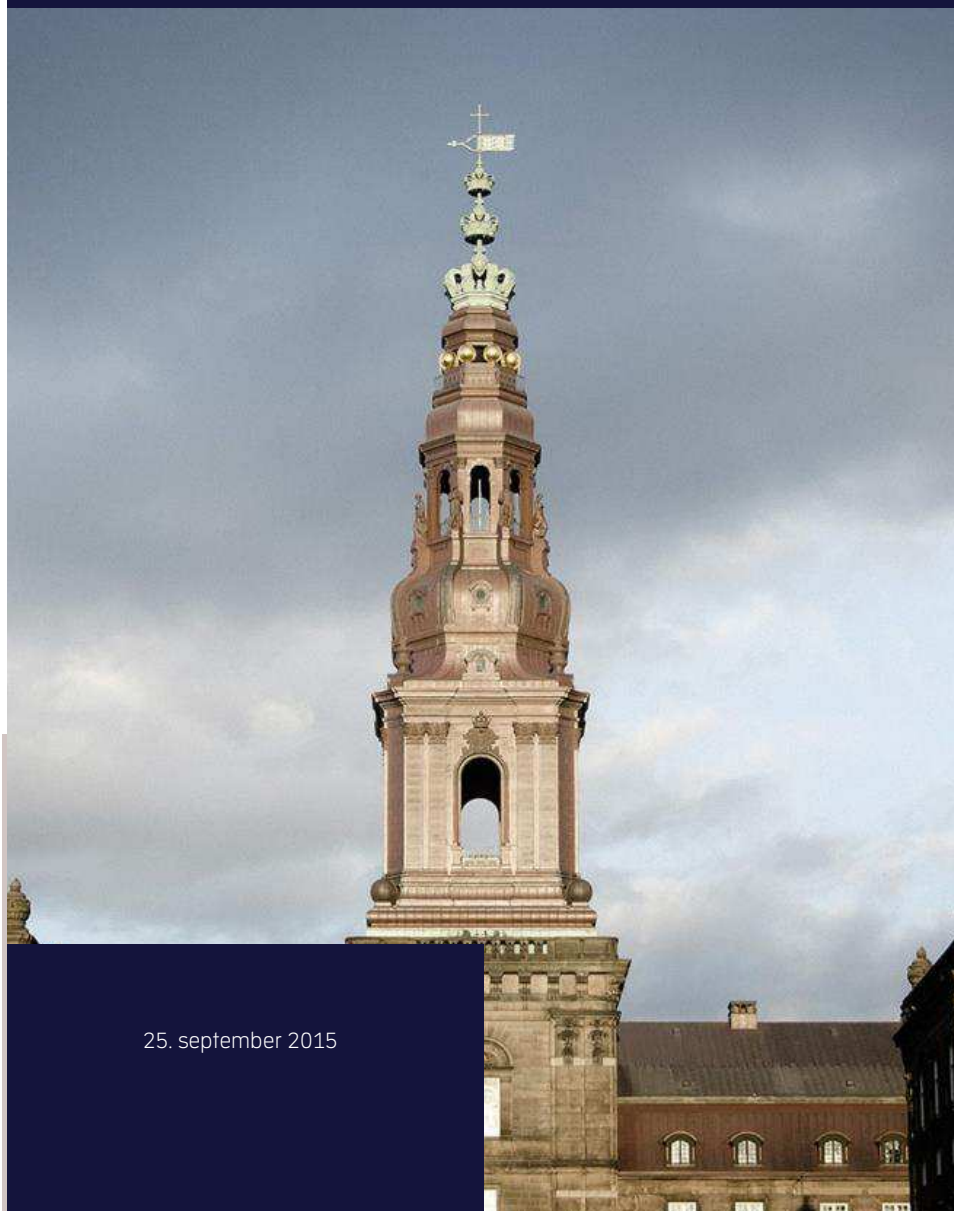




SKAT ud af krisen

- Et oplæg til politisk samling



25. september 2015

Skatteministeriet

Politisk samling om et SKAT i krise

Da regeringen tiltrådte for tre måneder siden, overtog vi ansvaret for en hårdt prøvet skatteadministration. SKAT har været centrum for en række højspændte sager, som ganske vist har udspring tilbage i tiden – men som her og nu er med til at svække danskernes tillid til skatteforvaltningen. Det kan hverken befolkningen, det politiske system eller SKATs medarbejdere være tjent med.

Skattesystemet står for finansieringen af vores velfærdssamfund. Den politiske diskussion bør handle om skatteniveau og -struktur, og ikke som i dag om administration og drift. Skiftende regeringer gennem mange år bærer et ansvar for, at vi står, hvor vi står nu. Nu kalder situationen på, at vi politikere tager ansvar og skaber rammerne for, at SKAT kan løse sine opgaver effektivt. Det ansvar vil jeg appellere til, at vi tager i fællesskab – i politisk samling.

SKAT står med en række grundlæggende udfordringer. Ressourcerne er reduceret markant, og i nogle tilfælde er de forventede effektiviseringer ikke fulgt med. IT-understøttelsen er stærkt udfordret. Og enkeltsagerne – senest svindelsagen med udbytte og EFI-systemets sammenbrud – har skabt et negativt billede, som medarbejderne i SKAT ikke har fortjent.

Det er på den baggrund, at regeringen ønsker en plan for, hvordan vi får håndteret de konkrete problemer, som presser sig på, og samtidig sætter en retning for SKAT i de kommende år. Det bliver ikke let, og der er ikke en hurtig løsning, som på en gang fjerner SKATs problemer. Der vil også vise sig nye udfordringer, og nye enkeltsager vil komme til.

Men mit fokus er fremadrettet. Vi skal være åbne og ærlige om SKATs udfordringer, hvis vi skal have løst de problemer, vi står med. Og vi skal stræbe efter at opbygge en skatteforvaltning i verdensklasse. På nogle områder hører vi allerede til blandt de bedste. På andre er vi desværre slået langt tilbage, og det kræver hårdt arbejde at få vendt billedet. Det arbejde stiller jeg mig gerne i spidsen for og betragter denne plan – *SKAT ud af krisen* – som første skridt.



