

Organiseringen af selskabsligningen

Evaluering af den ændrede organisering af selskabs-
ligningen efter omlægningen i efteråret 1998

Udarbejdet af Deloitte Consulting
for Skatteministeriet

Juni 2001

Indholdsfortegnelse

1. Sammenfatning	3
2. Indledning	10
3. Opnåede resultater	14
4. Organiseringen af opgaven	34
5. Ressourceforbruget	41
6. Tilsynet med kommunerne	48
7. Skattefaglig instruktion og vejledning	58
Appendiks A	66

1. Sammenfatning

Kommissoriet for undersøgelsen af organiseringen af selskabsligningen indeholder 5 punkter. Resultaterne for hver af de 5 delanalyser er sammenfattet i det følgende.

1.1. Vurdering af opnåede resultater

Formål

Af kommissoriet for undersøgelsens indhold punkt 1 fremgår, at der skal foretages en vurdering på landsbasis af de opnåede resultater, herunder resultaterne fra kontrollen af de store selskaber. Vurderingen skal baseres dels på analyser af resultaterne på de områder, hvor der er fastsat krav til resultaterne (antal kontroller fordelt på kontrolform, omfanget af den kontrollerede omsætning og omfanget af de beløbsmæssige ansættelsesændringer i forhold til et bestemt potentiale – eventuelt erfaringstal), dels på analyser af kvaliteten af resultaterne. Af kvalitative parametre nævnes træfprocent, antallet af klagesager og antal klagesager, hvor de skatteansættende myndigheder får medhold. Herudover skal der foretages en analyse af spredningen i ligningseffektiviteten.

Resultater

I dette afsnit er der givet en kort opsummering af gennemgangen af ligningsindsatsen og resultaterne.

Overordnet viser en sammenligning af udviklingen i de samlede beløbsmæssige bruttoansættelsesændringer før og efter omlægningen fordelt på myndighedstyper efter den nye organisering, at omorganiseringen ikke umiddelbart har medført markante og tydelige ændringer indenfor og mellem myndighedstyperne.

Gennemgangen af ligningsindsatsen og resultaterne heraf viser i øvrigt:

- At de enkelte ligningsmyndigheder efter omlægningen generelt har opfyldt fastsatte mål både i forhold til kontrakterne med Told- og Skattestyrelsen og i forhold til de erfaringsmæssigt fastsatte måltal.
- At kontrolniveauet er blevet større efter omlægningen i form af et øget antal ansættelsesændringer i forhold til mandtallet.
- At der samlet er sket en væsentlig stigning i ligningseffektiviteten i forhold til resultatet i Budgetredegørelse 97 (1995-96) samt en formindskelse af forskellen i ligningseffektiviteten mellem de mest og mindst effektive myndigheder. Mens den mindre forskel i ligningseffektivitet givetvis kan tilskrives omlægningen, er det mere vanskeligt at vurdere, i hvor høj grad den samlede udvikling i ligningseffektiviteten skyldes omlægningen af selskabsligningsopgaven, idet store udsving i bruttoændringsbeløbene uagtet kontrolindsatsen i de enkelte år

kan påvirke resultatet – eksempelvis var de samlede bruttoændringsbeløb i 1997 højere end resultaterne efter omlægningen.

- At de gennemsnitlige bruttoansættelsesændringer pr. årsværk fordelt på myndighedstyper ligger væsentligt højere i den centrale ligningsmyndighed end de øvrige enheder, hvor kommuner ligger højest og regioner lavest.
- At de gennemsnitlige bruttoændringsbeløb pr. årsværk (eksklusiv den centrale ligningsmyndighed) ligger højere for specielt de største enheder sammenlignet med de mindste enheder.
- At myndighedstypen i hovedsagen ikke kan forklare forskelle i ligningsresultaterne mellem de enkelte enheder.
- At de nydannede fællesskaber har demonstreret resultater på niveau med tilsvarende myndigheder af samme størrelse og med tilsvarende virksomhedsunderlag
- At den nydannede centrale ligningsmyndighed på de direkte sammenlignelige områder præsterer resultater, som ligger højere end øvrige enheder. Da enhedens virksomhedsgrundlag, givet dets afgrænsning, naturligt er markant anderledes end de øvrige enheders, er det på andre områder ikke muligt at lave en direkte sammenligning. Grundet store udsving i omfanget af ændringer forud for omlægningen for de virksomheder, som i dag indgår i enhedens mandtal, kan der ikke udledes nogen tendens i resultatudviklingen over perioden 1995 – 2000.

1.2. Vurdering af organiseringen af opgaven

Formål

Af kommissoriets punkt 2 fremgår, at der skal foretages en vurdering af organiseringen af opgaven, herunder erfaringer med løsning af selskabsligningsopgaven i kommunale fællesskaber og etableringen af en central ligningsenhed til at ligne de store selskaber. Herudover en vurdering af udviklingen for erhvervs- og personligningen med henblik på en vurdering af, om den ændrede struktur på selskabsligningsområdet har påvirket indsatsen på de områder, der ressource- og opgavemæssigt har et samvirke med selskabsligningsopgaven.

Resultater

Der tegner sig et nuanceret men dog overvejende positivt billede af de organisatoriske konsekvenser af omlægningen.

Det kan konstateres, at fællesskaberne generelt finder, at etableringen af disse har styrket de faglige miljøer såvel som muligheden for at rekruttere og fastholde kvalificerede medarbejdere.

Det kan dernæst konstateres, at kommuner og fællesskaber generelt set finder, at den særskilte udskillelse af de store selskaber, ikke har påvirket

grundlaget for deres opgavevaretagelse. Dog finder ca. hver 5. kommune, at udskillelsen har medført en svækkelse.

Når man ser på relaterede ligningsområder, kan det herudover konstateres, at omlægningen har haft en meget begrænset effekt på ligningen af personligt erhvervsdrivende og hovedaktionærer.

For regionernes vedkommende gælder, at disse generelt finder, at omlægningen har haft en positiv effekt på relaterede områder (moms- og afgifts-kontrol samt arbejdsgiverkontrol).

1.3. Vurdering af ressourceforbruget

Formål

Af kommissoriets punkt 3 fremgår, at der skal foretages en vurdering af ressourceforbruget, blandt andet en vurdering af om de faglige miljøer er tilstede, herunder rekrutteringsmuligheder/problemer og aflønning af selskabsligningsmedarbejdere.

Resultater

Enhederne på selskabsligningsområdet er efter omlægningen fortsat størrelsesmæssigt meget forskellige, og der er således fortsat en række enheder, som ligger under eller meget tæt på det vejledende krav vedrørende minimumsbemanding.

Det viser sig også, at det i særlig grad er de mindre enheder, som har problemer med at tiltrække kvalificerede ansøgere.

Det kan konstateres, at der ikke er væsentlige forskelle i medarbejdernes uddannelsesmæssige baggrund og anciennitet myndighedstyperne imellem. Det er således ikke forskelle på disse områder, som kan forklare forskelle i de opnåede resultater på tværs af myndighedstyperne.

Ser man samlet på de forskellige elementer i relation til rekrutteringsmuligheder, kan vakanceproblemet konstateres at være af forholdsvis begrænset omfang:

- Samlet havde 7 enheder 7 vakancer pr. 1.1.2001. Dette svarer til ca. 1 pct. af det samlede ÅV forbrug på området.
- Under 1/3 af enhederne har oplevet længerevarende vakancer (over en måned) i år 2000. Det kan endvidere konstateres at vakanceproblemet er størst i hovedstadsområdet, og at det er kommunerne, der i størst omfang oplever vakancer.
- Størstedelen af de fratrådte medarbejdere har fundet ny ansættelse inden for stat eller kommuner, hvorved der for systemet samlet set kun i begrænset omfang sker en udtynding af medarbejdergrundlaget.

Dog forekommer antallet af kvalificerede ansøgere at være lavt. Dette skaber et forringet grundlag for at sikre, at stillinger besættes med kvalificerede medarbejdere. Det er kommunerne, der oplever relativt færrest ansøgere til vakante stillinger. Der er endvidere en tendens til, at de største

enheder uanset myndighedstype gennemsnitligt oplever et større antal kvalificerede ansøgere end de øvrige enheder.

Det kan desuden konstateres, at flertallet vurderer lønnens størrelse som væsentlig i rekrutteringsøjemed. Samtidig vurderes jobindhold at være mere væsentligt end lønnens størrelse, når det gælder fastholdelse af medarbejdere.

Det kan endelig konstateres, at der er en betydelig spredning i opfattelsen af de faglige netværks bidrag til det faglige miljø. Kommunerne og fællesskaberne tillægger således netværkene en væsentlig mindre betydning for det faglige miljø end regionerne.

1.4. Vurdering af tilsynet med kommunerne

Formål

Af kommissoriets punkt 4 fremgår, at der skal foretages en vurdering af det gennemførte tilsyn med opgaven. Heri ligger dels en samlet kvalitativ vurdering af de kommunale redegørelser om ligningens gennemførelse, dels en vurdering af told- og skatteregionernes tilsyn over for kommunerne.

Resultater

Redegørelser

Det vurderes, at såfremt formålet med kvartalsredegørelserne alene er at tilvejebringe information om den aktuelle kvartalsmæssige fremdrift i målopfyldelsen, er redegørelsernes indhold tilfredsstillende.

Hvad angår redegørelsernes form, kan der peges på, at den manuelle afrapportering af diverse talmæssige data synes overflødig, eftersom samtlige oplysninger er tilgængelige for regionerne i elektronisk form. Dog vil en ren elektronisk afrapportering kræve, at datakvaliteten i rapporteringssystemet (System 28) sikres.

Vurderingen af redegørelsernes styringsmæssige betydning skal ses i lyset af, at størstedelen af enhederne i vidt omfang har overopfyldt kontraktkravene. Såfremt der på sigt etableres en større grad af balance mellem den faktiske indsats og krav, vil kvartalsredegørelsernes styringsmæssige betydning øges, i takt med at der i højere grad vil opstå risiko for underopfyldning af de stillede krav

Det kan konstateres at flertallet af enhederne finder, at kvartalsredegørelserne giver et fyldestgørende billede af fremdriften i målopfyldelsen. Flertallet af enhederne finder også detaljeringsgraden i og hyppigheden af redegørelserne passende.

Det vurderes, at årsredegørelsernes informationer er dækkende ift. måltal og krav. Årsredegørelserne tilvejebringer imidlertid ikke mulighed for proaktiv korrigerende indgriben i forhold til enheder, der risikerer at underopfylde kontraktkravene. Redegørelsernes uensartede form betyder

desuden, at der er forskelle i hvor fyldigt et billede, der gives af ligningens gennemførelse i de enkelte enheder.

Flertallet af enhederne finder, at årsredegørelserne giver et fyldestgørende billede af fremdriften i målopfyldelsen. Dog er regionerne mindre positive i deres vurdering end de øvrige enheder. Flertallet af enhederne finder desuden detaljeringsgraden passende.

Det vurderes samlet, at kvartalsredegørelserne ud fra en styringsmæssig betragtning, er den væsentligste del af afrapporteringen. Det skyldes, at kvartalsredegørelserne giver mulighed for opfølgning hen over året og dermed foretage korrigerende indgriben i forhold til enheder, der ikke formår at opfylde kontraktens krav. Det betyder samtidig, at kommenteringen af resultaterne i kvartalsredegørelserne ud fra en proaktiv styringsmæssig betragtning er væsentligere end kommenteringen af resultaterne i årsredegørelserne. Det må således konstateres, at omfanget af skriftlige kommentarer i kvartalsredegørelser formentlig bør øges, såfremt der på sigt skabes en øget grad af balance mellem kontraktkravene og enhedernes faktiske indsats og resultater.

Tilsyn

Vurderingen af retningslinierne for tilsynsrapporterne viser sammenfattende, at retningslinierne giver en dækkende beskrivelse på et overordnet niveau af de arbejdshandlinger, som tilsynet skal udføre. Retningsliniernes krav til tilsynsrapporten som helhed kan dog med fordel suppleres af kvalitative forhold. Gennemgangen af 6 tilsynsrapporter giver indtryk af, at der i hovedsagen fokuseres på opfyldelse af måltallene for den kontrollerede omsætning og de udførte kontrolprocesser mens der i mindre omfang fokuseres på selve kvaliteten i ligningen.

Det kan endvidere konstateres, at regionerne i højere grad end kommuner og fællesskaber finder tilsynene nødvendige. Dette mønster er også gældende i enhedernes vurdering af, hvorvidt det er de væsentligste forhold, der føres tilsyn med, hvorvidt tilsynene afhjælper fejl og problemer i ligningsarbejdet samt hyppigheden af tilsynene. Flertallet af enhederne finder, at antallet af sager, der gennemgås ved tilsyn er passende.

Endvidere indikerer undersøgelsen, at der er behov for at tilsynets indsats i højere grad vægtes ift. en risikovurdering af de enkelte enheder og temaer/områder.

1.5. Skattefaglig instruktion og vejledning

Formål

Af kommissoriets punkt 5 fremgår, at der skal foretages en vurdering af, hvorvidt der er gennemført den fornødne skattefaglige instruktion og vejledning. Herudover foretages en vurdering af erfaringer med/muligheder for, via elektronisk faglige netværk at udveksle erfaringer/agere faglig sparring samt medvirke til at sikre ajourført skattefaglig viden.

Resultater

Det er vores vurdering, at ligningsvejledningen overordnet set indeholder den struktur, der er relevant som ramme for selskabsligningen. Der er imidlertid en række forhold, som medfører, at beskrivelsen i ligningsvejledningen, ikke er tilstrækkelig entydig, klar og dækkende, herunder:

- Referencer sker ofte uden stillingtagen til de praksisændringer, der i øvrigt er beskrevet i vejledningen
- Indarbejdelsen af cirkulærer sker meget spredt i vejledningen
- Der sker en sammenblanding af forskellige retskilder
- Stikordsregistret er ikke hensigtsmæssigt udformet
- Udviklingen i vejledningens omfang overstiger, hvad der er rimeligt i forhold til den pågældende praksisændring

Hvad angår øvrige instruktioner og vejledninger er vurderingen, at materialet har det fornødne indhold og den fornødne kvalitet. Materialet er imidlertid ikke fuldt dækkende for alle de områder, hvor der har vist sig et behov for instruktion og vejledning.

Det kan endvidere konstateres, at enhederne er af den opfattelse, at de har behov for instruktion og vejledning, mens kun et fåtal finder, at den gennemførte instruktion og vejledning i høj grad er dækkende for behovet. Det kan desuden konstateres, at enhederne finder styrelsen kvalificeret i forhold til den gennemførte instruktion og vejledning, mens kommuner og fællesskaber finder regionerne noget mindre kvalificerede end styrelsen.

Det er desuden vurderingen, at EFN (elektronisk faglige netværk) er velegnet til at understøtte kommunikation i en decentral organisation. Det er dog samtidig vurderingen, at EFN i sin nuværende anvendelse, kun i begrænset omfang kan forventes at afhjælpe de problemer, der kan være med at opretholde tilstrækkeligt stærke faglige miljøer i mindre enheder.

1.6. Samlet vurdering ift. mål for omlægningen

Formålet med at samle ansvaret for selskabsligningsopgaven var overordnet set at sikre en mere ensartet og effektiv selskabsligning, at oparbejde større faglige miljøer, og sikre øgede skattemæssige ændringer, såvel forhøjelser som nedsættelser.

Undersøgelsens resultater viser samlet set:

- At ligningsindsatsen er blevet mere ensartet, da det kan konstateres, at spredningen i ligningseffektiviteten og kontrolomfanget enhederne imellem er reduceret.
- At effektiviteten af ligningsindsatsen er steget målt ved antal ændringer ift. mandtal, mens der målt ved ændringsbeløb ikke er nogen entydig udvikling jf. nedenstående punkt.

- At det samlede resultat af ligningsindsatsen målt ved bruttoændringsbeløb i 1999-2000 er markant højere end i 1995-1996, men lavere end i 1997. Der kan således ikke udledes nogen klar tendens hverken samlet, per myndighedskategori eller myndighedskategorierne imellem for perioden 1995-2000.
- At der med den strukturelle omlægning er opnået større enheder, hvilket har styrket de faglige miljøer. Det kan dog konstateres, at der stadig er betydelige størrelsesmæssige forskelle mellem enhederne, og at der blandt samtlige myndighedstyper fortsat er enheder, der størrelsesmæssigt ligger på kanten af det vejledende krav om minimum 5 medarbejdere.

2. Indledning

2.1. Baggrunden

Baggrunden for undersøgelsen af selskabsligningen er den ændrede organisering af selskabsligningsopgaven, der blev gennemført i 1998. Med virkning fra 1. juli 1998 blev ansvaret for selskabsligningen overført fra kommunerne til staten. Dette skete som element i Finansloven (1998) og var begrundet i et ønske om at sikre en mere ensartet og effektiv selskabsligning, hvilket skulle medføre øgede skattemæssige ændringer.

Formålet med at samle ansvaret for opgaven med selskabsligningen var således: ”at sikre en mere ensartet og effektiv selskabsligning, [...] at oparbejde større faglige miljøer, [og herigennem] sikre øgede skattemæssige ændringer, såvel forhøjelser som nedsættelser”.

I forbindelse med samlingen af ansvaret for selskabsligningen ved Told•Skat fik Skatteministeriet Finansudvalgets tilslutning til at indgå aftaler med kommuner om udførelse af selskabsligningsopgaven på statens vegne. Der blev i den sammenhæng formuleret en række vilkår for og krav til kommuner, der fortsat ønskede at varetage ligningsopgaven. Herunder bl.a. at der for at sikre tilstrækkelige faglige miljøer, som et minimum skulle være 5 medarbejdere allokeret til selskabsligningsopgaven. Der blev i forhold hertil åbnet mulighed for at kommunerne kunne indgå ligningsfællesskaber med hinanden for at imødekomme disse krav.

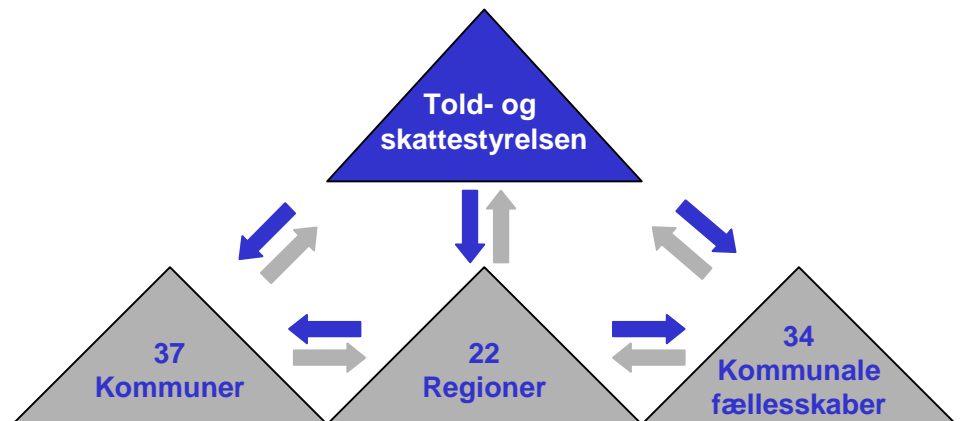
Organiseringen

Med omorganiseringen blev det overordnede ansvar for opgavens løsning overført til staten, mens selve udførelsen af selskabsligningen blev delt mellem en række instanser:

- Told- og Skattestyrelsen (Selskabsrevisionsafdelingen) varetager ligningen af store selskaber (omfatter alle finansielle virksomheder, kulbrinteskattepligtige virksomheder og (sambeskattede) virksomheder med en årlig momsomsætning over 1,5 mia. kr.).
- 22 af Told- og skatteregionerne varetager ligningen af selskaberne i de 109 kommuner, der ikke længere varetager selskabsligning.
- 34 kommunale ligningsfællesskaber, som dækker 130 kommuner, har indgået aftale med Told- og Skattestyrelsen om at varetage ligningen af selskaber.
- 37 enkeltkommuner har ligeledes valgt at indgå aftale med Told- og Skattestyrelsen om at varetage ligningen af selskaber.

De ligningsopgaver som regionerne varetager består af opgaverne fra de kommuner, der enten ikke ønskede at varetage ligningen længere, selvstændigt eller gennemfællesskaber, eller fra de kommuner, hvis ansøgning om etablering af fællesskaber ikke kunne imødekommes.

FIG. 2.1. ORGANISERING AF SELSKABSLIGNINGEN



Det er Told- og Skattestyrelsen og told- og skatteregionerne, der overordnet udøver tilsyn med ligningen i kommunerne og de kommunale fællesskaber. Kommuner og fællesskaber er forpligtiget til at rapportere til regionerne og styrelsen. Endvidere er Told- og Skattestyrelsen og told- og skatteregionerne ansvarlig for løbende instruktion og vejledning i forhold til kommuner og kommunale fællesskaber. Tilsvarende udøver Told- og Skattestyrelsen tilsyn, instruktion og vejledning i forhold til told- og skatteregionerne.

Aftalerne med kommunerne

I aftalerne mellem Skatteministeriet og kommunerne blev det tilkendegivet, at aftalerne ville blive fornyet efter 31. december 2001, hvis aftaleforløbet var tilfredsstillende. Den fornyede aftale vil afhænge af de indhøstede erfaringer, samt Told•Skats økonomiske rammer og resultatmål for perioden efter 2001.

I sammenhæng med aftalen blev det fastlagt, at der i løbet af den første aftaleperiode skulle gennemføres en evaluering af den udførte indsats på selskabsligningsområdet, herunder indsatsen udført af aftalekommunerne, told- og skatteregionerne og Told- og Skattestyrelsens centrale ligningsenhed.

2.2. Evalueringen

Deloitte Consulting har i perioden februar til juni 2001 gennemført denne evaluering af organiseringen af selskabsligningen. Evalueringen er gennemført i samarbejde med skatteafdelingen i Deloitte & Touche, som særligt har deltaget i gennemgangen af regionernes tilsyn med kommunerne og i forhold til gennemgangen af den gennemførte instruktion og vejledning.

Kommissoriet

Undersøgelsen er foretaget med udgangspunkt i det kommissorium, der er formuleret for undersøgelsen. Af kommissoriet fremgår, at formålet med undersøgelsen er at tilvejebringe et grundlag for en vurdering af den mest hensigtsmæssige organisering af ligningsindsatsen, herunder ressourceanvendelsen, og måling af resultaterne af indsatsen i lyset af de overordnede målsætninger om øget effektivitet og ensartethed i ligningsindsatsen.

Kommissoriet indeholder 5 punkter, der skal belyses, hvilket i praksis betyder, at undersøgelsen består af 5 delanalyser. Hver delanalyse indeholder en række underpunkter. Deloitte Consultings afrapportering er struktureret med udgangspunkt i kommissoriets 5 punkter:

1. Vurdering af de opnåede resultater
2. Vurdering af organiseringen af opgaven
3. Vurdering af ressourceforbruget
4. Vurdering af tilsynet med kommunerne
5. Vurdering af den skattefaglige instruktion og vejledning

2.3. Datagrundlag

For at sikre et dækkende datagrundlag for undersøgelsen er der benyttet flere typer data til belysning af omlægningens effekter.

Indberetninger til styrelsen

Der er benyttet et omfattende kvantitativt datamateriale bestående af styrelsens data fra indberetninger. De anvendte data er eksklusiv efterfølgende korrektioner. Fonde og manuelt registrerede flytninger er således ikke inkluderet. Dette vurderes ikke væsentligt i forhold til en vurdering af det samlede billede.

