



Et nyt skattevæsen

Ny organisering, flere medarbejdere
og velfungerende it



26. august 2016

Skatteministeriet

Vi skal bygge et nyt skattevæsen

Det er afgørende, at danskerne har tillid til, at de bliver behandlet fair og rimeligt. At de hverken opkræves for meget eller for lidt i skat. At svindlere ikke stikker af med milliarder, mens lovlidige borgere betaler. Den tillid har lidt et knæk de senere år. Den skal – og kan – genvindes.

For knap et år siden præsenterede jeg handleplanen 'SKAT ud af krisen'. Her tog regeringen fat på at rette op på nogle store og meget akutte problemer på kerneområder i skatteforvaltningen – især omkring udbytteskat og inddrivelse af gæld. Jeg gjorde det samtidig klart, at planen ikke var en mirakelkur, som én gang for alle løste de store og grundlæggende problemer på skatteområdet.

Det år, der er gået, har vi brugt på at kigge ned i maskinrummet for at komme til bunds i de udfordringer, vi står med. På den baggrund er vi nu klar til at tegne linjerne for fremtidens skattevæsen: Moderne, effektivt og med borgere og virksomheder i centrum.

Den plan, regeringen nu præsenterer, indebærer massive – ja, faktisk historisk store – investeringer i det danske skattevæsen. Hvor de seneste mange år har været præget af besparelser, går vi nu den modsatte vej. Vi vil investere omkring 7 milliarder kroner i skattevæsenet i de kommende år, som blandt andet skal gå til flere medarbejdere og nye it-systemer. Det er helt nødvendigt. Uden flere dygtige medarbejdere og en massiv oprustning på den digitale front kan skattevæsenet ganske enkelt ikke løse fremtidens opgaver på det niveau, som borgerne og virksomhederne har krav på.

I den forbindelse er det vigtigt at slå fast, at vi har lært af fortidens fejl. Forløbet omkring EFI skal derfor ikke gøre os bange for at gå den digitale vej. Digitalisering er og bliver en del af fremtiden. Samtidig laver vi en ny organisering af skattevæsenet, hvor der er større fokus på kerneopgaverne. Vi bygger med andre ord et helt nyt skattevæsen.

Siden sidste efterår har der været politisk samling om at løse udfordringerne på skatteområdet. Det har været helt nødvendigt, og jeg vil gerne takke alle partier, der har taget ansvar for at løse nogle af de mest akutte kriser. Vi må samtidig sige åbent og ærligt, at der stadig er store udfordringer, og at det kommer til at tage tid at bygge et nyt skattevæsen. Jeg vil derfor appellere til, at vi også samles om næste – store – skridt på vejen: At bygge fremtidens moderne, digitale og borgervenlige skattevæsen, så vi kan få vores skattevæsen ind i det 21. århundrede.



Med venlig hilsen
Karsten Lauritzen
Skatteminister



Indhold

1. Et skattevæsenet med store udfordringer	4
1.1 Fra 'SKAT ud af krisen' til i dag.....	4
1.2 En skatteforvaltning med borgere og virksomheder i centrum	6
1.3 Fremtidens skattevæsen	6
1.4 Arbejdspladser i hele Danmark.....	7
2. Ny organisering i fremtidens skatteforvaltning.....	8
2.1 Fra et samlet SKAT til nye, selvstændige styrelser.....	8
2.2 Ejendomsvurdering, inddrivelse og told	9
2.2.1 Retvisende ejendomsvurderinger	9
2.2.2 Styrkelse og forenkling af inddrivelsen.....	10
2.2.3 Modernisering og digitalisering af Told	11
2.3 Enkel, effektiv og korrekt skattebetaling	11
2.3.1 Styrket indsats på momsområdet	12
2.3.2 Styrkelse af data og it på personområdet.....	13
2.3.3 Reduktion af virksomheders administrative omkostninger.....	14
2.3.4 Styrket retssikkerhed på skatteområdet.....	14
2.4 Etablering af ny udviklingsstyrelse	14
3. Investeringer i det nye skattevæsen	16
3.1 Flere ressourcer til skatteforvaltningen	16
3.2 Flere medarbejdere og nye kompetencer	17
3.3 Opbygning af kerneområder og styrkelse af grundlæggende drift.....	17
3.4 Modernisering af it-infrastruktur.....	18

1. Et skattevæsen med store udfordringer

Skatteforvaltningen danner fundamentet for finansieringen af velfærden i Danmark. Uden en velfungerende skatteadministration kan der ikke hentes penge ind til at betale for børnehaver, skoler, politi og hospitaler. Fungerer skatteforvaltningen ikke tilfredsstillende, vil det således direkte påvirke varetagelsen af kerneopgaver i velfærdssamfundet.

Det danske skattevæsen opkræver knap 1.000 mia. kr. til statskassen hvert år, og selvom SKAT i internationale sammenligninger klarer sig relativt godt, har der de seneste år været betydelige udfordringer i skatteforvaltningen.

Der har særligt været problemer med de offentlige ejendomsvurderinger, inddrivelsen af borgernes gæld til det offentlige samt refusionen af udbytteskat. Men også på områder som økonomistyring og regnskab og kontrollen af små og mellemstore virksomheder er der store udfordringer, ligesom SKAT har haft betydelige problemer med flere centrale it-systemer. Det afspejler, at SKAT teknologisk og kompetencemæssigt desværre ikke har kunnet følge med udviklingen.

De mange alvorlige sager har svækket borgere og virksomheders tillid til skatteforvaltningen og SKATs opgavevaretagelse. Det er et alvorligt problem i et skattefinansieret samfund, som er baseret på borgernes og virksomhedernes villighed til at betale skat.

1.1 Fra 'SKAT ud af krisen' til i dag

Det var på den baggrund, at regeringen i efteråret 2015 fremlagde handleplanen 'SKAT ud af krisen', som adresserede en række af de aktuelle problemer vedrørende blandt andet refusion af udbytteskat og inddrivelse af gæld til det offentlige. Samtidig blev der – for første gang i mange år – tilført flere ressourcer til SKAT.

