



Riksrevisionens styrelses redogörelse om internationell skattekontroll

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat effektiviteten i Skatteverkets informationsutbyte med andra länder inom den direkta skattens område, dvs. skatt på inkomster och förmögenheter. Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten *Internationell skattekontroll – Skatteverkets informationsutbyte med andra länder* (RiR 2009:24). Riksrevisionens styrelse har beslutat att slutsatserna från granskningen ska överlämnas till riksdagen i form av en redogörelse.

Den sammanfattande slutsatsen från granskningen är att det i dag finns betydande brister i Skatteverkets hantering av informationsutbytet. Det framgår också att Skatteverket inte bedrivit utvecklingsarbetet inom detta område på ett sammanhållet sätt och att verksamheten inte har prioriterats på senare år. Riksrevisionen menar att ineffektiviteten i informationsutbytet på sikt kan få konsekvenser för Skatteverkets förmåga att säkra skatteintäkterna.

Styrelsen konstaterar att det finns en bred samsyn om betydelsen av ett väl fungerande informationsutbyte med andra länder. Det är därför enligt styrelsen viktigt att Skatteverket prioriterar den verksamheten mer och förbättrar sin förmåga att upprätthålla informationsutbytets preventiva effekt.

Det är enligt styrelsen angeläget att ta till vara alla möjligheter som kan medverka till att underlätta för medborgare och företag att göra rätt för sig. Styrelsen förutsätter att de initiativ som Skatteverket nu har tagit för att förbättra effektiviteten kommer att genomföras och att de rekommendationer som Riksrevisionen lämnar i rapporten beaktas och tas till vara i det fortsatta utvecklingsarbetet inom området.

Med detta överlämnas denna redogörelse.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning.....	2
Styrelsens redogörelse.....	3
Riksrevisionens granskning.....	4
Bakgrund och inriktning.....	4
Granskningens syfte	5
Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser.....	5
Automatiska kontrolluppgifter läses inte in i taxeringssystemet	5
Automatisk identifiering saknas	6
Innehållet i utländska kontrolluppgifter är inte kartlagt.....	6
System för en effektiv uppföljning saknas.....	7
Spontana kontrolluppgifter minskar	7
Fördröjd IT-utveckling	7
Skatteverkets utvecklingsinsatser	8
Riksrevisionens rekommendationer.....	8
Gör informationsutbytet till ett prioriterat utvecklingsområde	8
Förbättra ärendehantering av automatiska kontrolluppgifter	8
Förbättra uppföljningen av informationsutbytet	9
Kartlägg innehållet i utländska kontrolluppgifter	9
Öka fokus på den totala operativa tiden.....	9
Styrelsens överväganden	10

Styrelsens redogörelse

Riksrevisionens styrelse överlämnar denna redogörelse till riksdagen.

Stockholm den 17 februari 2010

På Riksrevisionens styrelses vägnar

Tommy Waidelich

Mats Midsander

Följande ledamöter deltog i beslutet: Tommy Waidelich (s), Carina Adolfsson Elgestam (s), Ewa Thalén Finné (m), Alf Eriksson (s), Per Rosengren (v), Elisabeth Svantesson (m), Margareta Andersson (c), Helena Hillar Rosenqvist (mp), Torsten Lindström (kd), Lennart Hedquist (m) och Tina Acketoft (fp).

Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat Skatteverkets hantering av informationsutbyte med andra länder inom skatteområdet. Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten *Internationell skattekontroll – Skatteverkets informationsutbyte med andra länder* (RiR 2009:24). Rapporten publicerades i december 2009.

Bakgrund och inriktning

Samhället blir alltmer internationaliserat. Medan skatteadministrationerna i stor utsträckning befinner sig i den nationella jurisdiktionen agerar skattebetalarna mer och mer globalt. Internationaliseringen leder till att skattebaser blir mer rörliga, vilket i kombination med olikheter i länders skattesystem medför risk för skatteplanering, skatteflykt och skattefusk. Internationaliseringen gör det därmed svårare för skattemyndigheten att upprätthålla kontrollen av att skattelagstiftningen inte kringgås. För att komma till rätta med problem som skatteflykt och skattefusk spelar samarbete och utbyte av information mellan olika länders skatteförvaltningar en central roll.