Grundet ændret definition af kontrolprocesser pr. 1 juli 1997 samt overgang til opgørelse af antal kontroller pr. kalenderår fra 1. oktober 1999 er det ikke umiddelbart muligt at sammenligne data fordelt på kontrolprocesser fra før til efter omorganiseringen af selskabsligningen.

Det har kun i begrænset omfang været muligt for perioden før omlægningen at opstille momsgrundlaget fordelt efter den nye organisering. Endvidere foreligger der ikke sammenlignelige opgørelser over ressourceanvendelsen fordelt på myndigheder fra før omlægningen.

I beregningerne er der primært taget udgangspunkt i Told- og Skattestyrelsens datamateriale ekskl. "statistikfelter", dvs. opgørelser eksklusive ansættelsesændringer der ikke udmøntes i de enkelte ligningsår, givet at virksomhederne har adgang til at regulere afskrivninger m.v., hvorfor ændringerne ikke udmøntes kontant i ligningsåret. Baggrunden for at anvende opgørelserne eksklusiv statistikfelter er, at det ikke er alle myndigheder, der anvender disse statistikfelter, ligesom anvendelsen gennem perioden ikke vurderes at have været konsekvent. Dette medfører, at der i de enkelte år er ligningsmæssige ændringer, der ikke afspejles direkte i

enkelte år er ligningsmæssige ændringer, der ikke afspejles direkte i statistikken.

Skriftligt materiale

Der er indhentet diverse skriftlige materialer til belysning af den nuværende organiserings konkrete udformning. Fra styrelsen er der bl.a. indhentet materiale vedrørende den nuværende organisering og materiale vedrørende elektronisk faglige netværk. Der er ligeledes indhentet materiale fra de regioner, kommuner og fællesskaber, der indgår i interviewundersøgelsen, herunder redegørelser og tilsynsrapporter.

Interview

Der er gennemført en række interview, der har haft til formål dels at indhente konkrete oplysninger fra styrelsen, dels at belyse forskellige erfaringer med effekten af omorganiseringen i de forskellige typer af ligningsmyndigheder. Der er gennemført interview med følgende afdelinger og enheder:

- Relevante afdelinger og kontorer i styrelsen, herunder med Selskabsrevisionsafdelingen, Kontrol og inddrivelsesafdelingen, Selskabsbeskatningsafdelingen samt Kommunikationskontoret
- Regioner: Hvidovre, Nærum, Svendborg og Århus
- Kommuner: Brøndby, Helsingør og Odense
- Kommunale fællesskaber: Næstved, Silkeborg og Stenløse

Spørgeskemaundersøgelse

Herudover er der gennemført en spørgeskemaundersøgelse, der har haft til formål at tilvejebringe et bredt dækkende billede af erfaringerne med effekten af omorganiseringen i samtlige kommuner, kommunale fællesskaber (hjemkommuner indgår ikke selvstændigt i undersøgelsen) og de regioner, der varetager selskabsligning.

Der er således udsendt skemaer til samtlige enheder, der varetager selskabsligningsopgaven, og til de kommuner, der ikke længere varetager opgaven. Svarprocenten på spørgeskemaundersøgelsen er 100 pct. for de enheder, der varetager selskabsligningen, og 82 pct. for de kommuner, der har overdraget selskabsligningen til staten. Spørgeskemaundersøgelsens resultaterne giver derved et dækkende billede af de undersøgte forhold. Det skal imidlertid fremhæves, at spørgeskemaundersøgelsens resultater i vid udstrækning er udtryk for enhedernes subjektive opfattelse af de forhold, der er blevet spurgt til.

3. Opnåede resultater

3.1. Baggrund

Af kommissoriet for undersøgelsens indhold punkt 1 fremgår, at der skal foretages en vurdering på landsbasis af de opnåede resultater, herunder resultaterne fra kontrollen af de store selskaber. Vurderingen skal baseres dels på analyser af resultaterne på de områder, hvor der er fastsat krav til resultaterne (antal kontroller fordelt på kontrolform, omfanget af den kontrollerede omsætning og omfanget af de beløbsmæssige ansættelsesændringer i forhold til et bestemt potentiale – eventuelt erfaringstal), dels på analyser af kvaliteten af resultaterne. Af kvalitative parametre nævnes træfprocent, antallet af klagesager og antal klagesager, hvor de skatteansættende myndigheder får medhold. Herudover skal der foretages en analyse af spredningen i ligningseffektiviteten.

I dette afsnit er der redegjort for de faktiske resultater af kontrolindsatsen 1999 - 2000 i forhold til antal kontroller, kontrolleret omsætning, antal ansættelsesændringer, beløbsmæssige ansættelsesændringer, træfprocent samt forskelle i ligningseffektiviteten.

I muligt omfang er resultaterne for 1999 og 2000 sammenholdt med fastlagte måltal, erfaringsmæssige måltal (for kontrolleret omsætning) samt resultater fra før omorganiseringen af selskabsligningen.

Analysen af de opnåede resultater er foretaget i forhold til hver enkelt myndighed samt grupperet efter myndighedstype (kommuner, fællesskaber, regioner samt den centrale ligningsmyndighed) og størrelse (myndighederne opdelt i kvartiler efter årsværksforbrug). Ved opdelingen af myndighederne efter størrelse (kvartiler) er den centrale ligningsmyndighed udeladt. Resultaterne fordelt på de enkelte myndigheder er gengivet i bilag, mens de overordnede resultater og konklusioner fremgår af følgende afsnit.

Ved sammenligning af resultaterne for den centrale ligningsmyndighed med øvrige myndigheder skal man være opmærksom på, at det ved opgørelse af momsgrundlaget for ligningsindsatsen samt ligningsresultaterne ikke har været muligt entydigt at udskille de finansielle virksomheder for den centrale ligningsmyndighed. Ved samlede opgørelser af resultater i forhold til momsgrundlag vil den centrale ligningsmyndighed således ligge for højt, i det omfang resultaterne er genereret i finansielle virksomheder, hvor der ikke opgøres momsgrundlag.

Med henblik på at underbygge vurderingerne af de opnåede resultater samt at kvalificere forklaringerne på konstaterede forskelle i resultater er der opstillet statistiske modeller for ligningsindsatsen på baggrund af kovariansanalyser. De statistiske modeller samt de detaljerede resultater

heraf er gengivet i appendiks 1, mens der i nedenstående afsnit henføres til hovedresultaterne fra modellerne.

Ved vurderingen af kvaliteten af den gennemførte ligningsindsats blev der i kommissoriet for undersøgelsen peget på, at man kunne undersøge udviklingen i antal klagesager samt antal klagesager, hvor de skatteansættende myndigheder får medhold. Det har på den baggrund været undersøgt, om det var muligt at opstille sammenlignelige data for disse områder fra før og efter omlægningen af selskabsligningsopgaven. Ved interview med Told- og Selskabsstyrelsen samt Landsskatteretten er det imidlertid fremgået, at det på nuværende tidspunkt ikke er muligt samlet at vurdere effekten af omlægningen i forhold til antal klagesager m.v. Det var således Landsskatterettens vurdering, at de på undersøgelsestidspunktet endnu ikke havde modtaget alle klagesager for indkomståret 1999. Endvidere blev det påpeget, at grundet kalendertidsforløbet for sagernes modtagelse og Landsskatterettens gennemsnitlige sagsbehandlingstid på ca. 13 mdr. (2000-tal) er det ikke muligt at give en vurdering af perioden efter omlægningen. Ved den kvantitative vurdering af kvaliteten af den gennemførte ligningsindsats har det således kun været muligt at vurdere træfprocenten.

3.2. Kontrolindsats

Udvikling i antal kontroller

I henhold til aftalerne mellem Told- og Skattestyrelsen og de enkelte ligningsmyndigheder blev der for de enkelte ligningsår opstillet mål for antal selskaber, der skulle udtages til ligning (antal kontroller) fordelt på tre definerede niveauer (ligningsmæssig gennemgang, partiel revision og revision). De således kontrollerede selskaber skal have en omsætning svarende til mindst 30 pct. af det omsætningstal, som fremgår af Told- og Skattestyrelsens årlige ligningsplan.

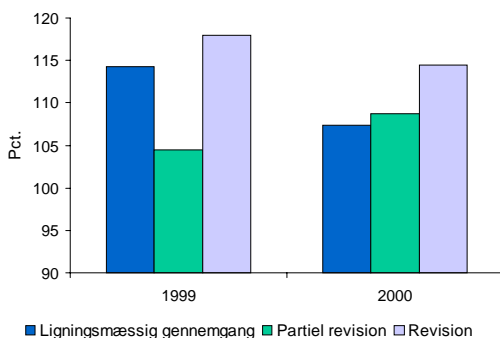
Der blev i målperioden 1999 gennemført 32.327 kontroller og i 2000 26.046 kontroller. Faldet i antallet af kontroller fra 1999 til 2000 modsvarer af, at 1999 er opgjort over 5 kvtr. (inklusive 4. kvtr. 1998), mens 2000 dækker 4 kvtr.

Der har i perioden med enkelte undtagelser i de enkelte år været en generel overopfyldelse i forhold til de fastsatte måltal for antal kontroller.

Der vurderes ikke at være systematiske forskelle i målopfyldelsen med hensyn til antal kontroller mellem de enkelte typer eller størrelser myndigheder.

For den centrale ligningsmyndighed (Selskabsrevisionsafdelingen) har der ligeledes været opstillet resultatkrav til antal kontroller i afdelingens resultatkontrakt. I 2000 havde den centrale ligningsmyndighed en resultatopfyldelse på i alt 237%, fordelt på 333% for ligningsmæssig gennemgang, 132% for partiel revision og 116% for revision.

Figur 3.1: Målopfyldelsesprocent efter kontrolart



FIGUR 3.2: MÅLOPFYLDELSESPROCENT FORDELT PÅ MYNDIGHEDSTYPE

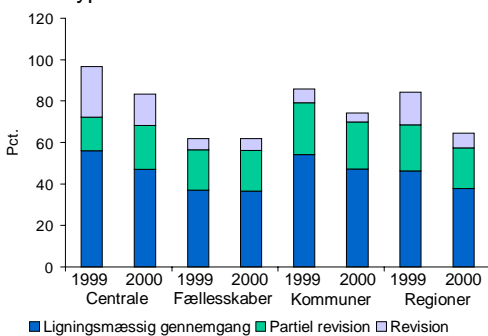
	Procent	Kommuner	Fællesskaber	Regioner	I alt
2000	Alle	106,2	113,0	107,7	108,3
	Lign. gen.	104,0	114,5	107,1	107,4
	Partiel revision	108,4	109,9	107,9	108,7
	Revision	114,2	116,1	112,5	114,4
1999	Alle	109,7	112,0	110,8	111,4
	Lign. gen.	115,7	113,3	104,5	114,3
	Partiel revision	100,3	107,3	111,4	104,5
	Revision	97,5	123,7	174,7	118,0

FIGUR 3.3: MÅLOPFYLDELSESPROCENT FORDELT PÅ MYNDIGHEDSSTØRRELSE

	Procent	1. kvartil	2. kvartil	3. kvartil	4.kvartil
2000	Alle	105,8	114,5	107,0	110,0
	Lign.gen.	103,0	118,2	105,9	109,4
	Partiel revision	108,9	108,6	106,9	110,4
	Revision	114,2	113,9	116,7	113,4
1999	Alle	109,5	110,1	113,6	111,0
	Lign.gen.	115,9	109,6	110,2	111,5
	Partiel revision	99,2	107,7	113,7	104,7
	Revision	96,1	128,7	150,0	138,6

Anm.: Eksklusiv den centrale ligningsmyndighed.

Figur 3.4: Kontrolleret omsætning i pct. af momsgrundlag fordelt på myndighedstype



■ Ligningsmæssig gennemgang ■ Partiel revision ■ Revision
Anm.: Tallene for den centrale ligningsmyndighed omfatter ikke de finansielle virksomheder

Omfanget af den kontrollerede omsætning fordelt på kontrolproces fra 1999 til 2000

Der har i perioden med enkelte undtagelser været en generel overopfyldelse i forhold til de erfaringsmæssige måltal for kontrolleret omsætning, jf. bilag. Den kontrollerede omsætning var i målperioden for 1999 1.428 mia. kr. og 2000 1.248 mia. kr. Som ovenfor er 1999 opgjort over 5 kvrt., mens 2000 er 4 kvrt., hvilket betyder, at den kontrollerede omsætning pr. kvartal var større i 2000 end i 1999.

Der ses at være en tendens til, at de større myndigheder gennemsnitligt har en større kontrolleret omsætning i pct. af momsgrundlaget. Den centrale ligningsmyndighed har ligeledes en relativt højere kontrolleret omsætning i procent af momsgrundlag efterfulgt af kommuner, regioner og fællesskaber.

FIGUR 3.6: KONTROLLERET OMSÆTNING I PCT. AF MOMSGRUNDLAG FORDELT PÅ MYNDIGHEDSTYPER

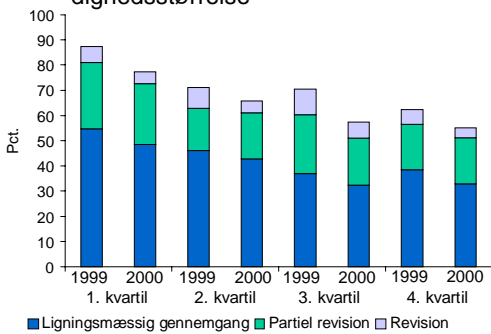
	Procent	Centrale	Kommuner	Fællesskaber	Regioner
2000	Alle	83,5	74,0	61,9	64,7
	Lign.gen.	46,9	47,3	36,7	37,8
	Partiel revision	21,4	22,7	19,6	19,5
	Revision	15,1	4,1	5,6	7,3
1999	Alle	96,6	85,7	61,8	84,3
	Lign.gen.	56,1	54,2	37,0	46,4
	Partiel revision	16,1	24,9	19,4	22,2
	Revision	24,4	6,7	5,5	15,8

FIGUR 3.7: KONTROLLERET OMSÆTNING I PCT. AF MOMSGRUNDLAG FORDELT PÅ MYNDIGHEDSSTØRRELSE

	Procent	1. kvartil	2. kvartil	3. kvartil	4.kvartil
2000	Alle	77,3	65,8	57,3	55,0
	Lign.gen.	48,4	42,8	32,5	32,8
	Partiel revision	24,2	18,4	18,4	18,3
	Revision	4,7	4,6	6,5	4,0
1999	Alle	87,4	71,0	70,6	62,3
	Lign.gen.	54,7	46,1	37,0	38,5
	Partiel revision	26,3	16,8	23,4	17,9
	Revision	6,4	8,1	10,2	5,9

Anm.: Eksklusiv den centrale ligningsmyndighed.

Figur 3.5: Kontrolleret omsætning i pct. af momsgrundlag fordelt på myndighedsstørrelse¹



¹ 1. kvartil indeholder de 25% af myndighederne, som bruger flest ressourcer osv.

Til belysning af sammensætningen af virksomheder og momsgrundlag for de enkelte grupperinger af størrelser og typer myndigheder er nedenfor angivet antal virksomheder (mandtal) og momsgrundlag fordelt på myndighedstyper og –størrelser.

Det fremgår heraf, at de kommunale ligningsmyndigheder ligner flest virksomheder, og samtidig har disse virksomheder gennemsnitligt den højeste momsomsætning (når der ses bort fra den centrale lignings-myndighed). Regionerne har færrest virksomheder, og disse virksomheder har ligeledes gennemsnitligt den laveste momsomsætning. Sammenlignes derimod myndighedsstørrelser, har 2. kvartil flest virksomheder tilknyttet, mens det er virksomhederne i 1. kvartil, der har den største gennemsnitlige momsomsætning. Det fremgår endvidere, at virksomhederne i 3. kvartil har større gennemsnitlig momsomsætning end virksomhederne i 2. kvartil.

FIGUR 3.8: ANTAL VIRKSOMHEDER OG MOMSGRUNDLAG FORDELT PÅ MYNDIGHEDSTYPER (1999)

	Centrale	Kommuner	Fællesskaber	Regioner
Antal virksomheder i alt	547	44.175	21.860	12.124
Momsgrundlag, mio. kr. i alt	577.830	675.116	297.584	126.540
Momsgrundlag pr. virksomhed, mio. kr.	1.056,4	15,3	13,6	10,4

Anm.: Gennemsnittet for den centrale ligningsmyndighed er mindre end tærskelværdien på 1,5 mia. kr., da denne relaterer sig til sambeskattede enheder, mens gennemsnittet her er beregnet pr. virksomhed.

FIGUR 3.9: ANTAL VIRKSOMHEDER OG MOMSGRUNDLAG FORDELT PÅ MYNDIGHEDSSTØRRELSE (1999)

	1. kvartil	2. kvartil	3. kvartil	4. kvartil
Antal virksomheder i alt	19.650	26.257	16.882	15.355
Momsgrundlag, mio. kr. i alt	592.525	234.054	163.423	109.238
Momsgrundlag pr. virksomhed, mio. kr.	30,2	8,9	9,7	7,1
Gennemsnitligt årsværksforbrug	16,1	7,3	5,6	3,8

Anm.: Eksklusiv den centrale ligningsmyndighed.

Københavns Kommune udgør 59% af virksomhederne i 1. kvartil, mens de samme virksomheder kun udgør 21% af momsgrundlaget. Det høje momsgrundlag pr. virksomhed stammer altså fra de resterende myndigheder i 1. kvartil.

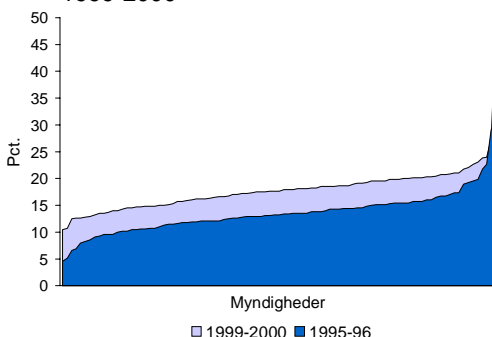
Udviklingen i antal ansættelsesændringer fra 1995 til 2000

Der var i 1999 (4 kv.) 12.891 ansættelsesændringer og i 2000 14.229 ansættelsesændringer, hvilket svarer til en vækst på ca. 10 pct.

Sammenlignes antallet af ansættelsesændringer i pct. af antal selskaber (mandtal) fra før omorganiseringen (1995-1996) med antallet efter omorganiseringen (1999-2000), fremgår det, at der er sket en generel stigning over perioden. Således lå antallet af ansættelsesændringer i pct. af antal selskaber i 1995-96 mellem 4,5% og 29,9%, mens det i 1999-2000 lå mellem 10,4% og 47,9%. Desuden er gennemsnittet steget fra 12,2% i 1995-96 til 16,9% i 1999-2000.

Der vurderes ikke at være væsentlige systematiske forskelle i antal ansættelsesændringer i pct. af antal selskaber mellem de enkelte typer og størrelser myndigheder.

Figur 3.10: Gennemsnitligt antal ansættelsesændringer i pct. af antal selskaber fordelt på myndigheder for 1995-96 hhv. 1999-2000



Udviklingen i omfanget af de beløbsmæssige ansættelsesændringer

Beløbsmæssige ansættelsesændringer fra 1995 - 2000

Det fremgår af nedenstående figur, hvor resultaterne af ligningsindsatsen historisk er søgt grupperet efter den nye organisering af selskabsligningsopgaven, at der i løbende priser er betydelige udsving i bruttoansættelsesændringer og positive nettoændringer mellem de enkelte år. Det kan derfor være vanskeligt på baggrund heraf samlet at vurdere effekten af omlægningen af selskabsligningsopgaven. Samlet ses der således at være en væsentlig stigning i forhold til resultatet for 1995 og 1996 og et mindre fald i forhold til resultatet i 1997.

FIGUR 3.11: UDVIKLINGEN I BRUTTOANSÆTTELSESÆNDRINGER 1995-2000 FORDELT PÅ MYNDIGHEDSTYPE (LØBENDE PRISER)

Mio.kr	Centrale	Kommuner	Fællesskaber	Regioner	I alt	
1995	1.039	3.262	989	592	5.882	
1996	1.522	2.866	1.136	451	5.974	
Brutto-ansættelses-ændringer	1997	3.529	2.744	1.327	482	8.082
	1998	-	2.698	558	402	-
	1999	2.275	3.916	1.102	747	8.041
	2000	2.212	3.561	1.388	595	7.757
	1995	943	2.639	799	467	4.848
	1996	1.032	2.055	750	270	4.107
Netto-forhøjelser	1997	2.467	2.102	880	368	5.816
	1998	-	-	-	-	-
	1999	1.637	2.806	721	504	5.668
	2000	1.174	2.559	1.137	370	5.241

Anm.: Det har ikke umiddelbart været muligt at opstille sammenlignelige tal for 1998, da der blev skiftet opgørelsesprincip (overgang til opgørelser pr. kalenderår) pr. 1. oktober 1998.

Bruttoændringer, nettoforhøjelser og nettonedsættelser

De totale bruttoansættelsesændringer i 1999 var 8,041 mia. kr. og i 2000 7,757 mia. kr., som det fremgår af nedenstående figur. Nettoansættelsesændringerne var i 1999 3,295 mia. kr. og i 2000 2,726 mia. kr. Såvel 1999 som 2000 er opgjort over 4 kvartaler. Der er således samlet sket et mindre fald i omfanget af de beløbsmæssige ansættelsesændringer fra 1999 til 2000. Opdeles efter myndighedstype er billedet det samme, undtagen for fællesskaber, hvor der har været en stigning.

FIGUR 3.12: BRUTTOANSÆTTelsesÆNDringer FORDELT PÅ MYNDIGHEDSTYPER

	Mio.kr	Centrale	Kommuner	Fællesskaber	Regioner	I alt
2000	Alle	2.212	3.561	1.388	595	7.757
	Lign.gen.	1.219	1.689	503	383	3.794
	Partiel revision	897	1.628	725	160	3.411
	Revision	96	244	159	52	551
1999	Alle	2.275	3.916	1.102	747	8.041
	Lign.gen.	896	1.861	608	466	3.830
	Partiel revision	1.128	1.475	409	181	3.192
	Revision	252	581	85	101	1.019

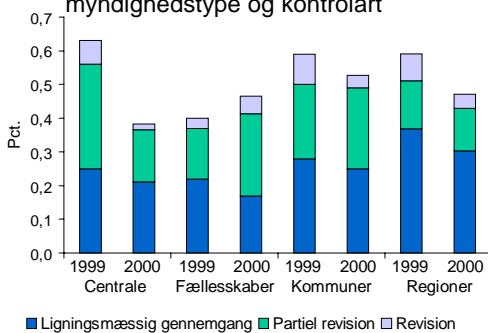
Ved en opsplitning af bruttoansættelsesændringerne i forhøjelser og nedsættelser, som anført i nedenstående figur, bemærkes, at specielt for resultaterne af ligningsmæssige gennemgange udgør nedsættelserne en betydelig andel af de samlede bruttoændringer. Dette skyldes bl.a., at ligningsmæssige gennemgange dækker over henvendelser fra virksomhederne vedrørende ændringer – herunder primært nedsættelser.

Specielt for den centrale ligningsmyndighed i 2000 udgør nedsættelser ved ligningsmæssige gennemgange en betydelig del af bruttoansættelsesændringerne.