I løbet af det seneste år er de mange udfordringer i SKAT blevet drøftet med den politiske følgegruppe, som blev nedsat i forbindelse med 'SKAT ud af krisen'. Skatteministeriet har desuden undersøgt en række områder af SKAT.

Undersøgelserne har vist, at store dele af SKATs udfordringer udspringer af de samme grundlæggende problemer, *jf. boks 1*. Det meste af SKATs digitale infrastruktur i form af it-systemer og tilgangen til data-

behandling er forældet og utilstrækkelig. Det betyder, at SKAT ikke er i stand til at varetage kerneopgaverne i skatteadministrationen tilfredsstillende.

Samtidig betyder den globale og teknologiske udvikling, at skatteadministrationen konstant udfordres af nye problemstillinger, ligesom der hele tiden skal udvikles nye metoder og værktøjer til især it- og data-behandling for at følge med udviklingen.

Det er således vilkår, som stiller store krav til omstilling hos både myndigheder og private virksomheder. Både herhjemme og i udlandet. Det har særligt været en udfordring for SKAT, da de mange gamle it-systemer har gjort det svært at tilpasse sig udviklingen.

Sideløbende er der gennemført markante besparelser i SKAT siden midten af 00'erne. Det betyder blandt andet, at SKAT i dag ikke på alle områder har de rette kompetencer til at løfte de opgaver, en skatteadministration skal løse i det 21. århundrede.

I løbet af foråret 2016 er der desuden foretaget en række undersøgelser på inddrivelsesområdet, som viser, at der er behov for massive investeringer, hvis ikke borgernes og virksomhedernes gæld til det offentlige skal stige voldsomt. Samtidig har Skatteministeriets undersøgelser indikeret, at SKATs kontrol på flere områder formentlig ikke er tilfredsstillende. Endelig står SKAT, som følge af ny EU-regulering, foran en grundlæggende ændring af toldområdet. SKAT er således i dag udfordret på en lang række forretningsområder.

Samlet set er vurderingen, at SKAT på længere sigt ikke vil være i stand til at løse kerneopgaverne tilfredsstillende. Oveni kommer, at borgernes og virksomhedernes tillid til SKAT er faldet og forventes at falde yderligere, hvis ikke der rettes op på udviklingen. Det er alvorligt og påkalder sig politisk handling.

Det er derfor nødvendigt at genopbygge store dele af skatteforvaltningen fra bunden og investere massivt i blandt andet data, it, flere medarbejdere og nye kompetencer. Det er samtidig vurderingen, at dette arbejde kræver nye organisatoriske rammer.

Boks 1. Årsager til SKATs udfordringer

Omfattende og kompleks opgaveportefølje: SKATs opgaveportefølje er præget af høj grad af kompleksitet og hyppige forandringer. Det kræver solide data, moderne it-systemer af en høj kvalitet, vel-fungerende økonomi- og ledelsessystemer samt medarbejdere og ledere med en række specialistkompetencer.

Forældet it: De fleste af SKATs centrale it-systemer er udviklet tilbage i 1970'erne og har siden dengang udvidet sig via knopskydning til mere end 200 systemer. Det betyder, at de ikke længere matcher de krav, en moderne skatteadministration stiller til eksempelvis behandling af komplekse og omfattende data, lovgivning og brugervenlighed. Samtidig er systemerne ofte indbyrdes forbundne, hvorfor fejl i et system har betydning for de andre systemer – både i SKAT og i andre dele af den offentlige forvaltning.

Data: De forældede it-systemer betyder, at de data, der ligger til grund for skattebetalingen, i mange tilfælde er dårligt dokumenterede. SKAT har derfor ikke tilstrækkeligt indblik i dem og har ikke adgang til de data, der er nødvendige for at sikre en tilfredsstillende opgavevaretagelse. Samtidig er det vanskeligt for SKAT at honorere nutidens krav til informationsikkerhed.

Globalisering: Mange flere danske virksomheder end tidligere opererer i dag over landegrænser, hvad enten de producerer eller sælger deres varer i andre lande. Også arbejdstagere krydser i stigende grad grænserne. Denne globale udvikling betyder, at skatteadministrationen konstant udfordres af nye problemstillinger i kontrolindsatsen, samt at skatteligningen for mange virksomheder bliver stadig mere kompleks.

Teknologisk udvikling: Den accelererede teknologiske udvikling, de øgede mængder data og udvikling i metoder til avanceret databehandling, der især er fulgt i kølvandet på udbredelsen af internet, har generelt øget hastigheden på alle transaktioner og givet skattesvindlere nye muligheder for

at unddrage korrekt betaling af skatter og afgifter.

Kompetencer: I perioden fra sammenlægningen af de kommunale og statslige skatteforvaltninger (2005) og indtil 2013 blev der kun i meget begrænset omfang rekrutteret nye medarbejdere i SKAT. Et så langvarigt de facto stop for ansættelse af nye medarbejdere har i alvorlig grad svækket mulighederne for at sikre de kompetencer, som er nødvendige for at omstille organisationen til de nye opgaver og vilkår.

Styring: SKAT har siden 2013 arbejdet med at reformere den interne styring af økonomi og produktion. Som det fremgik af Rigsrevisionens beretning fra 2015, er der imidlertid lang vej igen, før styringen har et tilfredsstillende niveau.

Kontrolmiljø: Der opkræves hvert år knap 1.000 mia. kr. i skatter og afgifter i Danmark. Hertil kommer refusioner af moms, udbytteskat mv. For at sikre en effektiv kontrol af så stor en pengestrøm er det nødvendigt med en løbende og systematisk afvejning af risiko for og væsentlighed af fejl eller snyd. Forløbet omkring refusion af udbytteskat viste, at der hverken var foretaget en risikovurdering eller etableret et tilstrækkeligt kontrolmiljø. Det er indtrykket fra en lang række tilbunds gående undersøgelser, at der er behov for at styrke risikovurdering og kontrolmiljø på de fleste områder i SKAT med henblik på at reducere risikoen for utilsigtede hændelser.

