



En skatteforvaltning i fremdrift

Skatteforvaltningen 2025.
Fornyset oplæg til politisk samling.

Forord

Da jeg i 2015 blev skatteminister, var udfordringerne mange. Tilliden til skatteforvaltningen var i bund, og der var akutte problemer på flere store driftsområder. Det var en skatteforvaltning, der igennem mere end et årti havde været udsat for store effektiviseringskrav, og hvor der havde været for lidt politisk fokus på at sikre, at kernedriften rent faktisk fungerede.

Siden dengang har regeringen og jeg derfor arbejdet hårdt på at bygge rammerne for en ny skatteforvaltning. Arbejdet startede, da vi i september 2015 præsenterede planen 'SKAT ud af krisen – et oplæg til politisk samling'. Herefter fulgte investeringsplanen 'Et nyt skattevæsen' i 2016 og organiseringsplanen 'Fra én til syv styrelser' i 2017.

Folketinget har bakket op om arbejdet. I alt er der indgået 10 aftaler i min tid som skatteminister, som på forskellig vis understøtter arbejdet med at bygge en ny skatteforvaltning. Det betyder, at skatteforvaltningen i dag står et langt bedre sted end i 2015.

Det går således fremad. Det har imidlertid hele tiden været forudsætningen, at planerne strakte sig frem mod 2021, og at det ville tage tid at opnå resultater. Derfor er jeg ærgerlig over, at der i offentligheden fortsat er stor fokus på de mange dårlige sager og omvendt meget lidt fokus på de mange gode resultater, der er nået.

For nylig udkom bogen *Overmod og Afmagt*, som jeg læste med stor interesse. Bogen har gjort mig endnu mere bevidst om, at vi skal undgå fortidens fejl med for hurtigt indfasede it-systemer og en tro på, at man tidligt kan høste frugterne, før de er modne.

En af de store opgaver i de kommende år bliver at udvikle velfungerende it-systemer. Men indtil de systemer fungerer, vil det være en stor fejl at tro, at man kan høste effektiviseringsgevinster. Samtidig skal vi erkende, at ikke alt kan løses af it-systemer. Der bliver brug for mange medarbejdere i skatteforvaltningen i de kommende år. Også flere, end der i mange år har været.

Uanset hvem der har regeringsmagten i fremtiden, vil opgaven være den samme: Vi skal fortsætte den genopretningskurs, som skatteforvaltningen nu er inde på. Det skal fortsat ske gennem brede politiske aftaler. Derfor er min politiske bøn til alle Folketingets partier, at vi fortsat prioriterer at samarbejde om udfordringerne, og ikke unødigt tager skatteforvaltningen som gidsel i partistrategiske spil. Hverken før, under eller efter et folketingsvalg.

Med denne publikation – 'En skatteforvaltning i fremdrift' – præsenterer jeg en række konkrete resultater for skatteforvaltningens sidste fire års arbejde samt en vej til at fortsætte den genopretning af skatteforvaltningen, der allerede er i fuld gang.

Vi er kun gået de første skridt af mange. Men vi er slået ind på den rette vej.

Med venlig hilsen
Karsten Lauritzen
Skatteminister



Indhold

1. En skatteforvaltning på vej frem.....	4
1.1 En skatteforvaltning under organisatorisk opbygning.....	5
2. Resultater 2015-19.....	6
2.1 Udbytteskat	8
2.2 Inddrivelse af gæld til det offentlige.....	9
2.3. Offentlige ejendomsvurderinger.....	10
2.4. Regnskab over statens indtægter – § 38.....	11
3. Langsigtede investeringer.....	12
3.1 Historiske investeringer fra 'SKAT ud af krisen' og frem.....	12
3.2 Behov for stabile og robuste rammer.....	13
3.3 Politisk samling om skatteforvaltningen.....	14

