företag som redovisar fel, samt att i efterhand utvärdera hur pass effektiv en viss typ av kontrollåtgärd har varit.

Tabell 4.9 nedan visar att endast ett fåtal uppföljningskontroller har genomförts via revision de senaste åren. Det vanligaste är att uppföljningskontroller görs genom skrivbordskontroll. Även om antalet revisioner har gått ner så är det svårt att bedöma i vilken riktning antalet uppföljningskontroller har utvecklats när det bara finns underlag tillgängliga för skrivbordskontrollerna för tre år. Förklaringen till att det saknas uppgifter för år 2011 är att det då inte fanns något mål för antalet uppföljningskontroller, varvid det inte skedde någon mätning av hur många som genomfördes.

Tabell 4.9 Antal uppföljningskontroller

	2007	2008	2009	2010	2011
Revision	144	506	118	46	13
Skrivbordskontroll		11255	5935	6796	

4.5.7 Nedlagd tid

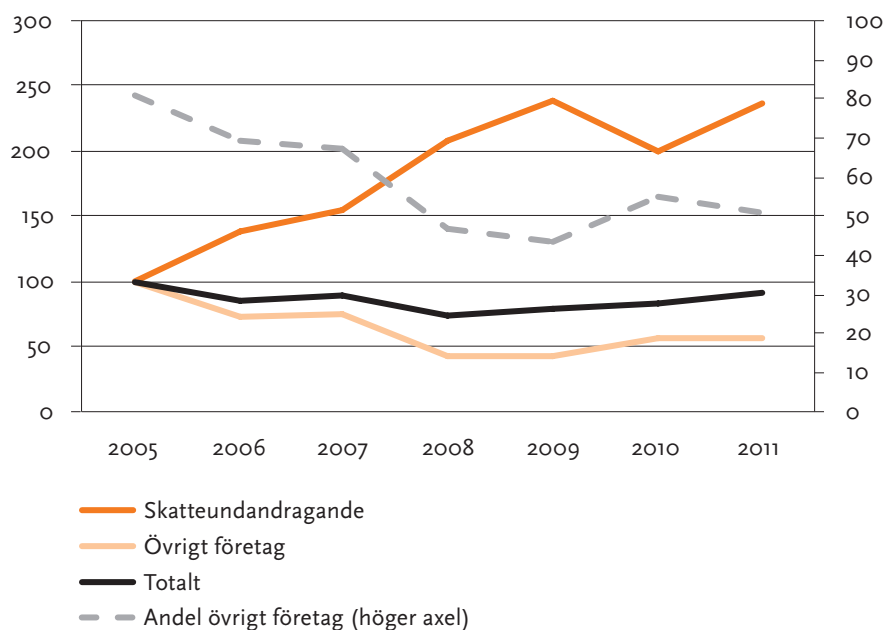
Som ett komplement till de ovanstående volymmåttan redovisas avslutningsvis utvecklingen av den tid som Skatteverket lägger ner på utökad kontroll av företag. Tiden kan fördelas på de två områdena inom företagskontrollen: Skatteundandragande och Övrigt företag. Den nedlagda tiden redovisas i figur 4.16 nedan.

Under den första hälften av mätperioden skedde stora förändringar där området Skatteundandragande⁹⁰ ökade från att år 2005 utgöra cirka 20 procent av den totala tiden för kontroll till att år 2008 utgöra strax över 50 procent. Samtidigt skedde en nedgång av den totala tiden som lades på kontroll. Området Skatteundandragande ökade således på bekostnad av området Övrigt företag. Detta visar en ökad prioritering av mer avancerad kontroll.

⁹⁰ Under denna period kallades området inte för Skatteundandragande, utan Ekonomisk brottslighet, eller EKO.

Perioden från år 2008 till år 2011 uppvisar en annan utveckling. Under den perioden har den nedlagda tiden på kontroll ökat med 23 procent samtidigt som tiden för området Övrigt företag ökat med 32 procent. Mätt i tid har områdena för Skatteundandragande och Övrigt företag varit ungefär lika stora under den här perioden.

Figur 4.16 Utvecklingen av antal nedlagda dagar på kontroll (index 2005=100)



4.5.8 Sammanfattande iakttagelse av kontrollvolymerna

Det är svårt att redogöra för hur kontrollen har utvecklats över tid, eftersom inget av de enskilda måtten som Skatteverket har tillgång till ger en fullständig bild. För att ge en helt rättvisande bild skulle det behövas en kombinerad mätning av antal beslut, antal utredda företag och antal utredningar. Den första finns och antal utredda företag kan tas fram, men avsaknaden av uppdelning på grund- och utökad kontroll vissa år och avsaknad av omprövningar för inkomstskatt (antal utredda företag) gör att inget av dessa mått är komplett för samtliga år. Ett mått på antal genomförda skrivbordsutredningar saknas också för de olika skatteslagen. De olika figurerna och tabellerna i avsnittet ovan ska därför ses som komplement till varandra. Den samlade bilden visar att kontrollvolymerna har gått ner, men exakt hur mycket går inte att säga eftersom det beror på vilken mätmetod som används.

Ett annat problem med de presenterade volymmåtten är att Skatteverket för vår mätperiod inte har kunnat dela upp dessa på områdena för Skatteundandragande respektive Övrigt företag. En sådan uppdelning vore

att föredra ur analysynpunkt eftersom de utredningar som görs inom Skatteundandragande ofta är mer avancerade och tar längre tid. En tänkbar förklaring till minskade kontrollvolymerna sedan år 2008 skulle därför kunna vara en ökad prioritering av mer avancerad kontroll. Det faktum att den nedlagda tiden på övrigt företag har ökat talar dock emot en sådan förklaring till de minskade kontrollvolymerna. Skatteverket har under vår granskning inte kunnat leverera underlag som kan svara på om kontrollen generellt har blivit mer avancerad de senaste åren.

Det har skett en omfattande minskning av antalet revisioner de senaste 20 åren. Detta behöver inte vara negativt – revision är ett dyrt verktyg och om kontrollen nu istället kan utföras genom skrivbordskontroll är detta mer kostnadseffektivt. Den relevanta frågan är därför inte hur mycket revisionerna har sjunkit utan om de har sjunkit mer än vad som föränsades av strategin. Skatteverket saknar dock uppföljningsmaterial som kan besvara den här frågan.⁹¹

Ett något mindre men inte negligerbart problem är mätningen av uppföljningskontrollerna. Även om Skatteverket framhåller dessa som en viktig del av kontrollen, finns inte tillräckliga uppgifter om hur många uppföljningskontroller som genomförts för åren 2007 och 2011. Det går därför inte att dra några slutsatser om i vilken riktning uppföljningskontrollen har utvecklats under vår mätperiod.

Avsnittet har även visat att Skatteverket saknat möjlighet att beräkna meningsfulla mått på produktivitet eftersom kontrollvolymerna under vår mätperiod bara kan fördelas på skatteslag, men inte på verksamhetsinriktningarna Skatteundandragande och Övrigt företag. Samtidigt gäller det motsatta för tidrapporteringen, som inte kunnat fördelas på skatteslag. Av det tillgängliga materialet går det att konstatera att det under perioden 2005 till 2008 skedde en ökad prioritering av mer avancerade utredningar, men samtidigt är de tillgängliga volymmåtten relativt oförändrade. Under perioden 2008 till 2011 har det lagts mer tid på kontrollen samtidigt som nästan alla volymmått pekar på att det har skett en minskad kontroll under motsvarande period. Undantaget från denna utveckling är personalliggar- och kassaregisterkontrollerna som har tillkommit år 2007 respektive år 2010. Dessa utgör emellertid en liten del av den totala tid som läggs på kontroll.

⁹¹ Skatteverket har tillsatt en utredning om varför revisionerna har minskat så pass kraftigt. Intervju 20 mars år 2012.

5 Skatteverkets uppföljning

5.1 Inledning

I detta kapitel inleder vi med en översiktlig redogörelse för hur Skatteverket följer upp olika kontrollinsatser. Underlaget baserar sig i stor utsträckning på insatsernas tertialrapportering, våra intervjuer och Skatteverkets egen analysrapport. I avsnitt 5.3 behandlar vi delar av urvalsuppföljningen som inte har behandlats inom ramen för kapitel 4. Detta följs av avsnitt 5.4 som redogör för uppföljningen av arbetet med att öka inslaget av förebyggande arbete. Slutligen sammanfattas våra iakttagelser och bedömningar av Skatteverkets uppföljning.

5.2 Uppföljning av kontrollinsatser

Kontrollinsatser följs upp genom de tertialrapporter som rikssamordnarna skriver och som bland annat läses av riksinsatsernas uppdragsgivare och huvudkontorets controllerenhet, som har ett övergripande uppföljningsansvar. Det gångna årets riksinsats slutrapporteras i den tredje tertialrapporten. Utöver detta träffar rikssamordnarna löpande regionernas handläggare inom riksinsatserna och vid dessa möten tar samordnarna del av hur riksinsatsen utvecklas. Den huvudsakliga dokumenteringen sker dock genom tertialrapporterna. Underlaget i tertialrapporteringen baseras i stor utsträckning på verksamhetsstatistik från verktyget Urvalsportalen. Detta är det enda verktyg som kan beräkna frekvenser för de maskinella urvalsträffarna för specifika insatser och urvalsregler.