1.2 En skatteforvaltning med borgere og virksomheder i centrum

På grund af de mange udfordringer, der allerede er afdækket, og de udfordringer, som forventes at opstå i takt med, at flere områder bliver analyseret, er der behov for at ruste skatteforvaltningen til fremtidens opgaver og samtidig sikre kvalitet og effektivitet i opgavevaretagelsen.

Målsætningen er en skatteforvaltning, som

- er serviceorienteret og har borgeres og virksomheders behov i centrum.
- gør det nemt, enkelt og gennemsigtigt at betale sin skat. Blandt andet ved at indberetninger i videst mulig grad automatiseres, så borgere og virksomheder lettes for byrderne ved indberetning.
- er med i front, når det handler om digitale løsninger og brugervenlighed.

Samtidig er det afgørende for regeringen, at skatteforvaltningen

- vægter retssikkerheden højt, så borgere og virksomheder oplever, at myndighederne er til for deres skyld.
- udfører en målrettet og effektiv kontrolindsats, der sikrer, at borgere og virksomheder betaler den skat, de skal.
- sikrer, at borgere og virksomheder genvinder tilliden til skattemyndighederne.

Skal disse mål indfries, kræver det en fundamental omstilling af det nuværende SKAT. Det kræver et øget fokus på kerneopgaverne i de enkelte områder af skatteforvaltningen. Det kræver nye og forenklede it-systemer og data af høj kvalitet. Det kræver flere ressourcer og de rette medarbejdere. Og det kræver nye organisatoriske rammer.

1.3 Fremtidens skattevæsen

Det er på den baggrund, at regeringen præsenterer *'Et nyt skattevæsen – Ny organisering, flere medarbejdere og velfungerende it'*, som over de kommende år skal danne rammerne for opbygningen af en styrket skatteforvaltning i Danmark.

Centralt i planen er et massivt løft i skatteforvaltningens samlede ressourcer. I alt vil regeringen således investere ca. 7 mia. kr. frem mod 2020, *jf. tabel 1*. Dertil kommer væsentlige investeringer i it-systemer finansieret af den statslige låneramme.

Tabel 1. Investeringer i et nyt skattevæsen

Mio. kr. (2017-pl)	2017	2018	2019	2020	I alt
Styrkelse af inddrivelsesområdet	450	400	600	300	1.750
Styrkelse af ejendomsområdet	300	630	880	750	2.560
Opbygning af ny toldorganisation	350	250	150	200	950
Styrkelse af grundlæggende drift	250	300	400	500	1.450
Styrkelse af Skatteankestyrelsen	-	90	20	-	110
Investeringer i alt	1.350	1.670	2.050	1.750	6.820

Kilde: FFL17.

Anm.: Beløbene afspejler udgiftsskøn og vil blive konsolideret i takt med, at midlerne skal bringes i anvendelse.

Forventningen er, at der frem mod 2020 skal rekrutteres op mod 2.000 nye medarbejdere i skatteadministrationen. Samtidig skal der udvikles nye digitale løsninger, der skal gøre det lettere og enklere for borgere og virksomheder at afregne skatten korrekt. Konkret er der afsat midler til at forny it-understøttelsen til ejendomsvurdering, inddrivelse og told, men andre områder vil over de kommende år ligeledes kræve ny it-understøttelse blandt andet med henblik på at sikre en højere grad af automatisering af skattebetalingen.

Her vil der samtidig være fokus på, at det skal være let og enkelt at betale sin skat. It-systemerne skal derfor blandt andet understøtte brugervenlige løsninger for borgere og virksomheder samt sikre, at brugen af tredjepartsindberetninger og andre automatiserede løsninger kan udvides, ligesom it-systemerne skal understøtte kontrolindsatsen, så risikoen for skattesvig og økonomisk kriminalitet minimeres.

For at understøtte udviklingen vil der blive set på mulighederne for at forenkle den eksisterende lovgivning på relevante områder og dermed gøre den mere digitaliseringsparat, ligesom digitalisering i endnu højere grad skal tænkes ind i det løbende lovgivningsarbejde.

Skal opbygningen af det nye skattevæsen lykkes, er der samtidig behov for at etablere nye organisatoriske rammer, der både kan sikre en styrket, fokuseret driftsledelse og mindske kompleksiteten, så der bliver mere plads til fokus på kerneopgaven. SKAT, som organisationen ser ud i dag, erstattes derfor i løbet af de kommende år af en række mindre og specialiserede styrelser. Dette vil give mulighed for at styrke fagligheden på de enkelte områder, give et større ledelsesmæssigt fokus, forbedre mulighederne for effektiv styring og samtidig give en mere klar ansvarsfordeling i forhold til de enkelte områder.

1.4 Arbejdspladser i hele Danmark

Regeringen ønsker et Danmark i balance, hvor de statslige arbejdspladser er fordelt i hele landet tættere på borgere og virksomheder, end tilfældet er i dag. Det er grunden til, at regeringen i de kommende år flytter et historisk stort antal statslige arbejdspladser fra Region Hovedstaden til landets fire andre regioner.

Det danske skattevæsen er i dag placeret flere steder i landet. Det er regeringens ambition, at én eller flere af de nye styrelser på skatteområdet placeres helt uden for hovedstadsområdet. Det betyder samtidig, at en markant del af de nye medarbejdere, der skal ansættes som følge af de mange investeringer, vil skulle rekrutteres uden for hovedstaden med udgangspunkt i de eksisterende lokationer i skattevæsenet.

2. Ny organisering i fremtidens skatteforvaltning

SKAT blev etableret, da de kommunale skatteforvaltninger i midten af 00'erne blev lagt sammen med det daværende ToldSkat og placeret i staten. I den forbindelse blev nye store opgaver som inddrivelse og ejendomsvurderinger flyttet fra kommunerne til SKAT.

Det har resulteret i gevinster, eksempelvis i form af ensartet sagsbehandling og stordriftsfordele, og der er samtidig sket en markant reduktion i de administrative byrder for virksomheder og borgere.