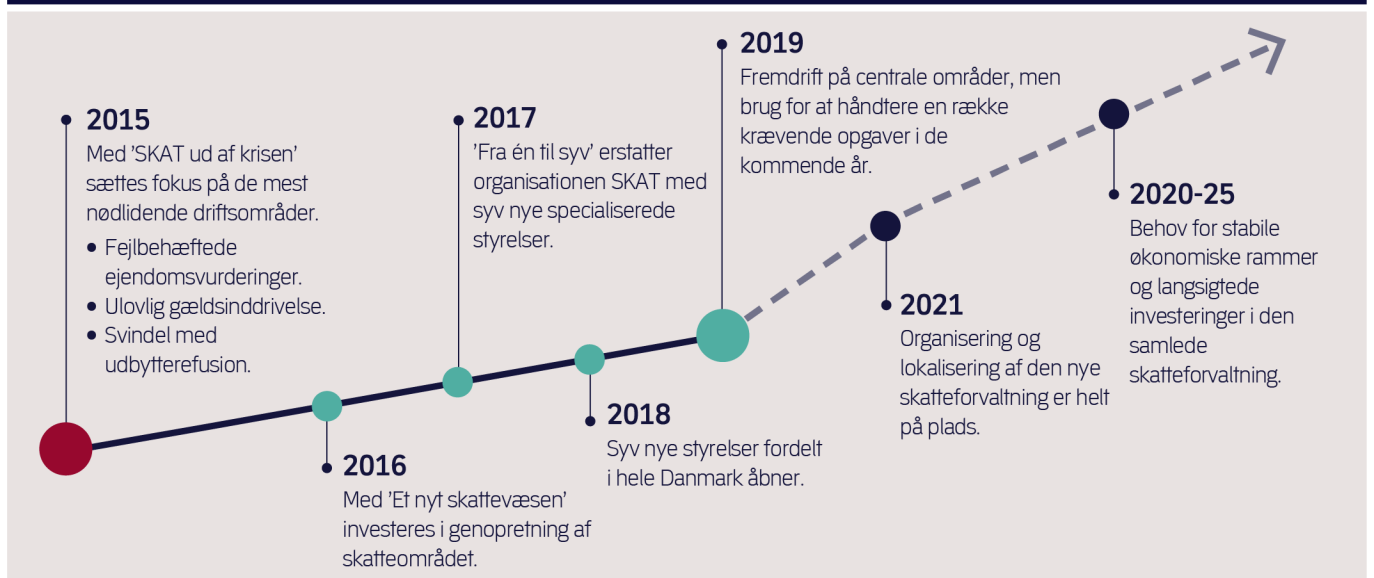
1. En skatteforvaltning på vej fremad

I september 2015 blev planen 'SKAT ud af krisen – et oplæg til politisk samling' præsenteret. Det skete som konsekvens af, at en række store driftsområder i skatteforvaltningen var voldsomt udfordret, herunder bl.a. udbytteområdet, gældsinddrivelsesområdet og ejendomsvurderingsområdet. Samtidig var der en erkendelse af, at SKAT som organisation stod over for store udfordringer i de kommende år, ligesom de mange alvorlige sager havde svækket befolkningens tillid til SKATs opgavevaretagelse.

Siden kom planerne 'Et nyt skattevæsen' samt 'Fra én til syv styrelser', der tegner arbejdet med at genopbygge skatteforvaltningen. Centralt i planerne stod et historisk investeringsløft på ca. 13 mia. kr. i kritiske dele af skatteforvaltningen. Investeringer i både ny it og flere medarbejdere. I dag er der således ca. 2.400 flere medarbejdere i skatteforvaltningen sammenlignet med 2015.

Skatteforvaltningen er i fremdrift sammenlignet med situationen i 2015, *jf. figur 1*. Det har imidlertid hele tiden været en forudsætning, at genopbygningen af skatteforvaltningen ville komme til at strække sig over en længere årrække – i første omgang frem mod 2021. Skal fremdriften i skatteforvaltningen være vedvarende, er der behov for at skabe stabile økonomiske rammer og foretage langsigtede investeringer.

Figur 1. Skatteforvaltningen 2015-25



1.1 En skatteforvaltning under organisatorisk opbygning

Et centralt element i genopbygningen af skatteforvaltningen har været at erstatte SKAT med syv nye, specialiserede styrelser. Formålet var bl.a. at skabe organisatoriske rammer, der sikrer fokus på hver eneste af skatteforvaltningens kerneopgaver samt et klart ansvar for områderne. 1. juli 2018 blev alle syv styrelser etableret på deres nye hovedsæder – fem af dem uden for København, *jf. figur 2*.