I Skatteverkets egen analysrapport sägs att träffsäkerheten ingår som mål i flera riksinsatser, men att det är svårt att bedöma hur Skatteverket resonerar kring den och vad man gör för att öka träffsäkerheten i urvalen.⁹² Det framgår inte heller hur man resonerar kring effekterna av låg träffsäkerhet eller vad den beror på. Detta bekräftas i vår granskning. I exempelvis kontanthandelsinsatsen konstaterar man i slutrapporten för år 2011 att urvalet för så kallade särskilda kontrollåtgärder (SKÅ) för kassaregisterkontroll, såsom

⁹² Skatteverkets strategi och riksplanen, s. 10.

kontrollköp och kundräkning, ska vara träffsäkert. Detta urval sker på grundval av handläggarnas bedömning, och alltså inte centralt via Priusprojektet. När man i rapporteringen för tredje tertialen år 2011 redogör för hur stor andel av kontrollåtgärderna som har lett till påförda avgifter uppgår dessa till 14 procent. Det finns regionala skillnader, och andelen varierar från 8 procent till 28 procent. Däremot saknas ett resonemang om ifall en åtgärdsfrekvens på 14 procent kan anses vara träffsäkert. I rapporten förs emellertid ett resonemang om att det föreligger stora skillnader i hur kassaregisterarbetet prioriteras i olika regioner, vilket borde vara ett problem för Skatteverkets mål om enhetlig tillämpning.

I Skatteverkets egen analys framgår även att de olika riksinsatserna redovisar om produktionsmål har uppnåtts i sina slutrapporter, men inte i lika stor utsträckning om detsamma även gäller de önskvärda effekterna. Planeringen inför nästkommande år påverkas därför inte av de effekter föregående års insatser har haft. Denna synpunkt har också framförts till oss i intervjuer.⁹³ I analysrapporten görs även bedömningen att det inte finns uppföljningssystem för att mäta effekter. Skatteverket sägs däremot ha stort fokus på korta mål och produktionsmätningar. Vi delar inte fullt ut denna uppfattning. Den insatsrapportering vi har tagit del av visar förvisso att en hel del statistik om antal beslut, besök eller åtgärder ofta används. Men det framgår också att exempelvis mål för träffsäkerhet och aktivitet används på olika sätt och också prioriteras olika. Ett exempel kan tas från tertialrapport 3 för 2011 års insats för momskontroll:

Inom insatsen gäller det att ta kontakt med rätt företag på rätt sätt, inte störa företagen i onödan samt även ha utrymme för kartläggning av nya företagsverksamheter. Det är här insatsens behov i praktiken kommer i konflikt med de korta målen om träffsäkerhet och aktivitetsnivå. [...] Uppdragsgivaren har med ovan kunskap medvetet uttryckt att det räcker med att insatsen bidrar till de korta målen genom aktiviteter och främst genom kontakten med företagen. Detta innebär att det inom insatsen inte finns några krav på att nå upp till de korta målen om 60 % ändringsfrekvens och 75 % träffsäkerhet.

Målet för åtgärdsfrekvens för inkomstskatten utgör ytterligare ett exempel. Inom riksinsatsen för kontroll av företags inkomstskatt konstateras att målet även omfattar privatpersoners inkomsttaxering. Eftersom privatpersoners inkomsttaxering ändras i större utsträckning är riksinsatsen som arbetar med kontroll av företags inkomstskatt därigenom inte tvingad att nå upp till 75 procent.⁹⁴ Fokuseringen på produktmålen som beskrivits ovan framstår därför inte lika tydligt efter en granskning av riksinsatsers tertialrapportering.

⁹³ Till exempel intervju den 13 september respektive den 20 mars 2012.

⁹⁴ Intervju den 9 mars 2012.

En förklaring till den låga vikt som ibland läggs vid produktionsmålen kan vara den bristfälliga tillgången på uppföljningsdata. I något fall har rikssamordnare uppgett i intervju att riksinsatsen fungerar bättre och bättre, men att man inte kan bedöma det från statistiken i urvalsportalen.⁹⁵ Förbättringen syns bara om för den som deltar i uppföljningsmöten mellan insatsansvariga och handläggare på regionerna. Generellt har samordnarna och även sektionschefer i våra intervjuer varit kritiska till kvaliteten på underlaget i, respektive användbarheten av urvalsportalen.

I intervju med företrädare från huvudkontoret har man framfört att det tidigare inte alltid har varit lyckat att sätta antalsmål för exempelvis besöksverksamheten.⁹⁶ Även om handläggarna har lyckats nå uppsatta mål med besöken, har man kanske inte besökt de företag som helst borde besökas.

5.3 Urvalsuppföljning

Förutom svårigheterna att utvärdera träffsäkerheten har vi uppmärksammat ytterligare ett par svagheter med uppföljningen av maskinella urvalsträffar som begränsar möjligheterna att dra lärdom av urvalsfallet.

Vid uppföljningen av träffar inom periodkontrollen går det inte att följa en träff för ett specifikt företag och se om just den träffen har lett fram till något beslut. För varje urvalsregel görs en summering av hur många träffar som har blivit uppföljda, hur många som har åtgärdats och så vidare. Summeringarna används sedan för att räkna fram åtgärds- respektive ändringsfrekvens. Vid intervjuer har framkommit att möjligheten att kunna följa ett företag vore en värdefull funktion, eftersom det skulle göra det lättare att utvärdera kvaliteten på det levererade urvalet.⁹⁷

Inom inkomstbeskattningen kopplas uppföljningen av träffarna till ett specifikt företag. När det blir flera träffar på ett och samma företag och kontrollen av företaget leder till en ändring markeras samtliga träffar på företaget som ändrade, även om det korrigerade felet bara berör en av träffarna.⁹⁸ När sedan summeringen av antalet beslutade träffar för en viss urvalsregel görs, går det inte att veta hur många av dessa som i praktiken avser upptäckta fel.

Det är viktigt att framhålla att det, trots svagheter, går att analysera det maskinella urvalet. Som vi har konstaterat i avsnitt 4.2 saknas motsvarande

⁹⁵ Intervju den 21 mars 2012.

⁹⁶ Intervju den 27 september 2011.

⁹⁷ Intervju den 21 mars 2012.

⁹⁸ E-post från Prius projektledning den 1 februari 2012.

uppföljningsverktyg för det övriga urvalet (som framförallt används inom området Skatteundandragande). Detta är en betydligt större brist.

Avslutningsvis bör användningen av de korta målen nämnas. Under år 2011 användes ett mål på 75 procent för åtgärdsfrekvensen och ett mål på 60 procent för ändringsfrekvensen för skrivbordskontroller. Dessa båda mål har ett visst samband. En låg ändringsfrekvens skulle kunna förbättras genom att mer tid läggs på förgranskningarna så att en större del av de företag som redovisat korrekt rensas bort innan en utredning inleds. En sådan hantering skulle dock innebära att måluppfyllelsen av åtgärdsfrekvensen blir sämre eftersom en lägre andel av träffarna blir åtgärdade. På motsvarande sätt skulle åtgärdsfrekvensen kunna förbättras på bekostnad av ändringsfrekvensen om man förgranskade mindre och därmed utförde mer kontroller på företag som inte har gjort fel. Ett sätt som måluppfyllelsen kan förbättras för båda dessa mål samtidigt är att det levereras mer kontrollvärda urvalsträffar.⁹⁹ Utfallet av dessa båda mål tillsammans kan därför ses som ett sätt att följa utvecklingen av urvalets träffsäkerhet. Inför år 2012 har Skatteverket emellertid tagit bort målet om åtgärdsfrekvens.

5.4 Ökat fokus på förebyggande åtgärder

Skatteverkets strategidokument innehåller på ett övergripande plan skrivningar om att aktiviteterna ska verka förebyggande. Vad innebär då egentligen ett förebyggande arbetssätt och hur utförs det i praktiken? Svaret på den här frågan ser olika ut beroende på vem inom Skatteverket som tillfrågas.

Från huvudkontoret uppger man att det är ett problem att man inom organisationen sedan gammalt översätter förebyggande med att ge information.¹⁰⁰ Information ingår också, men är en väldigt liten del i det förebyggande arbetet, som huvudsakligen handlar om kontroll (till exempel om förebyggande kontroller inom kontanthandelsinsatsen), samverkan och liknande. Även Skatteverkets egen analysrapport problematiserar att förebyggande inte är tillräckligt klart definierat.¹⁰¹ Konsekvensen av att det saknas riktlinjer blir att tolkningen läggs långt ned i organisationen och att begreppet får olika betydelse för olika personer. Hur ett förebyggande arbete ska bedrivas på företagsnivå upplevs som oklart enligt samma rapport.

⁹⁹ Andra sätt att förbättra måluppfyllelsen vore att förbättra Skatteverkets styrning eller höja handläggarnas kompetens. Det sistnämnda har i intervjuer beskrivits som problematiskt, eftersom man under åren 2010 och 2011 har gjort stora nyrekryteringar.

¹⁰⁰ Intervju den 27 september 2011.

¹⁰¹ Skatteverkets strategi och riksplanen, s. 11.