Men SKAT er også i dag en meget stor organisation, der skal løse meget forskellige opgaver. Det kræver solide data, moderne it-systemer af høj kvalitet samt medarbejdere og ledere med en bred vifte af specialkompetencer. Det har SKAT ikke i tilstrækkelig grad i dag.

Der er derfor behov nye organisatoriske rammer, der kan understøtte opbygningen af et nyt og stærkere skattevæsen.

2.1 Fra et samlet SKAT til nye, selvstændige styrelser

SKAT, som organisationen ser ud i dag, deles op i en række mindre styrelser med større fokus på de enkelte kerneopgaver i skatteforvaltningen.

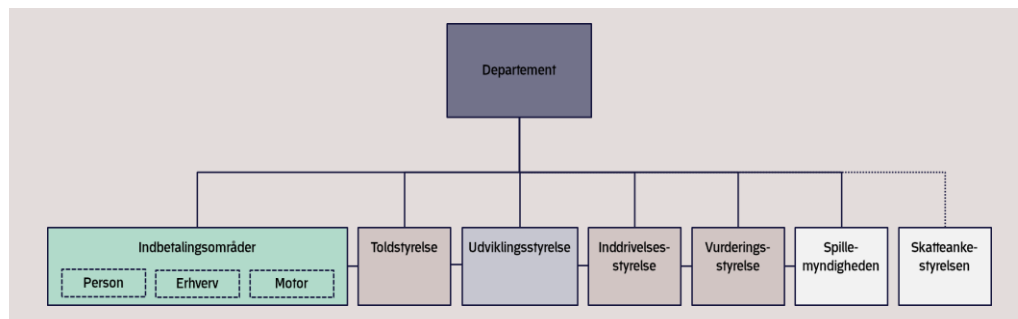
Tre kerneområder – ejendomsvurdering, inddrivelse og told – som står overfor meget store og komplekse forandringer, etableres i løbet af 2017 som selvstændige styrelser. Mindre og mere specialiserede styrelser vil give mulighed for at styrke fagligheden på de enkelte områder, give et større ledelsesmæssigt fokus, forbedre mulighederne for effektiv styring og samtidig give en mere klar ansvarsfordeling i forhold til de enkelte områder i skatteforvaltningen.

De øvrige dele af det nuværende SKAT – herunder kundeservice og kontrol – drives midlertidigt videre. I starten af 2017 vil der være udarbejdet et grundlag for at vurdere, hvordan forretningsområderne skal organiseres, herunder hvorvidt områder som personskatter, erhvervsskatter og motor ligeledes bør etableres som selvstændige styrelser.

Der etableres samtidig en ny udviklingsstyrelse i Skatteministeriet, som får til opgave at drive opbygningen af det nye skattevæsen i de kommende år samt forestå løsningen af koncernfælles opgaver.

Spillemyndigheden bevares som selvstændig styrelse, ligesom *Skatteankestyrelsens* status som uafhængig klagemyndighed bevares.

Figur 1. Fremtidens skattevæsen



Omstillingen og omorganiseringen af det nye skattevæsen vil ske gradvist, så det sikres, at borgere og virksomheder fortsat oplever et højt serviceniveau, og der ikke skabes uklarhed om, hvordan man betaler sin skat, eller til hvilken myndighed man skal henvende sig for at få hjælp.

Borgere og virksomheder skal således fremadrettet fortsat have én samlet indgang til skatteforvaltningen, selv om flere forretningsområder drives som selvstændige styrelser. Den samlede implementeringsplan for det nye skattevæsen forventes fremlagt i starten af 2017.

Figur 2. Tidsplan for implementering af det nye skattevæsen



2.2 Ejendomsvurdering, inddrivelse og told

Der er i de seneste år etableret såkaldte implementeringscentre i regi af Skatteministeriet, som har arbejdet på at bygge nye administrative organisationer med tilhørende it-understøttelse for henholdsvis ejendomsvurderinger og inddrivelse. Over det kommende halvår etableres et nyt implementeringscenter for told (ICT), der skal udvikle et nyt toldvæsen i overensstemmelse med EU's nye toldforordning.

Områderne er hver for sig omfattende og komplekse og kræver et stort antal medarbejdere, stærk ledelseskraft og selvstændige it-systemer. Derfor vil driften af områderne blive etableret som selvstændige styrelser, mens implementeringscentrene placeres i den nye udviklingsstyrelse.

2.2.1 Retvisende ejendomsvurderinger

De offentlige vurderinger af grunde og ejendomme skal være så retvisende som muligt, så boligejerne kan have tillid til, at deres boliger beskattes ud fra et ordentligt grundlag.

Det er ikke tilfældet i dag. Det skyldes dels, at selve systemet, der vurderer ejendomme, ikke er præcist nok, dels at der har været udfordringer med SKATs administration af vurderingsopgaven. Samtidig er der behov for at sikre, at boligejere, der klager over deres vurdering, kan forvente en effektiv behandling af deres klage.

Derfor gennemføres følgende initiativer:

- Vurderingsopgaven placeres i en ny og specialiseret styrelse med flere medarbejdere, et stærkt fagligt miljø og et selvstændigt ledelsesmæssigt fokus.
- Klagesagsbehandlingen styrkes med flere medarbejdere og yderligere ressourcer.
- Der investeres i bedre systemunderstøttelse og data til at understøtte vurderings- og klageprocesserne og den vurderingsmodel, som er ved at blive udviklet i Implementeringscenter for Ejendomsvurderinger (ICE).

Samlet set vil regeringen investere omkring 2,6 mia. kr. i vurderingsopgaven frem mod 2020.

2.2.2 Styrkelse og forenkling af inddrivelsen

Danskerne skal have tillid til, at inddrivelsen af gæld til det offentlige sker effektivt og korrekt. Det er således afgørende for retsfølelsen, at skyldnere betaler deres gæld. Samtidig er det afgørende, at inddrivelsen af gælden sker på en måde, hvor retssikkerheden for de, der ender i inddrivelse, vægtes højt. Endelig bidrager en effektiv inddrivelse til finansieringen af samfundet.