Karsten Lauritzen
Skatteminister



Indhold

1. Et SKAT, som er udfordret	4
1.1 En handlingsplan for SKAT	5
2. Svindel med refusion af udbytteskat	8
2.1 Skatteministeriets Interne Revisions undersøgelse	8
2.2 Initiativer til styrket kontrol med refusioner af udbytteskat	9
2.2.1 Sagsbehandling af refusioner centraliseres i ny enhed	10
2.2.2 Særlig task force med fokus på refusion af udbytteskat	10
2.2.3 Ny overvågnings- og analyseenhed skal monitorere alle typer af udbetalinger i SKAT	11
2.2.4 Ny Antisvindel-enhed mod international svindel og kriminalitet	11
2.3 Early Warning om aktielån samt spørgsmålet om cum/ex	11
2.3.1 Skatteministeriets konklusion i forhold til Early Warning og cum/ex	12
2.3.1 Arbejdsgruppe skal kortlægge udfordringer på udbytteområdet	13
3. Lukning af EFI – udvikling af nyt inddrivelsessystem	14
3.1 Kontrolleret nedlukning af EFI.....	14
3.2 Konsekvenser for de offentlige restancer	15
3.3 Beslutningen om idriftsættelse af EFI	17
3.4 SKATs Midlertidige Inddrivelse (SMI)	18
3.5 Fremtidens inddrivelsessystem	18
3.5.1 Etablering af ImplementeringsCenter for Inddrivelse - ICI	19
3.5.2 Ny lovgivning på inddrivelsesområdet mv.	20
4. På vej mod et nyt skattevæsen	21
4.1 Flere ressourcer til SKAT	21
4.2 Ny rekrutteringsstrategi for SKAT	22
4.3 Tilbunds gående undersøgelser af alle områder i SKAT	22
4.4 Bedre styring og opfølgning i fremtidens SKAT	23
4.5 Nyt Advisory board skal rådgive SKATs ledelse	24
4.6 Fremtidens digitale skattevæsen	24
4.6.1 Ny it-organisering og nyt it-board	25

1. Et SKAT, som er udfordret

Skattesystemet er fundamentet for finansieringen af det danske samfund. SKAT har knap 6.500 ansatte, som opkræver ca. 950 mia. kr. årligt i skatter og afgifter. SKAT er dermed blandt de mere effektive skattemyndigheder i den vestlige verden.

På nogle områder er SKAT meget langt fremme internationalt. Eksempelvis foregår skattebetalingen for almindelige mennesker både simpelt og effektivt. Cirka 99,7 pct. af borgernes skat betales korrekt og til tiden. De fleste danskere behøver ikke at ændre i deres årsopgørelse, men kan blot lægge SKATs automatiske beregninger til grund for deres skattebetaling. På andre områder er der imidlertid en række udfordringer. Det gælder fx i inddrivelsen af den offentlige gæld, administrationen af ejendomsvurderingerne, inden for økonomistyring og regnskab, og i forhold til regelefterlevelse for små og mellemstore virksomheder og nye krav på toldområdet.

SKATs opgaveløsning stiller store kompetencekrav, fordi skattelovgivning og -praksis er omfattende og skal regulere et utal af forhold af høj kompleksitet. Arbejdet kræver omfattende it-understøttelse, juridisk og økonomisk ekspertise og kapacitet til at styre komplekse processer og store datamængder. Samtidig er det afgørende, at SKATs arbejde sker i overensstemmelse med reglerne, og at borgere og virksomheder behandles ordentligt med fokus på bl.a. retssikkerhed. Globaliseringen og den teknologiske udvikling stiller samtidig stigende krav til vidensniveauet i SKAT, til det internationale samarbejde og til kontrolfunktionerne på skatteområdet.

De seneste år er SKAT omtalt negativt i medierne som følge af en række enkeltsager. Det drejer sig aktuelt om svindel med refusion af udbytteskat til udenlandske investorer og om it-systemet "Et Fælles Inddrivelsessystem", som er fejlbehæftet. Disse sager svækker tilliden til skatteforvaltningen og til SKATs opgavevaretagelse og kan også gøre det vanskeligere at fastholde og rekruttere dygtige medarbejdere. Det er derfor vigtigt at få løst disse problemer effektivt.

SKAT står samtidig over for en række mere grundlæggende udfordringer. Fra at bestå af en række kommunale og statslige myndigheder, er skatteforvaltningen over de seneste godt 10 år blevet lagt sammen og placeret i staten. Der er undervejs tilført store og komplekse opgaver. Forandringerne har resulteret i gevinster, eksempelvis i form af stordriftsfordele og ensartet sagsbehandling, og der er sket en væsentlig reduktion i de administrative byrder for virksomheder og borgere. På samme tid har de store forandringer imidlertid medført betydelige udfordringer for SKAT, som meget hurtigt har skulle finde ensartede løsninger på de mange nye opgaver.

Sideløbende er ressourcerne til SKAT, bl.a. med baggrund i forventede og forholdsvis veldokumenterede effektiviseringsmuligheder, reduceret markant siden midten af 00'erne. I perioden fra sammenlægningen af de kommunale og statslige skatteforvaltninger (2005) og indtil reorganiseringen i 2013 blev der samtidig kun i meget begrænset omfang rekrutteret nye medarbejdere i SKAT, og effektiviseringerne blev i vid udstrækning klaret ved naturlig afgang af erfarne medarbejdere.

Et så langvarigt de facto stop for ansættelse af nye medarbejdere har svækket mulighederne for at sikre de kompetencer, som er nødvendige for at omstille organisationen til de nye opgaver og vilkår. Det er en af årsagerne til, at SKAT er udfordret af mangel på specialiserede og højtuddannede medarbejdere, især inden for specielle skattetekniske områder, jura, it, analyse- og statistik og økonomi. Resultatet er, at SKATs samlede kompetencesammensætning ikke er optimal i forhold til de opgaver, der skal løses.

SKAT var tidligere førende inden for udvikling af it i det offentlige. I dag har SKAT imidlertid en række basale udfordringer med hele it-understøttelsen. SKATs it består af op mod 200 systemer, der bl.a. er udviklet ved knopskydning og ofte er indbyrdes forbundne. Centrale it-systemer er leveret af forskellige eksterne leverandører. Viden om, hvordan de data og forretningsprocesser, som er 'støbt' ned i it-systemerne, helt præcist hænger sammen, er dermed i høj grad placeret hos SKATs it-leverandører og ikke hos SKAT selv. Derudover er data og systemer i mange tilfælde dårligt dokumenterede, og SKAT har derfor ikke tilstrækkeligt indblik i dem.