Et andet mål har været at sikre en smidig rekruttering af de mange nye kompetente medarbejdere i skatteforvaltningen. I alt skulle 3.300 nye medarbejdere rekrutteres i perioden 2017-21. Der er samlet set i perioden 2017-19 rekrutteret op mod 3.100 medarbejdere. Arbejdet følger således de planer, der er blevet lagt.

Et tredje og fjerde centralt mål har været at styrke henholdsvis ledelseskraften i de nye styrelser samt at skabe stærke faglige miljøer med nærhed til ledelsen. For få år tilbage var der medarbejdere, der løste de samme typer af opgaver i op til 25 forskellige byer. Mange af disse medarbejdere var placeret i mindre faglige miljøer, hvor de ofte ikke sad på samme adresse som deres nærmeste leder.

I dag er alle nye styrelsesdirektører rekrutteret, og stort set alle fag- og underdirektører ansat og filtrådt. Samtidig er de faglige miljøer styrket. 10 ud af 11 medarbejdere nu sidder ved deres nærmeste leder.

Figur 2. Status på udvalgte områder i 2019



Reorganiseringen af skatteforvaltningen forløber således efter planen. Det er dog en kompleks og omfattende opgave at etablere syv nye styrelser, og en så stor reorganisering vil uundgåeligt udfordre opgaveløsningen og fastholdelsen af kompetenceniveauet på kort sigt.

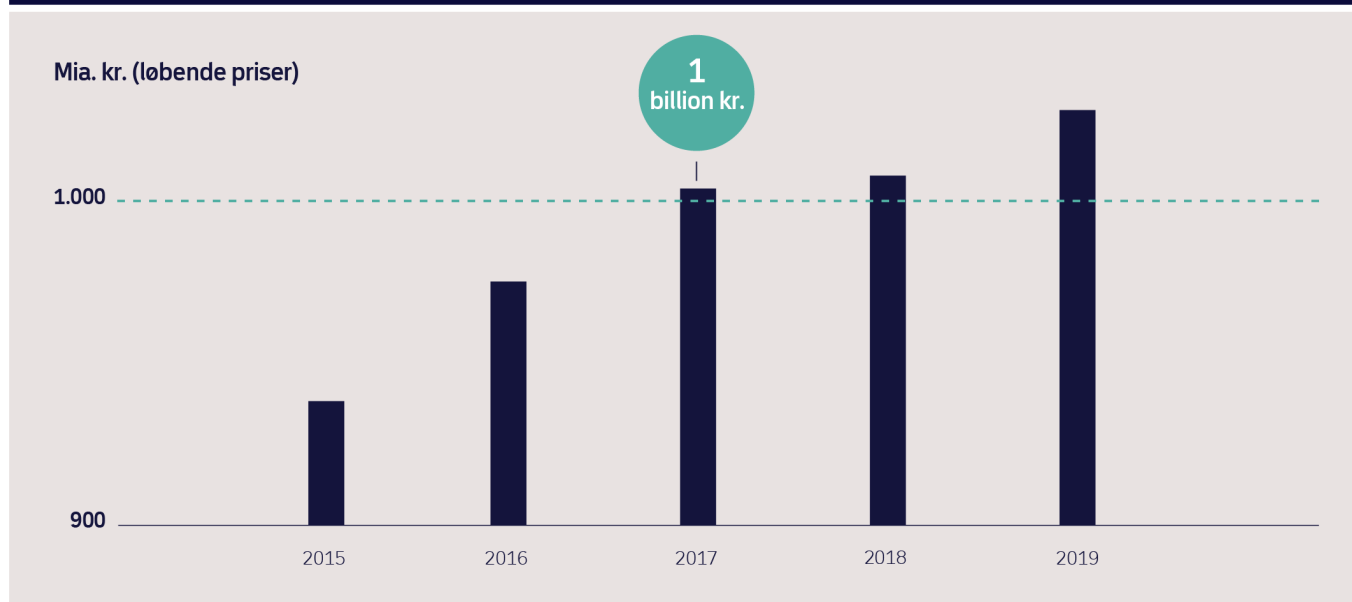
De fulde gevinster af reorganiseringen opnås over en længere periode, i takt med at de nye organisatoriske rammer rodfæster sig, og ledere og medarbejdere, herunder mange nye, opnår fortrolighed med opgaveløsningen.