Inddrivelsen af gæld har stort set været suspenderet siden efteråret 2015, da det blev besluttet at afvikle det fejlbehæftede it-system EFI. Inddrivelsen af gæld foregår derfor primært ved manuel sagsbehandling, hvilket ikke er en holdbar situation.

Inddrivelsesområdet i SKAT er således i en situation, hvor muligheden for at inddrive gæld fra borgere og virksomheder er stærkt begrænset. Som konsekvens er den samlede gæld til det offentlige (restancemassen) steget fra 78 mia. kr., da EFI blev suspenderet, til ca. 93 mia. kr. pr. juli 2016. Det er imidlertid kun ca. en tredjedel af de ca. 93 mia. kr., der vil kunne inddrives, fordi ikke alle skyldnere har betalings-evnne, hvorfor den såkaldte kursværdi af restancerne er væsentligt lavere. Hvis den nuværende situation fortsætter med manglende effektiv it-understøttelse af inddrivelsesarbejdet samt for få medarbejdere til manuel sagsbehandling og oprydning i restancerne, vurderer Skatteministeriet, at gælden til det offentlige i værste fald risikerer at kunne blive fordoblet over de næste 10 år.

Derfor er det nødvendigt at gennemføre en række initiativer, så inddrivelsen kan blive reetableret og styrket fremadrettet:

- Der gennemføres en omfattende forenkling af inddrivelseslovgivningen, så inddrivelsen af gæld bliver simple og mere gennemsigtig for både skattemyndighederne, borgere og virksomheder. Det skal også gøre det muligt at bygge it-systemer til at understøtte hovedparten af inddrivelsesindsatsen.
- Inddrivelsesopgaven placeres i en ny og specialiseret styrelse med selvstændigt ledelsesmæssigt fokus, og hvor organisation og processer mv. er tilrettelagt fra bunden til at foretage inddrivelse.
- Der investeres 1,8 mia. kr. i inddrivelsesområdet frem mod 2020. Ressourcerne vil først og fremmest gå til ansættelse af flere medarbejdere samt udvikling af et nyt it-inddrivessystem.

- Der tilføres ca. 350 nye sagsbehandlere til at foretage oprydningsopgaver og på sigt løse inddrivelsesopgaven ud over de 350 nye medarbejdere, som blev allokert til inddrivelsen i forbindelse med regeringens handleplan 'SKAT ud af krisen'.
- Der udvikles et nyt it-system til at understøtte inddrivelsen af offentlig gæld og i den sammenhæng få fuldstændigt styr på data på området til brug for både produktions- og analyseformål.

Omfanget af de manuelle opgaver er så stort, at det ikke vil være praktisk muligt eller økonomisk rentabelt at gennemgå alle fordringer manuelt. En stor del af gælden vil det således være mere omkostningsfuldt for staten at inddrive end at eftergive.

Regeringen vil afsøge mulighederne for at inddrive så stor en del af restancerne som muligt. Det er dog fortsat muligt, at det vil blive nødvendigt at afskrive en del af gælden ekstraordinært, som også beskrevet i 'SKAT ud af krisen'. Dengang blev de forventede afskrivninger skønnet til at have en kursværdi på maksimalt 14 mia. kr. Det er fortsat vurderingen, at niveauet for eventuelle ekstraordinære afskrivninger ikke vil overstige 14. mia. kr. Det endelige beløb vil afhænge af den model, som i så fald vil blive præsenteret for Folketingets partier.

2.2.3 Modernisering og digitalisering af Told

Regeringen vil gennemføre en omfattende modernisering af det danske toldvæsen. Det skyldes blandt andet, at et nyt EU-toldkodeks kræver, at Danmark gennemfører meget store og omfattende ændringer af de nuværende regler, processer og it-systemer på toldområdet. Sker det ikke, risikerer danske virksomheder at blive afskåret fra at handle både på det europæiske marked og med lande uden for EU.

Med moderniseringen skal det samtidig sikres, at danske virksomheders konkurrenceevne styrkes, at toldvæsenet bliver mere kundeorienteret, samt at kontrollen af ulovlige og farlige varer ved grænsen øges, og at sikkerheden i forhold til fx illegal handel dermed styrkes.

Derfor gennemføres følgende initiativer:

- Toldområdet placeres i en ny og specialiseret toldstyrelse med en stærk og selvstændig ledelse, og hvor organisation og processer mv. er tilrettelagt fra bunden til at varetage toldopgaven.
- Der investeres i udviklingen af et helt nyt it-toldsystem og i den sammenhæng at få tilrettelagt data på området både til brug for produktions- og analyseformål. Det vil bidrage til en mere smidig og digitalt understøttet service over for virksomheder og borgere samt en mere målrettet kontrol.
- Toldområdet tilføres et markant ressourceløft, som blandt andet skal gå til flere medarbejdere og nye it-systemer.

Samlet set vil regeringen investere omkring 1 mia. kr. i toldområdet frem mod 2020.

2.3 Enkel, effektiv og korrekt skattebetaling

Det skal være nemt og enkelt at betale den rigtige skat. Borgere og virksomhederne skal samtidig kunne have tillid til, at de selv og andre betaler den skat, de skal – hverken mere eller mindre. Regeringen vil derfor styrke fundamentet for opkrævning af skatter og afgifter.

Det sker blandt andet ved, at der afsættes godt 1,5 mia. kr. til at styrke den grundlæggende drift i skatteforvaltningen. I den forbindelse er der en række områder, der særligt skal styrkes i de kommende år.

2.3.1 Styrket indsats på momsområdet

Internationale sammenligninger viser, at Danmark ligger pænt placeret, når det handler om at sikre korrekt afregning af moms. Der er forskellige måder at opgøre momsgabet (dvs. forskellen mellem den moms, der skulle være betalt, og den moms, der faktisk er betalt). Afhængig af den valgte metode kan momsgabet opgøres til mellem godt 2 og knap 20 mia. kr., *jf. boks 2*. Samlet set og på tværs af opgørelserne lader momsgabet til over de senere år at være faldende.