Disse strukturelle udfordringer begrænser SKATs muligheder for selv at styre og kontrollere udviklingen af it-understøttelsen. Det gør det også svært at konkurrenceudsætte systemerne, at skifte leverandør, og at skabe sikkerhed for, at løsningerne følger lovens krav og er fleksible, så de kan tilpasses, når regler eller behov ændres.

Dårligt fungerende it-systemer – og vanskelighederne ved at udvikle dem – er også en af hovedforklaringerne på problemerne på ejendomsvurderingsområdet og på de problemer, der er konstateret på inddrivelsesområdet med it-systemet EFI. SKAT står derfor i dag i en situation, hvor det er nødvendigt med en gennemgående udskiftning og modernisering af meget store dele af al it i SKAT.

1.1 En handlingsplan for SKAT

Det er med det afsæt, at regeringen har ønsket en samlet handlingsplan for SKAT, som både adresserer de aktuelle problemer på udbytte- og inddrivelsesområdet og samtidig giver en række svar på, hvordan SKAT kan styrkes i forhold til at håndtere udfordringerne på længere sigt.

Regeringen vil bl.a. tilføre flere ressourcer til SKAT end hidtil planlagt for at løse de akutte problemer og skabe bedre rammer for SKATs arbejde fremadrettet. SKATs udfordringer løses imidlertid ikke blot ved at tilføre ressourcer. Det afgørende er, at ressourcerne anvendes rigtigt, og at SKAT tilføres de rigtige kompetencer, herunder gennem relevant efteruddannelse.

Over de seneste år er der derfor i et samarbejde mellem SKAT og Skatteministeriets departement igangsat analyser på alle SKATs forretningsområder. Sigtet med dette arbejde er, på et faktabaseret og gennemanalyseret grundlag, at styrke kvaliteten af SKATs opgavevaretagelse og sikre effektiv betjening af borgere og virksomheder. Arbejdet inddrager eksterne eksperter og stiller bl.a. skarpt på strategi, ledelse og effektive styringsmodeller, forbedret kontrol og regnskab, kompetenceudvikling, bedre it-understøttelse samt optimal og sikker anvendelse og organisering af data.

Regeringen ønsker, at dette arbejde fortsættes, og at fokus i arbejdet primært rettes mod styrket kvalitet i opgavevaretagelsen og sikker implementering i organisationen. Samtidig skal der bedre fokus på styring og opfølgning på anbefalinger fra Intern Revision og Rigsrevisionen.

Som en del af dette arbejde fastlægges nye rammer for it-understøttelse og udvikling, som skal sikre, at de fejl, der opstod under udviklingen af for eksempel EFI, undgås. SKAT IT reorganiseres til bedre at understøtte forretningen, og der nedsættes et it-board med nationale og internationale it-eksperter, som skal rådgive SKAT om it, *jf. boks 1*.

Boks 1. Initiativer med sigte på at styrke SKATs generelle opgavevaretagelse

Bedre styring og opfølgning:

- Alle områder i SKAT undersøges via tilbundsående analyser for at sikre, at SKAT løser sine opgaver tilfredsstillende og med den tilsigtede effekt.
- Der oprettes en ny Styrings- og analyseafdeling i SKAT, som blandt andet vil bestå af et implementeringskontor, der har til opgave at støtte og følge op på de enkelte forretningsområders implementering af analyserne. Afdelingen vil desuden bestå af en nyoprettet enhed for Revision og Opfølgning, som skal sikre, at der følges op på revisionsrapporter fra Skatteministeriets Interne Revision og Rigsrevisionen.
- Et nyt eksternt Advisory Board skal rådgive SKATs ledelse for at sikre, at SKAT inddrager viden og erfaringer fra borgere, virksomheder og andre interessenter.

Nye medarbejdere og målrettet rekruttering:

- Det planlagte rammefald fra 2015 til 2016 suspenderes.
- Der tilføres 350 nye årsværk på inddrivelsesområdet samt 50 årsværk til at styrke udbytteområdet.
- Der udarbejdes i samarbejde med det nye Advisory Board en ny rekrutteringsstrategi med henblik på at sikre, at SKAT kan rekruttere nye medarbejdere med de rette kompetencer.

Nye rammer for it-udvikling i SKAT og reorganisering af it-området:

- Der fastlægges en ny it-strategi i SKAT for at sikre, at SKAT fremover udvikler de nødvendige it-systemer på en måde, så de fejl, der opstod under udviklingen af for eksempel EFI, undgås.
- SKAT IT reorganiseres, så organiseringen i højere grad understøtter de enkelte forretningsområder i SKAT.
- Et nyt it-board med eksterne it-eksperter skal rådgive SKAT om it.

Som følge af de akutte problemer på udbytteområdet og den gradvise nedlukning af EFI har SKATs direktør d. 24. september 2015 tjenestefritaget en række ledere med henblik på at vurdere deres ansvar i de nævnte sager.

På inddrivelsesområdet tages derudover følgende initiativer:

- SKAT tilføres flere ressourcer for på kort sigt at kunne løfte inddrivelsesopgaven manuelt. Det digitale inddrivelsessystem, EFI, lukkes gradvist og kontrolleret, og i stedet oprettes *SKATs Midlertidige Inddrivelse (SMI)*.
- Samtidig oprettes programenheden – *ImplementeringsCenter for Inddrivelse (ICI)* – i Skatteministeriet. Centeret skal i et tæt samarbejde med bl.a. SKAT og eksterne eksperter udvikle et helt nyt inddrivelsessystem, som skal være klar i 2019. Enheden udarbejder forslag til at forenkle inddrivelseslovgivningen, så den bliver lettere at administrere. Desuden udarbejdes forslag til ny lovgivning, som standser forældelse af fordringer under inddrivelse i tre år. Endelig skal der gennemføres lovgivning, der muliggør afskrivning i videre omfang.

- Det skal afdækkes og afgrænses, i hvilket omfang der skal ske genoptagelse, om SKAT kan udsøge de skyldnere, der har været udsat for uretmæssig inddrivelse, og i hvilket omfang der kan ske modregning i forbindelse med genoptagelse.