FIGUR 3.13: NETTOFORHØJELSER OG NETTONEDSÆTTELSE FORDELTE PÅ MYNDIGHEDSTYPER

	Mio.kr	Centrale	Kommuner	Fællesskaber	Regioner	I alt	
2000	Alle	1.174	2.559	1.137	370	5.241	
		1.038	1.002	250	225	2.515	
	Lign.gen.	316	1.054	336	187	1.894	
		903	635	167	196	1.901	
	Partiel revision	774	1.298	655	138	2.865	
		123	331	70	22	546	
	Revision	84	207	146	45	483	
		12	36	13	7	68	
	1999	Alle	1.637	2.806	721	504	5.668
			638	1.111	380	243	2.373
Lign.gen.		300	1.211	367	285	2.163	
		596	650	241	180	1.667	
Partiel revision		1.122	1.145	282	138	2.687	
		6	329	126	43	505	
Revision		215	450	72	81	818	
		37	131	13	20	201	

Figur 3.14: Bruttoansættelsesændringer i pct. af momsgrundlag fordelt på myndighedstype og kontrolart



Bruttoansættelsesændringer i pct. af momsgrundlag

Bruttoansættelsesændringerne i pct. af momsgrundlaget er beregnet som bruttoansættelsesændringerne i det enkelte år i forhold til momsgrundlaget i det foregående (lignede) år. Med hensyn til vurdering af forskellene i bruttoansættelsesændringer i forhold til momsgrundlaget fordelt på myndighedstyper, henvises til de sammenfattende beskrivelser i afsnit 3.5 nedenfor. Det skal dog bemærkes, at der specielt for den centrale ligningsmyndighed er et betydeligt fald fra 1999 til 2000, hvilket primært forklares ved en betydelig stigning i momsgrundlaget (hovedsageligt betinget af den trinvis overførsel af selskaber fra Københavns Kommune), mens bruttoansættelsesændringerne stort set er uændrede.

Der vurderes at være en positiv sammenhæng mellem bruttoansættelsesændringer og myndighedsstørrelse. Igen falder 3. kvartil i 1999 lidt udenfor denne tendens, hvilket kan skyldes, at der er tale om lidt større virksomheder i denne kvartil end i 2. kvartil, jf. ovenfor, og som det fremgår af efterfølgende afsnit kan få enkelte ændringer specielt m.h.t. større virksomheder i de enkelte år veje tungt i det samlede resultat. Specifikt udgjorde 3 bruttoansættelsesændringer i Hørsholm Kommune (indgår i 3. kvartil) i 1999 252,7 mio. kr. svarende til 26,6 pct. af bruttoansættelsesændringerne i 3. kvartil dette år.

FIGUR 3.15: BRUTTOANSÆTTelsesÆNDringer I PCT. AF MOMS-GRUNDLAG FORDELT PÅ MYNDIGHEDSTYPER

		Centrale	Kommuner	Fællesskaber	Regioner
2000	Alle	0,38	0,53	0,47	0,47
	Lign.gen.	0,21	0,25	0,17	0,30
	Partiel revision	0,16	0,24	0,24	0,13
	Revision	0,02	0,04	0,05	0,04
1999	Alle	0,63	0,58	0,39	0,64
	Lign.gen.	0,25	0,28	0,22	0,40
	Partiel revision	0,31	0,22	0,15	0,15
	Revision	0,07	0,09	0,03	0,09

FIGUR 3.16: BRUTTOANSÆTTelsesÆNDringer I PCT. AF MOMS-GRUNDLAG FORDELT PÅ MYNDIGHEDSSTØRRELSE

		1. kvartil	2. kvartil	3. kvartil	4.kvartil
2000	Alle	0,61	0,42	0,37	0,31
	Lign.gen.	0,25	0,27	0,18	0,18
	Partiel revision	0,32	0,12	0,15	0,09
	Revision	0,05	0,04	0,04	0,03
1999	Alle	0,55	0,48	0,63	0,43
	Lign.gen.	0,28	0,22	0,30	0,30
	Partiel revision	0,19	0,20	0,26	0,09
	Revision	0,08	0,06	0,09	0,04

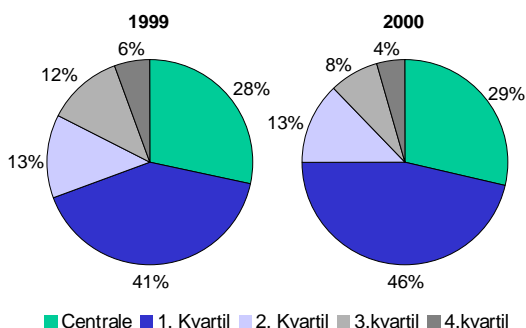
Anm.: Eksklusiv den centrale ligningsmyndighed.

Det fremgår af figur 3.17, at der fra 1999 til 2000 er sket en forskydning af den relative andel af bruttoansættelsesændringerne fra de mindre myndigheder i 3. og 4. kvartil til de større myndigheder i 1. kvartil samt den centrale ligningsmyndighed. Sammenholdes andelen af bruttoansættelsesændringer med ressourceforbruget fremgår det, at myndighederne i 1. kvartil og den centrale ligningsmyndighed i 2000 har genereret 75 pct. af bruttoansættelsesændringerne med 55 pct. af de anvendte medarbejderressourcer.

Betydning for ligningsresultatet af store enkeltændringer

Ligningsresultatet kan i de enkelte år for hver myndighed være præget af store udsving, idet resultatet kan påvirkes kraftigt af enkeltsager. Da der kun foreligger datamateriale for to ligningsår efter omlægningen, bør dette naturligvis indgå i overvejelserne, når resultaterne for de enkelte myndigheder sammenlignes. For at illustrere dette er der i nedenstående korri-geret for de 25 beløbsmæssigt største ændringer i de enkelte år (eksklusiv den centrale ligningsmyndighed).

Figur 3.17: Bruttoansættelsesændringer 1999 og 2000 fordelt på myndighedsstørrelse



Korrigeres bruttoansættelsesændringerne for de 25 beløbsmæssigt største ændringer, excl. den centrale ligningsmyndighed, fremgår det, at disse hovedsageligt ligger i kommuner og fællesskaber, samt i de største myndigheder. Dette medfører ved korrektion for disse ændringer, at de resterende bruttoansættelsesændringer i pct. af momsgrundlag ligger på et mere ensartet niveau uanset myndighedstype eller -størrelse. Specielt for 3. kvartil i 1999 bør det bemærkes, at store enkeltændringer er med til at forklare, hvorfor det samlede resultat her afviger fra de øvrige myndigheder.

Det 25 beløbsmæssigt største ændringer udgjorde i 1999 og 2000 henholdsvis 1,87 mia. kr. og 1,89 mia. kr., hvilket svarede til 32,4 pct. af de samlede bruttoændringsbeløb (ekskl. den centrale ligningsmyndighed) i 1999 og 34,1 pct. i 2000. Københavns Kommune havde 10 af de 25 beløbsmæssigt største enkeltændringer i 1999 og 6 i 2000.

FIGUR 3.18: BRUTTOANSÆTTELSESÆNDRINGER I PCT. AF MOMS-GRUNDLAG FORDELT PÅ MYNDIGHEDSTYPER, INCL. OG EXCL. DE 25 STØRSTE ÆNDRINGER

		Kommuner	Fællesskaber	Regioner
2000	Incl. 25 største	0,53	0,47	0,47
	Excl. 25 største	0,34	0,30	0,36
1999	Incl. 25 største	0,58	0,39	0,64
	Excl. 25 største	0,35	0,30	0,58

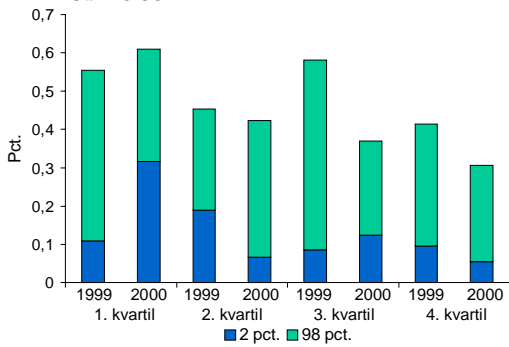
FIGUR 3.19: BRUTTOANSÆTTELSESÆNDRINGER I PCT. AF MOMS-GRUNDLAG FORDELT PÅ MYNDIGHEDSSTØRRELSE, INCL. OG EXCL. DE 25 STØRSTE ÆNDRINGER

		1. kvartil	2. kvartil	3. kvartil	4.kvartil
2000	Incl. 25 største	0,61	0,42	0,37	0,31
	Excl. 25 største	0,33	0,37	0,33	0,31
1999	Incl. 25 største	0,55	0,48	0,63	0,43
	Excl. 25 største	0,36	0,37	0,43	0,27

Anm.: Eksklusiv den centrale ligningsmyndighed.

Til sammenligning udgjorde de 10 beløbsmæssigt største ændringer for den centrale ligningsmyndighed i 1999 1,8 mia. kr. og 1,4 mia. kr. i 2000 svarende til 77,4 pct. af de samlede bruttoændringsbeløb for myndigheden i 1999 og 63,6 pct. i 2000.

Figur 3.20: Ansættelsesændringer i pct. af samlede momsgrundlag fordelt på 2 og 98 pct. selskaber samt myndighedsstørrelse¹



¹ 1. kvartil indeholder de 25% af myndighederne, som bruger flest ressourcer osv.

Kontrolleret omsætning og ansættelsesændringer fordelt på 2 og 98 pct. selskaber for 1999 og 2000

Med henblik på at vurdere ligningsindsatsen i forhold til store henholdsvis mindre virksomheder er der i nedenstående set nærmere på ligningsindsatsen samt resultaterne af denne fordelt på 2 og 98 pct. selskaber, hvor 2 pct. selskaberne dækker de 2 pct. største virksomheder, som er i mandtal hos den enkelte ligningsmyndighed. Størrelsen af de virksomheder, der indgår i 2 pct. selskaberne, er således meget varierende fra myndighed til myndighed. Den centrale ligningsmyndighed er ikke medtaget her, da denne opdelingsmåde ikke er relevant for denne enhed.

Som det bl.a. fremgår af nedenstående figurer vægter 2 pct. selskaberne generelt højere ved den kontrollerede omsætning end ved bruttoansættelsesændringerne.

Datagrundlaget til belysning af indsatsen på henholdsvis 2 og 98 pct. selskaberne er behæftet med nogen usikkerhed, da der for hovedparten af myndighederne ikke er sket en fuldstændig fordeling af resultaterne på 2 og 98 pct. selskaber.

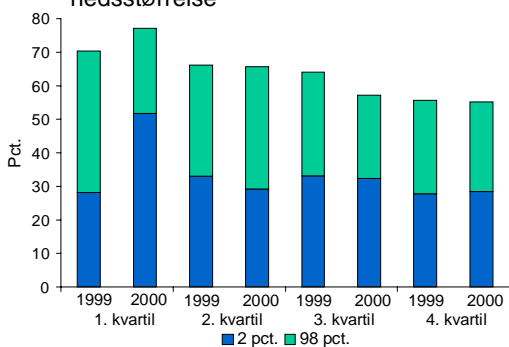
For de største enheder er der sket en markant forskydning fra 1999 til 2000 i retning af, at 2 pct. selskaberne vejer langt tungere i forhold til både kontrolleret omsætning og ansættelsesændringer.

FIGUR 3.22: ANSÆTTELSESÆNDRINGER I PCT. AF DET SAMLEDE MOMSGRUNDLAG FORDELT PÅ 2 OG 98 PCT. SELSKABER SAMT MYNDIGHEDSSTØRRELSE

Procent		1. kvartil	2. kvartil	3. kvartil	4. kvartil
2000	2 pct.	0,32	0,07	0,12	0,06
	98 pct.	0,29	0,36	0,25	0,25
1999	2 pct.	0,11	0,19	0,09	0,10
	98 pct.	0,45	0,27	0,50	0,32

Anm.: Eksklusiv den centrale ligningsmyndighed.

Figur 3.21: Kontrolleret omsætning i pct. af samlede momsgrundlag fordelt på 2 og 98 pct. selskaber samt myndighedsstørrelse¹



¹ 1. kvartil indeholder de 25% af myndighederne, som bruger flest ressourcer osv.

FIGUR 3.23: KONTROLLERET OMSÆTNING I PCT. AF DET SAMLEDE MOMSGRUNDLAG FORDELT PÅ 2 OG 98 PCT. SELSKABER SAMT MYNDIGHEDSSTØRRELSE

Procent		1. kvartil	2. kvartil	3. kvartil	4. kvartil
2000	2 pct.	51,7	29,2	32,4	28,5
	98 pct.	25,4	36,5	24,8	26,7
1999	2 pct.	28,2	33,0	33,1	27,9
	98 pct.	42,2	33,1	31,0	27,8

Anm.: Eksklusiv den centrale ligningsmyndighed.

3.3. Træfprocent ved gennemførte kontroller

Som anført i indledningen har det ikke været muligt at opstille sammenlignelige tal for udviklingen i antal klagesager m.v. efter omlægningen af selskabsligningsopgaven. Der er som et kvantitativt mål for kvaliteten af den gennemførte indsats således udelukkende foretaget en sammenstilling af træfprocenten umiddelbart før og efter omlægningen. Træfprocenten (antal ændringer i procent af antal kontroller) kan bruges som indikator for kvaliteten af myndighedernes visitering af virksomhederne samt kontrollernes udførelse – d.v.s. undersøger man de rigtige virksomheder, og gør man det grundigt nok (finder man noget).

Ved sammenligning af træfprocenten mellem de enkelte myndigheder (jf. bilag) skal det bemærkes, at der i Told- og Skattestyrelsens opgørelser af træfprocent, i modsætning til øvrige opgørelser, indgår statistikfelter. Da det som tidligere anført ikke er alle myndigheder, der anvender statistikfelter, kan dette medføre nogen usikkerhed ved sammenligning mellem enkeltmyndigheder. Ved nedenstående sammenstillinger på myndighedstyper vurderes det ikke at have væsentlig betydning.

Udviklingen i træfprocent fra 1/7-1997 til 2000

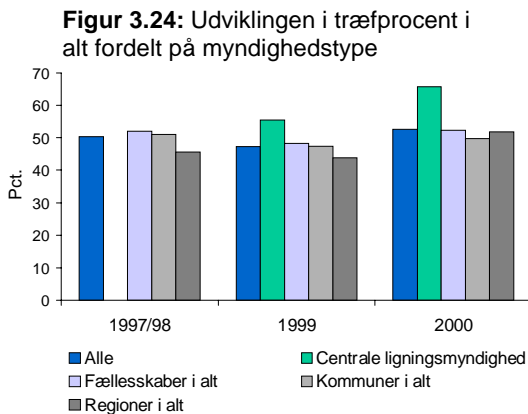
Der har over perioden som hele været et forholdsvis ensartet niveau for træfprocenten dog med en mindre stigning i træfprocenten i 2000, mens der fra 1997/98 til 1999 har været tale om et mindre fald.

Med undtagelse af den centrale ligningsmyndighed kan der ikke på dette grundlag siges at være systematiske forskelle i niveauet for træfprocenten mellem de enkelte myndighedstyper. Dette indikerer, at kvaliteten ved visiteringen af virksomhederne med henblik på kontrol er relativt ensartet mellem myndighedstyper og –størrelser.

FIGUR 3.25: UDVIKLINGEN I TRÆFPROCENT I ALT FORDELT PÅ MYNDIGHEDSTYPE

Procent	Alle	Centrale	Kommuner	Fællesskaber	Regioner
1997/98	50,4	-	51,0	52,0	45,7
1999	47,2	55,5	47,5	48,3	43,9
2000	52,6	65,8	49,7	52,4	51,9

Anm.: Træfprocenten er opgjort inklusiv statistikfelter.



3.4. Forskelle i ligningseffektiviteten

Udviklingen i ligningseffektiviteten fra før til efter omlægningen

Nedenfor er redegjort for ligningseffektiviteten samt som et andet effektivitetsmål gennemsnitlige bruttoansættelsesændringer pr. årsværk fordelt på myndighedstyper og -størrelser. Endelig er resultaterne målt ved ligningseffektiviteten sammenholdt med de tilsvarende resultater fra før omlægningen som angivet i Budgetredegørelse 97.

Ligningseffektivitet

Ligningseffektiviteten for de enkelte myndigheder er beregnet som et simpelt gennemsnit af bruttoændringsbeløb i 1999 og 2000 i procent af momsgrundlaget for henholdsvis 1998 og 1999.

Det har været nødvendigt at beregne ligningseffektiviteten på denne måde, da der specielt for den centrale ligningsmyndighed er sket en betydelig stigning i momsgrundlaget over perioden. Ved anvendelse af den beregningsmetode, der bl.a. blev anvendt i forbindelse med belysningen af området i Budgetredegørelse 97, hvor gennemsnittet af bruttoansættelsesændringerne i to år (1995-96) blev sat i forhold til momsgrundlaget for et forudgående år (1994), ville resultatet give et forkert billede af specielt den centrale ligningsmyndigheds ligningseffektivitet.

Der bør i sammenhæng med vurderingen af resultatet for den centrale ligningsmyndighed som anført tidligere ligeledes tages forbehold for, at det ikke har været muligt entydigt at korrigere resultater og momsgrundlag for de finansielle virksomheder. Hvis der kunne korrigeres for dette, ville det påvirke den angivne ligningseffektivitet for den centrale ligningsmyndighed i nedadgående retning i det omfang ændringerne er foretaget i finansielle virksomheder.

Ved sammenstilling af ligningseffektivitet i forhold til myndighedstyper og -størrelser fremgår, at de største enheder opnår en relativt bedre gennemsnitlig ligningseffektivitet. Der henvises i øvrigt til nedenstående afsnit 3.5 for uddybende vurderinger af dette.

FIGUR 3.26: LIGNINGSEFFEKTIVITET MV. 1999-2000 FORDELT PÅ MYNDIGHEDSTYPE

	Centrale	Kommuner	Fællesskaber	Regioner
Ligningseffektivitet	0,51%	0,56%	0,43%	0,55%
Ressourceforbrug	111,6 ÅV	413,9 ÅV	232,0 ÅV	128,8 ÅV
Ændringsprocent	39,8%	16,2%	17,7%	16,9%

Anm.: Ændringsprocenten er opgjort som antal ændringer i.f.t. mandtal.

FIGUR 3.27: LIGNINGSEFFEKTIVITET MV. 1999-2000 FORDELT PÅ MYNDIGHEDSSTØRRELSE

	1. kvartil	2. kvartil	3. kvartil	4.kvartil
Ligningseffektivitet	0,58%	0,45%	0,50%	0,37%
Ressourceforbrug	375,0 ÅV	169,0 ÅV	129,8 ÅV	97,1 ÅV
Ændringsprocent	15,9%	17,6%	17,5%	17,7%

Anm.: Eksklusiv den centrale ligningsmyndighed.

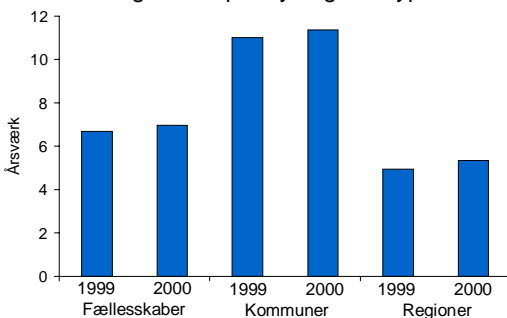
Bruttoansættelsesændringer pr. årsværk

Som det fremgår af nedenstående, er der en klar tendens til, at kommunerne gennemsnitligt har de højeste bruttoansættelsesændringer pr. årsværk fulgt af fællesskaberne og til sidst regionerne.

FIGUR 3.28: GNST. BRUTTOANSÆTTELSESÆNDRINGER PR. ÅRSVÆRK 1999-2000 FORDELT PÅ MYNDIGHEDSTYPER

1.000 kr.	Centrale	Kommuner	Fællesskaber	Regioner
Alle	20.104	9.033	5.366	3.100
Lign.gen.	9.472	4.289	2.396	1.689
Partiel revision	9.072	3.749	2.445	968
Revision	1.560	996	526	442

Figur 3.29: Gennemsnitligt årsværksforbrug fordelt på myndighedstyper



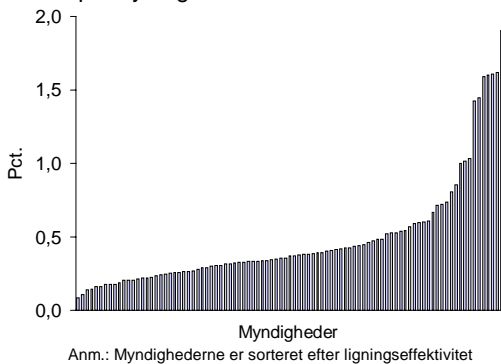
Ser man på de gennemsnitlige bruttoansættelsesændringer pr. årsværk i forhold til myndighedsstørrelsen, fremgår det, at der er en klar positiv sammenhæng mellem myndighedsstørrelse og bruttoansættelsesændringer pr. årsværk. Ved tilsvarende opstilling af positive nettoforhøjelser ses et tilsvarende billede, idet det dog for ligningsmæssige gennemgange gælder, at den centrale ligningsmyndighed kommer på niveau med kommunerne og 1. kvartils myndighederne. Hvis dette resultat sammenholdes med den gennemsnitlige størrelse for myndighedstyperne, jævnfør figur 3.29, kan det være en forklarende faktor i forhold til de forskellige myndighedstypers resultater, som fremgår af figur 3.28 ovenfor, og som er nærmere beskrevet i afsnit 3.5.

FIGUR 3.30: GNST. BRUTTOANSÆTTELSESÆNDRINGER PR. ÅRSVÆRK 1999-2000 FORDELT PÅ MYNDIGHEDSSTØRRELSE

1.000 kr.	1. kvartil	2. kvartil	3. kvartil	4.kvartil
Alle	9.207	6.092	5.577	4.559
Lign.gen.	4.179	3.252	3.236	2.236
Partiel revision	4.031	2.187	1.660	1.970
Revision	997	654	681	353

Anm.: Eksklusiv den centrale ligningsmyndighed.

Figur 3.31: Ligningseffektivitet fordelt på myndigheder for 1999-2000



Udvikling i ligningseffektivitet

Gennem gruppering af myndighederne i kvartiler efter ligningseffektivitet (ekskl. den centrale ligningsmyndighed) bliver det muligt at opstille mål for forskelle i ligningseffektiviteten. Disse mål kan sammenstilles med de resultater for forskelle i ligningseffektiviteten, der blev opstillet i forbindelse med Budgetredegørelse 97. Dette bør dog ske med det forbehold, at resultaterne ikke er direkte sammenlignelige, da det ikke har været muligt at korrigere for ændringen af organiseringen af selskabsligningen, der har medført færre enheder. Sammenligningen viser en markant udvikling siden 1995 - 96:

- Den kvartil, der havde den mindste ligningseffektivitet i 1999 – 2000, havde en gennemsnitlig ligningseffektivitet på 0,21 pct. sammenholdt med 0,05 pct. i Budgetredegørelse 97.
- Den kvartil der havde den højeste ligningseffektivitet i 1999 – 2000, havde en gennemsnitlig ligningseffektivitet på 0,97 pct. sammenholdt med 0,79 pct. i Budgetredegørelse 97.
- Der er en forskel på faktor 4,6 mellem resultaterne for højeste og laveste kvartil i 1999 – 2000 sammenholdt med en faktor 16 i Budgetredegørelse 97.

Samlet er der således sket en stigning i ligningseffektiviteten samt en formindskelse af de relative forskelle i forhold til resultatet fra før omlægningen af selskabsligningsopgaven som anført i Budgetredegørelse 97. Det forekommer således rimeligt at antage, at omlægningen har medført en forbedring af ligningsindsatsen, særligt i forhold til de enheder der i 1995 og 1996 lå meget lavt.