Boks 2. Opgørelse af momsgabet

Der er forskellige tilgange og metoder til at opgøre momsgabet. Overordnet set skelner man typisk mellem en top-down-tilgang og en bottom-up-tilgang.

Top-down-tilgangen tager udgangspunkt i tal fra nationalregnskabet og sammenligner med de tilsvarende tal fra SKAT. På den baggrund opgør EU-kommissionen momsgabet til ca. 18,5 mia. kr. i 2013, IMF det til ca. 10,3 mia. i 2012 og Danmarks Statistik det til ca. 5,3 mia. kr. i 2012.

SKAT anvender derimod en bottom-up-tilgang og opgør momsgabet for små og mellemstore virksomheder til ca. 2,8 mia. kr. i 2012. Denne tilgang tager udgangspunkt i fejl og snyd fastlagt for et repræsentativt udsnit af virksomhederne, der opregnes til et samlet beløb for samtlige virksomheder.

Organiseret momssvind, som eksempelvis momskarruseller og kædesvig, er imidlertid et stigende problem – ikke mindst i EU. Derfor har der i de seneste år været stor opmærksomhed på momsområdet i offentligheden.

Skatteministeren bad i foråret 2016 Skatteministeriets Interne Revision om at gennemføre et serviceeftersyn af SKATs indsats mod momssvind. Samtidig nedsatte ministeren et tværministerielt udvalg, der skulle se på, om myndighedssamarbejdet på tværs af myndigheder kunne forbedres.

Intern Revisions foreløbige afrapportering har ikke givet anledning til at antage, at området er omfattet af systematisk momssvind af samme karakter og omfang, som på fx området for refusion af udbytteskat. Intern Revision peger dog på udfordringer med den nuværende datafangst, risikoproces og finansielle rapportering på momsområdet, og det kan derfor være, at det fulde omfang af fejl og snyd på momsområdet ikke er afdækket. Intern Revision peger derfor også på, at der er plads til forbedringer på en række væsentlige områder, *jf. boks 3*.

Boks 3. Anbefalinger fra Skatteministeriets Interne Revision

De tast-selv faciliteter, som SKAT stiller til rådighed for virksomhederne, kan med fordel ændres med henblik på dels at tilgodese en større sikkerhed i virksomhedernes indberetning af moms og dels at tilgodese etablering af finansielle data, der effektivt kan anvendes i den løbende overvågning af indtægtsdannelsen.

Der kan med fordel etableres et løbende systematisk overblik over udviklingen i momsindtægterne. Etablering af finansrapportering på indtægtstallene vil udgøre et væsentligt element i styringen af momsindtægterne.

Der kan med fordel etableres en større sammenhæng i processen for kortlægning af fejl på momsområdet samt opfølgning på konstaterede fejl og mangler. En systematisk risikoafdækning og -styring vil medføre, at kontrolarbejdet kan målrettes på de dele af området, hvor risikoen for fejl og snyd er størst.

Der kan med fordel løbende udarbejdes skøn og estimater af momsgebet. Skøn og estimater, der er udført med udgangspunkt i konstaterede fejl samt i antagelser vedr. risikomønstret, kan give værdifuld viden om momsindtægternes robusthed.

Intern Revisions eftersyn illustrerer således, at også momsområdet er omfattet af de udfordringer, som hele skatteforvaltningen har, og dermed behovet for etablering af nye it-systemer, opgradering af kompetencer, øget fokus på data og analyse samt risikovurdering. Der er således behov for at gentænke momsområdet som helhed ved at udvikle nye it-systemer og nye måder at arbejde med kontrol på.

Konkret sættes følgende initiativer i gang:

- De relevante anbefalinger fra Skatteministeriets Interne Revision vil blive omsat til konkrete initiativer hurtigst muligt.
- Alle aspekter af vejledningen, afregningen og kontrollen på momsområdet, samt de processer, it-systemer og regler, der skal understøtte en moderniseret momsafregning- og kontrol, gentænkes. Det vil ske med inddragelse af relevante eksterne parter, eksempelvis revisorer og repræsentanter fra erhvervslivet. Målet er at sikre en enklere digital og automatisk momsafregning for virksomhederne og en mere effektiv og risikobaseret kontrol.
- Regeringen støtter EU-Kommissionens arbejde med at styrke indsatsen mod momssvindler i EU. Kommissionen undersøger aktuelt flere mulige løsninger. Blandt andet ses der på muligheden for at ændre momssystemet mere grundlæggende i forhold til grænseoverskridende handel mellem virksomheder samt mulige modeller for omvendt betalingspligt.

2.3.2 Styrkelse af data og it på personområdet

For at opnå en korrekt og enkel skattebehandling på personområdet har SKAT gennem en årrække tilstræbt, at felter på forskuds- og årsopgørelsen udfyldes med oplysninger, som SKAT automatisk får fra tredjeparter som fx arbejdsgivere, banker og pensionselskaber.

Det har gjort det lettere og mere enkelt for borgerne at udfylde årsopgørelsen rigtigt og dermed at betale det rigtige i skat. Samtidig er det blevet sværere at snyde med skatten, bl.a. fordi en række felter er låste og kun kan ændres ved, at borgeren retter henvendelse til arbejdsgiveren eller SKAT.

Der er imidlertid behov for at foretage et skift fra de metoder, der blev udviklet med eIndkomst-registret og eKapital-systemerne i 00'erne, til en moderne version af tredjepartsindbetningerne, hvor der arbejdes mere systematisk med datakvalitet, avanceret dataanalyse og kontrolmiljø, herunder med henblik på at kunne konsolidere og udvide anvendelsen af de grundlæggende indkomstdata andre steder i den offentlige forvaltning. Der er desuden et gennemgribende behov for modernisering af it-understøttelsen på personområdet, hvor en række kernesystemer er meget gamle, hvoraf de ældste daterer sig tilbage til 1970'erne.