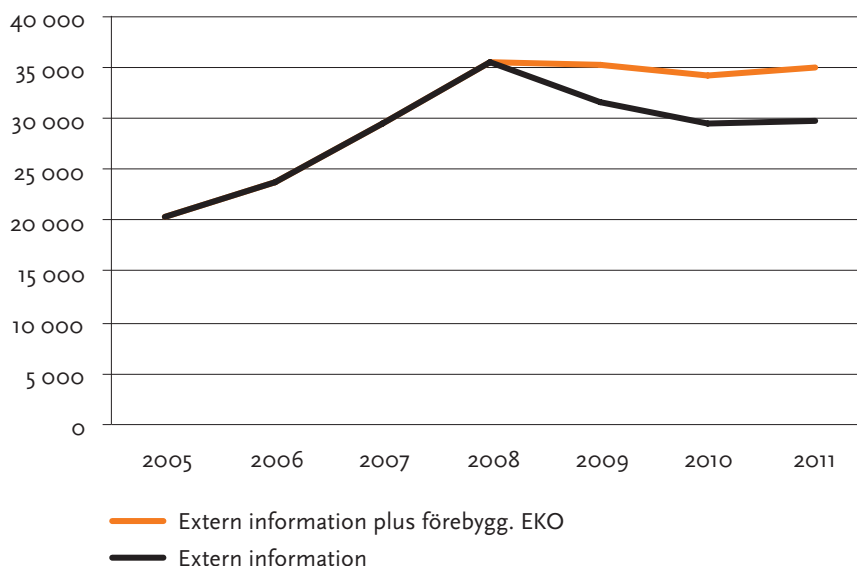
5.4.1 Uppföljning av förebyggande arbete

Uppföljningen av det förebyggande arbetet kan delas upp i två olika delar. Den första delen är produktionsvolym (hur många informationsbesök, hur mycket nedlagd tid och så vidare.). Den andra delen är uppföljning av effekterna av det förebyggande arbetet, det vill säga vilket resultat har det förebyggande arbetet har fått. (Hur stora minskningar av felen i de inkommande deklarationerna/redovisningarna leder det till?)

För att kunna följa utvecklingen av det förebyggande arbetet under samma period som kontrollvolymerna har analyserats efterfrågade vi en redovisning av hur mycket tid som har lagts på förebyggande åtgärder åren 2005 till 2011. De uppgifter som då kundes ta fram ur tidrapporteringssystemet är den nedlagda tiden på extern information (huvudsakligen skatteinformationen), plus en specifik riksplansinsats inom området Skatteundandragande som kallas Förebyggande EKO (ekonomisk brottslighet).

Den nedlagda tiden presenteras i figur 5.1 där det framgår att tiden som lagts på extern information ökade från åren 2005 till 2008, för att därefter börja sjunka. När förebyggande EKO inkluderas så blir dock nedgången efter år 2008 inte lika kraftig.

Figur 5.1 Nedlagd tid på extern information och förebyggande EKO



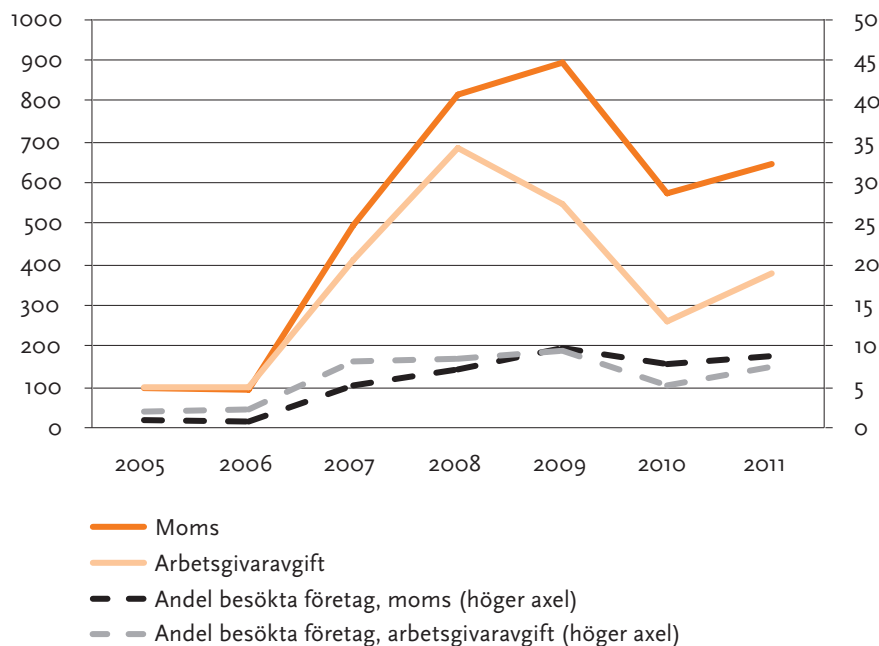
Den ovanstående figuren visar det förebyggande arbetet ur ett begränsat perspektiv. Mätt på detta sätt skulle det förebyggande arbetet inte ha ökat sedan år 2008. Detta överrensstämmer inte med den bild vi har fått genom intervjuer och strategiska dokument. Det som saknas är det förebyggande arbete som

görs inom ramen för kontrollverksamheten. Det finns dock inga uppgifter om hur mycket av den tid som redovisas på kontroll som egentligen avser förebyggande åtgärder.

Ett sätt att närma sig det förebyggande arbetet som sker inom kontrollen är att titta på besöksverktyget. Problemet med att använda besökta företag som ett mått på förebyggande arbete är att besöken kan vara både informations- och kontrollbesök. Delar av besöken hör således hemma i avsnittet om kontrollvolym, men en sådan uppdelning går inte att göra. Vid samtal med handläggare har vi fått beskrivet att man även vid kontrollbesök tar tillfället i akt att informera, vilket innebär att många kontrollbesök har både kontrollerande och förebyggande inslag. Även om besöken inte kan ses som ett specifikt mått på förebyggande arbete så vore en ökad användning av besök en logisk följd av fokuseringen på förebyggande arbete.

Figur 5.2 visar utvecklingen av antalet besökta företag inom periodkontrollen. Det framgår att det skedde en mångdubbling av antalet besökta företag under åren 2007 och 2008. Sedan år 2009 har antalet besök fallit, men dagens nivå är ändå betydligt högre än 2005. Trots att antalet besökta företag har fallit under den andra hälften av mätperioden har andelen besökta företag av de som utreds fortsatt ligga relativt konstant. Detta beror på att antalet utredda företag har minskat i samma takt som antalet besökta företag.

Figur 5.2 Utvecklingen av antal besökta företag inom periodkontrollen (index 2005=100), samt andel besökta företag



Ovanstående figur inkluderar inte besöken som genomförs vid kontrollen av inkomstskatt. Enligt instruktionen till handläggarna ska genomförda besök redovisas manuellt i samma uppföljningssystem som används för periodbeskattningen, men detta sker i praktiken inte i någon större omfattning.¹⁰²

Den massiva ökningen av besök under åren 2007 och 2008 var en del av en satsning på besöksverksamheten, kallad besöksprojektet. Skatteverket testade bland annat uppsökande besök där man tog kontakt med skattebetalare och frågade om man fick komma ut på informationsbesök. Den här typen av besök har nu avskaffats och idag genomförs främst besök när det motiveras av en kontroll eller när en skattebetalare själv efterfrågar det. Vid intervjuer har det visserligen framkommit en del negativa åsikter om själva besöksprojektet, men det framhålls som en positiv effekt att handläggarna idag är betydligt mer benägna att göra besök och att besöksverktyget därför används på ett bättre sätt idag.¹⁰³

Bristen på uppföljningsinformation kring det förebyggande arbetet påtalas även i Skatteverkets egen analys.¹⁰⁴ Där anges att det är svårt att avgöra om Skatteverkets insatser är så förebyggande av fel som de enligt strategin ska vara. Orsakerna till detta problem anges bland annat vara att begrepp och teorier i strategin inte är tillräckligt definierade samt att Skatteverket saknar kunskap om effekterna av åtgärder samt orsakerna till felen.

5.5 Sammanfattande iakttagelser av Skatteverkets uppföljning

I de kontrollinsatser som vi har granskat har det riktats en generell kritik mot ändamålsenligheten i det uppföljningsverktyg som finns. Om insatserna har lyckats nå de uppställda målen om åtgärds- respektive ändringsfrekvens eller inte, är i vissa fall inte möjligt för Skatteverket att mäta. En konsekvens av detta verkar ha blivit att målen inte längre fungerar som styrmedel.

Vi har redogjort för ett flertal brister i utformningen av uppföljningssystemen för maskinella urvalsträffar, vilka sammantaget begränsar möjligheten att dra lärdom av urvalsutfallet. Dessa brister är kända av projektledningen för Prius. För andra typer av urval än det maskinella finns, så vitt vi har kunnat utröna, ingen sammanhållen uppföljningsinformation.

¹⁰² E-post från Prius projektledning den 23 mars 2012.

¹⁰³ Till exempel i intervju den 17 februari 2012.

¹⁰⁴ Skatteverkets strategi och riksplanen, s. 11.

Ett huvudspår i Skatteverkets strategier är att dess åtgärder ska verka förebyggande så att fel inte uppstår eller återkommer. Det är dock svårt att visa i vilken utsträckning så sker. Skatteverket har inte heller en tydlig definition av vilka åtgärder som är förebyggande och varför inom organisationen. Detta har även uppmärksammats internt av Skatteverket, som konstaterar att det inte går att följa i vilken utsträckning kontrollinsatser bidrar till målet om ökat förebyggande arbete.

6 Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat Skatteverkets kontroll av företag under åren 2005–2011.

Hantering av maskinella urvalsträffar kan effektiviseras

Riksrevisionens granskning visar att det uppstår effektivitetsförluster i hanteringen av maskinella urvalsträffar. Detta tar sig främst uttryck i att en stor mängd kontrollträffar aldrig åtgärdas. I och med detta lägger Skatteverket ned tid på att göra förgranskningar som inte kommer till nytta inom kontrollen. Ur uppföljnings- och analysynpunkt borde det vara mer effektivt att detta gjordes inom Priusprojektet, inte ute på riksinsatserna. I vissa fall avfärdas träffar på grund av tidsbrist, men omfattningen av detta är okänd hos Skatteverket. I dessa fall går det inte att veta i vilken utsträckning kontrollen riktas mot de mest kontrollvärda urvalsträffarna.