2. Resultater 2015-19

Den danske skatteforvaltning klarer sig generelt godt sammenlignet med andre lande. Med bagtæppet af de mange svære og alvorlige sager kan man dog nemt få det indtryk, at kerneopgaven i forvaltningen – at opkræve skatter og afgifter – ikke løses.

Alene siden 2015 er de samlede årlige indtægter fra skatter og afgifter mv. vokset løbende, *jf. figur 3*. I perioden 2015-19 er indtægterne således steget med ca. 90 mia. kr. – fra ca. 940 mia. kr. i 2015 til ca. 1.030 mia. kr. i 2019. Det afspejler, at dansk økonomi er i fremdrift, men det vidner også om en skatteforvaltning, der formår at sikre indtægter på mere end 1.000 mia. kr. årligt.

Figur 3. Samlede årlige indtægter

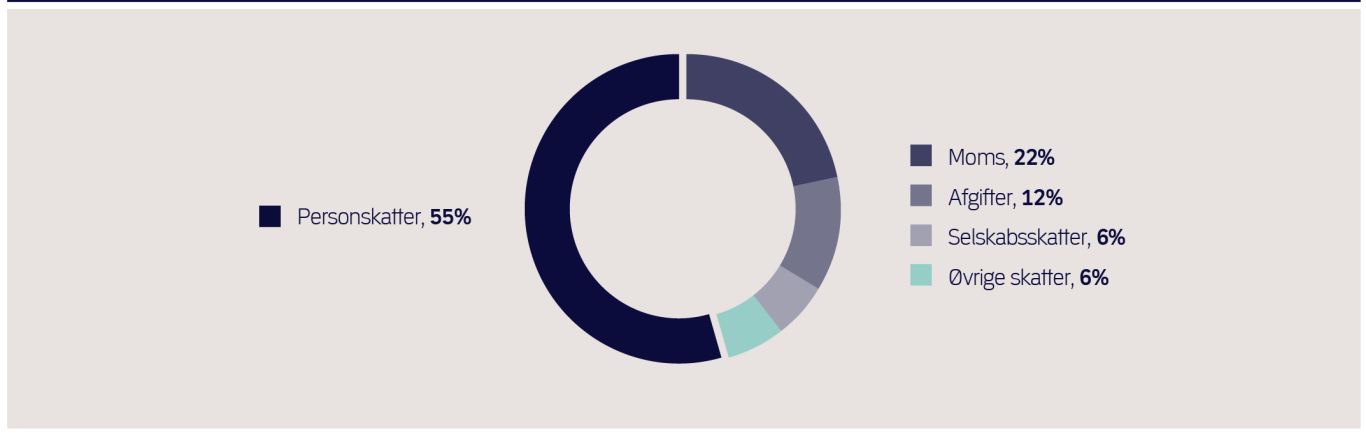


Kilde: Danmarks Statistik (nationalregnskabstal for 2015-17) og Økonomisk Redegørelse, december 2018. Skøn for 2018-19.

Anm.: I 2015 er de samlede skatteindtægter påvirket af ekstraordinære, midlertidige indtægter fra omlægningen af kapitalpensionsordninger (2013-2015) og midler i Lønmodtagernes Dyrtidsfond (2015). Engangsindtægterne herfra er skønnet til 25½ mia. kr. i 2015 og indgår ikke i opgørelsen.

Personskatterne udgør ca. 55 pct. af de samlede årlige skatteindtægter, *jf. figur 4*. Moms er den næststørste indtægtspost og udgør godt 1/5 af de samlede skatteindtægter. Siden 2015 er der arbejdet målrettet på at styrke det samlede momsområde, som i dag er mere robust end i 2015. Der er gennemført en række administrative initiativer og indgået politiske aftaler med henblik på dels at minimere omfanget af fejl i momsafregningsprocessen, dels at styrke indsatsen mod bevidst momssvindel. Danmark har i international sammenhæng et relativt lavt momsgab. Skatteforvaltningen vil fortsat følge regelefterlevelsen på momsområdet tæt.