3.5. Ligningsindsatsen og forskelle i resultater

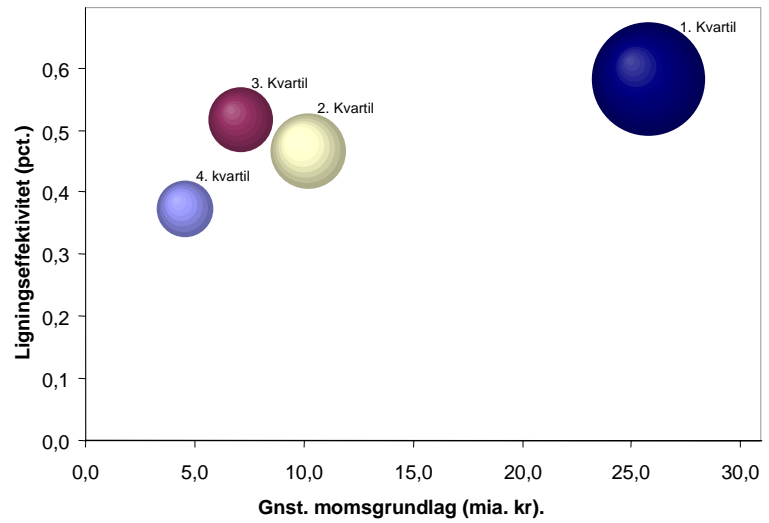
I dette afsnit foretages en vurdering af forklaringsfaktorer på forskelle i resultater i forhold til myndighedsstørrelse og -typer. Vurderingen tager udgangspunkt i ovenstående resultater samt kovariansanalyserne, som er beskrevet i appendiks 1.

Den centrale ligningsmyndighed indgår ikke i disse statistiske analyser, da de størrelses- og datamæssigt afviger for meget fra de øvrige myndigheder.

Myndighedsstørrelse

Det fremgår af ovenstående analyser, at der er en positiv sammenhæng mellem myndighedsstørrelsen og de gennemsnitlige bruttoansættelsesændringer pr. årsværk samt i vis udstrækning mellem myndighedsstørrelse og ligningseffektivitet. Dette fremgår ligeledes af nedenstående figur, der viser sammenhængen mellem ligningseffektiviteten, myndighedernes gennemsnitlige momsgrundlag samt den gennemsnitlige myndighedsstørrelse for de fire kvartiler.

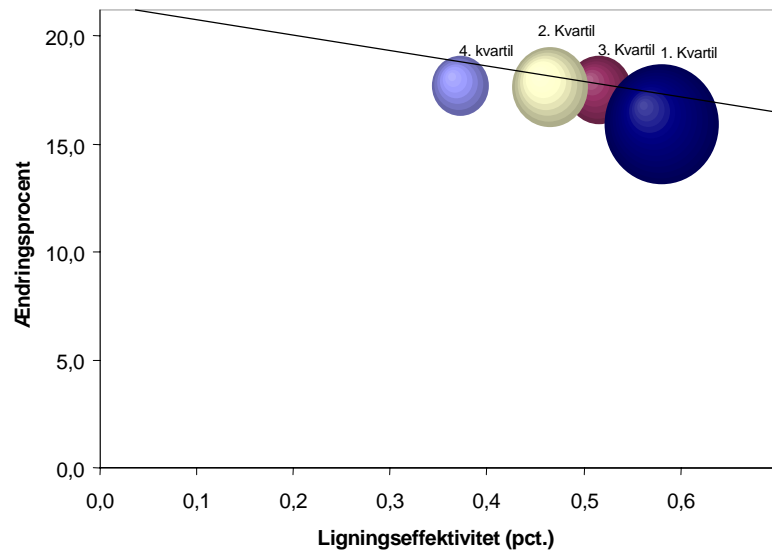
FIGUR 3.32: LIGNINGSEFFEKTIVITET I.F.T. MOMSGRUNDLAG 1999-2000, FORDELT EFTER MYNDIGHEDSSTØRRELSE



○ = 8 Årsværk (Myndighedsstørrelse, gnst. årsværksforbrug)

Ved en vurdering af effektiviteten af den gennemførte ligningsindsats er det imidlertid nødvendigt at inddrage yderligere faktorer, idet forskelle i grundlaget for ligningsindsatsen kan påvirke resultatet for de forskellige størrelser enheder. Det fremgår således, at man ved at sammenholde ligningseffektiviteten med ændringsprocenten (antal ændringer i.f.t. mandtal) samt myndighedsstørrelsen - jævnfør nedenstående figur - ser en negativ sammenhæng mellem ligningseffektiviteten og ændringsprocenten.

FIGUR 3.33: LIGNINGSEFFEKTIVITET SAMMENHOLDT MED ÆNDRINGS-PROCENT 1999-2000, FORDELT EFTER MYNDIGHEDSSTØRRELSE



○ = 8 Årsværk (Myndighedsstørrelse, gnst. årsværksforbrug)

Den negative sammenhæng mellem ligningseffektiviteten og ændringsprocenten indikerer, at specielt de mindre myndigheder ligner relativt flere virksomheder men genererer mindre bruttoansættelsesændringer. Dette kan i nogen grad forklares ved sammensætningen af de lignede virksomheder i de enkelte myndighedsgrupperinger, hvor specielt 1. kvartil skiller sig ud med gennemsnitligt større virksomheder - jævnfør ovenstående figur 3.9 med antal virksomheder og momsgrundlag fordelt på myndighedsstørrelser.

Disse resultater understøttes i et vist omfang af modelberegningerne i appendiks 1, hvor de opstillede modeller 2, 3 og 4 viser, at jo større ligningsmyndighed jo større bruttoændringsbeløb, kontrolleret omsætning og kontrolleret omsætning pr. årsværk, mens momsgrundlaget i forhold til mandtallet (momsgrundlaget i.f.t. antal virksomheder hørende til ligningsmyndigheden) har en positiv indflydelse på bruttoændringsbeløb, den kontrollerede omsætning og kontrollerede omsætning pr. årsværk. Det fremgår således af modellerne, at jo større virksomheder i gennemsnit myndigheden ligner, des højere bliver den lignede omsætning pr. årsværk i myndigheden og bruttoændringsbeløbene.

Sammenfattende viser undersøgelsen således:

- At større myndigheder har større bruttoændringsbeløb og kontrolleret omsætning pr. medarbejder.
- At gennemsnitligt større lignede virksomheder (momsomsætning / mandtal) medfører relativt større bruttoændringsbeløb og gennemsnitlig lignet omsætning pr. medarbejder i myndigheden.

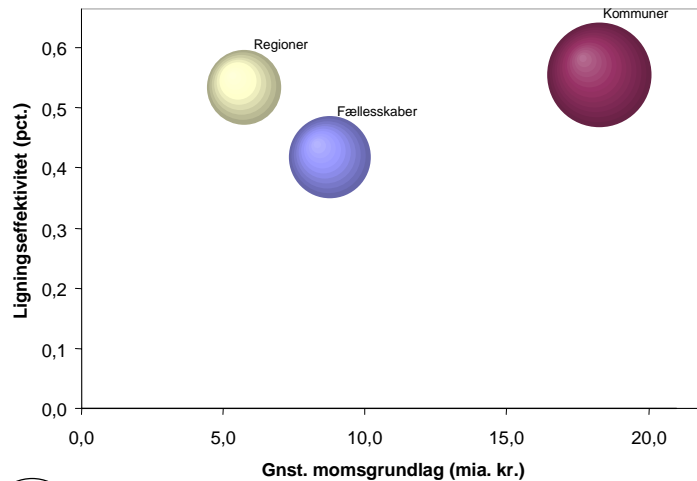
Det fremgår videre af modelberegningerne i appendiks 1, at model 1, at ligningseffektiviteten og bruttoændringsbeløb pr. årsværk ikke kan forklares ud fra forskelle i mandtal, momsgrundlag, myndighedsstørrelse og type myndighed. Modellen må således forkastes, da forklaringsgraderne ikke er tilstrækkelige og normalitetskravene ikke er opfyldte. Dette skyldes bl.a., at størrelsen af myndigheden indgår i den forklarede variable, og at de anvendte faktorer i høj grad samvarierer med størrelsen, og derfor ikke tilfører meget ekstra forklaring. Når bruttoændringsbeløb pr. årsværk reelt ikke lader sig forklare statistisk ved kovariansanalyse, skyldes dette videre, at tilfældige udsving spiller en væsentlig rolle for resultatet for de enkelte myndigheder i de enkelte år. Når bruttoændringsbeløb pr. årsværk således er større for de store enheder, kan det bl.a. skyldes flere store virksomheder, hvor sandsynligheden for store "tilfældige" ændringer er større.

Myndighedstype

Det fremgår af ovenstående analyser, at regionerne genererer relativt mindre bruttoansættelsesændringer pr. medarbejder i forhold til de øvrige myndighedstyper. Med hensyn til ligningseffektiviteten fremgår det imidlertid, at regionerne har en ligningseffektivitet på højde med kommunerne og højere end de kommunale fællesskaber, hvilket ligeledes ses af neden-

stående figur, der sammenstiller ligningseffektivitet, momsgrundlag og myndighedsstørrelse.

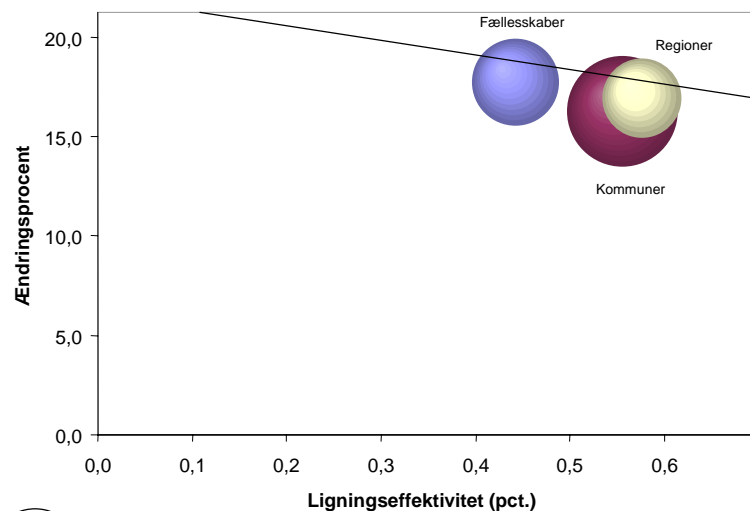
FIGUR 3.34: LIGNINGSEFFEKTIVITET I.F.T. MOMSGRUNDLAG 1999-2000, FORDELT EFTER MYNDIGHEDSTYPE



○ = 8 Årsværk (Myndighedsstørrelse, gnst. årsværksforbrug)

Ved sammenstillingen af ligningseffektivitet, ændringsprocent og myndighedstype (jævnfør nedenstående figur) fremkommer den samme negative sammenhæng mellem ligningseffektivitet og ændringsprocent, som fremgår af ovenstående analyse vedrørende myndighedsstørrelse.

FIGUR 3.35: LIGNINGSEFFEKTIVITET SAMMENHOLDT MED ÆNDRINGS-PROCENT 1999-2000, FORDELT EFTER MYNDIGHEDSTYPE



○ = 8 Årsværk (Myndighedsstørrelse, gnst. årsværksforbrug)

Af modelberegningerne i appendiks 1 fremgår, at myndighedstypen for så vidt angår kommuner og fællesskaber, når der er taget højde for øvrige

forklarende faktorer, ikke har nogen signifikans i forhold til at forklare forskelle i resultatet af ligningsindsatsen målt ved bruttoændringsbeløb, kontrolleret omsætning og kontrolleret omsætning pr. årsværk. Imidlertid fremgår det af model 4, hvor kontrolleret omsætning pr. årsværk er den forklarede variabel, at den kontrollerede omsætning pr. årsværk er signifikant mindre i regioner end i fællesskaber og kommuner. Det fremgår dog også af beregningerne, at dette specielt gør sig gældende for regioner med mindre selskabsligningsenheder. Det skal i denne sammenhæng bemærkes, at det er myndighedsstørrelsen, der er den dominerende forklaringsfaktor i forhold til myndighedstype (regioner).

Resultaterne kan således pege på, at regionernes relativt dårligere performance med hensyn til kontrolleret omsætning pr. medarbejder og bruttoansættelsesændringer pr. medarbejder kan henføres til, at der er en række regioner med "minimumsbemanding" af selskabsligningsopgaven, hvor momsgrundlaget ikke modsvarer bemandingen, samt at de lignede virksomheder generelt har et mindre gennemsnitligt momsgrundlag.

3.6. Sammenfatning og vurdering

I dette afsnit er der givet en kort opsummering af gennemgangen af ligningsindsatsen og resultaterne.

Overordnet viser en sammenligning af udviklingen i de samlede beløbsmæssige bruttoansættelsesændringer før og efter omlægningen fordelt på myndighedstyper efter den nye organisering, at omorganiseringen ikke umiddelbart har medført markante og tydelige ændringer indenfor og mellem myndighedstyperne.

Gennemgangen af ligningsindsatsen og resultaterne heraf viser i øvrigt:

- At de enkelte ligningsmyndigheder efter omlægningen generelt har opfyldt fastsatte mål både i forhold til kontrakterne med Told- og Skattestyrelsen og i forhold til de erfaringsmæssigt fastsatte måltal.
- At kontrolniveauet er blevet større efter omlægningen i form af et øget antal ansættelsesændringer i forhold til mandtallet.
- At der samlet er sket en væsentlig stigning i ligningseffektiviteten i forhold til resultatet i Budgetredegørelse 97 (1995-96) samt en formindskelse af forskellen i ligningseffektiviteten mellem de mest og mindst effektive myndigheder. Mens den mindre forskel i ligningseffektivitet givetvis kan tilskrives omlægningen, er det mere vanskeligt at vurdere, i hvor høj grad den samlede udvikling i ligningseffektiviteten skyldes omlægningen af selskabsligningsopgaven, idet store udsving i bruttoændringsbeløbene uagtet kontrolindsatsen i de enkelte år kan påvirke resultatet – eksempelvis var de samlede bruttoændringsbeløb i 1997 højere end resultaterne efter omlægningen.
- At de gennemsnitlige bruttoansættelsesændringer pr. årsværk fordelt på myndighedstyper ligger væsentligt højere i den centrale lignings-

myndighed end de øvrige enheder, hvor kommuner ligger højest og regioner lavest.

- At de gennemsnitlige bruttoændringsbeløb pr. årsværk (eksklusiv den centrale ligningsmyndighed) ligger højere for specielt de største enheder sammenlignet med de mindste enheder.
- At myndighedstypen i hovedsagen ikke kan forklare forskelle i ligningsresultaterne mellem de enkelte enheder.
- At de nydannede fællesskaber har demonstreret resultater på niveau med tilsvarende myndigheder af samme størrelse og med tilsvarende virksomhedsunderlag
- At den nydannede centrale ligningsmyndighed på de direkte sammenlignelige områder præsterer resultater, som ligger højere end øvrige enheder. Da enhedens virksomhedsgrundlag, givet dets afgrænsning, naturligt er markant anderledes end de øvrige enheders, er det på andre områder ikke muligt at lave en direkte sammenligning. Grundet store udsving i omfanget af ændringer forud for omlægningen for de virksomheder, som i dag indgår i enhedens mandtal, kan der ikke udledes nogen tendens i resultatudviklingen over perioden 1995 – 2000.

4. Organiseringen af opgaven

Af kommissoriets punkt 2 fremgår, at der skal foretages en vurdering af organiseringen af opgaven, herunder erfaringer med løsning af selskabsligningsopgaven i kommunale fællesskaber og en særskilt udskillelse af de store selskaber. Herudover en vurdering af udviklingen for erhvervs- og personligningen med henblik på en vurdering af, om den ændrede struktur på selskabsligningsområdet har påvirket indsatsen på de områder, der ressource- og opgavemæssigt har et samvirke med selskabsligningsopgaven.

4.1. Erfaringer med løsning af opgaven i kommunale fællesskaber

Som led i omorganiseringen indgik Told- og Skattestyrelsen på vegne af staten aftaler med en række kommuner om varetagelse af selskabsligningsopgaven. I den forbindelse blev der formuleret et vejledende krav om, at kommunerne som et minimum skulle afsætte 5 medarbejdere til varetagelse af opgaven. De kommuner, der ikke selvstændigt rådede over et fagligt miljø, der matchede kravene om minimum 5 medarbejdere, fik mulighed for at indgå i et ligningsfællesskab med en eller flere andre kommuner. I den forbindelse blev der formuleret krav om, at: ”når der i det faglige miljø indgår ressourcer fra flere kommuner, skal de pågældende medarbejdere have én chef og hovedarbejdssted samme sted og her mindst anvende 50 pct. af den samlede arbejdstid”. Muligheden for indgåelse af ligningsfællesskaber, var således et led i sikringen af stærkere faglige miljøer.

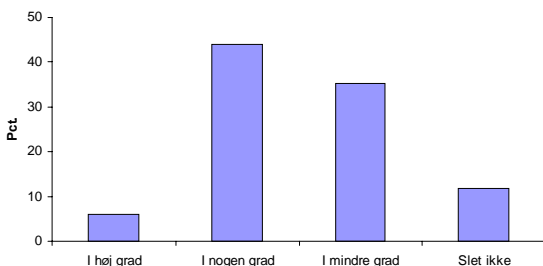
Enhedernes syn på etableringen af fællesskaberne

Resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen viser, at etableringen af fællesskaberne, af fællesskaberne selv, generelt vurderes at have en positiv effekt på selskabsligningen:

- 91 pct. vurderer, at det faglige miljø i nogen eller høj grad er styrket.
- 69 pct. vurderer, at det med etableringen af fællesskaberne i nogen eller høj grad er blevet lettere at rekruttere medarbejdere.
- 79 pct. vurderer, at det i nogen eller høj grad er blevet lettere at fastholde medarbejdere.

Der er derimod, som det fremgår af figur 4.1, en noget blandet opfattelse af, hvorvidt det kan siges at være en fordel for det faglige miljø, at medarbejderne i fællesskabet varetager andre ligningsopgaver i hjemkommunerne. 44 pct. finder, at det i nogen grad er en fordel, mens 38 pct. finder,

Figur 4.1: I hvilket omfang er det en fordel for det faglige miljø, at medarbejderne varetager andre ligningsopgaver i hjemkommunerne?



at dette kun i mindre grad er tilfældet. Kun 6 pct. finder, at det i høj grad er en fordel.

De tre interviewede fællesskaber har organiseret sig forskelligt, med hensyn til i længden af de perioder medarbejderne fra samarbejdskommunerne er placeret i aftalekommunen, som er hjemstedet for ligningsfællesskabet. I det ene fællesskab er medarbejderne placeret i aftalekommunen i $\frac{3}{4}$ år af gangen (dette forventes ændret til 1 år ad gangen). I det andet fællesskab er medarbejderne placeret i aftalekommunen i 2 dage om ugen og de resterende dage i hjemkommunerne. I det tredje fællesskab er medarbejderne placeret i aftalekommunen 3 dage ugentligt. Dette forventes ændret til 3 uger af gangen i aftalekommunen og 1 uge i hjemkommunen.

Fællesskaberne finder ikke, at etableringen af ligningsfællesskaber har medført væsentlige ændringer i aftalekommunerne, men vurderer, at det har en positiv effekt på afdelingerne i de øvrige kommuner i fællesskabet. Der peges på, at der er en positiv afsmittende effekt på relaterede ligningsområder. Det skyldes, at medarbejderne opbygger såvel stærkere faglige kompetencer som et bredere fagligt netværk, som medarbejderne kan trække på i opgavevaretagelsen i hjemkommunen.

Som det er fremgået af afsnit 3 skiller fællesskaberne sig ikke ud i forhold til de øvrige myndighedstyper i forhold til de opnåede resultater.

4.2. Udskillelsen af de store selskaber

Med henblik på en styrkelse af ligningen af store selskaber er ligningen af disse, som et led i omorganiseringen, overflyttet til Told- og Skattestyrelsen. Der er tale om alle finansielle virksomheder uanset størrelse, kulbrinteskattepligtige virksomheder og (sambeskattede) virksomheder med en årlig momsomsætning over 1,5 mia. kr. For alle enheder undtagen Københavns kommune er overflytningen sket med virkning fra omlægningen pr. 1/7-1998. For Københavns kommune er overflytningen sket trinvist, således at samtlige selskaber vil være overflyttet i 2001.

68 pct. af kommunerne og 82 pct. af fællesskaberne har afgivet selskaber til styrelsen i forbindelse med omlægningen, hvilket skal ses i sammenhæng med overførslen af samtlige finansielle virksomheder.

I spørgeskemaundersøgelsen er enhederne blevet spurgt om effekten af overflytningen af selskaber ift. til en række forhold i enhederne. Som det fremgår af figur 4.2 nedenfor vurderer et overvejende flertal af kommuner og fællesskaber, at overflytningen af selskaber til styrelsen ikke har påvirket kommunerne og fællesskaberne i nævneværdigt omfang.

FIGUR 4.2: KOMMUNER OG FÆLLESSKABERS VURDERING AF EFFEKTEN AF, AT DER ER OVERFLYTTET SELSKABER TIL STYRELSEN

	Pct.	Det faglige miljø*	Kompetenceudviklingen	Rekrutteringsmuligheder
Kommuner	Ingen effekt	77	81	81
	I nogen grad svækket	23	19	19
Fællesskaber	Ingen effekt	97	97	94
	I nogen grad svækket	-	3	7

Anm.:* 3 pct. af fællesskaberne finder, at det faglige miljø er styrket i nogen grad.

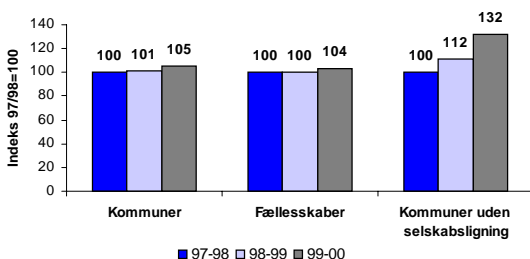
Kommunerne finder i noget mindre omfang end fællesskaberne, at omlægningen ikke har haft nogen effekt på dem. 23 pct. af kommunerne tilkendegiver, at deres *faglige miljø* er svækket i nogen grad, 19 pct. tilkendegiver, at deres *kompetenceudvikling* er svækket i nogen grad, mens 19 pct. tilkendegiver, at deres *rekrutteringsmuligheder* i nogen grad er svækket.

De interviewede enheder vurderer alt i alt, at effekten af overflytningen af selskaber til styrelsen ikke har påvirket grundlaget for enhedernes ligningsindsats, og enhederne er overvejende enige om, at det har været hensigtsmæssigt at etablere selskabsrevisionsafdelingen.

Gennemgangen af resultaterne i det foregående afsnit 3 viser, at lignings-effektivitetsniveauet er øget i forhold til det effektivitetsniveau, der fremgår af budgetanalysen fra 1997. Dog er det grundet store udsving i resultaterne fra år til år vanskeligt at vurdere den samlede effekt af den ændrede organisering af selskabsligningen.

4.3. Effekt på relaterede områder

Figur 4.3: Personligt erhvervsdrivende
Gennemsnitligt bruttoændringsbeløb 97-00
fordelt på myndighedstyper



Anm.: Nettoprisreguleret 1997 niveau)

For at vurdere omorganiseringens samlede effekt, er det undersøgt i hvilket omfang de ligningsområder, der ressource- og opgavemæssigt har et samvirke med selskabsligningen, er blevet påvirket.