Skatteverket beräknar att skattefelet¹ med internationella kopplingar uppgår till ca 46 miljarder kronor. I sin årsredovisning skriver Skatteverket att utbyte av information mellan länder är en nyckelfaktor i kampen mot internationellt skattefusk. Analyser av skattefelets storlek på olika områden visar att områden med ett väl utbyggt system för redovisning, betalning och kontroll, t.ex. i form av automatiska kontrolluppgifter, har ett lägre skattefel än områden där kontrolluppgifter saknas. En ökad användning av utländska kontrolluppgifter kan fylla luckor där Skatteverket saknar kontrollinformation och bidra till att minska skattefelet på det internationella området.

Kunskap hos skattebetalarna om de verktyg som informationsutbytet erbjuder och att de används bidrar till att skapa en preventiv effekt. Ett annat sätt att minska incitamenten för internationell skatteplanering och skattefusk är genom harmonisering av olika länders skattelagstiftning. Möjligheterna att harmonisera skattelagar är dock starkt begränsade. Internationellt samarbete och utbyte av information mellan skatteförvaltningar har i stället kommit att bli den kanske mest centrala frågan i diskussioner om internationell skattepolitik och utvecklandet av den internationella skattekontrollen. Informationsutbyte innebär att två eller flera stater kan bidra med information till varandra i syfte att förhindra skatteflykt och skatteundandragande.

Både EU och OECD pekar ut informationsutbytet som ett av de viktigaste verktygen för skatteförvaltningar världen över för att kunna hantera och säkra

¹ Med skattefel avses skillnaden mellan den teoretiskt riktiga skatten och fastställd skatt. Skatteverket (2008), *Skattefelet för Sverige: Hur togs den fram och hur kan den användas?*, SKV Rapport 2008:1.

skatteuppbörden i en alltmer internationaliserad värld. Finanskrisen och upptäckten att terroristpengar har placerats i skatteparadis har ytterligare bidragit till ökade krav på transparens och utbyte av bank- och ägaruppgifter mellan länder. Informationsutbytet kommer att öka. Denna utveckling ställer krav på skatteförvaltningar runt om i världen att bygga upp effektiva system för informationsutbyte.

Granskningens syfte

Riksrevisionen har ställt följande revisionsfråga i granskningen: *Bedrivs Skatteverkets internationella skattekontroll på ett effektivt sätt?* Granskningen har inriktats mot informationsutbytet på den direkta skattens område, dvs. skatt på inkomster och förmögenheter.

Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser

Riksrevisionen konstaterar i rapporten att Skatteverket har vidtagit ett flertal åtgärder för att utveckla organisationen mot en ökad internationalisering. För att koncentrera och förstärka den operativa hanteringen på det internationella området bildades under 2005 två utlandsskattekontor, ett i Stockholm och ett i Malmö. Granskningen av automatiska kontrolluppgifter som gäller fysiska personer har koncentrerats till Skattekontoret i Östersund.

Samtidigt som Skatteverket förstärkt det operativa arbetet på det internationella området kan Riksrevisionen konstatera att det finns betydande brister i Skatteverkets hantering av informationsutbytet. Detta har fått negativa konsekvenser för Skatteverkets förmåga att hantera ett växande informationsutbyte med andra länder. Till stor del beror bristerna på att arbetet med att utveckla informationsutbytet har fått stå tillbaka under senare år och inte har hanterats på ett sammanhållet sätt. Riksrevisionen gör bedömningen att ineffektiviteten i informationsutbytet kan få allvarliga konsekvenser för Skatteverkets förmåga att upprätthålla informationsutbytets preventiva effekt och i förlängningen att säkra skatteintäkterna.

Automatiska kontrolluppgifter läses inte in i taxeringssystemet

Skatteverket utbyter automatiska kontrolluppgifter (KU) med ett fyrtiotal olika länder. Enligt Riksrevisionen måste utgångspunkten för hanteringen av utländska kontrolluppgifter, precis som för inhemska kontrolluppgifter, vara att de läses in i taxeringssystemet så fort som möjligt för att på ett effektivt sätt kunna användas som ett underlag i granskningsverksamheten. Skatteverkets egna analyser visar att områden där det förekommer kontrolluppgifter har ett lägre skattefel än områden där sådana saknas. Skatteverkets möjligheter att använda kontrolluppgifterna minskar om de är mer än två år gamla.