På baggrund af sagen om svindel med udbytterefusioner samt Skatteministeriets Interne Revisions undersøgelse af udbytteområdet tages desuden følgende initiativer:

- Alle udbetalinger vedrørende refusion af udbytteskat samles i en ny afdeling i SKAT Kundeservice, som styrkes med i alt 30 nye årsværk. Afdelingen skal både behandle nye anmodninger samt de eksisterende anmodninger, som blev sat i bero i forbindelse med anmeldelsen til SØIK.
- En ny overvågnings- og analyseenhed skal fremover overvåge alle typer af udbetalinger i SKAT. Samtidig etableres en Antisvindel-enhed målrettet international svindel og kriminalitet på skatteområdet.
- Der oprettes en ny særlig task force med fokus på kontrol af udbytteskat, ligesom der nedsættes en tværfaglig og tværministeriel arbejdsgruppe på udbytteområdet, som skal se på, om lovgivningen på området er tilstrækkelig. Den nye task force skal også undersøge pengeinstitutternes ageren på området, idet der er tegnet et billede af, at nogle pengeinstitutter tilsyneladende ikke har fortolket skattereglerne om aktieudlån korrekt.

2. Svindel med refusion af udbytteskat

SKAT indgav i august 2015 en anmeldelse til Statsadvokaten for Økonomisk og International Kriminalitet (SØIK) om svindel med refusion af udbytteskat. Det skete som konsekvens af, at SKAT i juli og august modtog oplysninger om mulig risiko for svindel med refusion af udbytteskat.

SKAT besluttede derfor at sætte refusion af udbytteskat midlertidigt i bero for at kunne iværksætte yderligere undersøgelser og kontrol. SKAT har foreløbigt opgjort den formodede økonomiske kriminalitet til 6,2 milliarder kroner. Der er tale om et skøn, og det kan ikke udelukkes, at beløbet bliver højere, når sagen er fuldt afdækket.

2.1 Skatteministeriets Interne Revisions undersøgelse

På baggrund af anmeldelsen til SØIK iværksatte Skatteministeriets Interne Revision (SIR) en undersøgelse af sagen. Undersøgelsen er nu afsluttet og sendt til Folketingets Skatteudvalg.

SIR, der tidligere har revideret området, har blandt andet set på SKATs processer, og om disse håndterer SIRs tidligere afgivne anbefalinger. SIR har desuden undersøgt, hvorledes administrationen og kontrollen omkring refusion af udbytteskat fremadrettet kan styrkes. Undersøgelsen indeholder også en redegørelse for sager i Skatteministeriet om refusion af udbytteskat fra medio 2007 til 25. august 2015, herunder konkrete lovforslag og forelæggelser for minister og departementschef.

SIRs analyse er gennemført på knap fire uger, og selv om der er tale om en grundig gennemgang, har tidsfristen sat grænser for analysens mulige omfang. Dokumenterne i sagen overdrages herefter til Rigsrevisionen, som har igangsat sin egen undersøgelse af sagen.

Konklusionen på SIRs undersøgelse er en forholdsvis skarp kritik af hele området for refusion af udbytteskat i SKAT. Det samlede billede er, at det ikke er sikkert, at svindlen kunne være undgået med en mere effektiv kontrol, men den kunne givetvis være opdaget tidligere. De centrale kritikpunkter er sammenfattet i *boks 2*, idet der henvises til SIRs rapport for en mere præcis gennemgang.

Boks 2. SIR identificerer følgende problemer

Procesejerskab

- Intet entydigt ansvar for processen (delt mellem Kundeservice, Inddrivelse og Indsats).
- Manglende aktiv stillingtagen til niveau og setup for kontrollen.
- Manglende tværgående overvågning af udbytteområdet.

Datastruktur

- Manglende og uensartet registrering i it-systemerne.
- Mangelfulde oplysninger om udenlandske udbyttemodtagere.
- En intern maskinel udbyttekontrol har været ude af drift i en toårig periode.

Interne kontroller

- Manglende kontrol af reelt aktionærforhold og af forudgående indeholdelse af udbytteskat.
- Ingen vurdering af udsving.
- Generelt svagt kontrolniveau.
- Mangelfulde regnskabsgodkendelser.
- Kontroller er ikke en integreret del af processen.

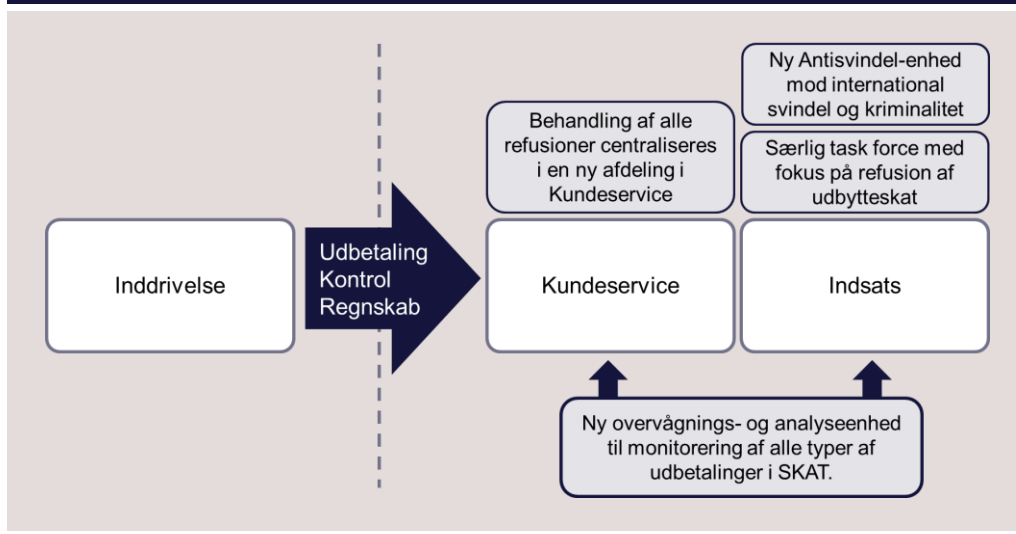
SIR har både i 2010 og 2013 udarbejdet rapporter om udbytteskat og er kommet med anbefalinger til at styrke kontrollen samt sikre den fornødne ledelsesmæssige forankring af processen for udbytteskat og refusion. Direktionen i SKAT besluttede på baggrund af SIR-rapporten fra 2013, at forretningsenhederne Kundeservice og Inddrivelse skulle følge op på anbefalingerne, med Inddrivelse som den hovedansvarlige enhed. SIR konkluderer i den netop afsluttede undersøgelse, at der kun i begrænset omfang er sket opfølgning på anbefalingerne, og at opfølgningen ikke har været tilfredsstillende.