Figur 4. Sammensætningen af de samlede skatte- og afgiftsindtægter, 2018



En betydelig del af de 1.000 mia. kr. opkræves uden, at borgere og virksomheder er nødt til at gøre noget. Danmark har nemlig et af verdens mest automatiserede og digitale skattesystemer – særligt på personområdet. Der bliver således årligt dannet ca. 4,6 mio. årsopgørelser på baggrund af 200 mio. automatiserede og digitale oplysninger fra blandt andre arbejdsgivere, pengeinstitutter og pensionselskaber, *jf. figur 5*.

Figur 5. Nøgletal om personskatterne



Ser man nærmere på regelefterlevelsen på personområdet er billedet, at borgerne i meget vid udstrækning oplyser det rigtige i skat. 99,6 pct. af alle personskatter angives således korrekt. Kerneopgaven løses med andre ord, og særligt iff. personskatterne foregår skattebetalingen nemt og gnidningsfrit via digitaliserede og automatiserede løsninger.

Kernen af den danske skatteforvaltning er grundlæggende velfungerende. Udfordringerne knytter sig i høj grad til en række specifikke forretningsområder i det tidligere SKAT, særligt områderne udbytte, gældsinddrivelse og ejendomsvurderinger. Siden 'SKAT ud af krisen' i 2015 er der blevet arbejdet systematisk med at genoprette og sikre fremdrift på disse områder. Det samme gør sig gældende på regnskabsområdet, der den senere tid har været udsat for kritik. I det følgende gennemgås disse fire områder.

2.1 Udbytteskat

I årene 2012-2015 blev det daværende SKAT svindlet for ca. 12,7 mia. kr. i forbindelse med refusion af udbytteskat. I august 2015 blev refusion af udbytteskat suspenderet.

Siden 2015 er der arbejdet systematisk med at genoprette udbytteområdet – bl.a. gennem en tidobling af medarbejdere til kontrol og ca. 600 mio. kr. i investeringer. Parallelt hermed arbejdes der målrettet via civilretslig vej på at få så mange af de tabte penge tilbage, ligesom der i samarbejde med SØIK arbejdes i et strafferetligt spor med henblik på at bringe de ansvarlige for en domstol. Der er aktuelt stævnet 470 personer og selskaber, og der kan være flere stævninger på vej.

Desuden arbejdes der med at udvikle en ny model, som er mere robust over for svindel med udbytteskat.



Fremdrift og resultater på udbytteområdet siden 2015



6 mia. kr.

Aktuelt skønnes, at der kan hjemføres et beløb i størrelsesordenen 5,5-6 mia. kr. Beløbet er forbundet med usikkerhed, ligesom betydelige omkostninger til sagsanlæg og juridisk bistand må forventes.



470 sagsøgte

Der er stævnet 470 personer og selskaber. Der er anlagt sager for det fulde svindelbeløb, som efter den afsluttende gennemgang er opgjort til ca. 12,7 mia. kr.



50 medarbejdere

Tidobling af antal af medarbejdere til at kontrollere refusionsansøgninger i perioden – i alt 50 medarbejdere i 2018.



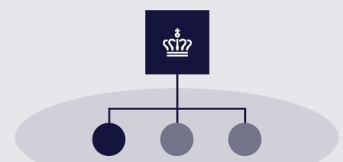
600 mio. kr.

Samlede investeringer på ca. 600 mio. kr. i udbytteområdet.



Ny model

Ny model er under udvikling. Modellen er mere robust over for svindel med udbytterefusion.



Ét specialiseret fagområde

Udbytteområdet er samlet i ét specialiseret fagområde, Selskab, under Skattestyrelsen.

2.2 Inddrivelse af gæld til det offentlige

I 2015 blev det besluttet at foretage en kontrolleret og gradvis nedlukning af inddrivelsessystemet, EFI. Det skete efter, at systemet viste sig at være behæftet med store mangler og i visse tilfælde ikke overholdt loven. Det betød reelt, at den automatiske inddrivelse af gæld til det offentlige blev sat midlertidigt på standby.

Med planen 'SKAT ud af krisen' blev der sat gang i arbejdet med at genoprette gældsområdet. Siden er der sket væsentlige fremskridt. Det nye gældsinddrivelsessystem er stort set færdigudviklet, og i 2018 nåede inddrivelsesprovenuet det højeste niveau i nyere tid.