I granskningen har vi identifierat flera orsaker till detta problem. Ett exempel är att riksinsatser i vissa fall beställer ett större kontrollurval än man kan hantera inom olika regioner. En annan orsak är att regionerna inte alltid levererar den planerade tiden i form av handläggaresurser till kontrollinsatserna som fastställts i den årliga riksplanen. En tredje orsak är att kvaliteten på kontrollurvalet inte alltid är tillräckligt god för att alla träffar ska vara kontrollvärda. Slutligen är en orsak att man i vissa regioner har hög personalomsättning, vilket leder till att personalen inte alltid har den erfarenhet som behövs för hantering av urvalsträffarna. Granskningen har inte kunnat visa i vilken utsträckning de ovanstående orsakerna bidrar till den höga andelen icke åtgärdade urvalsträffar.

Kunskapen om vilka urvalsträffar som väljs bort och varför, förs inte vidare till urvalsprojektet Prius. Sådan kunskap skulle kunna användas för att förbättra urvalen och minimera andelen kontrollträffar som aldrig åtgärdas.

Riksrevisionen rekommenderar att Skatteverket analyserar orsakerna till den höga andel kontrollträffar som inte åtgärdas och vidtar lämpliga åtgärder.

Arbetet med val av åtgärd kan förbättras

Sedan år 2010 har Skatteverket, som ett led i att effektivisera kontrollverksamheten, planerat och infört att val av åtgärd för kontrollträffarna ska bestämmas av handläggare ute i regionerna. Av granskningen framgår emellertid att arbetssättet inte är enhetligt organiserat eller utfört mellan och inom regionerna.¹⁰⁵ Detta beror bland annat på att det saknas centrala instruktioner för hur valet av effektivaste åtgärd ska gå till. Man har inte heller gjort någon form av kostnads-/nyttokalkyl av denna förändring. Skatteverket saknar därför kunskap om arbetsmetodiken val av åtgärd har lett till några effektivitetsvinster. Skatteverkets kunskap om effektivaste arbetssätt, samt spridandet av den kunskapen genom organisationen, bör förbättras om Skatteverket ska kunna utnyttja tillgängliga resurser på ett effektivt sätt. Det senare har varit ett syfte med såväl enmyndighetsreformen som införandet av metodiken val av åtgärd.

Syftet med metodiken val av åtgärd är att handläggarna ska välja det effektivaste kontrollverktyget. Skatteverket har dock inte analyserat om metodiken val av åtgärd riskerar att göra utredningskedjan längre än nödvändigt. Vår granskning visar att metodiken val av åtgärd ibland tolkas som att handläggarna bör börja med den enklaste utredningsformen för att sedan öka resursinsatsen. Av granskningen framgår också att revisionsresurserna inte alltid finns tillgängliga när behov uppstår inom kontrollinsatserna. Detta är bland annat en följd av att resurserna ägs av de olika skatteregionerna, och inte av kontrollinsatserna. Eftersom tiden för revision är en dyr kontrollresurs, och att volymutvecklingen för revisionerna har sjunkit mätt i antal revisioner, finns även här effektivitetsvinster att göra.

Riksrevisionen rekommenderar att Skatteverket analyserar hur arbetet med metodiken val av åtgärd ska bedrivas och ser till att befintliga handledningar i utredningsmetodik kompletteras.

Riksrevisionen rekommenderar att Skatteverket tar fram rutiner för att samordna behovet av revisionsresurser med resursernas tillgänglighet.

¹⁰⁵ Med enhetlighet avser vi *hur* man har hanterat ett ärende – inte i vilket beslut man har kommit fram till i skatterättsligt hänseende.

Skatteverkets uppföljning av företagskontrollen är inte ändamålsenlig

Riksrevisionen konstaterar att det finns en brist på ändamålsenlig och styrningsrelevant uppföljningsinformation, såväl på central nivå som på riksinsatsnivå. Dessa brister innebär enligt Riksrevisionens bedömning att Skatteverkets uppföljning av företagskontrollen inte lever upp till flera av de uppgifter som enligt IMF bör ingå i en bra resultatuppföljning av skatteadministrationer. För att effektivisera kontrollverksamheten är Skatteverket beroende av ändamålsenlig uppföljningsinformation. Om till exempel volymerna i företagskontrollen skulle sjunka utan att Skatteverket samtidigt ökar träffsäkerheten i kontrollurvalen eller effektiviteten i övriga delar av verksamheten, skulle detta riskera att motverka Skatteverkets mål att minimera skattefelet. Nedan redogörs för de berörda områden som granskats i rapporten.

Kontrollvolym

Vi har i granskningen visat att det finns en rad svårigheter med att mäta och analysera utvecklingen av kontrollvolymerna. Sammanslagning av begreppen grundkontroll och utökad kontroll har medfört problem att följa kontrollvolymerna bakåt i tiden och den slopade uppdelningen på dessa kontrollbegrepp inför år 2012 riskerar att försvåra detta problem ytterligare. Samtidigt saknas även möjligheten att dela upp kontrollvolymerna på de två områdena Skatteundandragande och Övrigt företag. Både uppdelning på kontrolltyper och områden är viktigt ur analysynpunkt eftersom det handlar om kontroll som är olika tidskrävande och utförs på olika sätt. Överlag har det varit svårt att följa kontrollutvecklingen över tid i granskningen eftersom Skatteverket har ändrat begrepp och definitioner. Detta måste Skatteverket självfallet kunna göra för att utveckla verksamheten, men det verkar ha gjorts utan att en övergripande analys av informationsbehovet för att beständigt kunna följa verksamheten över tid. Ett ytterligare problem är att Skatteverket saknar möjlighet att mäta antalet genomförda skrivbordskontroller på aggregerad nivå, trots att det finns ett internt mål om att 60 procent av dessa ska leda till ändring.

Vår sammanställning visar att det före år 2008 skedde en ökad fokusering på mer avancerad kontroll, men att kontrollvolymerna förefaller ha varit relativt oförändrade under den perioden. Efter år 2008 har det lagts mer tid på kontrollverksamheten, men i den mån det går att följa kontrollvolymerna har dessa minskat under samma period. Det tillgängliga uppföljningsunderlaget ger inget definitivt svar på vad som orsakat utvecklingen. En tänkbar förklaring till att kontrollvolymerna sedan 2008 har gått ned samtidigt som nedlagd tid har ökat är att det har skett ett ökat inslag av förebyggande arbete inom tiden som redovisas på kontroll. En annan förklaring skulle kunna vara att arbetet

generellt sett består av mer avancerade utredningar. Skatteverket saknar dock uppföljningsdata som kan visa i vilken utsträckning dessa förklaringar stämmer. En slutsats som kan dras är dock att nedlagd tid inte utgör ett bra mått på mängden kontroll som utförs.

Skatteverket framhåller uppföljningskontroll som ett viktigt verktyg, men det saknas uppgifter om hur många uppföljningskontroller som genomfördes år 2011 och före 2008. Det är därför inte möjligt att dra några slutsatser om i vilken riktning uppföljningskontrollen har utvecklats under vår mätperiod.

Urvalens träffsäkerhet

Den skiftande uppdelningen av kontrolltyp och bristen på uppdelning i kontrollområden skapar även problem för en utvärdering av urvalens träffsäkerhet. Det är dessutom bara för det maskinella urvalet som Skatteverket kan göra en någorlunda detaljerad analys av urvalet. Motsvarande möjlighet saknas för det övriga urvalet. För det maskinella urvalet går det att ta fram siffror på åtgärds- respektive ändringsfrekvens för de tre skatteslagen som helhet. Dessa båda mått kan kombineras för att mäta utvecklingen av träffsäkerheten. När måtten har använts som ett underlag för styrning av insatserna har emellertid en rad brister framkommit.

Sammantaget begränsar bristerna möjligheten att använda uppföljningen av träffar för att mäta urvalens träffsäkerhet och dra andra lärdomar av urvalets utfall. Det är således svårt att dra slutsatser om utvecklingen av träffsäkerheten, både när det gäller det maskinella och det övriga urvalet.

Förebyggande arbete

Ytterligare ett fall där vi har stött på problem med uppföljningen avser det förebyggande arbete som sker inom kontrollverksamheten. Översyn av dokument samt gjorda intervjuer har visat att det saknas en gemensam bild av vad som är förebyggande arbete och hur det i praktiken ska bedrivas av handläggarna. Följaktligen saknar också Skatteverket uppföljningsmöjligheter av det förebyggande arbetet som kan visa i vilken utsträckning kontrollverksamheten bidrar till Skatteverkets ökade fokusering på förebyggande arbete, samt om resursfördelningen utvecklas i en för Skatteverket önskvärd riktning. Det har inte heller gjorts någon utvärdering av effekten av det förebyggande arbetet, vilket vore särskilt motiverat om det förebyggande arbetet är en bidragande orsak till de sjunkande kontrollvolymerna.

Uppföljning av insatser

Vid granskningen av kontrollinsatsernas styrning har det framkommit en kritik mot ändamålsenligheten i det uppföljningsverktyg som finns tillgängligt. Ett exempel på detta är att det ibland inte har bedömts vara möjligt att mäta om insatsen har lyckats nå de uppställda målen om åtgärds- respektive ändringsfrekvens. Om man inte har uppnått dessa mål har det framstått som enkelt för de ansvariga för insatsen att bortse från dem. En konsekvens av detta förefaller ha blivit att målen som fanns under år 2011 inte fungerat som styrmedel.

Riksrevisionen rekommenderar att Skatteverket analyserar behovet av ändamålsenlig uppföljningsinformation och baserat på detta förbättrar uppföljningen av kontrollens utveckling respektive träffsäkerheten i kontrollurvalet.