Konkret lægges der op til følgende initiativer:

- Opgaverne vedr. 3. partsindberetning og kontrol på personområdet samles ét sted med henblik på at styrke både kontrol og datakvalitet.
- Som led i styrkelsen af den grundlæggende drift forstærkes indberetnings- og kontrolmiljøet omkring 3. partsdata, så både produktions-, analyse- og kontrolformål understøttes effektivt.

- Der indledes en styrket dialog med indberettersiden (arbejdsgivere, banker, pensionselskaber, mv.) blandt andet med henblik på at udvikle nye værktøjer og processer, så indrapporteringen af data til skatteforvaltningen bliver mere korrekt.

2.3.3 Reduktion af virksomheders administrative omkostninger

Virksomhedernes tilfredshed med SKAT har været faldende siden 2011, hvilket bl.a. skyldes utidssvarende it-løsninger, som betyder, at mange virksomheder har oplevet stigende administrative byrder i mødet med SKAT. Sideløbende hermed begår virksomhederne fortsat mange fejl, når de indberetter oplysninger til SKAT, ligesom der fortsat er en væsentlig gruppe, som bevidst forsøger at omgå reglerne.

Regeringen ønsker derfor at gøre det nemmere og mere enkelt for virksomhederne at betale den korrekte skat og samtidig styrke indsatsen over for bevidst snyd. På længere sigt er visionen, at indberetninger på erhvervsområdet i højere grad skal automatiseres, så virksomhederne lettes for byrderne ved indberetning.

2.3.4 Styrket retssikkerhed på skatteområdet

Et af de vigtigste redskaber til at genoprette tilliden til skatteforvaltningen indebærer, at borgernes retssikkerhed vægtes højt, og at borgerne står stærkt i mødet med skattesystemet. Det er baggrunden for, at regeringen i efteråret præsenterede *Retssikkerhedspakke I* og i foråret 2016 indgik en bred politisk aftale om *Retssikkerhedspakke II*.

Det er en forudsætning for retssikkerheden, at borgere har mulighed for at få deres klagesager på skatteområdet behandlet inden for en forsvarlig tidsramme. Som led i *Retssikkerhedspakke II* blev det derfor besluttet at arbejde for at sikre flere midler til Skatteankestyrelsen.

På den baggrund afsættes der 90 mio. kr. i 2018 og 20 mio. kr. i 2019 til Skatteankestyrelsen med henblik på at sikre kortere sagsbehandlingstid for borgeres klagesager.

I forbindelse med vedtagelsen af *Retssikkerhedspakke II* blev det desuden besluttet at nedsætte et Skattelovråd, som efter anmodning fra skatteministeren vil kunne belyse og afgive indstillinger om udvalgte emner inden for skattelovgivningen. Skattelovrådet vil bestå af medlemmer, der hver især besidder bred juridisk eller økonomisk sagkundskab på skatteområdet.

2.4 Etablering af ny udviklingsstyrelse

Som led i etableringen af nye driftsstyrelser etableres samtidig en ny udviklingsstyrelse, som skal bygge det nye skattevæsen i de kommende år.

Styrelsen skal som led heri huse de tre implementeringscentre, som arbejder på at bygge nye systemer for ejendomsvurderinger, inddrivelse og told, samt evt. kommende implementeringscentre. Den fælles forankring skal sikre, at der kan realiseres synergier på tværs af centrene og opbygges et stærkt fagligt miljø omkring forretnings- og it-udvikling. Samtidig skal udviklingsstyrelsen varetage en række fælles koncernfunktioner som resultatstyring, processtyring, budget, regnskab, HR, jura, indkøb, bygninger og kontorarbejdspladser på tværs af driftsstyrelserne.

For det andet skal udviklingsstyrelsen stå for drift, vedligeholdelse, videreudvikling og nyudvikling af al it i skatteforvaltningen i et tæt samarbejde med driftsstyrelserne.

For det tredje skal udviklingsstyrelsen indsamle, kvalitetssikre, opbevare og udstille data på tværs af Skatteministeriets it-systemer under hensyn til kravene om databeskyttelse.

For det fjerde forankres arbejdet med at udarbejde en strategi for den samlede skatteforvaltning i udviklingsstyrelsen. Som led heri skal der ses på muligheder for forenklinger samt lettelser af virksomhedernes administrative byrder.

3. Investeringer i det nye skattevæsen

3.1 Flere ressourcer til skatteforvaltningen

Skal fremtidens skattevæsen kunne løfte sine kerneopgaver tilfredsstillende, er det nødvendigt, at der er tilstrækkelige ressourcer til rådighed. Efter flere år med besparelser i skattevæsenet vil regeringen investere omkring 7 mia. kr. i årene frem til 2020. Der skal blandt andet investeres i nye medarbejdere, nye it-systemer og styrkelse af den grundlæggende drift.

Investeringerne vil betyde, at skatteforvaltningens samlede rammer øges med 1,3 mia. kr. i 2017, 1,7 mia. kr. i 2018, 2,1 mia. kr. i 2019 og 1,8 mia. kr. i 2020, *jf. figur 3*. Dertil kommer væsentlige investeringer i it-systemer finansieret af den statslige låneramme.

Figur 3. Regeringens forslag til ny bevilling til skatteforvaltningen



Kilde: Statens budgetsystem samt FFL17.

Anm.: Beløbene for 2017-2020 afspejler udgiftsskøn og vil blive konsolideret i takt med, at midlerne skal bringes i anvendelse.

3.2 Flere medarbejdere og nye kompetencer

Det er afgørende, at der er tilstrækkelige medarbejdere med de rette kompetencer i skattevæsenet til at sikre, at opgaverne løses tilfredsstillende.

Som en del af de kommende års investeringer i skattevæsenet vil der frem mod 2020 blive ansat op mod 2.000 nye medarbejdere på tværs af hele skattevæsenet. Særligt skal der ansættes nye medarbejdere til ejendomsvurdering, inddrivelse og told.