Genopretningen vil fortsætte de kommende år. En samlet normalisering af gældsområdet forudsætter bl.a. en omfattende oprydning i gamle gældsposter, ligesom alle offentlige kreditorer skal tilkobles det nye gældsinddrivelsessystem. Samtidig forventes det, at den samlede gæld vil stige yderligere, hvilket først og fremmest skyldes, at danskerne stifter ny gæld. Der er således fortsat et arbejde frem mod 2021.

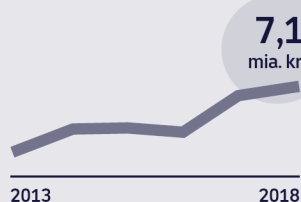


Fremdrift og resultater på gældsområdet siden 2015



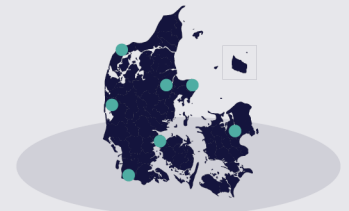
Massive investeringer

Ca. 3,5 mia. kr. i samlede investeringer til gældsområdet.



Højeste provenu i nyere tid

Gældsstyrelsen har i 2018 inddrevet 7,1 mia. kr.



Stærke faglige miljøer

Gældsopgaven varetages i én specialiseret styrelse, der samles på 7 lokationer mod tidligere 26 lokationer.



1 mio. skyldnere får post fra Gældsstyrelsen

Fra 2. kvartal 2019 sendes op mod 1 mio. breve med gældsoverblik og betalingskrav.



500.000 skyldnere modregnes

Ca. 500.000 skyldnere bliver modregnet bl.a. ifm. årsopgørelsen for 2018.



Nyt gældssystem udviklet

1,1 mia. kr. investeret i udviklingen af det nye gældsinddrivelsessystem PRSM.

2.3. Offentlige ejendomsvurderinger

I 2015 var ejendomsvurderingsområdet i store træk ikke fungerende. De offentlige vurderinger havde efter kritik fra Rigsrevisionen været suspenderet siden 2013. Boligejernes vurderinger var generelt for upræcise, uensartede og uigennemskuelige. Samtidig var administrationen af vurderingsopgaven i det daværende SKAT utilfredsstillende, og der blev afdækket en række fejl og problemer knyttet til det hidtidige ejendomsvurderingssystem. Det efterlod et omfattende oprydningsarbejde.

Arbejdet med at udvikle et nyt og bedre vurderingssystem, som har til formål at give boligejerne retvisende og gennemskuelige ejendomsvurderinger, skrider fremad. Efter sommerferien 2019 tages dele af det nye vurderingssystem i brug, når 80.000 boligejere får tilbudt en ny, vejledende vurdering. Fra 2020 og frem udsendes der juridisk bindende vurderinger til ejerne af ca. 1,7 mio. ejerboliger.



Fremdrift og resultater på ejendomsvurderingsområdet siden 2015



Massive investeringer

Ca. 3,9 mia. kr. i samlede investeringer i vurderingsområdet.



80.000 boligejere

I 2. halvår 2019 får 80.000 boligejere tilbudt en ny, vejledende ejendomsvurdering.



1,7 mio. ejerboliger

Fra 2020 og frem modtager ejerne af 1,7 mio. ejerboliger juridisk bindende vurderinger.



Nyt vurderingssystem

Ca. 1 mia. kr. investeres i udvikling af nyt ejendomsvurderingssystem. Dele af systemet tages i brug i 2. halvår 2019.



+ 400 medarbejdere

Vurderingsområdet er i perioden opnormeret fra ca. 300 til ca. 700 medarbejdere.



Stærke faglige miljøer

Vurderingsopgaven varetages i én specialiseret styrelse, der samles på 5 lokationer mod tidligere 12 lokationer.

2.4. Regnskab over statens indtægter – § 38

Rigsrevisionen har i en årrække vurderet, at der var betydelig usikkerhed i aflæggelsen af regnskabet for statens indtægter (§ 38). Skatteministeriet har samtidig haft dispensation fra at udarbejde et særskilt årsregnskab.

Parallelt med opbygningen af den nye skatteforvaltning er der derfor – i tæt og konstruktiv dialog med Rigsrevisionen – blevet arbejdet på at få et større overblik, så der kunne udarbejdes et fyldestgørende årsregnskab. Arbejdet resulterede i, at det i 2018 for første gang lykkedes at udarbejde og offentliggøre et særskilt årsregnskab for statens indtægter (§ 38) for indkomståret 2017, hvor der ligeledes blev redegjort for problemerne og arbejdet med at løse dem.