Skatteministeriet skal føre tilsyn med SKAT, og Intern Revisions uafhængige rapporter er en del af dette tilsyn. Der har i medierne været en diskussion af, hvilken rolle Skatteministeriets departement har spillet i forbindelse med revisionsrapporten fra 2013. Den pågældende rapport har ikke været forelagt departementets ledelse.

Det skyldes, at det relevante kontor i Skatteministeriet kun har modtaget rapporten fra Intern Revision i kopi (cc) i en mail stilet til Rigsrevisionen, og at det i mailen var angivet, at orienteringen af ledelsen blev foretaget direkte af Intern Revision. Dette skete dog ikke i dette tilfælde. Hvorvidt rapporten var blevet forelagt eller ej, ændrer imidlertid ikke på, at ansvaret for opfølgning på rapportens anbefalinger ligger hos SKATs ledelse, der har ansvaret for at følge op på rapporter fra Intern Revision, der vedrører SKATs administration. Som en del af opfølgningen på sagen i Skatteministeriet er det præciseret, hvordan ministeriet følger op på rapporter fra Intern Revision.

2.2 Initiativer til styrket kontrol med refusioner af udbytteskat

Som konsekvens af SIRs konklusioner iværksættes en række initiativer, som skal styrke kontrollen, jf. figur 1. Initiativerne er rettet mod generelt at styrke kontrol med udbetalinger fra SKAT og beredskabet over for svindel og kriminalitet, og mere specifikt mod at forbedre kontrollen med udbytterefusioner.

Figur 1. Styrket indsats mod svindel med udbetalinger og international kriminalitet

Først og fremmest reorganiseres hele området, således at al udbetaling, kontrol og regnskab flyttes ud af SKAT Inddrivelse og over i henholdsvis Kundeservice (udbetalingerne), Indsats (kontrol) og Økonomi (regnskab). Dermed fjernes alle udbetalinger fra SKAT Inddrivelse. I alt tilføres udbytteområdet 50 nye årsværk.

2.2.1 Sagsbehandling af refusioner centraliseres i ny enhed

For at sikre et entydigt ansvar for alle fremtidige refusioner af udbytteskat centraliseres sagsbehandlingen i en ny afdeling i SKAT Kundeservice, som styrkes med i alt 30 årsværk.

Afdelingen skal både behandle nye anmodninger om refusion samt de eksisterende anmodninger, som blev sat i bero i forbindelse med anmeldelsen til SØIK. I alt er der pt. tilbageholdt ca. 20.000 anmodninger om refusion vedr. udbytteskat. SKAT vurderer, at en væsentlig andel af disse anmodninger kan behandles meget snart, men at der er en vis andel, hvor der er risiko for svindel. Disse anmodninger skal derfor kontrolleres særligt grundigt, før de kan udbetales. Sagsbehandlingen vil foregå manuelt, indtil nye digitale processer og evt. lovgivning er på plads.

Fremadrettet udvides processen for refusion af udbytteskat, så der fra modtagelsen af anmodningen og frem til klagøringen til udbetaling sker en materiel gennemgang af grundlaget for udbetalingen. Det betyder i praksis, at afdelingen i Kundeservice modtager og behandler anmodningen, hvorefter det alene er godkendte anmodninger, der oversendes til udbetaling.

2.2.2 Særlig task force med fokus på refusion af udbytteskat

For at styrke kontrollen med refusionsanmodninger af udbytteskat nedsættes en særlig task force i SKAT Indsats med fokus på kontrollen af refusioner af udbytter.

Task forcen har to overordnede formål. Task forcen skal for det første gennemføre kontrol med refusionsanmodninger og dermed styrke kontrollen her og nu. For det andet skal task forcen foretage analyser af området, identificere generelle mønstre og på den måde styrke sagsbehandlingen på området i SKAT Kundeservice.

Task forcen skal desuden undersøge, hvordan det kan undgås, at der er fejl i indberetningerne om, hvem der er den retmæssige ejer af udbyttet. Task forcen vil blive bemandet med 20 årsværk og forankres i SKATs indsatsafdeling.

2.2.3 Ny overvågnings- og analyseenhed skal monitorere alle typer af udbetalinger i SKAT

På flere områder udbetaler SKAT relativt store beløb. Det gælder udbytteområdet men også eksempelvis ved afregning af negativ moms.

For at skærpe kontrollen på disse områder mere generelt etableres en ny overvågnings- og analyse-enhed til at monitorere alle typer af udbetalinger i SKAT. Det gælder alt fra refusion af udbytter, moms og registreringsafgift til tilbagebetaling af overskydende skat mv. Enheden vil således monitorere både SKAT Indsats, SKAT Kundeservice og SKAT Inddrivelse.

Såfremt der i en periode sker atypiske udsving i udbetalingerne på et konkret område, vil enheden i samarbejde med den relevante enhed i SKAT analysere, hvad baggrunden for udsvingene kan være. Enheden kan eventuelt stille udbetalingerne i bero i en periode, indtil årsagen er klarlagt, eksempelvis hvis der er mistanke om organiseret misbrug af skattelovgivningen. Enhedens analyser vil samtidig indgå i den løbende prioritering af SKATs kontrolindsats.

Overvågnings- og analyseenheden vil blive forankret i SKAT Økonomis nye afdeling for Styring og Analyse (se kapitel 4) og få tilført 10 årsværk.

2.2.4 Ny Antisvindel-enhed mod international svindel og kriminalitet

For at styrke den generelle indsats mod international svindel og kriminalitet på skatteområdet nedsættes desuden en ny Antisvindel-enhed. Enheden skal analysere trends og risikobilleder i forhold til international organiseret kriminalitet og skattesvindel og sikre, at der er taget højde for at værne sig mod disse i alle SKATs afdelinger.

Antisvindel-enheden vil blive bemanded med 20 årsværk og organisatorisk placeret i SKAT Indsats.

2.3 Early Warning om aktielån samt spørgsmålet om cum/ex

Skatteministeriet modtog den 7. juli 2015 en såkaldt Early Warning fra SKAT, hvor SKAT udtrykte bekymring om manglende klarhed i reglerne for aktielån og refusion af udbytteskat. I overensstemmelse med retningslinjerne for Early Warnings har Skatteministeriet udarbejdet en vurdering af sagen.