Regeringens styrning av Skatteverkets företagskontroll

Varken budgetpropositionerna eller regleringsbrevet ger någon tydlig bild av styrningen av skattekontrollen av företag. Finansdepartementet litar till att den informella styrningen av Skatteverket fungerar väl. Man uttrycker förtroende för att Skatteverket informerar om eventuella problem i de muntliga avstämningar som sker regelbundet varje år. Enligt uttalanden i de senaste årens budgetpropositioner gör regeringen bedömningen att träffsäkerheten i Skatteverkets kontrollurval är hög. Granskningen har emellertid visat på brister i Skatteverkets underlag för att mäta volymutveckling och träffsäkerhet, liksom enhetligheten i utformningen av företagskontrollen mellan regionerna. Detta gör att det finns grund för regeringen att säkerställa en bättre redovisning av Skatteverkets verksamhet avseende utvecklingen av företagskontrollen.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att se till att Skatteverket lämnar adekvat information om utvecklingen av företagskontrollen.

7 Referenser

Riksdag och regering

Skatteförfarandelagen (2011:1244)

Prop. 2011/12:1 Budgetpropositionen 2012

Prop. 2010/11:1 Budgetpropositionen

Prop. 2009/10:1 Budgetpropositionen

Prop. 2006/07:105 Konkurrens på lika villkor i kontantbranschen

Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Skatteverket, 2010-12-22

Förordning (2007:708) med instruktion för Skatteverket

Material från Skatteverket och dess föregångare

Beslut dnr. 131-488656-11/1211, Skatteverkets inriktning

Årsredovisning för Skatteverket 2011

Skattestatistisk årsbok 2011

Rapport 2008:1, Skattefelskarta för Sverige

Rapport 2005:1, Rätt från början

PM, Verksamhetens inriktning 2006–2012, 2006

PM, Mot ett förändrat arbetssätt 2012 – en resa vi redan har påbörjat, 2009-02-09

Utredningsmetodik, Kontrollmetod, juni 2011

Handledning för skatterevision, Revisionsmodellen SKV 622

Skattekontrollen – Omfattning och syfte, RSV 661, 1990

Stödmaterial, momsinsats 2011-11-02

RSV Rapport 1998:3, Skattefel och skattefusk – en utvärdering av skattekontrollen 1992–1997

Tertialrapporter 2008–2011

Insatsen för arbetsgivarområdet

Kontanthandelsinsatsen

Insatsen för företags inkomstskatt

Insatsen för mervärdesskatt

Slutrapport 2007-12-11, Hur slår kontrollen i våra maskinella urvalspaket

Planeringsunderlag Riksplan för 2010, slutlig version 2009-10-13

Intern PM, Val av verktyg, 2010-10-11

Skatteverkets strategi och riskplanen, analysrapport, 2012-01-30

Internrevisionens rapport, Det förändrade arbetssättet – urval, åtgärdsval, vägval, dnr. 672380-11/1211

Muntliga uppgifter samt uppgifter via e-post

Intervju med tjänstemän vid Skatteverkets huvudkontor

2011-09-21

2011-09-27

2011-10-05

2011-10-11

2011-10-17

2011-11-14

Intervju med tjänstemän vid Skatteverkets regioner

2011-08-30

2011-10-18

2011-11-17

2012-01-16

2012-01-17

2012-02-03

2012-02-06

2012-02-07

2012-02-13

2012-02-14

2012-02-17

2012-02-21

2012-03-09

2012-03-20

2012-03-21

Telefonintervjuer med tjänstemän vid Skatteverket

2012-03-02

2012-03-19

2012-03-27

E-post från Skatteverket

2011-12-14

2012-02-01

2012-02-29

2012-03-23

2012-05-09

2012-06-01

Intervjuer med tjänstemän vid Finansdepartementet

2012-04-16

Övrigt

European Union, 2010, *Compliance risk management guide for tax administrations*, Fiscalis risk management platform group

Crandall, William, *Revenue Administration: Performance measurement in tax administration*, Technical notes and manuals, IMF 2010

OECD 2008, *Monitoring Taxpayers' compliance: a practical guide based on revenue body experience*, Forum on tax administration: compliance sub-group, Final report

Riksrevisionsverket, RRV 1999:7, *Skattekontrollen och pengarna*

Termer och begrepp

Beslut

Ett beslut tas när kontrollen föranleder en ändring i en deklaration eller redovisning. Det behöver inte vara en beloppsmässig ändring, det kan också röra sig om korrigeringar som tar ut varandra så att den slutliga skatten inte ändras. Ett företag som får beslut om ändring av flera skatteslag eller perioder får separata beslut för varje skatteslag och varje period som ändringen avser.

Beslutsfrekvens

Hur stor andel av de åtgärdade maskinella urvalsträffarna som har lett till beslut. I samband med beslutet kan det också ha lämnats information.

Deklaration/redovisning

Deklaration avser inkomstskatt och redovisningar lämnas för moms och arbetsgivaravgift.

Grundkontroll

Avstämningar och uppenbara fel som kan konstateras utan utredning.

Informationsfrekvens

Hur stor andel av de åtgärdade maskinella urvalsträffarna som har åtgärdats genom att handläggarna enbart lämnat information till skattebetalarna. Information kan också lämnas i samband med att en träff åtgärdas genom ett beslut, men då kommer träffen att registreras som åtgärdad med beslut och ingå i beslutsfrekvensen.

Riksinsats

Arbetet med kontroll organiseras vanligtvis inom så kallade riksinsatser. Syftet med en insats är vanligtvis att genomföra kontroll inom ett specificerat riskområde.

Kontanthandelsinsatsen

En riksinsats som bland annat genomför personalliggar- och kassaregisterbesöken.

KU-avstämning

En avstämning mellan de arbetsgivaravgifter som redovisats i skattedeclarationen och de kontrolluppgifter som lämnas på årsbasis.

Löpande ärendehantering

De arbetsuppgifter som krävs för att få in ärenden i systemet, samt ärenden som kan hanteras utan utredning eller genom enklare komplettering (till exempel via kortare telefonsamtal).

Maskinell urvalsträff

För ett specifikt riskområde specificerar Priusprojektet urvalsregler i samarbete med den berörda insatsen. Dessa utgörs av olika indikationer på att ett företag har gjort en felaktig redovisning. Prius använder sedan olika register och databaser för att söka fram företag som uppvisar dessa indikationer. Ett sådant företag utgör en urvalsträff. De urvalsträffar som tas fram av Prius kallas för maskinella urvalsträffar.

Period

Längden på en period beror på vilken typ av redovisning som avses. För inkomstskatten är en period normalt tolv månader men för företag med förlängt räkenskapsår blir perioden längre. För arbetsgivaravgiften är en period en månad och för moms kan perioden vara en, tre eller tolv månader beroende på vilken redovisningsform som företaget använder.

Periodkontroll

Kontrollen av moms och arbetsgivaravgifter som sker löpande under året.

Prius

Ett projekt som leds och styrs från huvudkontoret för att utveckla arbetet med att ta fram maskinella urvalsträffar. Projektet drivs tillsammans med medarbetare ute på de olika regionerna. I projektet ingår framtagningen av maskinella urvalsträffar som beställs till de olika insatserna.

Resultatfrekvens

Med resultatfrekvens avses hur stor andel av de åtgärdade träffarna som har lett till beslut, åtgärdats inom andra system, samt omflyttningar av omsättningsbelopp som inte påverkar skatten.

Revision

Den mest avancerade kontrollformen som endast kan utföras av en revisor. En revision ger Skatteverket långtgående möjligheter kräva in underlag, såsom företagets bokföring. Det är dock en mycket kostsam kontrollform.

Riksplan

Skatteverkets planeringsdokument för att fördela tiden mellan olika riksinsatser, och för att ange vilken tid som respektive region ska bidra med till de olika insatserna.

Rikssamordnare

Varje riksinsats har en rikssamordnare som styr och administrerar insatsen, men det är regionerna som ansvarar för att tillhandahålla resurserna.

Skattefelet

Skillnaden mellan den skatt som skulle ha blivit fastställd om alla skattebetalare redovisade sina verksamheter och transaktioner korrekt, och den skatt som i praktiken fastställs efter Skatteverkets kontrollinsatser.

Skatteundandragande respektive Övrigt företag

Skatteverket delar in kontrollen av företag i två övergripande områden. Inom området för skatteundandragande kontrolleras företag som i olika grad av avancerade försök ägnar sig åt att undgå skatt. Det andra området kallas Övrigt företag, där man hanterar övriga riskområden.

Skrivbordskontroll

En kontrollform där en handläggare gör en förfrågan via telefon eller brevutskick för att verifiera det redovisade underlagets korrekthet.

Tre skatteslag

Med de tre skatteslagen åsyftas mervärdesskatt (moms), arbetsgivaravgift och inkomstskatt.

Uppföljd träff

När en handläggare har behandlat en maskinell urvalsträff och avgjort om den ska leda till en åtgärd eller om den ska avslutas registreras träffen som uppföljd.

Uppföljningskontroll

Med uppföljningskontroll åsyftas att i efterhand följa upp och se om företag som tidigare har fastnat i en kontroll har rättat till det felaktiga beteendet.

Urvalsportalen

Urvalsportalen är ett rapporteringsverktyg framtaget av Prius som hämtar information från olika uppföljningssystem för det maskinella urvalet. Portalen kan sammanställa informationen och presentera utfallet av de maskinella urvalsträffarna för specifika insatser och urvalsregler.