Med aflæggelsen af årsregnskabet for 2018 er der sket yderligere betydelige fremskridt, om end der fortsat skal iværksættes yderligere initiativer for helt at fjerne usikkerhederne. Usikkerhederne er ikke udtryk for, at der er opstået nye problemer, men reflekterer blot de usikkerheder, der har været gennem en længere årrække.



Fremdrift og resultater på regnskabsområdet – statens indtægter § 38 – siden 2015



3. Langsigtede investeringer

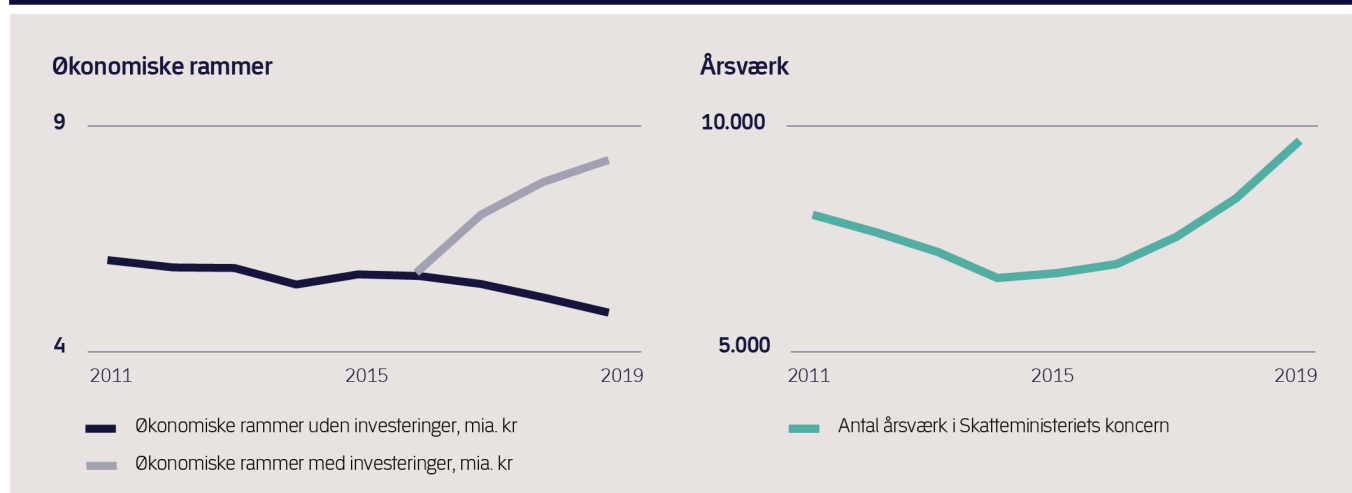
3.1 Historiske investeringer fra 'SKAT ud af krisen' og frem

Skatteforvaltningen udgør fundamentet for finansieringen af velfærdsstaten og skal – ligesom resten af den offentlige sektor – drives så effektivt som muligt. Gennem 00'erne faldt de økonomiske rammer i forvaltningen bl.a. som konsekvens af en række effektiviseringer. Tendensen fortsatte i perioden 2011-15, hvor Skatteministeriets rammer faldt yderligere med ca. 300 mio. kr.

Siden 'SKAT ud af krisen' i september 2015 er der investeret massivt i en genopbygning af skatteforvaltningen. Samlet set er der investeret ca. 13 mia. kr. ekstra i årene fra 2016 til og med 2022. Investeringerne betyder, at Skatteministeriets årlige økonomiske rammer er øget med ca. 2,5 mia. kr. – fra ca. 5,7 mia. kr. i 2015 til ca. 8,2 mia. kr. i 2019, *jf. figur 6*.

Investeringerne er særligt gået til at genopbygge og styrke de forretningsområder, hvor der har været meget markante udfordringer og egentlige sammenbrud: Udbytteområdet, gældsinddrivelsesområdet og ejendomsvurderingsområdet.