Den fremsendte Early Warning har ikke nogen direkte forbindelse med svindelsagen, som efter de foreliggende oplysninger først og fremmest handler om dokumentfalsk, men de to spørgsmål har været omtalt samtidig i medierne.

Pengeinstitutter og andre finansielle virksomheder udlåner ofte aktier til andre aktører, herunder udenlandske personer og selskaber. Der skal fortsat betales skat af udbyttet, uanset at aktien er udlånt, *jf. boks 3*, som kort skitserer de vigtigste regler og begreber.

Boks 3. Gældende regler for refusion af udbytteskat og aktielån

Refusion af udbytteskat

Når et dansk selskab udlodder udbytte, og udbyttedtageren (den retmæssige ejer) er hjemmehørende i udlandet, beskattes udbyttet som udgangspunkt med 27 pct. Hvis der ikke er grundlag for at fravige udgangspunktet, skal det udloddende danske selskab indeholde 27 pct. af det samlede udbytte som udbytteskat og indbetale udbytteskatten til SKAT.

Hvis der på basis af fx en dobbeltbeskatningsoverenskomst skal betales en lavere udbytteskat – typisk 15 pct. – kan udbyttedtageren i udlandet (den retmæssige ejer – beneficial owner), der har fået indeholdt de 27 pct., anmode SKAT om refusion og få udbetalt den for meget indeholdte kildeskat, dvs. forskellen mellem de 15 pct. og 27 pct.

Aktielån

Aktielån kan anvendes til flere formål. Fx bruges aktielån til spekulation i faldende kurser ved, at låntager låner aktier for at sælge aktierne dyrt i forventning om, at de kan genkøbes billigt, inden de leveres tilbage til långiver (shortselling). Aktielån kan også bruges ved aktieemissioner.

Et aktielån registreres i Værdipapircentralen (VP) som et salg og dermed som et ejerskifte. Ved aktielån er den skattemæssigt retmæssige ejer ikke nødvendigvis den aktionær, som er registreret som ejer i VP, og som indberettes som udbyttedtager.

Ved aktielån, hvor låntager ikke har videresolgt de lånte aktier, er långiver den retmæssige ejer til udbyttet i skattemæssig henseende. I disse situationer er der ikke overensstemmelse mellem registreringen i VP og den skattemæssigt retmæssige ejer.

Hvis låntager derimod har videresolgt de lånte aktier til tredjemand, registreres tredjemand i udgangspunktet som ejer og bliver samtidig skattemæssigt retmæssig ejer til udbyttet. I disse situationer er der overensstemmelse mellem registreringen i VP og den retmæssige ejer.

I den fremsendte Early Warning er der rejst tvivl om den skattemæssige behandling af aktielån. Desuden viser den pågældende Early Warning, at det kan være vanskeligt for SKAT at kontrollere, hvem der er retmæssig ejer af udbyttet – og dermed hvem der er berettiget til refusion.

SKATs kontrolmæssige udfordringer knytter sig til, at långiver, i tilfælde hvor der ikke er sket et videresalg af aktierne til tredjemand, skattemæssigt er den retmæssige ejer af aktierne – og dermed også vil være den retmæssige ejer af udbyttet, mens det er låntager, der indberettes til SKAT som ejer af aktierne. I Værdipapircentralen er det således den virksomhed eller person, som låner aktierne, der registreres som ejer, og det registreres ikke, at der er tale om et aktielån.

Denne registrering kan ifølge SKAT indebære en risiko for, at der uberettiget udbetales refusion. På den baggrund er det nødvendigt, at SKAT gennemfører mere detaljeret kontrol af hver enkelt sag. SKAT foreslår i den pågældende Early Warning, at det bør overvejes at lovgive om den skattemæssige behandling af aktielån.

Det har herudover været fremme i medierne, at de tyske svindelsager med refusion af udbytteskat – de såkaldte cum/ex-sager – kunne have en dansk vinkel.

2.3.1 Skatteministeriets konklusion i forhold til Early Warning og cum/ex

Skatteministeriet har vurderet den fremsendte Early Warning og konkluderer, at det er långiver, der i skattemæssig henseende er den retmæssige ejer af udbyttet på aktien, når aktien ikke er videresolgt til tredjemand. Det er kun den retmæssige ejer, der kan få godskrevet eller tilbagebetalt indeholdt udbytteskat, i det omfang betingelserne herfor i øvrigt er opfyldt. En person, som låner en aktie, fx af en dansk bank og modtager udbytte, vil således ikke være berettiget til refusi-

on af udbytteskat. Det skal ses i sammenhæng med, at långiver (som typisk får udbyttekompensation af låntager) er retmæssig ejer af udbyttet og dermed også skattepligtig af udbyttet.

At andre lande evt. har en anden fortolkning af retmæssig ejer-begrebet er ikke relevant i en dansk skattemæssig sammenhæng. En opgivelse af retmæssig ejer-begrebet vil kunne åbne for, at det via aktielån bliver muligt at føre udbytter derhen, hvor skatten er lavest. Det vil medføre et anseeligt provenutab i Danmark.

Den skattemæssige behandling af udbytte i forbindelse med aktielån er tilstrækkeligt klarlagt via offentliggjort praksis. Praksis efterlader således ingen tvivl om, hvem der er den retmæssige ejer af udbyttet, og dermed hvem der er berettiget til evt. udbytterefusion.

På den baggrund vurderes der ikke at være behov for lovgivningsinitiativer, for så vidt angår indholdet af de gældende regler. De mulige risici ved aktielån skal således – i relation til den fremsendte Early Warning – ses i sammenhæng med, at der kan være uoverensstemmelse mellem de til SKAT indberettede oplysninger og de skattemæssige ejerforhold. Det kan gøre det vanskeligere at kontrollere, hvem der skal have refusion. Det vil være et fokusområde i den nyoprettede task force om kontrol på udbytteområdet.

Der har ligeledes i medierne været rejst spørgsmål om, hvorvidt tyske svindelsager med refusion af udbytteskat – de såkaldte cum/ex-sager – har en dansk vinkel. I de tyske sager blev der uberettiget opnået refusion af udbytteskat på en udbyttekompensationsbetaling til långiver, selvom der ikke var indeholdt udbytteskat af denne udbyttekompensation.