Granskningen visar att det förekommer betydande fördröjningar i inläsningen av automatiska kontrolluppgifter från andra länder i Skatteverkets

taxeringssystem. Många uppgifter blir aldrig inlästa eller riskerar att bli för gamla för att kunna användas i taxeringen innan de läses in. Omfattande fördröjningar i inläsningen av automatiska kontrolluppgifter minskar enligt Riksrevisionen effektiviteten i Skatteverkets granskningsverksamhet och ökar risken att utländska kontrolluppgifter inte kan användas i kontrollen.

Skatteverkets granskning av utländska kontrolluppgifter som gäller fysiska personer har lett till stora höjningar i kapital- och inkomstskatten. En fördröjd inläsning av utländska kontrolluppgifter i taxeringssystemet leder dock till att många kontrolluppgifter aldrig kommer till användning i kontrollen.

Granskningen visar vidare att automatiska kontrolluppgifter som gäller juridiska personer har använts framgångsrikt i enstaka kontrollprojekt, men det pågår inget systematiskt kontrollarbete.

Automatisk identifiering saknas

Innan kontrolluppgifterna kan användas i granskningsverksamheten måste de identifieras. Identifieringen innebär att man tar reda på vilken person eller vilket företag kontrolluppgiften avser. I dag finns inget automatiskt identifieringssystem, utan identifieringen bedrivs genom en omfattande manuell hantering.

Riksrevisionen konstaterar att Skatteverkets identifiering av utländska kontrolluppgifter i dag tar stora manuella resurser i anspråk. I takt med att antalet automatiska kontrolluppgifter ökar, ökar behovet av rationalisering i form av automatisk identifiering. Med automatisk identifiering kan utländska kontrolluppgifter bli tillgängliga för granskning snabbare och i så nära anslutning till den ordinarie taxeringen som möjligt.

Möjligheterna att på sikt kunna förtrycka eller upplysa om uppgifterna i den årliga deklarationen ökar med automatisk identifiering. En tidig identifiering ökar även möjligheterna att kontrolluppgifter från flera år kan hanteras samtidigt vilket förenklar hanteringen både för Skatteverket och för skattebetalarna. Mot bakgrund av de effektivitetsvinster som en automatisk identifiering skulle medföra anser Riksrevisionen att den beräknade investeringskostnaden på ca 1,5 miljoner kronor är att betrakta som låg.

Innehållet i utländska kontrolluppgifter är inte kartlagt

Granskningen visar att det i dag inte finns någon kartläggning av det totala antalet automatiska kontrolluppgifter eller någon analys av innehållet i uppgifterna, vare sig för fysiska eller juridiska personer. Det saknas kunskap om hur många automatiska kontrolluppgifter för företag som identifieras och granskas i dag samt vilken nytta man har av uppgifterna. Riksrevisionen instämmer i Skatteverkets egen bedömning att det finns ett behov av en kartläggning och analys av utländska kontrolluppgifter för att kunna bedöma risken för skattefel i olika delar av materialet och förbättra hanteringen.

System för en effektiv uppföljning saknas

Skatteverket saknar i dag ett centralt uppföljningssystem för informationsutbytet. Skatteverkets taxeringssystem för automatiska kontrolluppgifter lämpar sig inte för statistiska bearbetningar och sökmöjligheterna är begränsade. Många automatiska kontrolluppgifter läses inte in. Skatteverkets diariesystem för registrering av spontana kontrolluppgifter och handräckningsärenden är inte tillförlitligt. Riksrevisionen konstaterar att det i dagsläget inte går att få fram en heltäckande bild av vare sig det automatiska eller spontana informationsutbytet. Avsaknaden av ett centralt ärendehanteringssystem gör enligt Riksrevisionen att Skatteverket har begränsade möjligheter att klara av interna och externa krav på uppföljning av informationsutbytet.

Spontana kontrolluppgifter minskar

Till skillnad från det automatiska informationsutbytet bygger det spontana informationsutbytets utveckling i hög grad på initiativ av enskilda handläggare och revisorer. Både OECD, EU-kommissionen och Skatteverket vill öka det spontana utbytet av information. Det finns dock tecken på att det spontana utbytet av kontrolluppgifter minskat under 2009. Incitamenten bland handläggarna att skicka spontana kontrolluppgifter och begära handräckning är enligt Riksrevisionen generellt låga. Riksrevisionen finner flera förklaringar till detta. En förklaring är att det föreligger en målkonflikt mellan behovet av ett utökat informationsutbyte och nationella krav på genomströmningstider. Andra förklaringar är att kompetensen att hantera spontana kontrolluppgifter är låg hos handläggarna och att de nya blanketterna från EU är krångliga att fylla i.