Utredning

Inom den utökade kontrollen används begreppet *utredning* i princip synonymt med *kontroll*. Från och med 2011 krävs dock att handläggarna har tagit kontakt med en skattebetalare för att det ska klassas som en utredning. Det går följaktligen att göra en kontroll av ett företag, utan att denna betecknas som en utredning, men det rör sig endast om ett fåtal fall.

Utökad kontroll

Kontroll där det finns en indikation på att något kan vara fel, men där det inte går att fatta ett beslut utan att inhämta ytterligare information.

Val av åtgärd

Ett nytt arbetssätt som infördes 2010, där det anges att handläggaren ska välja ut den åtgärd som är billigast och effektivast i respektive fall. Tidigare fanns en central styrning av vilka åtgärder som skulle användas i respektive insats.

Åtgärdad träff

När en maskinell urvalsträff har lett till en åtgärd, såsom information, skrivbordskontroll eller revision registreras träffen som åtgärdad.

Åtgärdsfrekvens

Inom kontrollen av inkomstskatt avses hur stor andel av de levererade maskinella urvalsträffarna som har lett till en åtgärd. Inom periodkontrollen avses hur stor andel av de uppföljda maskinella urvalsträffarna som har lett till en åtgärd. Vid formuleringen av de korta målen för år 2011 används istället begreppet aktivitetsnivå.

Övrigt urval

Urvalsträffar tas inte bara fram av Prius. Inom vissa riskområden görs egna urval baserat på samverkan med andra myndigheter och aktörer, genom tips från allmänheten med mera. Urvalsträffar som inte tas fram av Prius kallas för det övriga urvalet.

Bilaga 1

Den här bilagan presenterar tre teoretiska exempel. Dessa ska illustrera hur uppföljningsinformationen som kan tas fram för det maskinella urvalet påverkas av att företag som granskas inom periodkontrollen kan få sin redovisning ändrad för flera perioder tillbaka. Dessutom visar vi hur informationen påverkas av att det inom inkomstskatten förekommer flera urvalsträffar per företag.

Ändringar för flera perioder

När en handläggare inom periodkontrollen upptäcker att ett fel har begåtts under flera perioder korrigeras detta genom ett ändringsbeslut för varje felaktig period. Det betyder att en enskild urvalsträff då har lett fram till flera ändringar. Varje beslut registreras som en beslutad träff och för att det fortfarande ska vara möjligt att beräkna frekvenser måste det då motsvara antal uppföljda och åtgärdade träffar för det kontrollerade företaget.

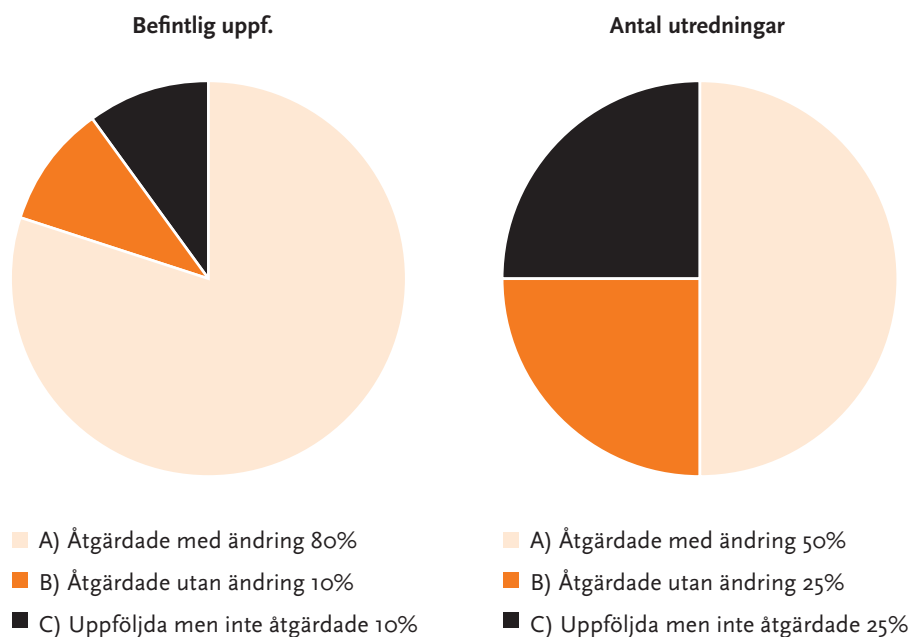
Uppföljningssystemets funktionssätt vid ändringar i flera perioder kan beskrivas med ett förenklat exempel som presenteras i tabell B1.1. I ett fiktivt urval faller det ut fyra urvalsträffar som träffar företagen A till D. Vid kontrollen upptäcker handläggaren att företag A har redovisat fel under sju perioder. Detta leder till sju ändringsbeslut vilket också redovisas som sju uppföljda respektive åtgärdade träffar. Företag B som har redovisat fel för en period markeras med en träff i samtliga kategorier. Företag som inte har redovisat fel (C och D), resulterar antingen i en träff för uppföljning respektive åtgärd om det genomförs en kontroll, eller bara en träff under uppföljning om ärendet avslutas direkt.

Tabell B1.1 Exempel på uppföljningssystemets hantering av träffar som leder till ändringar i flera perioder

Företag	Felaktiga perioder	Uppföljningar	Åtgärder	Beslut
A	7	7	7	7
B	1	1	1	1
C	0	1	1	
D	0	1		
Summa		10	9	8
Antal		4	3	2

Raderna "Summa" respektive "Antal" i tabellen ovan representerar två olika sätt att utvärdera det ovanstående urvalet. Uppföljningssystemet använder den översta raden, det vill säga samtliga urvalsträffar summeras. Men eftersom det i exemplet har gjorts tre kontroller (inte nio som indikeras på den översta raden) och tagits ändringsbeslut i två av fallen vore en alternativ metod att räkna på antalet kontrollerade företag. Detta görs på den andra raden. Det senare sättet att räkna kan dock inte användas i verkligheten eftersom det inte går att följa ett beslut genom hela kedjan, från träff till åtgärd och sedan beslut.

De två olika sätten att räkna samman utfallet av urvalet i exemplet ovan blir betydelsefullt när de olika frekvenserna ska beräknas. Utfallet av den befintliga beräkningsmetoden framgår av det vänstra diagrammet i figur B1.1. Det visar att endast tio procent av träffarna inte har lett till åtgärd (alltså en åtgärdsfrekvens på 90 procent) och att 89 procent (8/9) av de kontrollerade träffarna har lett till beslut. Av tabell B1.1 framgick dock att det var en av fyra kontroller som inte ledde till åtgärd (alltså en åtgärdsfrekvens på 75 procent), samtidigt som det var två av tre kontroller som ledde till ändring (alltså en beslutsfrekvens på 67 procent). Detta utfall visas i det högra diagrammet.

Figur B1.1 Effekt av uppföljningssystemets hantering av ändringar i flera perioder

Det ovanstående exemplet visar att när träffsäkerhet åsyftar hur stor del av de genomförda kontrollerna som leder fram till att skatten för det träffade företaget blir ändrad, eller hur många av de träffar som handläggarna hanterar som går vidare till att resultera i åtgärd, då är det högra diagrammet som ger det korrekta svaret. Eftersom uppföljningssystemet inte stöder den typen av beräkning blir frågan hur stor betydelse detta får i praktiken. Svaret på detta beror på hur många perioder som i genomsnitt ändras per träff. Om det bara sker ändringar för en period (det vill säga om Företag A i exemplet också bara hade gjort fel i en period), ger de båda beräkningsmetoderna exakt samma utfall, och det vänstra diagrammet hade sett ut på exakt samma sätt som det högra. Men ju fler perioder per träff som ändras, desto positivare siffror kommer att levereras för åtgärds- respektive beslutsfrekvens. Detta innebär en stor risk för att resultatet för kontrollen av arbetsgivaravgifter, och i viss mån även momsen, överskattas i aktivitetsgrad och åtgärdsfrekvens.

Flera träffar per företag

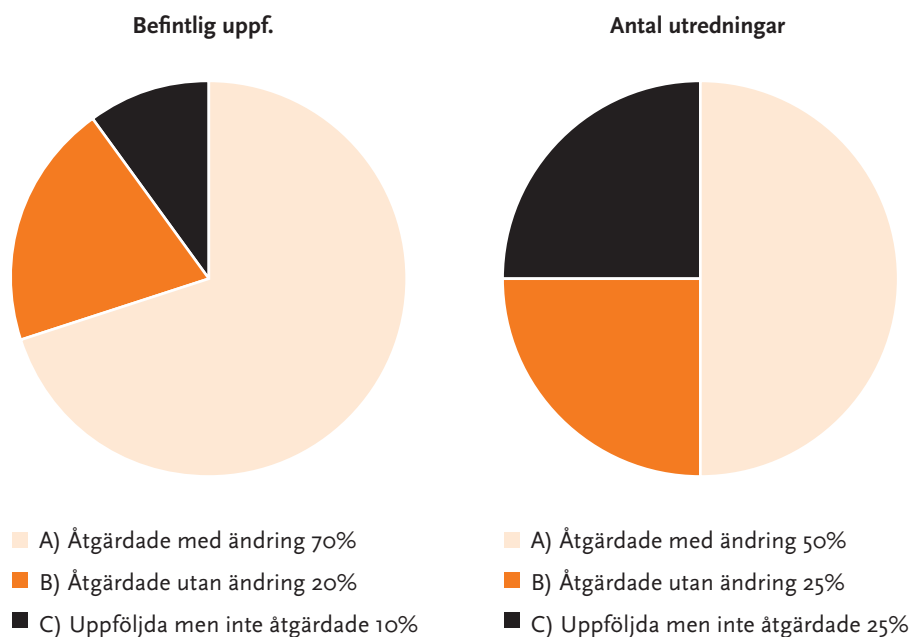
Inom kontrollen av inkomstskatt är det bara en period som kontrolleras, vilket innebär att den ovanstående problematiken försvinner. Däremot förekommer det att samma företag träffas av flera urvalsfrågor. För inkomstskatten kopplas träffarna till det specifika företaget, vilket innebär att när en kontrollåtgärd leder till ändring av företagets skatt kommer samtliga träffar på företaget att registreras som beslutade, även om det upptäckta felet bara berör en av träffarna. Detta gäller även för uppföljda och åtgärdade träffar.