Figur 6. Udvikling i rammene 2011-19



3.2 Behov for stabile og robuste rammer

De seneste års investeringer er foretaget ifm. finanslovene for 2016-19. Investeringerne og de øgede økonomiske rammer har først og fremmest fokuseret på den nærmeste fremtid. Det indebærer, at der aktuelt er et rammefald efter 2019 og frem, *jf. figur 7*. Med den nuværende tekniske budgettering er der udsigt til et samlet fald i de årlige økonomiske rammer på ca. 3 mia. kr. frem mod 2025.

Hvis dette rammefald ikke modsvares af nye investeringer, vil det give markante udfordringer for skatteforvaltningen. Det vil således være særdeles vanskeligt at fortsætte arbejdet med genopretningen af de kritiske driftsområder, herunder udbytte, gældsinddrivelse og ejendomsvurderinger.

Hvis skatteforvaltningen skal kunne fortsætte genopretningen og iværksætte nye, nødvendige initiativer, er der således behov for øgede investeringer. Der er på de seneste finanslove blevet tilført i alt ca. 13 mia. kr. til Skatteministeriet. Fastholdes bevillingsniveauet fra 2019 og frem til 2025 vil dette kræve et yderligere investeringsløft på ca. 13 mia. kr. på de kommende finanslove.

En mere stabil og langsigtet økonomisk ramme vil samtidig bidrage til at skabe stabilitet for de nye styrelser samt de mange medarbejdere i skatteforvaltningen. Uden stabile og robuste rammer er det vanskeligt at planlægge og prioritere samt sikre en effektiv opgavevaretagelse.

Figur 7. Skatteforvaltningens rammer frem mod 2025



Et permanent løft vil desuden afspejle, at skatteforvaltningen i de kommende år ligeledes står over for en række nye opgaver, som vil kræve særskilte investeringer.

Først og fremmest starter arbejdet med at udskifte en række bærende systemer på person-, erhvervs- og selskabsområdet (de såkaldte legacy-systemer) som følge af 'Aftale om håndtering af skattevæsenets legacy-it-systemer'. Samtidig er der behov for at håndtere en række udfordringer relateret til opkrævningssystemerne på person-, erhvervs- og motorområdet – både på kort og længere sigt. Opgaverne med udskiftning og modernisering af it-systemerne forventes at medføre merudgifter svarende til et mindre tocifret milliardbeløb.

Håndteringen af it-systemerne er opgaver, der forventes at skulle løbe over de næste mindst 15 år og vil bidrage til en driftssikker og moderne skatteforvaltning. Det vil tage tid, før man for alvor kan høste gevinsterne af disse investeringer, og derfor kan der i den mellemliggende periode være behov for yderligere investeringer til at løfte en række af kerneopgaverne og etablere en sikker drift i skatteforvaltningen. Eksempelvis kan der i årene frem være behov for at styrke skattekontrollen og vejledningsindsatserne, hvor flere

medarbejdere vil kunne bidrage til at øge regelefterlevelsen på centrale områder. Samtidig kan der være behov for at styrke indsatsen og bekæmpelsen af grænseoverskridende og/eller organiseret svindel yderligere.

3.3 Politisk samling om skatteforvaltningen

Som en del af genopretningen af skatteforvaltningen er der siden 2015 indgået en lang række politiske aftaler, som adresserer forskellige områder af den nye skatteforvaltning, *jf. figur 8*. Aftalerne har skabt fundamentet for og sat den politiske retning for arbejdet med at genoprette skatteforvaltningen.

På fire på hinanden følgende finanslove er der afsat et historisk stort milliardbeløb til at genopbygge skatteforvaltningen. I alt er der indgået 10 særskilte politiske aftaler på en lang række områder, som har bidraget til at genoprette skatteforvaltningen.

Som en del af disse aftaler er Folketinget løbende blevet inddraget og orienteret, herunder om fremdriften i den nye skatteforvaltning, ligesom der er blevet taget politisk stilling til yderligere tiltag og investeringer.

Folketinget har således fulgt arbejdet med den nye skatteforvaltning tæt, og genopretningen har været baseret på bredt parlamentarisk samarbejde. Fortsat politisk samling om udfordringer og opgaver i skatteforvaltningen er afgørende for det fremadrettede arbejde med at genoprette og styrke skatteforvaltningen frem mod 2025.

Figur 8. Politiske aftaler som grundlag for den nye skatteforvaltning