Personligt erhvervsdrivende og hovedaktionærer

Til belysning af omlægningens effekt er der indhentet data vedrørende udviklingen i bruttoansættelsesændringerne på områderne ”personligt erhvervsdrivende” og ”hovedaktionærer”. For personligt erhvervsdrivende kan der, som det fremgår af figur 4.3 og 4.4, ikke spores nogen udvikling i bruttoansættelsesændringerne for kommuner og fællesskaber. Derimod har de kommuner, der ikke længere varetager selskabsligning, øget omfanget af bruttoansættelsesændringerne fra 1997 til 2000. Således er der en stigning i bruttoansættelsesændringerne på 32 pct. fra 1997-2000.

FIGUR 4.4 PERSONLIGT ERHVERVSDRIVENDE - GENNEMSNITLIGT BRUTTOÆNDRINGSBELØB (ABSOLUTTE TAL)

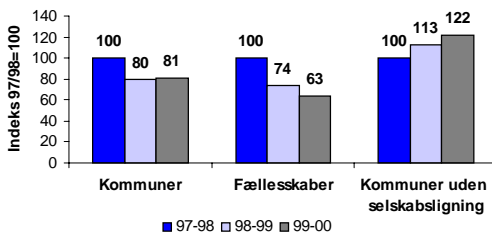
Mio kr.	1997/98	1998/99	1999/00
Kommuner	36,5	38,6	41,1
Kommuner i fællesskaber	7,6	7,9	8,5
Kommuner uden selskabsligning	5,4	6,3	7,7

Note: Værdierne er angivet i løbende priser

Det samlede bruttoændringsbeløb for personligt erhvervsdrivende er steget fra 2,9 mia kr. i 1997/98 til 3,5 mia. kr. i 1999/00 (i løbende priser).

For hovedaktionærer er der, som det fremgår af figur 4.5 og 4.6, sket et betydeligt fald i bruttoansættelsesændringerne for både kommuner og fællesskaber fra 1997/98-1999/00. Faldet er mest udtalt for fællesskaberne. I de kommuner, der ikke varetager selskabsligning, er der sket en betydelig stigning på 22 pct. i bruttoansættelsesændringerne i perioden (i faste priser).

Figur 4.5: Hovedaktionærer
Gennemsnitligt bruttoændringsbeløb 97-00 fordelt på myndighedstyper



Anm.: Nettoprisreguleret 1997 niveau

FIGUR 4.6 HOVEDAKTIONÆRER - GENNEMSNITLIGT BRUTTOÆNDRINGSBELØB (ABSOLUTTE TAL)

Mio kr.	1997/98	1998/99	1999/00
Kommuner	5,2	4,4	4,5
Kommuner i fællesskaber	0,8	0,6	0,5
Kommuner uden selskabsligning	0,4	0,5	0,6

Note: Værdierne er angivet i løbende priser

Det samlede bruttoændringsbeløb for hovedaktionærer er faldet fra 341 mio. kr. i 1997/98 til 299 mio. kr. i 1999/00 (i løbende priser). Faldet i kommunerne kan ikke tilskrives omlægningen, da den kun kan have haft en marginal effekt på disse enheders ligning af hovedaktionærer. Faldet skal i stedet ses som en generel tendens. Det lidt større fald hos fællesskaberne kunne ses som en indikator for, at omlægningen har medført en mindre svækkelse af hovedaktionærligningen. Undersøgelsen omfatter dog ikke data, der kan dokumentere dette. Udviklingen for kommunerne uden selskabsligning skal ses i forhold til, at der i absolutte tal er tale om små stigninger, der relativt vejer tungt. Dette kan være en konsekvens af en generelt større indsats på selskabsligningsområdet i hele landet, som har haft en afsmittende virkning på særligt de mindre kommuner, idet ændringen hos hovedaktionærer ofte vil være affødt af ændringer i selskabet, som er i mandtal i anden myndighed.

Enhedernes vurdering af omlægningens effekt på relaterede områder

Som det fremgår af nedenstående figur 4.7, finder de kommunale fællesskaber i højere grad end kommunerne, at omlægningen har påvirket relaterede ligningsområder positivt.

FIGUR 4.7: KOMMUNERS OG FÆLLESSKABERS VURDERING AF OMLÆGNINGENS EFFEKT PÅ RELATEREDE OMRÅDER

	Pct.	Kommuner	Fællesskaber
Faglige miljø omkring hovedaktionærer.	Styrket i nogen eller høj grad	38	62
	Ingen effekt	60	33
Faglige miljø omkring personligt erhvervsdrivende:	Styrket i nogen eller høj grad	16	41
	Ingen effekt	65	53

Note: Tabellen indeholder alene resultater for udvalgte svarkategorier.

Hovedparten af kommunerne finder, at effekten af omlægningen på de faglige miljøer på relaterede områder har været neutral (jf. figur 4.7 ovenfor).

Over 80 pct. af både kommuner og fællesskaber finder desuden, at omlægningen ikke har haft nogen effekt på det faglige miljø omkring ligning af "øvrige" (lønmodtagere mv.).

Det er i denne sammenhæng værd at bemærke, at kommunerne ikke har oplevet de samme forandringer ved omlægningen, som tilfældet er for fællesskaberne. Dette forhold kan påvirke de to myndighedstypers opfattelse af omlægningens effekt.

De interviewede kommuner og fællesskaber har forskellige erfaringer med omlægningens effekt på relaterede områder. Der peges både på, at omlægningen har medført en udhuling af de øvrige områder, da medarbejderne søger til selskabsligningen, såvel som på at omlægningen har medført en styrkelse af de øvrige områder. Dog peges der fra fællesskaberne på, at etableringen af disse har styrket de faglige miljøer på samtlige ligningsområder i de øvrige kommuner i ligningsfællesskaberne.

Samlet må man dog konstatere, at den positive påvirkning af det faglige miljø ikke viser sig i form af stigende resultater. Omvendt er der heller ikke med afsæt heri belæg for at antage, at det faldende resultat på hovedaktionærområdet er en konsekvens af et svækket fagligt miljø på området.

Regioner

Regionerne er ligeledes gennem spørgeskemaundersøgelsen blevet spurgt om deres vurdering af omorganiseringens effekt på relaterede områder.

FIGUR 4.8: REGIONERNES VURDERING AF OMLÆGNINGENS EFFEKT PÅ RELATEREDE OMRÅDER

Pct.	Moms- og afgiftskontrol	Arbejdsgiverkontrol
I høj grad styrket	29	29
I nogen grad styrket	57	52
Ingen effekt	14	19

Note: Ingen svar afgivet på øvrige svarkategorier

Som det fremgår af figur 4.8, finder et overvejende flertal af regionerne, at omlægningen har styrket varetagelsen af moms- og afgiftskontrollen samt arbejdsgiverkontrollen.

De tre interviewede regioner peger på, at omlægningen ikke har haft nogen videre effekt på de relaterede områder.

Kommuner, der ikke varetager selskabsligningen

Som figur 4.9 nedenfor illustrerer, finder de kommuner, der ikke længere varetager selskabsligning, generelt set, at omlægningen har haft begrænset effekt på de øvrige ligningsområder. I forhold til fire af de fem forhold, der fremgår af tabellen, har flertallet svaret ”ingen effekt”.

FIGUR 4.9: KOMMUNERNES VURDERING AF, OMLÆGNINGENS PÅVIRKNING AF LIGNINGEN PÅ RELATEREDE OMRÅDER OG MEDARBEJDERSITUATIONEN

I hvilken grad har omlægningen påvirket:	Ligning af personligt erhvervsdrivende	Ligning af hovedaktionærer	Ligning af øvrige	Fastholdelse af medarbejdere	Rekrutteringsmuligheder
I høj grad styrket	1	1	-	-	-
I nogen grad styrket	26	3	6	-	-
Ingen effekt	54	31	87	54	52
I nogen grad svækket	18	52	8	40	38
I høj grad svækket	1	13	-	7	10

Der er 26 pct., der finder, at ligning af personligt erhvervsdrivende i nogen grad er styrket, mens 65 pct. finder at ligning af hovedaktionærer i nogen eller i høj grad er svækket. Dette viser sig ikke i resultatudviklingen (jf. ovenfor)

Næsten halvdelen finder, at muligheden for at fastholde medarbejdere og muligheden for at rekruttere medarbejdere er svækket.

4.4. Sammenfatning og vurdering

Der tegner sig et nuanceret men dog overvejende positivt billede af de organisatoriske konsekvenser af omlægningen.

Det kan konstateres, at fællesskaberne generelt finder, at etableringen af disse har styrket de faglige miljøer såvel som muligheden for at rekruttere og fastholde kvalificerede medarbejdere.

Det kan dernæst konstateres, at kommuner og fællesskaber generelt set finder, at den særskilte udskillelse af de store selskaber, ikke har påvirket grundlaget for deres opgavevaretagelse. Dog finder ca. hver 5. kommune, at udskillelsen har medført en svækkelse.

Når man ser på relaterede ligningsområder, kan det herudover konstateres, at omlægningen har haft en meget begrænset effekt på ligningen af personligt erhvervsdrivende og hovedaktionærer.

For regionernes vedkommende gælder, at disse generelt finder, at omlægningen har haft en positiv effekt på relaterede områder (moms- og afgifts-kontrol samt arbejdsgiverkontrol).

5. Ressourceforbruget

Af kommissoriets punkt 3 fremgår, at der skal foretages en vurdering af ressourceforbruget, blandt andet en vurdering af om de faglige miljøer er tilstede, herunder rekrutteringsmuligheder/problemer og aflønning af selskabsligningsmedarbejdere.

5.1. Faglige miljøer

Et af formålene med omorganiseringen i 1998 var som nævnt at styrke de faglige miljøer omkring selskabsligningen. Der er derfor formuleret en række vilkår, hvad angår ressourceforbrug, for de kommuner, der har indgået kontrakt med staten om løsning af selskabsligningsopgaven. Dels skal kommunerne redegøre for, hvilke ressourcer der planlægges indsat på ligningsopgaven, dels er der et vejledende krav om, at der som et minimum skal være 5 medarbejdere på opgaven.

Adspurgt om antallet af medarbejdere, der anvender minimum 20 pct. af deres tid på opgaven er der 7 enheder, der har angivet, at de har mindre end 5 medarbejdere, der opfylder dette kriterium (jf. figur 5.1). Det må således konstateres, at en række enheder, befinder sig på kanten af de intentioner, der er formuleret i aftalegrundlaget med kommunerne. Det skal imidlertid pointeres, at eftersom der er tale om medarbejdere, der anvender minimum 20 pct. af deres tid på opgaven (og ekskl. administrativt personale) kan det ikke entydigt konkluderes, at disse enheder ikke lever op til det vejledende krav om minimum 5 medarbejdere.

FIGUR 5.1: ENHEDERNE FORDELT EFTER ANTAL MEDARBEJDERE, DER ANVENDER MINIMUM 20 PCT. AF DERES TID PÅ SELSKABSLIGNINGSOPGAVEN (2000)

Antal enheder	Kommuner	Fællesskaber	Regioner
<3 medarbejdere	1	1	1
3-5 medarbejdere	1	0	3
5-7 medarbejdere	5	4	3
7-9 medarbejdere	10	6	5
9-11 medarbejdere	4	10	7
>11 medarbejdere	16	9	2

Anm: Data er fra den gennemførte spørgeskemaundersøgelse

Ser man på ressourceforbruget som antal ÅV, var der som det fremgår af figur 5.2 17 enheder, der i 2000 anvendte mindre end 5 ÅV på selskabsligningsopgaven.

FIGUR 5.2: RESSOURCEFORBRUG FORDELT PÅ MYNDIGHEDSTYPER FOR 2000

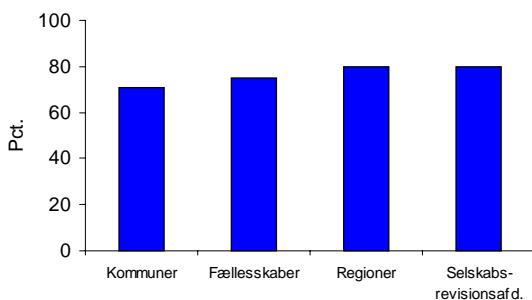
Antal enheder	Kommuner	Fællesskaber	Regioner
<3 årsværk	2	-	3
3-5 årsværk	4	4	4
5-7 årsværk	8	15	13
7-9 årsværk	9	9	3
9-11 årsværk	7	4	1
>11 årsværk	7	2	-
Årsværk forbrug i alt	418	231	126

Anm: Data er fra kommunernes indberetninger i årsopgørelsen og regionernes indberetning i REKS

Det kan i denne sammenhæng fremhæves, at de interviewede enheder har organiseret sig væsensforskelligt. Hvor nogle enheder har medarbejdere dedikeret fuld tid på opgaven, har andre enheder valgt at lade selskabsligningsopgaven rokere mellem flere forskellige medarbejdere. I alle de interviewede kommuner (undtaget én, hvor selskabsligningsopgaven er af en sådan størrelse, at den udgør en selvstændig afdeling) og fællesskaber er selskabsligningsopgaven placeret i sammenhæng med de øvrige ligningsopgaver, mens opgaven i regionerne er placeret i revisionsgrupperne.

Forholdene vedrørende de faglige miljøer er søgt uddybet gennem spørgeskemaundersøgelsen. Enhederne er i relation hertil blevet spurgt om selskabsligningsmedarbejdernes uddannelsesmæssige baggrund og anciennitet.

Figur 5.3: Uddannelsesmæssig baggrund
Andel medarbejdere i kategorierne skatterevisor, Cand.merc.aud./jur., Cand.jur., anden videregående uddannelse eller spydspidsuddannede



Medarbejdernes uddannelsesmæssige baggrund

Som det fremgår af figur 5.3 viser resultaterne, at der ikke er væsentlige forskelle på tværs af myndighedstyper, hvad angår medarbejdernes uddannelsesmæssige baggrund. 70-80 pct. af medarbejderne i alle typer af enheder er skatterevisorer, Cand.merc.aud./jur., Cand.jur., anden videregående uddannelse eller spydspidsuddannede.

Anciennitet

Samlet er der en relativt lang gennemsnitlig arbejdsmæssig anciennitet blandt medarbejdere beskæftiget med selskabsligningsopgaven. Forskellene i medarbejdernes anciennitet myndighedstyperne imellem er desuden begrænset.

FIGUR 5.4: GENNEMSITLIG ARBEJDSMÆSSIG ANCIENNITET (ANTAL ÅR) FORDELT PÅ MYNDIGHEDSTYPER

	Kommuner	Fællesskaber	Regioner	Samlet gns.
Anciennitet ift. selskabsligning	9,9	8,9	7,2	8,9
Anciennitet ift. alle typer ligningsopgaver	18,5	15,4	10,6	15,5

Som det fremgår af figur 5.4, er forskellen imellem myndighedstyperne beskeden, når man ser på anciennitet ift. selskabsligning. Derimod er spredningen noget større, når det gælder anciennitet ift. alle typer af ligningsopgaver. Forskellen mellem kommuner og fællesskaber er relativt beskeden, mens regionerne har en noget lavere gennemsnitlig anciennitet. Årsagen til denne forskel skal givet vis findes i det forhold, at regionerne ikke tidligere i samme grad har varetaget ligningsopgaver, hvorfor ancienniteten forventeligt må være lavere i regionerne end i kommunerne.

I Selskabsrevisionsafdelingen er den gennemsnitlige anciennitet i forhold til selskabsligning 8,3 år. Selskabsligningsafdelingen adskiller sig derved ikke fra de øvrige myndighedstyper. I gennemsnittet indgår 61 medarbejdere med under 5 års anciennitet, 6 med 5-10 års anciennitet og 33 med over 10 års anciennitet.

5.2. Faglige netværk

Et af elementerne, der kan bidrage til at styrke de faglige miljøer, er de faglige netværk. Der er etableret regionale netværk, hvor hver region regelmæssigt mødes med de kommuner, der er hjemhørende i regionens område. Der er desuden etableret tværregionale netværk, hvor regioner mødes på tværs af regionale skel.

Såvel interview som spørgeskemaundersøgelsen viser, at netværkene typisk benyttes til såvel konkret problemløsning som drøftelser af principielle eller generelle problemstillinger relateret til selskabsligningsområdet.

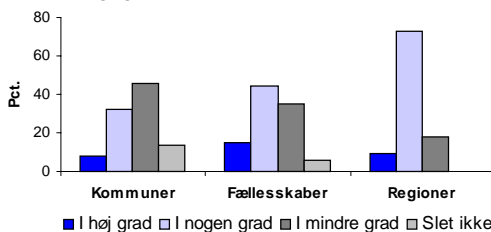
I spørgeskemaundersøgelsen er enhederne blevet spurgt om deres erfaringer med de regionale og tværregionale netværk. Knapt 90 pct. af enhederne indgår i et regionalt netværk, mens ca. 30 pct. af kommunerne, 55 pct. af fællesskaberne og samtlige regioner indgår i tværregionale netværk.

Som det fremgår af figur 5.5, svarer størstedelen af de enheder, der deltager i regionale netværk, at der afholdes kvartalsvise møder i netværkene. Hvad angår de tværregionale netværk, svarer størstedelen af de enheder, der deltager i sådanne, at der afholdes halvårslige møder.

FIGUR 5.5: ENHEDERNE FORDELT I FORHOLD TIL MØDEHYPPIGHED I DE FAGLIGE NETVÆRK

Pct.	Kvartalsvist	Halvårsligt	Årligt
Regionale netværk	70	24	6
Tværregionale netværk	37	61	2

Figur 5.6: I hvilken grad bidrager de faglige netværk positivt til at styrke det faglige miljø?

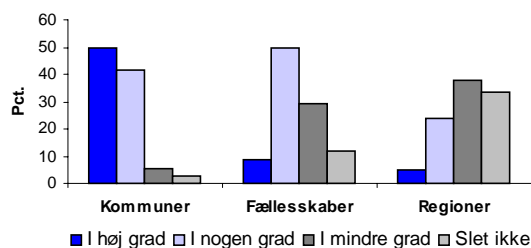


Som figur 5.6 viser, finder kommuner og fællesskaber i mindre grad end regionerne, at de faglige netværk bidrager positivt til det faglige miljø. Der er generelt enighed om, at netværkene ikke er et centralt element i styrkelsen af det faglige miljø, idet kun få vurderer, at det i høj grad bidrager til en styrkelse heraf. Over halvdelen af kommunerne mener, at netværkene kun i mindre grad eller slet ikke bidrager til at styrke det faglige miljø. For regionerne gælder, at flertallet finder, at netværkene i nogen grad styrker det faglige miljø, mens kun et fåtal finder, at dette er tilfældet i høj grad.

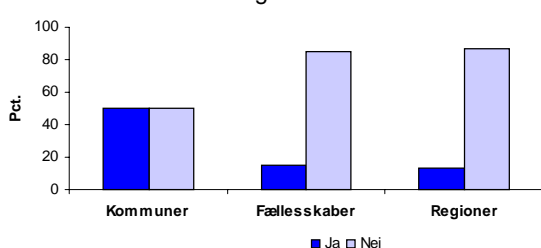
Fra de interviewede enheder peges der på, at netværkene benyttes til drøftelse af konkrete problemer, faglig debat og behandling af principielle problemstillinger. De interviewede enheder er af den opfattelse, at netværkene gennem den faglige dialog bidrager positivt til det faglige miljø.

5.3. Rekrutteringsmuligheder ved forskellige typer ligningsmyndigheder

Figur 5.7: Vurdering af vanskelighed ved at rekruttere



Figur 5.8: Forekomst af vakancer af over en måneds varighed i 2000



Vurdering af rekrutteringssituationen

Som figur 5.7 viser, oplever kommunerne rekrutteringen som værende vanskeligere end tilfældet er for fællesskaber og regioner. Hvor ca. 90 pct. af kommunerne i nogen eller i høj grad finder rekrutteringen vanskelig gælder dette ca. 60 pct. af fællesskaberne og under 30 pct. af regionerne.

Vakancer

Som det fremgår af figur 5.8, er det kommunerne, der i størst omfang har oplevet vakancer af over en måneds varighed i år 2000. Ser man på de 25 enheder, der har oplevet vakancer af over en måneds varighed, vurderer 40 pct., at det i høj grad er vanskeligt at rekruttere. Dette gælder kun for ca. 15 pct. af de 65 enheder, der ikke har oplevet vakancer.

Det kan herudover fremhæves, at 18 af de 25 enheder, der har oplevet vakancer er placeret på Sjælland, og at størstedelen af disse er placeret i hovedstadsområdet.

Samlet set har 27 pct. af enhederne (dvs. 25 enheder) oplevet vakancer af over en måneds varighed i år 2000, mens kun 8 pct. af enhederne (dvs. 7 enheder) havde vakante stillinger pr. 01.01.2001.

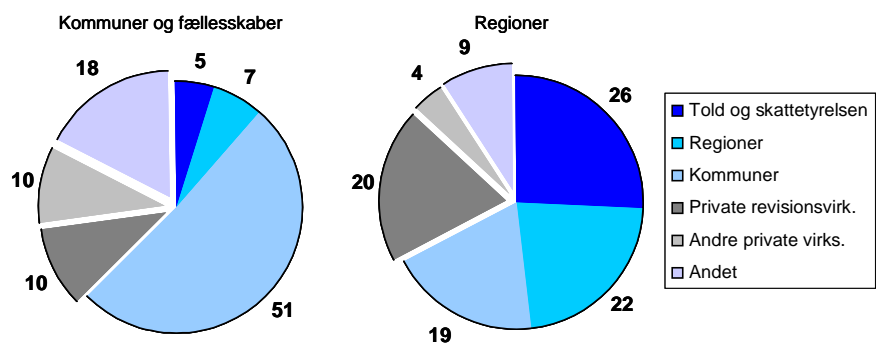
Enhederne er blevet bedt om at angive, hvor mange ÅV de vakante stillinger svarer til. Der er for de 7 enheder samlet set tale om 7 vakante ÅV, hvilket svarer til 1 pct. af det samlede ÅV-forbrug til selskabsligningsopgaven.

I forhold til Selskabsrevisionsafdelingen kan fremhæves, at det ikke har været muligt for afdelingen at realisere de opstillede forudsætninger for antal stillinger i afdelingen.

Fratrådte medarbejdere

Størstedelen af de medarbejdere, der er fratrådt stillinger i kommuner, fællesskaber og regioner i år 2000, har fundet ansættelse inden for stat eller kommuner. Dette gælder over 60 pct. af de fratrådte medarbejdere fra kommuner og fællesskaber og knapt 70 pct. af de fratrådte medarbejdere fra regioner. Der er således kun tale om, at ca. en tredjedel af de fratrådte medarbejdere har fundet ansættelse uden for stat og kommuner.

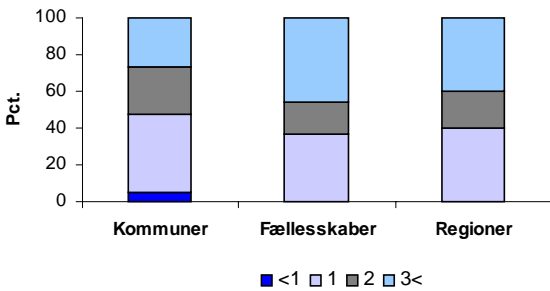
FIGUR 5.9: MEDARBEJDERE FRATRÅDT I ÅR 2000 PCT. FORDELT PÅ NYT ANSÆTTELSESSTED



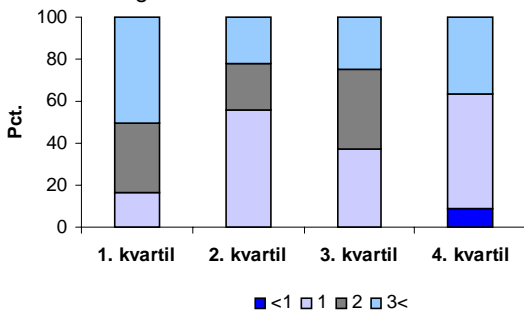
Det fremgår endvidere, at 10 pct. af de medarbejdere, der er fratrådt stillinger i kommuner, og 20 pct. af de medarbejdere, der er fratrådt stillinger i regioner, har fundet ansættelse i private revisionsvirksomheder (jf. figur 5.9).