Samtidig vil der i de kommende år blive behov for stor udskiftning blandt de eksisterende medarbejdere for at sikre, at skattevæsenet har de nødvendige kompetencer. Den teknologiske og digitale udvikling betyder, at medarbejderne i skatteforvaltningen – ligesom mange andre steder i den offentlige og private sektor – i stigende grad skal besidde mere specialiserede kompetencer end tidligere for at løse de stadig mere komplicerede opgaver.

Eksempelvis er det nødvendigt med en høj grad af specialiserede og analytiske færdigheder og kompetencer inden for behandling af data og brug af it, hvis medarbejdere skal kunne bidrage til en effektiv skattekontrol.

En stor del af de nye ansættelser vil derfor blive målrettet mod kompetencer inden for it, statistik og analyse, jura og økonomi, mens der samtidig også må forventes en udskiftning blandt de eksisterende medarbejdere for at sikre, at kompetencerne i skatteforvaltningen matcher opgavernes kompleksitet. En større del af udskiftningen vil ske i et naturligt generationsskifte, hvor de ansatte går på pension. Samtidig vil der blive investeret i videreuddannelse og kompetenceudvikling blandt de nuværende medarbejdere.

Ud af SKATs nuværende ca. 6.100 medarbejdere er omkring hver tredje over 55 år. Det er vurderingen, at der frem til og med 2020 vil være ca. 1.000 medarbejdere, der går på pension. Ansættelsen af omkring 2.000 ekstra medarbejdere frem mod 2020 betyder, at de 1.000 medarbejdere, der går på pension, kan erstattes af nye medarbejdere, og at der samlet vil være omkring 1.000 medarbejdere mere i 2020 end i dag.

3.3 Opbygning af kerneområder og styrkelse af grundlæggende drift

De ekstra ressourcer skal blandt andet anvendes til at styrke områderne ejendomsvurdering, inddrivelse og told. Der er tale om kerneområder i skatteforvaltningen, som kræver massive investeringer for at komme til at fungere tilfredsstillende.

For inddrivelsesområdet skal der investeres i nye medarbejdere til oprydning og manuel sagsbehandling. På ejendomsvurderingsområdet skal der investeres i styrket klagehandling samt tilvejebringelse af bedre data. På begge områder skal der udvikles helt nye it-systemer. På toldområdet skal der ændres processer og udvikles nye it-toldsystemer med henblik på at implementere et nyt EU-toldkodeks og gøre fortoldningen af varer så smidig som mulig for virksomhederne.

Samtidig vil regeringen styrke den grundlæggende drift i skatteforvaltningen. Til det formål har regeringen afsat knap 1,5 mia. kr. frem mod 2020, *jf. tabel 2*. Dertil kommer væsentlige investeringer i it-systemer finansieret af den statslige låneramme.

Tabel 2. Investeringer i skatteforvaltningen

Mio. kr. (2017-pl)	2017	2018	2019	2020	I alt
Styrkelse af inddrivelsesområdet	450	400	600	300	1.750
Styrkelse af ejendomsområdet	300	630	880	750	2.560
Opbygning af ny toldorganisation	350	250	150	200	950
Styrkelse af grundlæggende drift	250	300	400	500	1.450
Styrkelse af Skatteankestyrelsen	-	90	20	-	110
Investeringer i alt	1.350	1.670	2.050	1.750	6.820

Kilde: FFL17.

Anm.: Beløbene afspejler udgiftsskøn og vil blive konsolideret i takt med, at midlerne skal bringes i anvendelse.

3.4 Modernisering af it-infrastruktur

Det danske skattevæsen begyndte allerede i 1960'erne at digitalisere arbejdsgange, og Danmark har i dag en af verdens mest digitaliserede skatteforvaltninger. It er således en helt central forudsætning for, at SKAT kan løse sine opgaver.

SKAT er imidlertid kraftigt udfordret af, at en stor del af de forretningskritiske systemer er forældede. Konsekvensen er bl.a., at de danske virksomheder i mødet med SKAT kan opleve længere sagsbehandlingstider, større risiko for overskridelse af indberetningsfrister samt forsinkede udbetalinger og refusioner. SKATs digitale borgerrettede systemer er generelt stabile og af en kvalitet, som andre lande betragter som bedste praksis, men de underliggende systemer er unødigt omkostningstunge og komplekse.

Samtidig har SKAT ikke den fornødne adgang til og overblik over centrale data. Det hindrer mulighederne for en datadreven opgavevaretagelse, som er nødvendig for at sikre en effektiv og fremtidssikret skattekontrol.

Derfor er der behov for at modernisere skatteforvaltningens it-infrastruktur. Moderniseringen indebærer bl.a.:

- Skatteforvaltningen skal møde borgere og virksomheder på de digitale platforme, hvor de er til stede. Det forudsætter brugervenlige, målrettede og effektive digitale løsninger, hvor en reduktion af borgernes og virksomhedernes byrder er tænkt ind fra starten.
- Erhvervslivet skal opleve et markant serviceløft og på længere sigt kunne anvende digitale løsninger, som muliggør automatisk udveksling af data direkte fra virksomhedernes egne systemer, fx regnskabsystemer. Kan de relevante data trækkes direkte fra virksomhedernes systemer, sparer virksomhederne tid, ligesom risikoen for fejl i data mindskes.
- Fejl og snyd i skattebetalingen skal mindskes. Nye it-systemer vil kunne bidrage til både at styrke kontrollen og forbedre vejledningen af borgere og virksomheder.

Modernisering af skatteforvaltningens it-understøttelse er en stor og kompleks opgave, ikke mindst fordi it-udviklingen ikke kan isoleres fra politikudvikling, implementering af lovgivning samt den øvrige forretningsudvikling. Modernisering og forenkling indgår derfor som et centralt element i forretningsstrategien for den samlede skatteforvaltning.

Skatteministeriet/Ministry of Taxation
Nicolai Eigtveds Gade 28
DK 1402 - København K

Telefon +45 3392 3392
Mail skm@skm.dk
www.skm.dk