Det er Skatteministeriets vurdering, at de tyske cum/ex-sager ikke umiddelbart udgør et problem i forhold til dansk lovgivning. Det er alene den retmæssige ejer, der er skattepligtig af udbyttet og dermed berettiget til refusion af indeholdt udbytteskat (hvis der er tale om en udenlandsk aktionær). Hvis der sker refusion flere gange for samme indeholdte udbytteskat – herunder af en udbyttekompensationsbetaling - vil det være i strid med gældende ret.

Skatteministeriet vil dog under alle omstændigheder analysere de gældende regler for beskatning, indeholdelse og indberetning af udbytte med henblik på at sikre, at reglerne er tilstrækkeligt robuste.

Desuden skal SKATs nyoprettede task force undersøge pengeinstitutternes ageren på området, idet der er tegnet et billede af, at nogle pengeinstitutter tilsyneladende ikke har fortolket skatte-reglerne om aktieudlån korrekt.

2.3.1 Arbejdsgruppe skal kortlægge udfordringer på udbytteområdet

For at sikre, at lovgivningen på udbytteområdet generelt er robust og tidssvarende, nedsættes desuden en ny tværfaglig og tværministeriel arbejdsgruppe. Arbejdsgruppen skal kortlægge gældende regler og praksis for beskatning, indeholdelse og indberetning af udbytte med henblik på at vurdere behovet for justerede regler på området. Arbejdsgruppen har deltagere fra relevante ministerier, SKAT og Finanstilsynet.

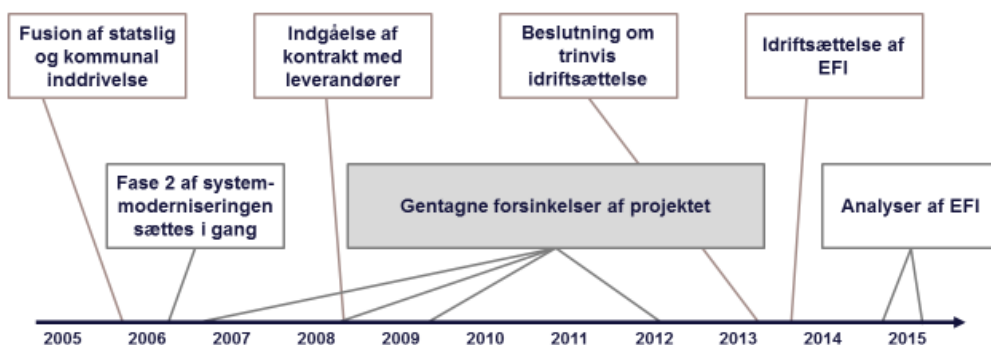
Arbejdsgruppen vil udarbejde en første afrapportering medio 2016.

3. Lukning af EFI – udvikling af nyt inddrivelsessystem

I 2005 blev al inddrivelse af gæld til det offentlige samlet i SKAT. Tidligere varetog forskellige statslige myndigheder inddrivelsen af forskellige typer af gæld, mens den kommunale gæld mv. blev inddrevet af kommunerne selv. Det betød blandt andet, at borgerne oplevede store forskelle i sagsbehandlingen, alt efter hvilken kommune de boede i, eller hvilken gæld der var tale om.

Samlingen af inddrivelsen i SKAT skabte mulighed for stordriftsfordele og ensretning af inddrivelsen, så alle borgere og virksomheders gæld blev inddrevet på en ensartet og effektiv måde. Formålet med Et Fælles Inddrivelsessystem (EFI), hvis udvikling blev igangsat i 2006, var at understøtte denne ensartethed i inddrivelsen, samt at realisere en mere effektiv inddrivelse ved at automatisere inddrivelsesprocesserne i ét it-system.

Systemet blev imidlertid forsinket ad flere omgange, og udgifterne til systemet blev langt højere end forventet. EFI blev sidenhen trinvis idrifsat fra september 2013.



3.1 Kontrolleret nedlukning af EFI

Efter idriftsættelsen blev det imidlertid klart, at et fuldt funktionsdygtigt EFI ville blive yderligere forsinket, og at EFI ville kræve yderligere tilførsel af ressourcer. På baggrund af de store udfordringer med EFI blev det i 2014 besluttet, at der skulle igangsættes en grundig gennemgang af hele

systemet. Skatteministeriet indgik derfor i februar 2015 en aftale med det internationale it-firma Accenture samt Kammeradvokaten og konsulenthuset Valcon om at gennemføre en række analyser af EFI og inddrivelsesområdet i SKAT.

Med udgangspunkt i en færdig delrapport fra Kammeradvokaten den 8. september 2015, som konkluderede, at der på grundlag af EFI blev gennemført ulovlig inddrivelse, suspendede SKAT al automatisk inddrivelse af gæld via EFI.

Skatteministeriet har ved udgangen af september 2015 modtaget de endelige analyser. Både Accenture og Kammeradvokaten har i de endelige analyser konkluderet, at der er omfattende fejl og mangler med EFI-systemet, samt at systemet generelt er så fejlbehæftet og komplekst, at det vil være særdeles vanskeligt og meget tids- og ressourcekrævende at udbedre systemets fejl, så det kan blive fuldt funktionsdygtigt. Regeringen har på den baggrund besluttet at annmode Finansudvalget om, at EFI fremover ikke skal anvendes som it-understøttelse af inddrivelsesområdet.

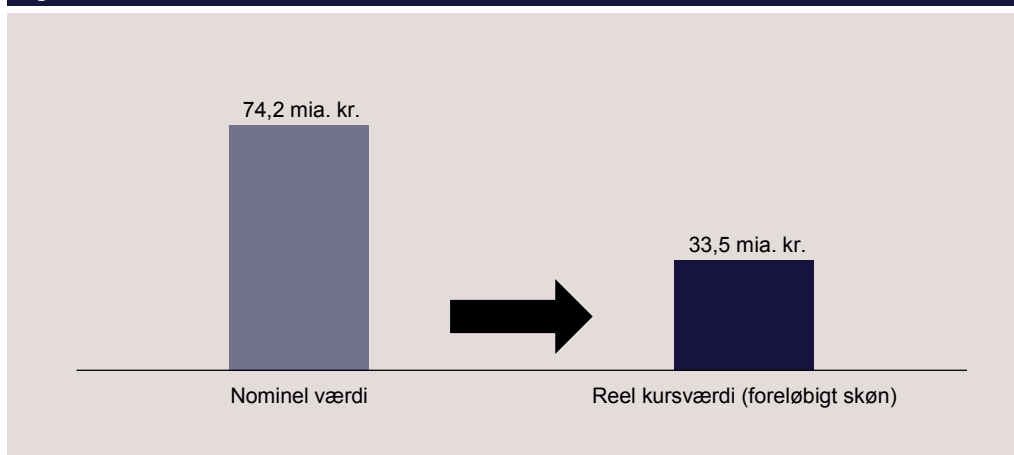
EFI kan imidlertid ikke lukkes ned med det samme. Det skyldes dels, at nedlukningen af et så komplekst it-system tager tid, dels at EFI har en række indbyrdes afhængigheder med andre systemer i SKAT og dels, at EFI understøtter den resterende manuelle inddrivelse. SKAT vil derfor med bistand fra Accenture over den kommende tid foretage en kontrolleret og gradvis nedlukning af EFI, hvis Folketingets Finansudvalg tilslutter sig dette.