Hvad angår Selskabsrevisionsafdelingen har denne oplevet en betydelig personaleomsætning i år 2000. Således blev der ansat 45 nye medarbejdere, mens 25 medarbejdere forlod afdelingen. En væsentlig del af disse 25 medarbejdere har fundet ansættelse i private revisionsvirksomheder, mens andre har fundet ansættelse i kommuner, selskaber og andre afdelinger i styrelsen. Det kan desuden fremhæves at en betydelig andel af de fratrådte medarbejdere var forholdsvist nyuddannede akademikere.

Figur 5.10: Gennemsnitligt antal kvalificerede ansøgere i 2000



Figur 5.11: Myndigheder sorteret efter størrelse, pct. fordelt på gennemsnitligt antal kvalificerede ansøgere



Note: Enhederne er inddelt i kvartiler efter ÅV-forbrug i år 2000. 1. kvartil er de 25 pct. enheder med det største ÅV-forbrug.

Kvalificerede ansøgere

Antallet af kvalificerede ansøgere til vakante stillinger må konstateres at være begrænset. Af de 44 pct. af enhederne (41 enheder, heraf 20 kommuner, 11 fællesskaber og 10 regioner), der har slået stillinger op i 2000, har ca. 40 pct. oplevet, at der kun var 1 kvalificeret ansøger i gennemsnit. 22 pct. oplevede 2 kvalificerede ansøgere i gennemsnit, mens 35 pct. af enhederne oplevede 3 eller flere kvalificerede ansøgere.

Ser man på det gennemsnitlige antal kvalificerede ansøgere (jf. figur 5.10), hos de enheder, der har fået besat stillinger i år 2000, kan det konstateres, at kommunerne generelt set har færre ansøgere end fællesskaber og regioner. Mens 45 pct. af fællesskaberne (svarende til 5 fællesskaber) og 40 pct. af regionerne (svarende til 4 regioner) oplevede 3 eller flere ansøgere i gennemsnit gjaldt dette kun 25 pct. af kommunerne (svarende til 5 kommuner).

Fordeler man myndighederne efter størrelse, er der en tendens til, at de største enheder oplever flere ansøgere end de mindste enheder (jf. figur 5.11). Således har en større andel af de største 25 pct. af enhederne (1 kvartil) oplevet 3 eller flere ansøgere, end tilfældet er for de mindre enheder (2., 3. og 4. kvartil).

Dog skal det pointeres, at de ovenfor nævnte tendenser ikke er videre tydelige givet det lave antal observationer.

Indtrykket fra de interviewede enheder er, at disse generelt finder det vanskeligt at rekruttere de rette medarbejdere. Der peges af enhederne på, at der synes at være et underudbud af skatterevisorer. Enhederne har for flertallet af vakanterne formået at besætte disse med kvalificerede medarbejdere, der dog ikke i alle tilfælde matchede kravet om skatterevisoruddannelse eller anciennitet.

5.4. Aflønningens betydning for fastholdelse og rekruttering af ligningsmedarbejdere

Et overvejende flertal af enhederne (ca. 95 pct.) vurderer, at lønnens størrelse i nogen eller i høj grad er afgørende for at tiltrække kvalificerede medarbejdere. Dog har kun ca. 10 pct. af enhederne oplevet, at kvalificerede medarbejdere har afslået en stilling med begrundelse i lønnens størrelse. Ligeledes har kun et fåtal af kommuner og fællesskaber (ca. 10 pct.) oplevet, at medarbejdere er fratrådt med begrundelse i lønnens størrelse. For regionerne gælder derimod, at knapt 30 pct. har oplevet dette.

Ses lønnens betydning ift. øvrige forhold, vurderes job-indhold imidlertid af knapt 90 pct. at være af højere betydning end lønnens størrelse, når det gælder fastholdelse af medarbejdere.

De interviewede enheder vurderer ligeledes job-indhold som mere væsentligt end aflønning. Der peges imidlertid på, at der er et tiltagende lønpres enhederne imellem, og at der er tendens til en opadgående løn-spiral.

5.5. Sammenfatning og vurdering

Enhederne på selskabsligningsområdet er efter omlægningen fortsat størrelsesmæssigt meget forskellige, og der er således fortsat en række enheder, som ligger under eller meget tæt på det vejledende krav vedrørende minimumsbemanding.

Det viser sig også, at det i særlig grad er de mindre enheder, som har problemer med at tiltrække kvalificerede ansøgere.

Det kan konstateres, at der ikke er væsentlige forskelle i medarbejdernes uddannelsesmæssige baggrund og anciennitet myndighedstyperne imellem. Det er således ikke forskelle på disse områder, som kan forklare forskelle i de opnåede resultater på tværs af myndighedstyperne.

Ser man samlet på de forskellige elementer i relation til rekrutteringsmuligheder, kan vakanceproblemet konstateres at være af forholdsvis begrænset omfang:

- Samlet havde 7 enheder 7 vakancer pr. 1.1.2001. Dette svarer til ca. 1 pct. af det samlede ÅV forbrug på området.
- Under 1/3 af enhederne har oplevet længerevarende vakancer (over en måned) i år 2000. Det kan endvidere konstateres at vakanceproblemet er størst i hovedstadsområdet, og at det er kommunerne, der i størst omfang oplever vakancer.
- Størstedelen af de fratrådte medarbejdere har fundet ny ansættelse inden for stat eller kommuner, hvorved der for systemet samlet set kun i begrænset omfang sker en udtynding af medarbejdergrundlaget.

Dog forekommer antallet af kvalificerede ansøgere at være lavt. Dette skaber et forringet grundlag for at sikre, at stillinger besættes med kvalificerede medarbejdere. Det er kommunerne, der oplever relativt færrest ansøgere til vakante stillinger. Der er endvidere en tendens til, at de største enheder uanset myndighedstype gennemsnitligt oplever et større antal kvalificerede ansøgere end de øvrige enheder

Det kan desuden konstateres, at flertallet vurderer lønnens størrelse som væsentlig i rekrutteringsøjemed. Samtidig vurderes jobindhold at være mere væsentligt end lønnens størrelse, når det gælder fastholdelse af medarbejdere.

Det kan endelig konstateres, at der er en betydelig spredning i opfattelsen af de faglige netværks bidrag til det faglige miljø. Kommunerne og fællesskaberne tillægger således netværkene en væsentlig mindre betydning for det faglige miljø end regionerne.

6. Tilsynet med kommunerne

Af kommissoriets punkt 4 fremgår, at der skal foretages en vurdering af det gennemførte tilsyn med opgaven. Heri ligger dels en samlet kvalitativ vurdering af de kommunale redegørelser om ligningens gennemførelse, dels en vurdering af told- og skatteregionernes tilsyn over for kommunerne.

6.1. Vurdering af de kommunale redegørelser

De kommuner, der har indgået kontrakt med staten om varetagelse af selskabsligningen har forpligtet sig til løbende at foretage afrapportering ift. aftalens mål. Dette skal medvirke til at sikre, at aftalens mål opfyldes.

Kvartalsredegørelserne

Kommunernes afrapporterer kvartalsvis til regionerne. Kommunerne indsender kvartalsredegørelserne til regionerne senest en måned efter kvartallets afslutning.

Indhold

Kommunernes kvartalsredegørelser skal for hvert selskab, som har været omfattet af ligningsindsatsen, indeholde følgende oplysninger:

- Ændringsbeløb.
- Omsætning i selskabet.
- Gennemført kontrolproces (Ligningsmæssig gennemgang, partiel revision eller revision).
- Procentgruppe (2 pct. eller 98 pct. - størrelsesinddeling efter omsætning).
- Faktisk anvendt ressourceforbrug (nettoforbrug – dvs. forbrug ekskl. ferie, orlov, sygdom, uddannelse).
- Kode for ligningstema.

Hvis der er væsentlige afvigelser fra den forventede målopfyldelse for det afsluttede kvartal, er det praksis at afrapporteringen på ovenstående forhold ledsages af en kort skriftlig kommentering af årsager til afvigelsen. Kvartalsredegørelsernes indhold, er således i alt overvejende grad talbaseret.

Redegørelsernes form

Redegørelserne består af manuelle papirbaserede indberetninger. Kommunerne trækker de relevante data fra det fælles ligningsstatistiksystem (system 28), og indsender disse til den region, de er tilknyttet. Deloitte

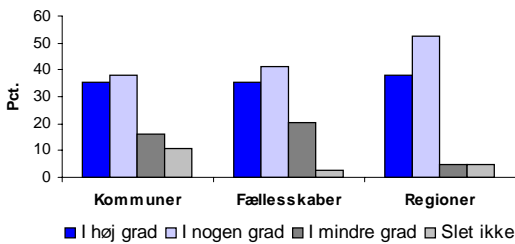
Consulting har modtaget redegørelser fra de tre kommuner og tre fællesskaber, der indgår i interviewundersøgelsen. Det kan konstateres, at der ikke er væsentlige forskelle i disse redegørelses udformning. Redegørelserne er papirbaserede og er i alt overvejende grad udformet som tabeller. Redegørelserne er kun i meget begrænset omfang ledsaget af skriftlige kommentarer.

Enhedernes syn på kvartalsredegørelserne

Som det fremgår af figur 6.1 viser resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen, at en meget stor andel af enhederne finder, at kvartalsredegørelserne i nogen eller i høj grad giver et fyldestgørende billede af fremdriften i målopfyldelsen. Dette gælder over 70 pct. af kommunerne og fællesskaberne og 91 pct. af regionerne.

Hvad angår detaljeringsniveauet i de kommunale redegørelser finder ca. 75 pct. af kommuner og fællesskaber og 71 pct. af regionerne, at dette er passende. Denne opfattelse bekræftes af de interviewede regioner, der finder, at redegørelserne giver et dækkende billede af fremdriften i kommunernes målopfyldelse.

Figur 6.1: I hvilken grad giver kvartalsredegørelserne et fyldestgørende billede af fremdriften i målopfyldelsen?



FIGUR 6.2: ENHEDERNES VURDERING AF DETALJERINGSNIVEAUET I KVARTALSREDEGØRELSENE

	Kommuner	Fællesskaber	Regioner
For højt	27	21	5
Passende	74	77	71
For lavt	-	3	24

Der kan dog, som det fremgår af figur 6.2, spores en vis uenighed hvad angår detaljeringsniveauet. Hvor 27 pct. af kommunerne og 21 pct. af fællesskaberne finder detaljeringsniveauet for højt, finder 24 pct. af regionerne detaljeringsniveauet for lavt.

Størstedelen af de interviewede kommuner og fællesskaber benytter oplysningerne i kvartalsredegørelserne i den interne styring. Oplysningerne benyttes til at vurdere, hvorvidt der skal gøres en særlig indsats på enkeltområder for at leve op til kontraktkravene.

De interviewede enheder (såvel kommuner, fællesskaber som regioner) peger på, at samtlige oplysninger i kvartalsredegørelserne er tilgængelige elektronisk i system 28 for både kommuner, regioner og styrelsen. Enhederne er derfor generelt af den opfattelse, at kvartalsrapporteringen med fordel kan afvikles elektronisk. Det vil betyde, at kvartalsredegørelserne genereres af regionerne direkte fra systemet, hvorved den manuelle rapportering kan afgrænses til kommentering af eventuelle afvigelser fra den forventede målopfyldelse.

Vurdering af kvartalsredegørelserne

Den kvartalsvis afrapportering forekommer hensigtsmæssig i forhold til sikring af, at fremdriften i målopfyldelsen kan overvåges. Kvartalsredegørelserne indeholder status på den kvartalsmæssige fremdrift ift. kontraktkravene, mens der ikke indgår prognoser for den forventede målopfyldelse. Der redegøres herudover i begrænset omfang for årsager til afvigelser fra forventet målopfyldelse. Redegørelserne er dermed primært en konstatering af en afsluttet periodes resultater.

Det må dermed konstateres, at såfremt formålet med kvartalsredegørelserne alene er at tilvejebringe information om den aktuelle kvartalsmæssige fremdrift i målopfyldelsen, er redegørelsernes indhold tilfredsstillende.

Hvad angår redegørelsernes form, kan der peges på, at den manuelle afrapportering, hvad angår diverse talmæssige data synes overflødig, eftersom samtlige oplysninger er tilgængelige for regionerne i elektronisk form. Dog vil en ren elektronisk afrapportering kræve, at datakvaliteten i rapporteringssystemet (System 28) sikres.

Årsredegørelserne

Efter planperiodens udløb den 31. december udarbejder den skatteansættende myndighed senest den 15. marts en redegørelse om forløbet af lignings- og revisionsarbejdet for planperioden. I redegørelsen anføres forhold af betydning for ligningsindsatsen, som ikke fremgår af ligningsstatistikken eller afrapporteres som fastlagt i aftalen. Kommunerne indsender redegørelserne til regionerne, der vedlægger disse som bilag til deres tilsynsrapporter. Disse indsendes efterfølgende til Told- og Skattestyrelsen. Tilsynsrapporterne skal være styrelsen i hænde senest 1 april.

Årsredegørelsens indhold

Redegørelserne indeholder følgende oplysninger:

- Samlet opgørelse over de oplysninger, der er indberettet/skemaført i forbindelse med den løbende registrering af afsluttede lignings-/revisionsager.
- Skønsmæssig opgørelse af nettoressourceforbruget på sager, som endnu ikke er afsluttede.
- Oplysning om i hvilket omfang der har været afvigelser mellem det fastlagte og realiserede produktionsmål forstået som antallet af kontroller fordelt på de tre kontrolarter samt omsætning.
- Oplysning om årsagen til afvigelser mellem planlagte og realiserede produktionsmål, herunder beskrivelse af særlige indsatsområder ift. den lokale ligningsplan og resultaterne heraf.
- Redegørelse for udviklingen ift. de foregående års resultater og ift. de beregnede erfaringstal for selskabsligningen samt beskrivelse af årsagerne til den konstaterede udvikling.

- Oplysning om i hvilket omfang der er sket afvigelser ift. den planlagte ressourceanvendelse.
- Oplysning om årsagen til afvigelser mellem planlagt og realiseret resourceforbrug.
- Oplysning om i hvilket omfang organiseringen af opgavevaretagelsen har afvejet ift. beskrivelsen i aftalens bilag 4.
- Oplysning om de gennemførte uddannelsesmæssige tiltag og oplysning om eventuelle afvigelser ift. det planlagte.

Årsredegørelserne indeholder således såvel afrapportering på måltallene som kommentering af eventuelle afvigelser. Herudover indeholder redegørelsen en oversigt over udviklingen i forhold til de foregående år.

Redegørelserne fra de interviewede enheder

Der er en vis variation i omfanget af redegørelserne fra de 6 interviewede enheder. To af redegørelserne er ledsaget af en del skriftlige kommentarer og er dermed forholdsvist omfattende, mens de resterende redegørelser består af en talmæssig afrapportering ledsaget af en til to A4-siders kommentarer. Forskellene i redegørelsernes omfang kan ikke begrundes i forskelle i omfanget af afvigelser fra måltallene. Ligeledes kan forskellen i omfang ikke begrundes i forskelle myndighedstyperne imellem.

Enhedernes og styrelsens syn på årsredegørelserne

Kontrol- og inddrivelsesafdelingen er af den opfattelse, at redegørelserne indeholder de fornødne oplysninger til at foretage en vurdering af ligningens gennemførelse i de enkelte enheder. Afdelingen påpeger til gengæld, at afdelingen ikke i tilstrækkeligt omfang formår at gennemgå redegørelserne. Dette skyldes bl.a., at redegørelsernes uensartede form gør det vanskeligt at opnå en tilstrækkelig systematik, når redegørelserne gennemgås.

De interviewede enheder er generelt af den opfattelse, at årsredegørelserne indeholder de relevante oplysninger. Enhederne er desuden af den opfattelse, at den manuelle papirbaserede form er hensigtsmæssig, eftersom redegørelsen forventes at indeholde en del skriftlige kommentarer.

Resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen viser, som det fremgår af Figur 6.3 nedenfor, at størstedelen af enhederne vurderer, at årsredegørelserne i nogen eller høj grad giver et fyldestgørende billede af ligningens gennemførelse. Kommuner og fællesskaber vurderer imidlertid årsredegørelserne mere positivt end regionerne.

**FIGUR 6.3: ENHEDERNES VURDERING AF, HVORVIDT ÅRSREDEGØRELSE-
SERNE GIVER ET FYLDESTGØRENDE BILLEDE AF LIGNINGENS GENNEM-
FØRELSE**

Pct.	Kommuner	Fællesskaber	Regioner
I høj grad	58	62	38
I nogen grad	33	32	52
I mindre grad	8	6	10

Note: Ingen svar afgivet på kategorien "slet ikke"

Adspurgt om detaljeringsniveauet i årsredegørelserne svarer et overvejende flertal, at dette er passende. Dette gælder 92 pct. af kommunerne, 83 pct. af fællesskaberne og 86 pct. af regionerne.

Vurdering af årsredegørelserne

Årsredegørelsernes informationer er dækkende ift. måltal og krav. Redegørelserne indeholder desuden begrundelser for eventuelle afvigelser, hvorved der skabes grundlag for en vurdering af rimeligheden i afvigelserne. Den relativt lange periode fra årets afslutning til årsredegørelserne skal foreligge betyder imidlertid, at det inden for det indeværende år, er vanskeligt at opnå effekt af eventuelle initiativer, der sættes i gang på baggrund af informationerne i årsredegørelserne.

Redegørelsernes uensartede form betyder desuden, at der er forskelle i, hvor fyldigt et billede, der gives af ligningens gennemførelse i de enkelte enheder. Desuden betyder dette, at det kan være vanskeligt for Kontrol- og Inddrivelsesafdelingen at uddrage et sammenhængende billede af begrundelser for afvigelser på tværs af enhederne/redegørelserne.

6.2. Vurdering af tilsynet

Der er gennemført en vurdering af retningslinierne for regionernes tilsyn overfor de skatteansættende myndigheder, som omfatter efterprøvelse af skatteansættelser. Herudover er det undersøgt, om retningsliniernes krav til tilsynsrapporten som helhed sikrer, at denne giver et dækkende billede af, om selskabsligningen foregår korrekt, ensartet og med den fornødne kvalitet.

Retningslinierne er vurderet ud fra, at tilsynet overordnet er med til at underbygge, at selskabsligningen foregår korrekt, ensartet og med den fornødne kvalitet.

Der er ved gennemgangen ikke taget stilling til, om tilsynets udvalgte og efterprøvede skatteansættelser er materielt korrekte.

Ved vurderingen er følgende undersøgt:

- Er retningslinierne dækkende og detaljeret beskrevet, så formålet med tilsynet er klart.

- Indeholder retningslinierne krav om, hvilke arbejdshandlinger tilsynet skal udføre.
- Indeholder retningslinierne krav til tilsynsrapportens konklusioner på de forhold, der er afgørende for tilsynet.

Vurderingen er gennemført for produktionsperioden 1. januar - 31. december 2000.

Tilsynets indhold og tilrettelæggelse

Det er oplyst, at da regionerne i en lang periode har ført tilsyn med såvel person- som selskabsligning i kommunerne, er dels retningsliniernes krav til de arbejdshandlinger, som tilsynet skal udføre, dels kravene til tilsynsrapportens indhold, dybde og konklusioner alene overordnet beskrevet.

Der er ikke i retningslinierne formuleret præcise krav til, at tilsynet omfatter en gennemgang af kvalitetssystemet hos de skatteansættende myndigheder. Det er op til den tilsynsførende region i hvilken grad kvalitetssystemet gennemgås, herunder om der rapporteres herom i tilsynsrapporten.

Kravene til de arbejdshandlinger, som tilsynet skal udføre, er ikke nærmere beskrevet, bortset fra kravet om efterprøvelse af 10-30 sager efter nærmere bestemte kriterier. Antallet af sager, der skal gennemgås ved tilsynet, er afhængig af mandtallet i den skatteansættende myndighed.

Ud fra en prioritering af de forhold, det er relevant at kontrollere, skal selvangivelser med væsentlige fejl udvælges i visiteringen. Retningslinierne indeholder generelt ikke krav om, at tilsynet skal undersøge kvaliteten af visiteringen. Kun hvis den skatteansættende myndigheds træfprocent er markant under landsgennemsnittet, stilles krav om en undersøgelse af kvaliteten af visiteringen.

I retningslinierne er revisionsprocessen overordnet beskrevet i 7 delprocesser, ligesom der foreligger en definition af kontrolprocesserne. Der er ikke herudover krav om, at ligningen og revisionsindsatsen skal følge ensartede metoder, herunder hvordan dokumentationen skal udarbejdes. Det er op til den tilsynsførende region at vurdere, om regionen er enig i en konkret skatteansættelse på grundlag af en vurdering af den underliggende lignings- og revisionsdokumentation i den konkret efterprøvede sag.

Vurderingen viser sammenfattende, at retningslinierne er en dækkende beskrivelse på et overordnet niveau af de arbejdshandlinger som tilsynet skal udføre. Retningslinierne indeholder imidlertid ingen detaljerede krav til andre kontrolrelevante forhold omkring kvaliteten i ligningen, eksempelvis gennemgang af kvalitetssystemet.

Retningsliniernes krav til tilsynsrapporten som helhed bør suppleres af kvalitative forhold.

Regionernes tilsynsrapporter

Der er foretaget en gennemgang af regionernes tilsynsrapporter for perioden 1. januar - 31. december 2000. Gennemgangen vedrører dels kravene til efterprøvelse af skatteansættelser dels om tilsynsrapporten som helhed underbygger en korrekt, ensartet og kvalitativ selskabsligning. Gennemgangen er baseret på 3 regioners tilsynsrapporter for kommuner og 3 regioners tilsynsrapporter for kommunale fællesskaber.

Gennemgangen viser, at kravene til tilsynsrapportens indhold angående efterprøvelse af skatteansættelser opfyldes, dvs. at følgende indgår:

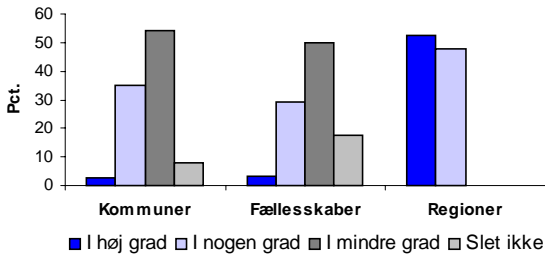
- Kopi af tilsynsskemaer for de efterprøvede skatteansættelser.
- Resultat fra tilsynsskemaerne samlet i afrapporteringsskemaet.
- Regionens kommentarer til resultaterne af efterprøvelsen.

Regionens kommentarer spænder vidt fra bl.a. fejl i anførsel af kontrolproces til forhold vedrørende kvaliteten, eksempelvis formalitetsmangler og uenighed i skatteansættelsen.