I tabell B1.2 nedan presenteras ett annat fiktivt exempel med företag A till D. Här träffas företag A och B av fyra respektive tre träffar och det är hos dessa två företag kontrollen upptäcker felaktigheter. Företag C och D har färre träffar och där hittas inga fel.

Tabell B1.2 Exempel 1 på uppföljningssystemets hantering av flera träffar på samma företag

Företag	Antal träffar	Uppföljningar	Åtgärder	Beslut
A	4	4	4	4
B	3	3	3	3
C	2	2	2	
D	1	1		
Summa		10	9	7
Antal		4	3	2

Precis som i det tidigare exemplet kan urvalet analyseras på två olika sätt. Det första är att summera antalet träffar och beräkna frekvenserna därpå (vilket görs i uppföljningssystemet). För det här exemplet genereras då det vänstra diagrammet i figur B1.2 nedan. Åtgärdsfrekvensen blir 90 procent (9 av 10) och att beslutsfrekvensen blir 78 procent (7 av 9). Alternativet vore att utgå från antalet kontrollerade företag, vilket skulle resultera i åtgärdsfrekvens på 75 procent (3 av 4) och en beslutsfrekvens på 67 procent (2 av 3). Skillnaderna i utfall mellan de båda sätten att räkna presenteras i figuren nedan.

Figur B1.2 Effekt av uppföljningssystemets hantering av flera träffar på samma företag, exempel 1

Det förefaller rimligt att anta att sannolikheten att hitta fel hos de företag som träffas många gånger är högre än hos de som har träffats få gånger. Därför gjordes i det här exemplet antagandet att det är företag A och B som har gjort fel. Detta leder då enligt exemplet ovan till att frekvenserna överskattas.

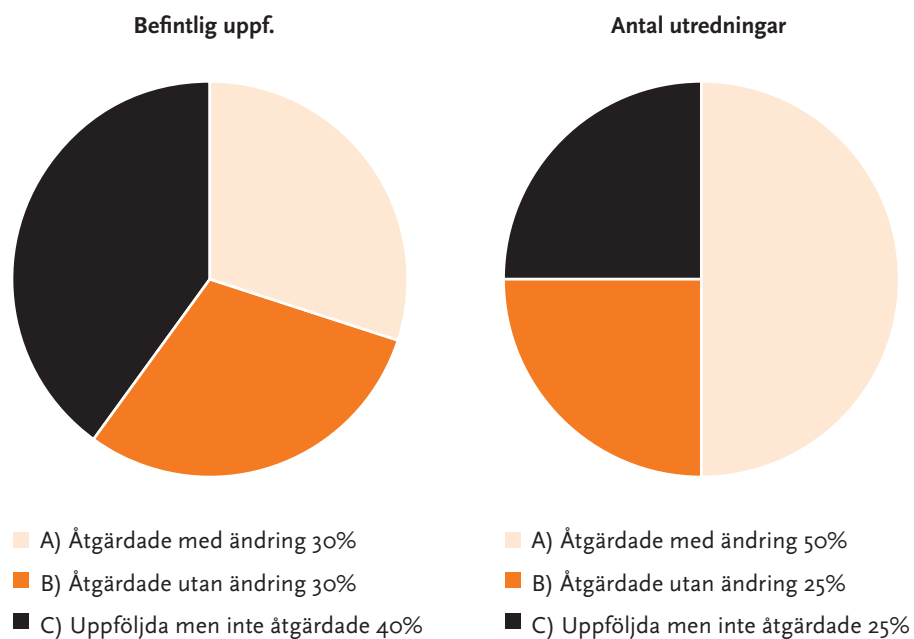
Om det skulle vara så att felen istället finns hos företag C och D som har färre träffar, så skulle däremot frekvenserna underskattas. Detta illustreras i tabell B1.3 nedan. Där har samma företag och antal träffar används, men åtgärder och beslut sker för de företag som har det minsta antalet träffar.

Tabell B1.3 Exempel 2 på uppföljningssystemets hantering av flera träffar på samma företag

Företag	Antal träffar	Uppföljningar	Åtgärder	Beslut
A	4	4		
B	3	3	3	
C	2	2	2	2
D	1	1	1	1
Summa		10	6	3
Antal		4	3	2

Med samma resonemang som användes i det tidigare exemplet kan de båda diagrammen i figur B1.3 tas fram. Där framgår att uppföljningssystemet nu ger en underskattning av andelarna för utredning med ändring och åtgärdade träffar.

Figur B1.3 Effekt av uppföljningssystemets hantering av flera träffar på samma företag, exempel 2



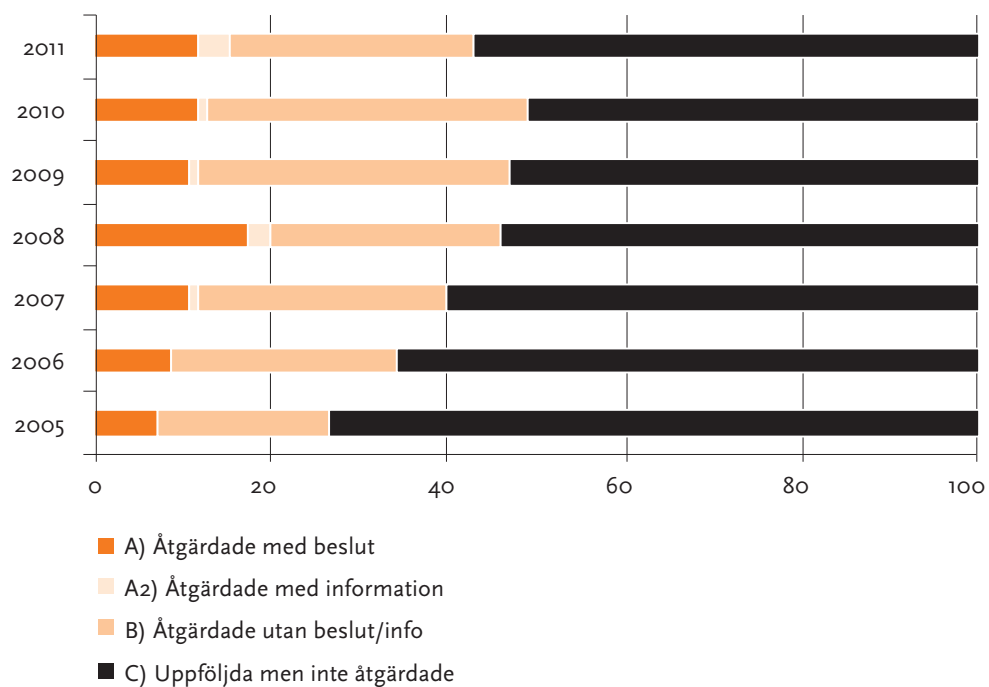
Bilaga 2

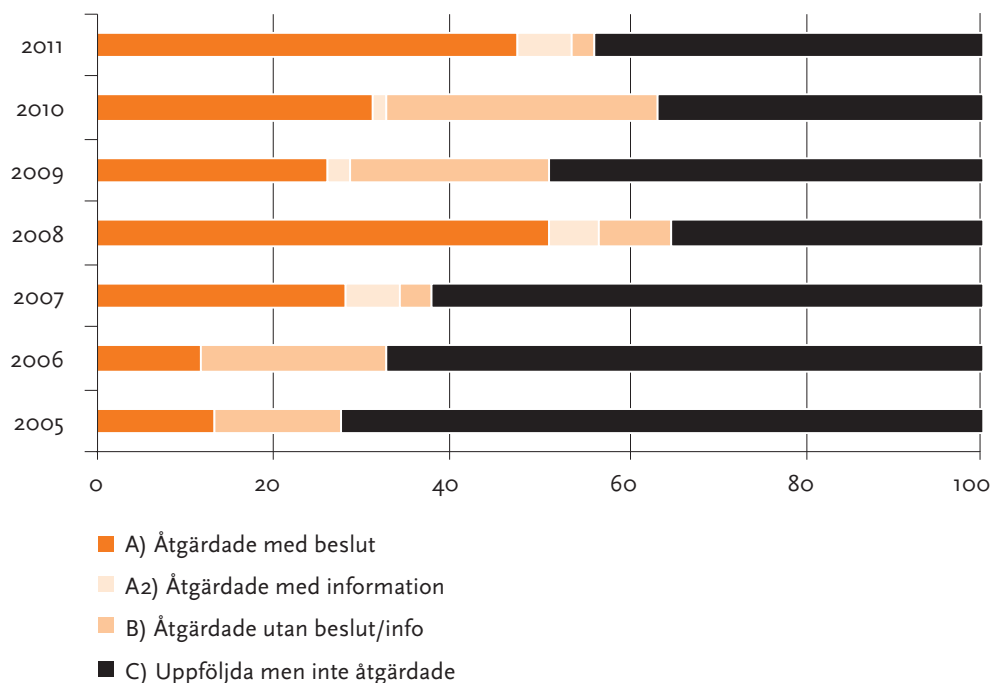
I bilaga 2 samlas figurer och tabeller med information som det hänvisas till på olika platser i rapporten.