Skatteverket har nyligen styrt om resurser från kontrollen för att öka antalet informationsbesök. Vid informationsbesök får kontrolluppgifter inte inhämtas, vilket också kan förklara en del av minskningen av spontana kontrolluppgifter. Av Skatteverkets operativa verksamhet består ca 40 procent av större insatser och riksprojekt med en tydlig styrning från huvudkontoret. När det gäller övrig löpande verksamhet finns inte samma tydliga styrning. Riksrevisionen gör bedömningen att detta kan ha missgynnat det stundtals tidskrävande internationella arbetet till fördel för nationella aktiviteter och mål.

Fördröjd IT-utveckling

Riksrevisionen konstaterar vidare att Skatteverkets arbete med att utveckla informationsutbytet med andra länder har fått stå tillbaka under senare år. Redan i Skattebasutredningen 2002² framhölls vikten av att Skatteverket utvecklar ett system för att kunna ta till vara den information man erhåller inom ramen för informationsutbytet. Även i de interna analyser från 2004 som ledde fram till Skatteverkets omorganisation och bildandet av två utlandsskattekontor beskriver Skatteverket behovet av ett nytt ärendehan-

² SOU 2002:47, Våra skatter?

ringssystem för det internationella informationsutbytet. Kraven på förbättrad hantering, analys och uppföljning av utländska kontrolluppgifter har sedan specificerats ytterligare i olika interna utredningar.

En förklaring till att Skatteverket inte kommit längre i utvecklingsarbetet är enligt Riksrevisionen att den praktiska hanteringen av informationsutbytet är uppdelad på flera enheter och på olika ställen inom organisationen med olika geografisk placering. Skatteverkets utspridda organisation för hanteringen av utländska kontrolluppgifter har bidragit till att helhetsperspektivet blivit lidande och att problemen inte har blivit tillräckligt synliggjorda. Bristen på helhetsperspektiv har vidare bidragit till fördröjningar av nödvändiga utvecklingsinsatser och investeringar, såsom utvecklandet av ett automatiskt identifieringssystem och ett bättre systemstöd för analys och uppföljning.

Skatteverkets utvecklingsinsatser

Riksrevisionen konstaterar att Skatteverket under granskningens genomförande har tagit initiativ till flera utvecklingsinsatser när det gäller hanteringen av utländska kontrolluppgifter och möjligheterna att analysera och följa upp informationsutbytet. Riksrevisionen ser positivt på dessa initiativ och menar att de, under förutsättning att de genomförs, kommer att förbättra Skatteverkets förutsättningar för ett effektivt informationsutbyte med andra länder.

Riksrevisionens rekommendationer

Mot bakgrund av de iakttagelser och slutsatser som redovisats ovan lämnar Riksrevisionen följande rekommendationer.

Gör informationsutbytet till ett prioriterat utvecklingsområde

En av Riksrevisionens övergripande slutsatser är att arbetet med att utveckla avseende informationsutbytet inte bedrivits på ett sammanhållet sätt och har fått stå tillbaka på senare år. Detta har bidragit till en ineffektiv hantering av utländska kontrolluppgifter. Mot bakgrund av de risker detta medför i form av ett ökat skattefel och minskad preventiv effekt bör Skatteverket göra informationsutbytet till ett prioriterat utvecklingsområde. I detta ingår att se över såväl tekniska behov som organisatoriska problem och kompetensfrågor.

Förbättra ärendehanteringssystemen för automatiska kontrolluppgifter

Skatteverket bör skyndsamt förbättra sitt ärendehanteringssystem för automatiska kontrolluppgifter. Ett nytt ärendehanteringssystem måste kunna läsa in automatiska kontrolluppgifter i olika format och klara av att automatiskt identifiera en del av uppgifterna. Givet den relativt låga investeringskostnaden borde ett automatiskt identifieringssystem redan ha varit på plats. En förbättrad inläsning och identifiering gör att kontrolluppgifterna kan bli till-

gängliga för granskning snabbare. Ett nytt ärendehanteringssystem måste även kunna tillfredsställa behovet av statistik och analys.