Desuden kan det konstateres, at omfanget af tilsynsrapporterne som helhed er varierende. Blandt andet lægger regionerne vægt på forskellige forhold i rapporterne. Eksempelvis varierer kommenteringen af erfaringstallene for ansættelsesændringer. Nogle regioner kommenterer væsentlige forskelle mellem realiserede ansættelsesændringer og erfaringstallene, mens andre regioner ikke kommenterer væsentlige forskelle. Der bør udarbejdes en fast skabelon for det indhold og den dybde, der forventes i tilsynsrapporten. Udover at være en støtte for Regionen kan en fast skabelon gøre det muligt for styrelsen at få et hurtigt og koordineret indtryk af tilsynets konklusioner og anbefalinger på relevante forhold.

Gennemgangen af de 6 tilsynsrapporter giver indtryk af, at der som helhed fokuseres på opfyldelse af måltallene for den kontrollerede omsætning og de udførte kontrolprocesser og i mindre omfang på selve kvaliteten i ligningen. En vurdering af kvaliteten af ligningen bør indeholde en gennemgang af et kvalitetssystem og de heri indbyggede kontroller. Om denne gennemgang er foretaget og konklusion herpå, fremgår ikke af tilsynsrapporterne.

Figur 6.4: I hvilken grad er tilsynene nødvendige for at sikre, at ligningsarbejdet er ensartet og korrekt?



Enhedernes syn på tilsynet

Der er delte opfattelser af, i hvilken grad tilsynet er nødvendigt (jf. figur 6.4). Over 50 pct. af regionerne (de kontrollerende) finder i høj grad tilsynene nødvendige, mens ca. 2/3 af kommuner og fællesskaber (de kontrollerede) kun finder tilsynene nødvendige i mindre grad eller slet ikke. Omkring halvdelen af de kommunale fællesskaber (svarende til 6 fællesskaber), som "slet ikke" finder tilsynene nødvendige, har i spørgeskemaet begrundet deres svar med, at de i høj grad selv varetager tilsyn med opgavevaretagelsen. De påpeger, at dette både foregår gennem formaliserede arbejdsrutiner og gennem en arbejdskultur, hvor der "sættes en ære i at levere et sobert stykke arbejde".

Ovenstående mønster genfindes i spørgsmålet om, hvorvidt det er de væsentligste forhold ved ligningsopgaven, der føres tilsyn med. Også her bedømmer regionerne tilsynsopgaven mere positivt end kommuner og kommunale fællesskaber. Ca. 95 pct. af regionerne svarer, at det i nogen grad eller i høj grad er de væsentligste forhold, der føres tilsyn med. For kommuner og fællesskaber er dette tal ca. 50 pct.

Adspurgt om i hvilken grad tilsynene sikrer, at problemer, fejl og mangler i ligningsarbejdet kan afhjælpes, er regionernes svar overvejende positive. 48 pct. finder således, at dette i høj grad er tilfældet, mens de øvrige besvarelser er afgivet i kategorien "i nogen grad". Kommuners og fællesskabers vurdering er mindre positiv. Således finder 51 pct. af kommuner og 49 pct. af fællesskaberne, at dette i nogen grad er tilfældet, mens 43 pct. af kommunerne og 39 pct. af fællesskaberne finder, at tilsynene kun i mindre grad afhjælper problemer og fejl.

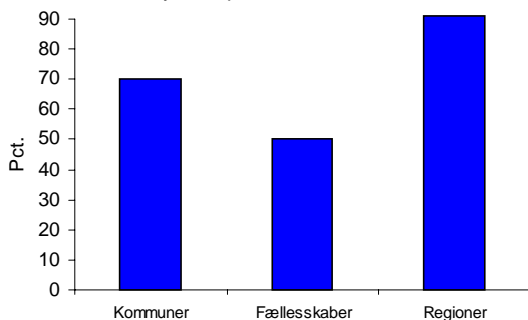
Tilsynenes hyppighed og omfang

Tendensen til, at regionerne er mest positive i deres vurdering af tilsynene genfindes også, når der spørges til hyppigheden. Således finder 91 pct. af regionerne hyppigheden af tilsynene passende, mens tallene for kommuner og fællesskaber er henholdsvis 70 pct. og 50 pct. (jf. figur 6.5).

Ser man på antallet af sager, der gennemgås ved tilsyn, svarer over 90 pct. af såvel kommuner og fællesskaber, at antallet er passende, mens knapt 20 pct. af regionerne finder antallet for lavt. 80 pct. af regionerne finder antallet passende.

Blandt de interviewede enheder er der varierende holdninger til tilsynenes tilrettelæggelse og berettigelse. Fra de fleste af enhederne peges der på, at det formentlig er tid til at revurdere tilsynets tilrettelæggelse og formål, således at tilsynets indsats vægtes ud fra en vurdering af risiko ift. de enkelte enheder og temaer/områder. Det fremhæves, at det virker som resourcespild, at der både gennemføres tilsyn og ekstern revision. At der desuden af Told- og Skatterevisionen føres tilsyn med regionernes tilsyn, opfattes af samtlige interviewede enheder som unødvendig kontrol. Der peges fra enhederne på, at enten tilsynet eller den eksterne revision evt. bør afvikles.

Figur 6.5: Andel enheder, der finder hyppigheden af tilsynene passende



Det skal i denne sammenhæng pointeres, at tilsynet og den eksterne revision er fokuseret på forskellige forhold.

I retningslinierne for tilsynet hedder det: ”Det påhviler regionen at følge op på kommunernes målopfyldelse og ressourceforbrug mv. samt øvrige aftalepunkter. Det indebærer også, at selskabsligningen foregår korrekt, ensartet og med den fornødne kvalitet, og i fornødent omfang sikrer dette ved generelle eller konkrete anvisninger”.

Den eksterne revision omfatter kommunernes registrering af resultater af ligningen, forretningsgange i tilknytning til kommunens ligning af juridiske personer, bortset fra dødsboer, samt indholdet af og grundlaget for den kommunale rapportering om ligningen.

Tilsynet er således fokuseret dels på kontrol af målopfyldelse, dels sikring af, at ligningen foregår korrekt og ensartet. Den eksterne revision er derimod fokuseret på kommunernes registreringer, rapportering og de anvendte forretningsgange.

De interviewede regioner er af den opfattelse, at resultatet af revision/tilsyn bør kunne benyttes som grundlag for at vurdere kvaliteten i den enkelte kommunes opgavevaretagelse. De interviewede kommuner og fællesskaber deler ikke denne opfattelse.

Der peges af flere af enhederne (både kommuner, fællesskaber og regioner) på, at de regioner, der alene varetager tilsynsopgaven, har vanskeligt ved at skabe det faglige grundlag, der skal til for at gennemføre et fagligt kompetent tilsyn.

6.3. Sammenfatning og vurdering

Redegørelser

Det vurderes, at såfremt formålet med kvartalsredegørelserne alene er at tilvejebringe information om den aktuelle kvartalsmæssige fremdrift i målopfyldelsen, er redegørelsernes indhold tilfredsstillende.

Hvad angår redegørelsernes form, kan der peges på, at den manuelle af-rapportering af diverse talmæssige data synes overflødig, eftersom samtlige oplysninger er tilgængelige for regionerne i elektronisk form. Dog vil en ren elektronisk afrapportering kræve, at datakvaliteten i rapporteringssystemet (System 28) sikres.

Vurderingen af redegørelsernes styringsmæssige betydning skal ses i lyset af, at størstedelen af enhederne i vidt omfang har overopfyldt kontraktkravene. Såfremt der på sigt etableres en større grad af balance mellem indsats og krav, vil kvartalsredegørelsernes styringsmæssige betydning øges, i takt med at der i højere grad vil opstå risiko for underopfyldning af de stillede krav

Det kan konstateres at flertallet af enhederne finder, at kvartalsredegørelserne giver et fyldestgørende billede af fremdriften i målopfyldelsen.

Flertallet af enhederne finder også detaljeringsgraden i og hyppigheden af redegørelserne passende.

Det vurderes, at årsredegørelsernes informationer er dækkende ift. måltal og krav. Årsredegørelserne tilvejebringer imidlertid ikke mulighed for proaktiv korrigerende indgriben i forhold til enheder, der risikerer at underopfylde kontraktkravene. Redegørelsernes uensartede form betyder desuden, at der er forskelle i hvor fyldigt et billede, der gives af ligningens gennemførelse i de enkelte enheder.

Flertallet af enhederne finder, at årsredegørelserne giver et fyldestgørende billede af fremdriften i målopfyldelsen. Dog er regionerne mindre positive i deres vurdering end de øvrige enheder. Flertallet af enhederne finder desuden detaljeringsgraden passende.

Det vurderes samlet, at kvartalsredegørelserne ud fra en styringsmæssig betragtning, er den væsentligste del af afrapporteringen. Det skyldes, at kvartalsredegørelserne giver mulighed for opfølgning hen over året og dermed foretage korrigerende indgriben i forhold til enheder, der ikke formår at opfylde kontraktens krav. Det betyder samtidig, at kommenteringen af resultaterne i kvartalsredegørelserne ud fra en proaktiv styringsmæssig betragtning er væsentligere end kommenteringen af resultaterne i årsredegørelserne. Det må således konstateres, at omfanget af skriftlige kommentarer i kvartalsredegørelser formentlig bør øges, såfremt der på sigt skabes en øget grad af balance mellem kontraktkravene og enhedernes faktiske indsats og resultater.

Tilsyn

Vurderingen af retningslinierne for tilsynsrapporterne viser sammenfattende, at retningslinierne giver en dækkende beskrivelse på et overordnet niveau af de arbejdshandlinger, som tilsynet skal udføre. Retningsliniernes krav til tilsynsrapporten som helhed kan dog med fordel suppleres af kvalitative forhold. Gennemgangen af de 6 tilsynsrapporter giver indtryk af, at der i hovedsagen fokuseres på opfyldelse af måltallene for den kontrollerede omsætning og de udførte kontrolprocesser og i mindre omfang på selve kvaliteten i ligningen.

Det kan endvidere konstateres, at regionerne i højere grad end kommuner og fællesskaber finder tilsynene nødvendige. Dette mønster er også gældende i enhedernes vurdering af, hvorvidt det er de væsentligste forhold, der føres tilsyn med, hvorvidt tilsynene afhjælper fejl og problemer i ligningsarbejdet samt hyppigheden af tilsynene. Flertallet af enhederne finder, at antallet af sager, der gennemgås ved tilsyn er passende.

Endvidere indikerer undersøgelsen, at der er behov for at tilsynets indsats i højere grad vægtes ift. en risikovurdering af de enkelte enheder og temaer/områder.

7. Skattefaglig instruktion og vejledning

Af kommissoriets punkt 5 fremgår, at der skal foretages en vurdering af, hvorvidt der er gennemført den fornødne skattefaglige instruktion og vejledning. Herudover foretages en vurdering af erfaringer med/muligheder for, via elektronisk faglige netværk at udveksle erfaringer/agere faglig sparring samt medvirke til at sikre ajourført skattefaglig viden.

Instruktion og vejledning tager form af dels skriftligt materiale, dels kurser og seminarer. Det er primært styrelsen, der varetager instruktionen og vejledningen af de skatteansættende myndigheder.

Der eksisterer ikke en klar definatorisk adskillelse mellem den instruktion og vejledning, som henholdsvis styrelsen og regionerne gennemfører. Deloitte Consulting har derfor valgt, at foretage en samlet afrapportering, for instruktion og vejledning.

7.1. Kvalitativ vurdering af instruktion og vejledning

Vurderingen af indholdet i og kvaliteten af den skattefaglige instruktion og vejledning er gennemført af skattefaglige eksperter fra Deloitte & Touche. Vurderingen er opdelt i to områder, dels ligningsvejledningen som ramme for selskabsligningen, dels andre instruktioner og vejledninger.

Ligningsvejledningen som ramme for selskabsligningen

Told- og Skattestyrelsen udgiver hvert år en ligningsvejledning til skattemyndighederne. Ligningsvejledningen er udtryk for gældende praksis og er som udgangspunkt bindende for de lignende myndigheder, medmindre vejledningen ikke er i overensstemmelse med højere rangerende retskilder.

At ligningsvejledningen er central understøttes af resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen. Adspurgt om en række kilders væsentlighed for den daglige opgaveløsning vurderer enhederne ligningsvejledningen, lovsamlinger og Tidsskrift for Skatter og Afgifter som væsentligst. Således vurderer samtlige enheder, at disse tre kilder i nogen eller i høj grad er væsentlige for den daglige opgaveløsning.

Der er på et overordnet niveau gennemført en vurdering af, om ligningsvejledningen for 2000 er tilstrækkelig entydig, klar og dækkende til brug som ramme for selskabsligningen.

Det er vores vurdering, at ligningsvejledningen overordnet set indeholder den struktur, der er relevant som ramme for selskabsligningen. Der er imidlertid en række forhold, som medfører, at beskrivelsen i ligningsvejledningen, ikke er tilstrækkelig entydig, klar og dækkende.

Det er helt afgørende for brugerne (skattemyndighederne), at ligningsvejledningen giver udtryk for Told- & Skattestyrelsens opfattelse af gældende praksis på det tidspunkt, hvor vejledningen udsendes. Det er derfor nødvendigt, at gældende praksis, der er kommet til udtryk ved højere rangerende retskilder, indarbejdes entydigt, klart og dækkende. Brugeren må derfor kunne forudsætte, at ligningsvejledningens beskrivelse af praksis kan lægges til grund ved ligningen, medmindre der, siden ligningsvejledningen er udsendt, er sket ændringer af den beskrevne praksis.

Udviklingen i praksis siden foregående version er i meget vidt omfang refereret (trekantsmarkeret). Referencen sker imidlertid ofte uden, at der samtidig tages stilling til en ændring af den praksis, der i øvrigt er beskrevet. Herved forsvinder helheden i den samlede beskrivelse i ligningsvejledningen, og kun den meget professionelle bruger kan forventes at være opmærksom herpå.

Lovcirkulærer, samt fra og med 2000 SD-cirkulærer og TSS-cirkulærer, er indarbejdet i ligningsvejledningen. Indarbejdelsen i ligningsvejledningen sker spredt og ofte uden, at indarbejdelsen kan følges til det underliggende cirkulære. Brugeren har derfor meget vanskeligt ved at genfinde de relevante cirkulærettekster i ligningsvejledningen. Endvidere kan der ske en sammenblanding af lovcirkulærer og gældende praksis. Uden særskilt markering i ligningsvejledningen vil det være vanskeligt at afgøre, om en ændring i beskrivelsen skyldes praksisændringer, eller der er tale om en indarbejdelse af tidligere lovcirkulærettekster.

Desuden er stikordsregistret ikke hensigtsmæssigt som opslagsværktøj, idet stikordsregistret bl.a. er udarbejdet for hvert enkelt bind og ikke som et samlet stikordsregister for alle bind. Desuden er stikordsregistrets emneinddeling ikke systematisk og i nogle tilfælde heller ikke fuldstændigt. Herved reduceres anvendelsesmulighederne af ligningsvejledningen som et hjælpeværktøj i ligningen.

Omfanget af de samlede ligningsvejledninger for 2000 udgør ca. 2800 sider mod et omfang på ca. 1800 sider i 1991, dvs. en stigning på 56%. Udviklingen i ligningsvejledningens omfang står på ingen måde mål med den praksisændring, der er sket over den samme periode. Den væsentlige stigning i omfanget er mere udtryk for, at ligningsvejledningens beskrivelse af gældende praksis ikke undergår den nødvendige faglige kvalitets sikring, hvormed helheden i beskrivelsen af praksis kan forsvinde. Denne problematik fremhæves også i den opfølgingsundersøgelse blandt professionelle rådgivere, der blev gennemført af Advice Analyse A/S for Told- og Skattestyrelsen i marts 2001.

Andre instruktioner og vejledninger

Der er på et overordnet niveau gennemført en vurdering af indholdet i og kvaliteten af andre instruktioner og vejledninger.

Udover den række emner, der er berørt på seminarer, og som i varierende grad er suppleret af materiale, er der til brug for vurderingen modtaget inspirationsmateriale på 4 temaer:

- Sambeskatning.
- Overdragelse af fast ejendom, herunder fastlæggelse af afskrivningsgrundlag på bygninger.
- Virksomhedsoverdragelser/omdannelser.
- Hovedaktionærer (hovedaktionærselskaber).

Gennemgangen viser sammenfattende, at det udarbejdede inspirationsmateriale har det nødvendige indhold og den nødvendige kvalitet.

Da materialet imidlertid "kun" er udarbejdet indenfor 4 temaer kan det ikke siges at være fuldt ud dækkende for alle de områder, hvor de afholdte seminarer har vist et behov for instruktion, vejledning og redskaber til brug i visiterings- og udsøgningsprocessen.

Det er oplyst, at der arbejdes på inspirationsmateriale om andre temaer i de nedsatte arbejdsgrupper.

Herudover savnes der i materialet fokus på, hvordan den skatteansættende myndighed bliver i stand til at udsøge de selvangivelser, hvor temaerne formentlig er aktuelle.

Det anbefales derfor, at inspirationsmaterialet også dækker det konkrete behov for redskaber i visiteringen og udsøgningen hos de skatteansættende myndigheder. Herved er der størst mulig sikkerhed for, at de selvangivelser, der indeholder væsentlige fejl bliver udsøgt.

7.2. Enhedernes syn på instruktion og vejledning

Resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen viser, som illustreret i figur 7.1, at der blandt alle myndighedstyper, generelt er enighed om, at der i nogen eller i høj grad er behov for instruktion og vejledning. Dog finder ingen regioner, at dette i høj grad er tilfældet.

FIGUR 7.1: ENHEDERNES VURDERING AF BEHOV FOR INSTRUKTION OG VEJLEDNING

Pct.	Kommuner	Fælles-skaber	Regioner
I høj grad	19	26	-
I nogen grad	41	35	66

Note: Tabellen viser resultaterne på udvalgte svarkategorier

Adspurgt om Told- og Skattestyrelsens ekspertise i forbindelse med instruktion og vejledning svarer over 70 pct. (jf. figur 7.2) af enhederne, at de finder Told- og Skattestyrelsen kvalificeret.

FIGUR 7.2: ENHEDERNES VURDERING AF TOLD- OG SKATTESTYRELSENS EKSPERTISE I FORBINDELSE MED INSTRUKTION OG VEJLEDNING

Pct.	Kommuner	Fællesskaber	Regioner
Meget kvalificeret	3	5	-
Kvalificeret	74	90	91
Mindre kvalificeret	24	6	10

Note: Der er ikke afgivet svar på de øvrige svarkategorier.

Kommunerne adskiller sig fra regioner og fællesskaber, ved at ¼ af disse finder styrelsen mindre kvalificeret.

Ser man på kommuner og fællesskabers vurdering af regionernes ekspertise i forbindelse med instruktion og vejledning, er enhederne mindre positive end i deres vurdering af styrelsens kompetence. 43 pct. af kommunerne og 61 pct. af fællesskaberne finder regionerne kvalificerede i forbindelse med instruktion og vejledning. Samtidig finder ingen kommuner eller fællesskaber regionerne meget kvalificerede.

Adspurgt om, i hvilken grad den gennemførte instruktion- og vejledning er dækkende for behovet, finder kun et fåtal af enhederne, som det fremgår af figur 7.3, at dette i høj grad er tilfældet.

FIGUR 7.3: ENHEDERNES VURDERING AF I HVILKEN GRAD DEN GENNEMFØRTE INSTRUKTION OG VEJLEDNING ER DÆKKENDE FOR BEHOVET

Pct.	Kommuner	Fællesskaber	Regioner
I høj grad	18	5	-
I nogen grad	45	47	84
I mindre grad	28	47	14
Slet ikke	10	-	-

Det fremgår desuden af tabellen, at kommunerne tegner sig for den største andel svar afgivet på såvel kategorien ”i høj grad” som kategorien ”slet ikke”. Desuden kan regionerne konstateres i højere grad, end kommuner og fællesskaber, at vurdere instruktionen og vejledningen som dækkende.

Opdeler man enhederne efter størrelse, er der en klar tendens til, at de største af enhederne i mindre grad end de mindste af enhederne finder den gennemførte instruktion og vejledning dækkende for behovet (jf. figur 7.4).

FIGUR 7.4: ENHEDERNES VURDERING AF I HVILKEN GRAD INSTRUKTION OG VEJLEDNING ER DÆKKENDE FOR BEHOVET

Enhedsstørrelse	Største 50 pct. af enhederne	Mindste 50 pct. af enhederne
I nogen grad eller høj grad	44	78
I mindre grad eller slet ikke	56	22

Mens 44 pct. af den største halvdel af enhederne finder, at dette er tilfældet i nogen eller i høj grad, gælder dette 78 pct. af den halvdel af enhederne.

Samtlige interviewede enheder pointerer, at der er behov for instruktion og vejledning, særligt i forhold til ny lovgivning og fortolkningsspørgsmål. Men hvad angår kvaliteten af den gennemførte instruktion og vejledning, er der varierende opfattelser enhederne imellem. Der fremføres såvel det synspunkt, at instruktionen og vejledningen er fuldt ud tilfredsstillende, som det synspunkt, at instruktionen og vejledningen er mangelfuld, og at underviserne er formidlingsmæssigt svage. Der peges desuden på, at indholdet i kurserne ikke i tilstrækkeligt omfang er målrettet de behov, de forskellige typer af enheder har.

Såvel regioner som kommuner benytter i vidt omfang kurser udbudt af Skatterevisorforeningen. Flere af de interviewede enheder peger på, at uden disse kurser ville deres behov ikke kunne imødekommes.

Det kan desuden fremhæves, at regionernes rolle i forhold til instruktion og vejledning til kommuner og fællesskaber er meget begrænset, og at kommunerne generelt set er skeptisk indstillede over for den instruktion og vejledning, de modtager fra regionerne.

7.3. Vurdering af erfaringer med og muligheder for erfaringsudveksling via elektronisk faglige netværk

EFN og den nuværende anvendelse heraf

Den nuværende struktur for de elektronisk faglige netværk er etableret i foråret 2000. Der findes i alt 12 elektroniske faglige netværk inden for selskabs- og aktionærbeskatningsområdet:

- Aktieindkomst, aktiebeskatningsloven
- Fonds- og foreningsbeskatning
- Fusionskatteloven
- Hovedaktionærbeskatning
- Kursgevinster, Kursgevinstloven

- Omgørelser af hovedaktionærer
- Selskabers indkomstopgørelse
- Selskabsligningen
- Selskabsskatteregistreringssystemet (SSR), Aconto skatteregistreringssystemet (AC) og Fondsbeskatningssystemet (FBS)
- Skattefri aktieombytning
- Skattefri virksomhedsomdannelse
- Transfer Pricing

EFN er ikke tænkt som en formel kilde, men som et fagligt dialogværktøj, der skal fungere som supplement til og understøttelse af de eksisterende fysiske faglige netværk. EFN skal ses i sammenhæng med elektronisk bibliotek, der er en del af Told-Skats intranet. Elektronisk bibliotek indeholder alle relevante retningslinier, vejledninger, cirkulærer mv. på området. Alle afdelinger og regioner har endvidere egne hjemmesider på intranettet, der således i vid udstrækning er Told- og Skattestyrelsens informationsmæssige rygrad.

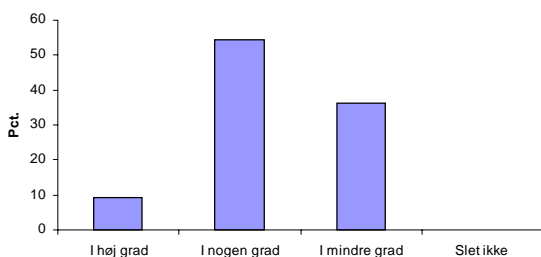
EFN kan anvendes til konkret problemløsning, erfaringsudveksling og informationsformidling. Eksempelvis kan den enkelte bruger, der står overfor en konkret faglig problematik, via netværket stille spørgsmål til samtlige kolleger landet over. Der er således mulighed for at læse og sende indlæg og indgå i diskussioner om konkrete problemstillinger og erfaringer. Der er i tilknytning hertil mulighed for at abonnere på nyheder fra relevante elektroniske konferencer.

Resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen viser, som det fremgår af figur 7.5, at der er en betydelig spredning i regionernes anvendelsesgrad af de elektronisk faglige netværk.

FIGUR 7.5: ANDELEN AF MEDARBEJDERE I REGIONERNE, DER ANVENDER EFN I DEN DAGLIGE OPGAVELØSNING

Pct.	Under 25 pct.	25-50 pct.	50-75 pct.	over 75 pct.
Procentandel regioner	41	9	23	27

Figur 7.6: Vurdering af EFNs anvendelighed i den daglige opgaveløsning



Ser man på regionernes vurdering af, i hvilken grad EFN er anvendelige i den daglige opgaveløsning finder kun 9 pct., at EFN i høj grad er anvendelige, mens 55 pct. finder, at dette er tilfældet i nogen grad (jf. figur 7.6). Over 1/3 af regionerne finder, at EFN kun i mindre grad er anvendelige i den daglige opgaveløsning. Dog finder ingen, at netværkene "slet" ikke er anvendelige.

I de gennemførte interview gives der udtryk for, at problemløsningen typisk foregår på den måde, at man i første omgang selv forsøger at afklare

et evt. problem, i anden omgang konsulterer kolleger eller ledere og først efterfølgende vil anvende EFN.

Anvendelsesgraden bekræftes af en optælling af antallet af indlæg i de forskellige netværk. Der er netværk, der er oprettet, men stort set ikke brugt, mens andre netværk anvendes flittigt. Der gives udtryk for, at disse forskelle blandt andet skyldes, at der er områder, der er mere velegnede til denne kommunikationsform end andre. Der er områder, hvor problemstillingerne er så komplekse, at der stilles krav om egentlig udredninger eller afklaringer, før der foreligger et brugbart svar på et spørgsmål. Dette vanskeliggør anvendelsen af EFN som medie.

Der er ikke kun forskelle i graden af anvendelse, men også forskelle i den måde netværkene anvendes på. Således er der EFN, hvor der finder egentlig diskussion og erfaringsudveksling sted mellem deltagerne, mens andre EFN i højere grad anvendes til informationsformidling og udmeldinger fra de relevante fagafdelinger.

På baggrund af interviewene kan det konstateres, at de forskellige netværk i høj grad er personafhængige. EFN fungerer godt på områder, hvor de understøtter et allerede velfungerende fysisk netværk, og på områder, hvor en eller flere nøglepersoner er meget aktive.

De interviewede regioner er af den opfattelse, at etableringen af EFN er hensigtsmæssig i forhold til den løbende faglige dialog og problemløsning. Der gives dog samtidig udtryk for, at udbredelsen er en langstrakt proces, som stiller krav om holdningsændringer hos medarbejderne.

Det er frivilligt for medarbejderne at anvende EFN. EFN kan således ikke alene sikre en ajourført skattefaglig viden. Samtidig er EFN fortrinsvist tænkt som diskussionsfora, mens Elektronisk Bibliotek er det medie, der giver adgang til det materiale, der er behov for i opgaveløsningen.

Der udtrykkes generelt i de gennemførte interview tilfredshed med de tekniske muligheder i de elektroniske faglige netværk.

Fremtidige muligheder for anvendelsen af Elektronisk Faglige Netværk

Kommunerne og fællesskaberne får via extranet ultimo maj 2001 adgang til de relevante elektroniske faglige netværk samt relevante dele af styrelsens intranet. De interviewede kommuner og fællesskaber har store (positive) forventninger til deres deltagelse i netværkene.

De interviewede enheder forventer, at netværkene, når kommunerne også får adgang til disse, vil kunne anvendes i højere grad end tilfældet er i dag. Erfaringerne fra ibrugtagningen af EFN i Told- og Skattestyrelsens organisation viser dog, at udbredelsen af EFN til også at omfatte kommuner og fællesskaber vil stille krav om et omfattende implementeringsforløb.

Det må konstateres, at implementeringen af de EFN står over den samme udfordring, som gælder flertallet af sådanne redskaber. Udfordringen består i, at volumen, det vil sige antal brugere, er afgørende for netværkenes

succes, samtidig med at det er vanskeligt at få potentielle brugere til at benytte netværkene, førend netværkene er blevet en succes. Der vil således være tale om en langstrakt proces, hvor fordelene i form af samarbejde og vidensdeling først viser sig på længere sigt.

7.4. Sammenfatning og vurdering

Det er vurderingen, at ligningsvejledningen overordnet set indeholder den struktur, der er relevant som ramme for selskabsligningen. Der er imidlertid en række forhold, som medfører, at beskrivelsen i ligningsvejledningen, ikke er tilstrækkelig entydig, klar og dækkende, herunder:

- Referencer sker ofte uden stillingtagen til de praksisændringer, der i øvrigt er beskrevet i vejledningen
- Indarbejdelsen af cirkulærer sker meget spredt i vejledningen
- Der sker en sammenblanding af forskellige retskilder
- Stikordsregistret er ikke hensigtsmæssigt udformet
- Udviklingen i vejledningens omfang overstiger, hvad der er rimeligt i forhold til den pågældende praksisændring

Hvad angår øvrige instruktioner og vejledninger er vurderingen, at materialet har det fornødne indhold og den fornødne kvalitet. Materialet er imidlertid ikke fuldt dækkende for alle de områder, hvor der har vist sig et behov for instruktion og vejledning. Inspirationsmaterialet kan desuden med fordel også dække de konkrete behov for redskaber i visiteringen og udsøgningen hos de skatteansættende myndigheder.

Det kan endvidere konstateres, at enhederne er af den opfattelse, at de har behov for instruktion og vejledning, mens kun et fåtal finder, at den gennemførte instruktion og vejledning i høj grad er dækkende for behovet. Det kan desuden konstateres, at enhederne finder styrelsen kvalificeret i forhold til den gennemførte instruktion og vejledning, men at kommuner og fællesskaber finder regionerne noget mindre kvalificerede end styrelsen.

Det er desuden vurderingen, at EFN er velegnet til at understøtte kommunikation i en decentral organisation. Det er dog samtidig vurderingen, at EFN i sin nuværende anvendelse, kun i begrænset omfang kan forventes at afhjælpe de problemer, der kan være med at opretholde tilstrækkeligt stærke faglige miljøer i mindre enheder.

Appendiks A

Statistiske Modeller

På baggrund af det foreliggende materiale er fire modeller blevet undersøgt:

1. Model:

Ligningseffektivitet forklaret gennem myndighedens mandtal, momsgrundlag, størrelse og type (kommune, fællesskab, region)

Ligningseffekt_i = f(Mandtal_i, Momsgrundlag_i, Myndighedsstørrelse_i, Type_i) + e_i, hvor e_i ~ N(0,1)

2. Model:

Bruttoændringsbeløbet forklaret gennem myndighedens momsgrundlag per mandtal, størrelse og type (kommune, fællesskab, region)

Bruttoændringsbeløb_i = f(Momsgrundlag/Mandtal_i, Myndighedsstørrelse_i, Type_i) + e_i, hvor e_i ~ N(0,1)

3. Model:

Kontrolleret omsætning forklaret gennem myndighedens mandtal, momsgrundlag, størrelse og type (kommune, fællesskab, region)

Kontrolleret Omsætning_i = f(Mandtal_i, Momsgrundlag_i, Myndighedsstørrelse_i, Type_i) + e_i, hvor e_i ~ N(0,1)

4. Model:

Kontrolleret omsætning per årsværk forklaret gennem myndighedens momsgrundlag per mandtal, størrelse og type (kommune, fællesskab, region)

Kontrolleret Omsætning / Årsværk_i = f(Momsgrundlag/Mandtal_i, Myndighedsstørrelse_i, Type_i) + e_i, hvor e_i ~ N(0,1) / X²(d) (d = # frihedsgrader i modellen)

Alle modellerne er konstrueret som kovariansanalyser (kombinerede faktor- og regressionsanalyser). Indgående faktorer er: Myndighedens Type, som indgår med tre niveauer: Kommune, Fællesskab og Region. *Af software tekniske årsager (SPSS v.10.0) er faktorer konstrueret ved brug af to dummy variable (1/0) med Kommune som grundlag.* Indgående variable er: Mandtal, momsgrundlag, myndighedsstørrelse, momsgrundlag/mandtal og årsværk. Alle indgår som 1. ordens lineære regressorer.

Følgende konklusioner fremkom på baggrund af test af modellerne:

Ad 1. Model:

Modellen er blevet forkastet. Dette skyldes primært for dårlig forklarings- evne (R² = 20,7) af den fulde model (inklusive 4. ordens effekter), svaren-

de til at under 21% af datamaterialet kunne forklares af modellen, samt at modellens normalitetskrav var langt fra opfyldt. Vi har på denne baggrund konkluderet, at **det ikke er muligt på fornuftig vis at forklare forskelle i ligningseffektivitet hos de enkelte myndigheder på en fornuftig og tilfredsstillende måde ud fra myndighedens mandtal, momsgrundlag, størrelse og type.**

Yderligere blev som alternativ model testet Bruttoændringsbeløb per Årsværk, forklaret ud fra Momsgrundlag per Mandtal, Årsværk og Type. **Denne variation af model 1 blev også forkastet, da den ikke opfyldte krav til normalfordeling samt udviste en forklaringssevne på 8,6% (13,4% under hypotese om X^2 -fordeling)**

Ad 2. Model:

Modellen udviste ved fuld tilstedeværelse af overliggende effekter en forklaringsgrad på 88,4% og opfyldte krav om normalitet i plots. Modellen blev derfor accepteret. Efterfølgende kunne modellen reduceres til følgende:

$$\text{Bruttoændringsbeløb}_i = \alpha + \beta_1 * \text{Momsgrundlag/Mandtal}_i + \beta_2 * \text{Årsværk}_i + \gamma_1 * \text{M/M} * \text{Årsværk}_i$$

Hvor,

$$\alpha = -1,15E+08, \beta_1 = 4,045 + \beta_2 = 23211085, \gamma_1 = -0,587$$

(det bør bemærkes at M/M*Region blev fjernet på grundlag af en signifikansgrad på 0.045 i den successive testning)

Forklaringsgraden ved den optimale model blev fra den fulde model reduceret til 87,4%.

Det ses, at både faktoren forbundet med fællesskab og region kan testes væk, hvilket betyder, at **der ikke er signifikant forskel på bruttoændringsbeløbet i kommuner, fællesskaber og regioner, når der tages højde for de andre indgående faktorer.** Det ses yderligere at β er positiv for både Momsgrundlag per Mandtal og Årsværk, samt negativ for 2. ordens effekten. Yderligere registreres det, at 2. ordens effekten ikke er tilstrækkelig negativ til at influere på fortegn for hovedeffekterne. På baggrund af dette kan det konkluderes at, **både momsgrundlag per mandtal og årsværk har en positiv indvirkning på bruttoændringsbeløbet (større myndigheder og myndigheder, som kontrollere større virksomheder har et højere bruttoændringsbeløb).** Denne effekt er dog gensidigt udelukkende, idet effekten af kontrol af større virksomheder falder med størrelsen af myndigheden, og omvendt.

Ad 3. Model:

Ved konstruktion af den fulde model (inklusive 4. ordens effekter) fås en forklaringsgrad på 99,2% ($R^2 = 99,2$). Normalitetskravene synes også at være opfyldt. Modellen må derfor umiddelbart antages at kunne anvendes til beskrivelse af myndighedernes kontrollerede omsætning. Hvis højere ordens effekter fjernes falder forklaringsgraden til hhv. 99,2% (inklusive 3.

ordens effekter), 98,7% (inklusive 2. ordens effekter) og 90,6% (inklusive 1. ordens effekter). Ved successiv testning kan modellen reduceres til:

$$\begin{aligned} \text{Kontrolleret Omsætning}_i = & \alpha + \beta_1 * \text{Momsgrundlag}_i + \\ & \beta_2 * \text{Myndighedsstørrelse}_i + \beta_3 * \text{Mandtal}_i + f_1 * \text{Fællesskab}_i + f_2 * \text{Region}_i + \\ & \gamma_1 * \text{Moms} * \text{Mynd}_i + \gamma_2 * \text{Moms} * \text{Mandtal}_i + \gamma_3 * \text{Moms} * \text{Fælles}_i + \\ & \gamma_4 * \text{Moms} * \text{Region}_i + \gamma_5 * \text{Mynd} * \text{Mandtal}_i + \gamma_6 * \text{Mynd} * \text{Fælles}_i + \\ & \gamma_7 * \text{Mynd} * \text{Region}_i + \gamma_8 * \text{Mandtal} * \text{Fælles}_i + \gamma_9 * \text{Mandtal} * \text{Region}_i + \\ & \eta * \text{Moms} * \text{Mynd} * \text{Mandtal}_i \end{aligned}$$

Hvor:

$$\begin{aligned} \alpha = & -2,46E+09, \beta_1 = 0,585, \beta_2 = 5,90E+08, \beta_3 = 578477,98, f_1 = 1,44E+09, \\ f_2 = & 1,30E+09, \gamma_1 = -1,076E-03, \gamma_2 = -1,453E-04, \gamma_3 = 0,118, \gamma_4 = 0,648, \gamma_5 = - \\ & 109528,8, \gamma_6 = -2,78E+08, \gamma_7 = -3,75E+08, \gamma_8 = -1195195, \gamma_9 = -4014172, \eta \\ = & 2,891E-06 \end{aligned}$$

Den reducerede model har en forklaringsgrad på 99,1%. På grund af signifikante 2. og 3. ordens effekter er det ikke muligt at reducere modellen yderligere.

Hvis vi ønsker at udtale os om direkte effekter af Momsgrundlaget, Myndighedsstørrelsen, Mandtallet og Typen (1. ordens effekterne) er det derfor nødvendigt at antage, at modellen ikke indeholder overliggende effekter (2. og 3. ordens effekter). Herved fås en forklaringsgrad på 90,6%, og det ses, at både faktoren for fællesskab og region er insignifikant. Under ovenstående forudsætninger betyder dette, at **når den kontrollerede omsætning i forvejen er forklaret af myndighedsstørrelsen, mandtallet og momsgrundlaget, giver det ingen forskel for den kontrollerede omsætning, om myndigheden er en kommune, et fællesskab eller en region.** Det ses også, at momsgrundlaget er insignifikant (også når fællesskabs- og regionsfaktorerne er fjernet). Det betyder, under ovenstående forudsætninger, at **den kontrollerede omsætning kan forklares alene på baggrund af myndighedsstørrelsen og mandtallet** (inddragelse af momsgrundlaget giver ingen signifikant ny information om den kontrollerede omsætning).

Ved undersøgelse af koefficienterne ses det, at myndighedsstørrelsen har en positiv indflydelse. Det betyder, at **større myndigheder har en større kontrolleret omsætning.** Det ses også, at mandtal har en negativ effekt. Dette medfører, at **myndigheder med større mandtal generelt har en mindre kontrolleret omsætning.** For begge resultater gælder det, at ovenstående forudsætninger vedrørende den reducerede model (uden 2.- og 3. ordens effekter) skal antages.

Arbejdet med modelreduktion giver anledning til at undersøge de forklarende variable lidt nærmere. Dette skyldes, at det ses, at forklaringsgraden falder meget lidt, når forklarende variable fjernes. Observationen giver mistanke om stor korrelation mellem de forklarende variable. Dette betyder i praksis, at de alle kan forklare en stor del af variationen i den kontrollerede omsætning alene, og samtidigt betyder det, at inddragelse af

ekstra variable vil få insignifikant indflydelse på forklaringsgraden, da dens forklaringssevne for hoveddelens vedkommende allerede er opfanget af den/de forklarende variable, som indgår i modellen.

Ved kontrol af korrelationerne mellem de tre lineære variable fås følgende resultater:

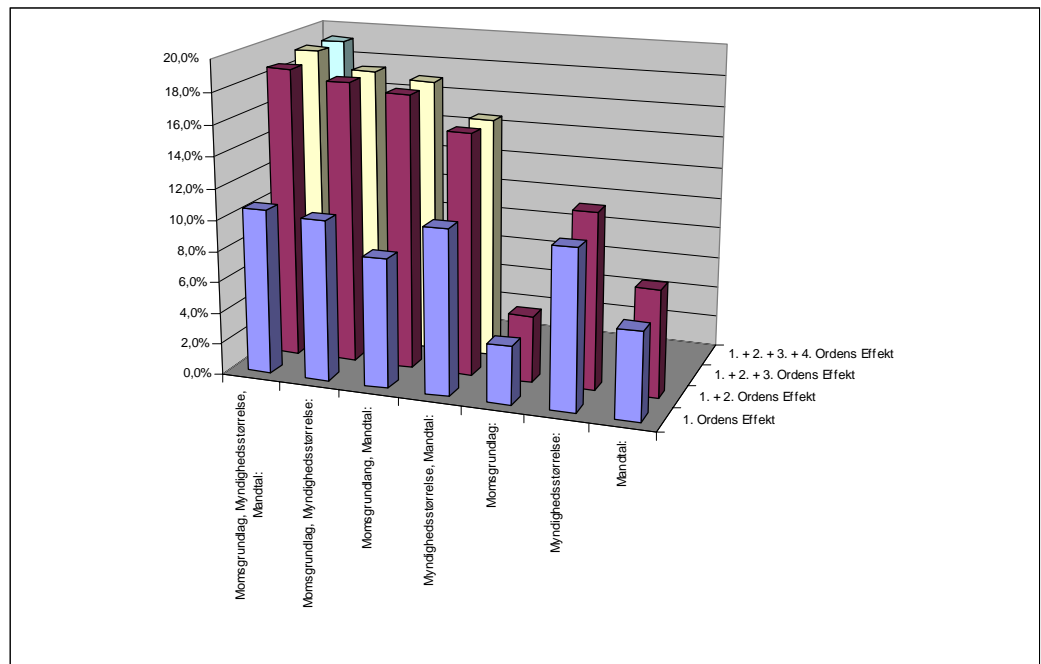
$$\text{Corr}(\text{Myndighedsstørrelse, Mandtal}) = -0,917$$

$$\text{Corr}(\text{Myndighedsstørrelse, Momsgrundlag}) = -0,697$$

$$\text{Corr}(\text{Mandtal, Momsgrundlag}) = 0,376$$

Nedenfor er gengivet et oversigtsdiagram over, hvorledes forklaringsgraden (R^2) falder når 1 eller 2 af de tre lineære variable udelades af modellen. Måleintervallet starter ved 80% (svarende til 0% på z-aksen), og slutter ved 100% (svarende til 20% på z-aksen), for bedre at synliggøre forskellene i forklaringsgraden.

Goodness of Fit – diagram:



Begge resultater viser, at de tre forklarende lineære variable har en indbyrdes betydelig korrelation, og de kan langt hen ad vejen forklare den kontrollerede omsætning alene, uden anvendelse af de andre to variable.

Ad 4. Model:

Model er blevet konstrueret med 2 forskellige antagelser om den forklarende variabel (Kontrolleret Omsætning/Årsværk). Første version antager, at Kontrolleret Omsætning/Årsværk er normal fordelt. Normalitets plots viste dog, at denne hypotese langt fra var ideel, og at normalitet kun kunne antages i yderste nødstilfælde. Anden version antager, at Omsætning og Årsværk hver for sig er normal fordelte. Normalitets plots viste, at denne hypotese var noget lettere at påstå opfyldt. Den fulde models for-

klaringsgrad steg til 49% fra den første models 47,7%. Ved at undersøge kontrolleret omsætning og årsværk for sig, fås for kontrolleret omsætning samme gode normalfordelingshyppotesemæssige resultater som i model 2. De hypotesemæssige problemer viste sig derved at ligge i variabelen Årsværk, som næppe kan godtages som værende normalfordelt. Dette skyldes en uforklarlig høj andel af myndighedernes årsværk ligger for tæt på gennemsnittet.

Hvis vi antager, at modellen er normalfordelt, kan begge modeller fra den fulde model (inklusive 3. ordens effekter) successivt reduceres til:

$$\text{Kontrolleret Omsætning} / \text{Årsværk}_i = \alpha + \beta_1 * \text{Momsgrundlag/Mandtal}_i + \beta_2 * \text{Årsværk}_i + f_1 * \text{Region}_i + \gamma_1 * \text{Momsgrundlag/Mandtal} * \text{Region}_i$$

Hvor:

For første model:

$$\alpha = 2,31E+08, \beta_1 = 31,094, \beta_2 = 15678950, f_1 = -4,38E+08, \gamma_1 = 47,627 \text{ med } R^2 = 46,0$$

Og for anden model:

$$\alpha = 18386,967, \beta_1 = 5,171E-04, \beta_2 = 221,956, f_1 = -9403,075, \gamma_1 = 8,810E-04 \text{ med } R^2 = 47,3$$

En fortegnanalyse viser at:

	Momsgrundlag/ Mandtal	Årsværk	Region	Momsgrundlag/ Mandtal*Region
Model 4A	+	+	-	+
Model 4B	+	+	-	+

Begge modeller konkluderer altså at:

Årsværk har en positiv signifikant indvirkning på kontrolleret omsætning per årsværk. Dette kan betyde at den kontrollerede omsætning bliver relativt større (i forhold til antal årsværk), når myndighedens størrelse øges. Dette kan skyldes muligheden for udvikling af faglige miljøer og stordriftsfordele ved større myndigheder, samt evt. at de større myndigheder har relativt større selskaber, der skal lyses.

Det ses også, at faktoren forbundet med Region er negativ. Det betyder at **kontrolleret omsætning per årsværk generelt er signifikant mindre i regioner end i kommuner og fællesskaber.** Man skal dog her være opmærksom på, at 2. ordens effekten Momsgrundlag/Mandtal*Region også spiller ind på dette resultat. Her trækker dens effekt i positiv retning, hvilket betyder, at **regionernes generelle negative effekt på kontrolleret omsætning per årsværk er større på mindre myndigheder (regioner) end for store.**

Endeligt ses det, at momsgrundlag per mandtal har en signifikant positiv effekt på kontrolleret omsætning per årsværk. Dette resultat kan tolkes som, **jo større virksomheder myndigheden kontrollerer des højere bliver dens kontrollerede omsætning per årsværk.** Resultatet forstær-

kes yderligere af 2. ordens effekten (Momsgrundlag/Mandtal*Region), som viser, at **effekten af Momsgrundlag/Mandtal på den kontrollerede omsætning per årsværk er endnu stærkere (2. ordens effekten er positiv) for regioner end for de resterende myndigheder**. Det betyder, at størrelsen af myndigheden er endnu vigtigere for den kontrollerede omsætning per årsværk, når det drejer sig om regioner.

Det bør bemærkes, at alle fire modeller bygger på tal for selskabslignings resultater for 1999 og 2000. Det har derfor ikke været muligt at udtale sig direkte om indvirkningen af strukturændringen i 1998.

Alle indgående variable er beregnet ud fra det foreliggende talmateriale. Der er ikke taget højde for årlige udsving, hvilket med volatile data kan forklare en del af residual variansen.

Ved udregning af ligningseffektivitet blev der anvendt momsgrundlag svarende til året før den kontrollerede omsætning. Det samme er tilfældet for variabelen momsgrundlag per mandtal.

I alt indgår 186 observationer i modellen, hvilket giver et tilstrækkeligt statistisk grundlag til at uddrage og anvende modellens konklusioner.