Tabell B2.1 Beräkning av frekvenser för figur 4.3

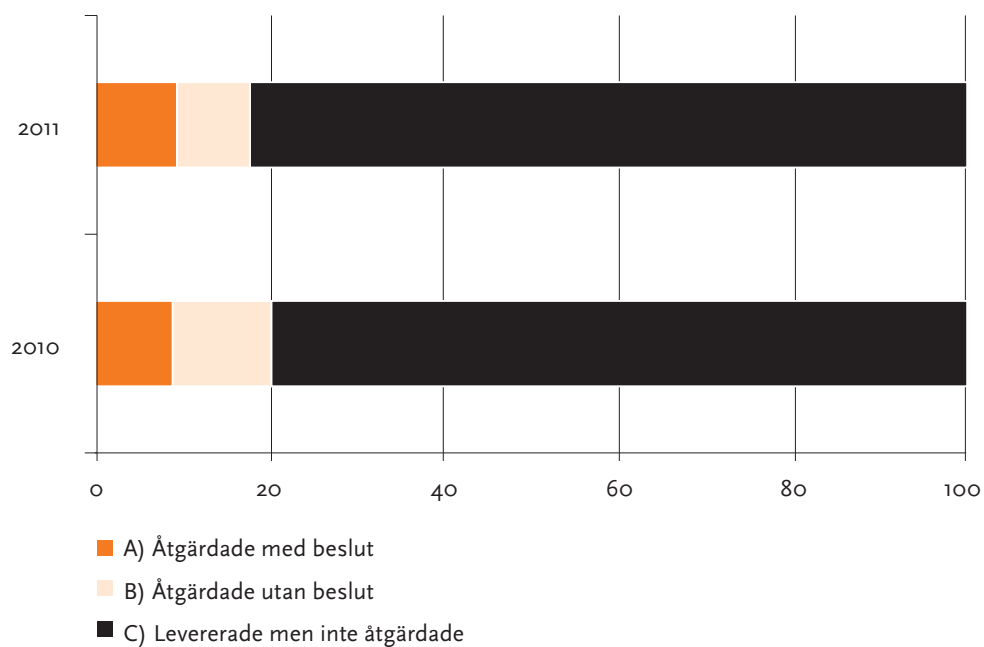
	Utfall	Beräkning
Beslutsfrekvens	60%	$A / (A+A_2+B)$
Informationsfrekvens	7%	$A_2 / (A+A_2+B)$
Åtgärdsfrekvens	75%	$(A+A_2+B) / (A+A_2+B+C)$

Figur B2.1 Fördelning av träffarna inom momskontrollen 2005–2011 (procent)



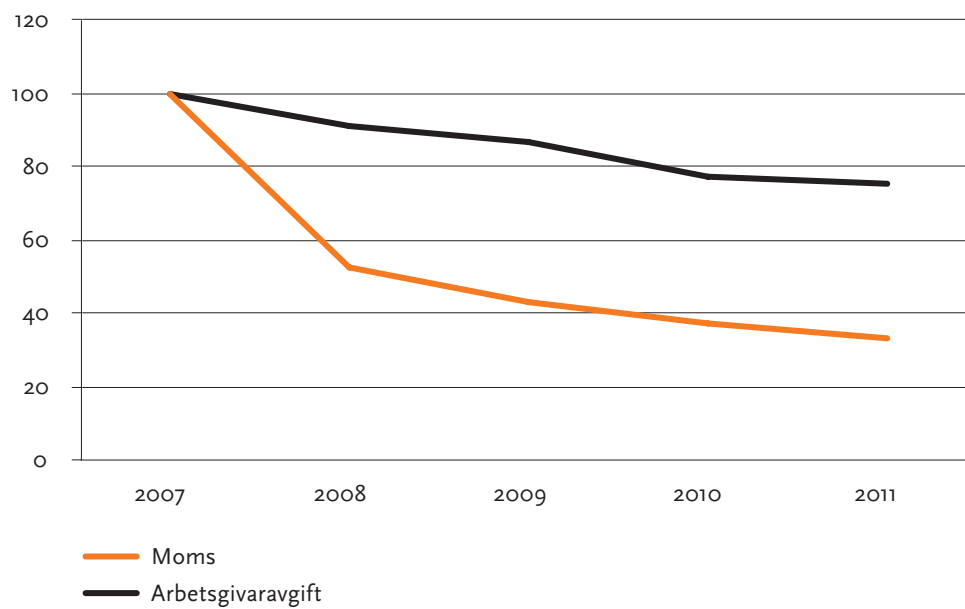
Figur B2.2 Fördelning av träffarna inom kontrollen av arbetsgivaravgifter 2005–2011 (procent)**Tabell B2.2** Beslutsfrekvens jämfört med andel ändrade företag (procent)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Moms							
Beslutsfrekvens	28	26	27	38	23	24	27
Andel ändrade företag	27	26	23	20	16	18	18
Differens	1	0	4	18	6	7	9
Arbetsgivaravgift							
Beslutsfrekvens	48	36	73	79	51	49	85
Andel ändrade företag	16	16	14	22	12	13	14
Differens	32	20	60	57	39	37	71

Figur B2.3 Fördelning av träffarna inom kontrollen av inkomstskatt 2010–2011 (procent)

Tabell B2.3 Andel av besluten som avser beloppsmässig ändring

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Grundkontroll							
Moms	56	57	43	51	55	56	59
Arbetsgivaravgift	30	19	29	30	29	28	28
Arbetsgivaravgift, KU	57	58	62	57	54	58	59
Inkomstskatt, omprövning	61						83
Skrivbordskontroll							
Moms	64	62	68	66	65	69	80
Arbetsgivaravgift	79	77	76	77	72	77	77
Inkomstskatt, omprövning	84						88
Revision							
Moms	96	96	97	98	96	95	97
Arbetsgivaravgift	71	73	74	63	61	63	62
Inkomstskatt, omprövning	90						

Figur B2.5 Utvecklingen av antal formella fel inom periodkontrollen (index 2007=100)

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

Alla Riksrevisionens tidigare utgivna rapporter finns tillgängliga på www.riksrevisionen.se

2011	2011:1	Säsongsarbetslösa och arbetslöshetsförsäkringen – omställningsförsäkring eller yrkesförsäkring?
	2011:2	Använder lärosätena resurserna effektivt? Effektivitet och produktivitet för universitet och högskolor
	2011:3	Oförbrukade forskningsbidrag vid universitet och högskolor
	2011:4	IT inom statsförvaltningen – har myndigheterna på ett rimligt sätt prövat frågan om outsourcing bidrar till ökad effektivitet?
	2011:5	Statliga IT-projekt som överskrider budget
	2011:6	Kostnadskontroll i stora järnvägsinvesteringar?
	2011:7	Trafikverkens produktivitet – hur mycket infrastruktur för pengarna?
	2011:8	Klimatinsatser utomlands – statens köp av utsläppskrediter
	2011:9	Myndigheternas insatser för finansiell stabilitet – Lärdomar i ljuset av utvecklingen i Baltikum 2005–2007
	2011:10	Biodrivmedel för bättre klimat – Hur används skattebefrielsen?
	2011:11	Tydlighet och transparens i budgetpropositionen för 2011? – Redovisningen av finans- och sysselsättningspolitiska ramverk
	2011:12	Statens stöd till studieförbunden
	2011:13	Leverans på utsatt tid? En granskning av försvarets internationella materielsamarbeten
	2011:14	Svenska bidrag till internationella insatser
	2011:15	Försvarsmaktens stöd till samhället vid kriser
	2011:16	Statliga insatser för akademiker med utländsk utbildning – förutsägbara, ändamålsenliga och effektiva?
	2011:17	Samordning av stöd till barn och unga med funktionsnedsättning – Ett (o)lösligt problem?
	2011:18	Brotsutsatt – Myndigheternas hantering av ekonomisk kompensation på grund av brott
	2011:19	Rätt information vid rätt tillfälle inom vård och omsorg – samverkan utan verkan?
	2011:20	Vad blev det av de misstänkta bidragsbrotten?
	2011:21	Användningen av basanslaget för forskning och forskarutbildning
	2011:22	Botniabanan och järnvägen längs Norrlandskusten – hur har det blivit och vad har det kostat?

	2011:23	Lika betyg, lika kunskap? En uppföljning av statens styrning mot en likvärdig betygssättning i grundskolan
	2011:24	Statliga myndigheters tjänsteexport
	2011:25	It-stödet i rättskedjan
	2011:26	Stabilitetsfonden – Gör den skäl för namnet?
	2011:27	Att hantera brottmål effektivt – En utmaning för regeringen och rättsväsendet
	2011:28	Medfinansiering av statlig infrastruktur
	2011:29	Miljökrav i offentlig upphandling – är styrningen mot klimatmålet effektiv?
	2011:30	Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2012
2012	2012:1	Klimatrelaterade skatter – Vem betalar?
	2012:2	Svensk klimatforskning – Vad kostar den och vad har den gett?
	2012:3	DO och diskrimineringsfrågorna
	2012:4	Att styra självständiga lärosäten
	2012:5	Besparingar i försvarets materielförsörjning. Regeringens genomförandegrupp 2008
	2012:6	Regelförenkling för företag – regeringen är fortfarande långt från målet
	2012:7	Infrastrukturplanering – på väg mot klimatmålen?
	2012:8	Citybanans regionala medfinansiering
	2012:9	Effektivitetsmätning som metod för att jämföra arbetsförmedlingskontor
	2012:10	Statens försäljningar av apotek
	2012:11	Den nordiska stridsgruppen – Nordic Battlegroup 2011
	2012:12	Tandvårdsreformen 2008 – når den alla?

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se