Förbättra uppföljningen av informationsutbytet

Riksrevisionen konstaterar att Skatteverket saknar ett centralt uppföljningssystem för informationsutbytet. Många automatiska kontrolluppgifter läses inte in i taxeringssystemet, och Skatteverkets diariesystem för registrering av spontant informationsutbyte och handräckning är inte tillförlitligt. I dag går det därför inte att få fram en heltäckande bild av informationsutbytet. För att förbättra uppföljningen av informationsutbytet har Skatteverket nyligen kartlagt behovet av uppföljningsinformation. Det är enligt Riksrevisionen angeläget att Skatteverket snabbt tar fram en teknisk lösning för att kunna tillfredsställa de behov av uppföljning som identifierats i kartläggningen.

Kartlägg innehållet i utländska kontrolluppgifter

Det är viktigt att Skatteverket kartlägger det totala antalet automatiska kontrolluppgifter som kommer in och analyserar innehållet i uppgifterna. En analys är nödvändig för att kunna bedöma risken för skattefel i olika delar av materialet och kunna fatta beslut om hur uppgifterna ska hanteras. Om det stämmer att vissa kontrolluppgifter om juridiska personer inte tillför kontrollen någon ny information bör Skatteverket fatta ett principbeslut om att dessa uppgifter inte ska användas.

Öka fokus på den totala operativa tiden

Skatteverkets operativa verksamhet består till ca 40 procent av större insatser och riksprojekt med en tydlig styrning från huvudkontoret. När det gäller övrig löpande operativ verksamhet finns inte samma tydliga styrning, vilket kan ha missgynnat det internationella området till fördel för nationella aktiviteter och mål. Riksrevisionen menar att ett ökat fokus på den totala operativa tiden kan gynna det internationella området och stärka incitamenten för ett ökat spontant informationsutbyte.

Styrelsens överväganden

Riksrevisionens styrelse har funnit att slutsatserna av den granskning som Riksrevisionen redovisat i granskningsrapporten *Internationell skattekontroll – Skatteverkets informationsutbyte med andra länder* (RiR 2009:24) ska överlämnas till riksdagen som en redogörelse. I anslutning till detta vill styrelsen anförda följande.

Granskningen gäller frågan om Skatteverket bedriver den internationella skattekontrollen på ett effektivt sätt. Riksrevisionens fokus har varit på Skatteverkets informationsutbyte med andra länder. Den sammanfattande slutsatsen är att det i dag finns betydande brister i Skatteverkets hantering av informationsutbytet. Det framgår också att Skatteverket inte bedrivit utvecklingsarbetet inom detta område på ett sammanhållet sätt och att verksamheten inte har prioriterats på senare år. Riksrevisionen menar att ineffektiviteten i informationsutbytet på sikt kan få konsekvenser för Skatteverkets förmåga att säkra skatteintäkterna.

Riksrevisionen konstaterar samtidigt att Skatteverket under granskningens gång har tagit initiativ till flera utvecklingsinsatser som om de genomförs kommer att förbättra effektiviteten i informationsutbytet med andra länder. Även regeringen har framhållit betydelsen av informationsutbytet. I budgetpropositionen för 2010 framhålls bl.a. att Skatteverket bör intensifiera sin samverkan med andra myndigheter, såväl svenska som utländska. Även EU och OECD har pekat ut informationsutbytet som ett av de viktigaste verktygen för skatteförvaltningar världen över för att kunna hantera och säkra skatteuppbörden.

Styrelsen konstaterar att det finns en bred samsyn om betydelsen av ett väl fungerande informationsutbyte med andra länder. Det är därför enligt styrelsen viktigt att Skatteverket prioriterar den verksamheten mer och förbättrar sin förmåga att upprätthålla informationsutbytets preventiva effekt. Det är enligt styrelsen angeläget att ta till vara alla möjligheter som kan medverka till att underlätta för medborgare och företag att göra rätt för sig. Styrelsen förutsätter att de initiativ som Skatteverket nu har tagit för att förbättra effektiviteten kommer att genomföras och att de rekommendationer som Riksrevisionens lämnar i rapporten beaktas och tas till vara i det fortsatta utvecklingsarbetet inom området.

Med detta överlämnas denna redogörelse.