3.2 Konsekvenser for de offentlige restancer

De samlede restancer, som SKAT skal inddrive, er steget de senere år. Det skyldes bl.a. problemerne med at få EFI til at virke efter hensigten. Udfordringerne de næste år er bl.a. at opbygge et midlertidigt system til at inddrive offentlig gæld. Indtil da vil inddrivelsen i høj grad ske manuelt.

De restancer, som SKAT skal inddrive, er blandt andet overtaget fra andre myndigheder, som allerede har forsøgt at opkræve pengene. Det er derfor de dårligste betalere, der ender i SKAT, og derfor langt fra alle restancer, som bliver betalt. Samlet var de offentlige restancer på ca. 74 mia. kr. ved udgangen af august 2015, *jf. figur 2*. Gælden er her opgjort til dens nominelle værdi. Der er således ikke taget hensyn til, at nogle af gældsposterne ikke kan inddrives, fx fordi skyldneren har meget lav indkomst.

Figur 2. Udestående restancer



På den baggrund er der udarbejdet en metode til at opgøre fordringernes såkaldte kursværdi, *jf. boks 4*. Restancerne opgjort til kursværdi giver et skønsmæssigt billede af, hvor stor en del af restancerne, som rent faktisk kan forventes at blive inddrevet. Som det fremgår af *figur 2*, skønnes restancerne til ca. 33,5 mia. kr., når de opgøres til kursværdi.

Boks 4. Kursværdi

Nominel værdi

Den nominelle værdi udtrykker en restances pålydende værdi, dvs. det beløb, som restanten skylder.

Kursværdi

Kursværdien er et estimat for, hvad en fordring reelt er værd, når restantens betalingsevne mv. tages i betragtning.

En stor del af skyldnerne har en meget lav eller ingen betalingsevne, hvorfor SKAT efter lovgivningen har begrænsede muligheder for at inddrive de pågældende restanters gæld.

Fordi kursværdien tager højde for restanternes aktuelle betalingsevne, giver kursværdien et mere retvisende billede af restancernes reelle værdi end den nominelle værdi.

Opgørelser viser, at under halvdelen af den samlede restancemasse reelt vil kunne inddrives, hovedsageligt som følge af manglende betalingsevne hos restanterne.

Blandt andet som følge af problemerne med EFI er det imidlertid ikke alle disse fordringer, som har retskraft. Nogle fordringer må SKAT således ikke inddrive. På baggrund af dataanalyser og stikprøveundersøgelser er det skønsmæssigt vurderingen, at samlet ca. 91 pct. af de inddrivelige fordringer (dvs. hvor skyldner har betalingsevne) har retskraft, *jf. tabel 1*. Dvs. at omkring 3 mia. kr. ud af det samlede beløb på de 33 mia. kr. formentlig ikke kan inddrives på grund af manglende retskraft. Der er tale om et usikkert skøn.

De 33 mia. kr. er fordelt på i alt ca. 20,5 mio. fordringer. Det er ikke praktisk muligt at sagsbehandle alle disse fordringer. Som led i analyserne af EFI har Kammeradvokaten og Accenture derfor gennemført en stikprøvebaseret segmentering af fordringsmassen (øjebliksbillede 28. august 2015) med det formål at identificere fordringer, som er retskraftige og kan inddrives, og fordringer, hvor det ikke har været muligt at fastslå retskraft med tilstrækkelig sikkerhed. Dette har resulteret i identifikation af en gruppe på ca. 7,5 mio. "grå" fordringer, hvor det ikke med stor sikkerhed har været muligt at afklare, hvorvidt de er retskraftige eller ej. Disse fordringer vil enten skulle gennemgås manuelt eller afskrives blokvis.

Derfor kommer en gruppe på ca. 9,1 mio. fordringer, hvor retskraften som udgangspunkt kan afklares automatisk (maskinelt). For en lille del af disse fordringer vil der forventeligt ikke kunne fastslås retskraft maskinelt, og de vil blive overført til det grå segment. De resterende ca. 3,6 mio. fordringer vurderes at være retskraftige og kan derfor inddrives, hvis restanten har betalingsevne. Hvis fordringerne er under bobehandling, vil fordringernes retskraft blive undersøgt under behandlingen. Disse fordringer er derfor undtaget af analysen.

Tabel 1. Segmentering af fordringsmassen efter retskraft

Fordringshaver	Antal	Nominal værdi	Kursværdi	Sandsynlighed for retskraft
Undtaget: Fordringer under bobehandling	0,3	10	2,1	0,85
Hvide: Fordringer som er fundet retskraftige	3,6	12,9	7,7	0,99
Potentielt Hvide: Fordringer hvor retskraft kan afklares automatisk (maskinelt)	9,1	17	9,7	0,98
Grå: Fordringer hvor retskraften kun kan afklares manuelt	7,5	34,3	14	0,81
Total	20,5	74,2	33,5	0,91

Anm.: Totalerne for nominal værdi og kursværdi er afrundet. Det bemærkes, at kolonnen "Antal" viser antal fordringer ekskl. rentefordringer. Tallene i de øvrige kolonner er inkl. renter. Antal, nominal værdi og sandsynlighed for retskraft er baseret på en opgørelse af 28. august 2015. Kursværdien er baseret på en opgørelse af 31. juli 2015.

I de kommende måneder udarbejdes en model og et beslutningsgrundlag for en endelig segmentering af den "grå" fordringsmasse med henblik på anbefalinger til, hvilke fordringer der skal gennemgås yderligere i en manuel proces, og hvilke der bør afskrives. Der vil desuden blive foretaget en fornyet analyse af de øvrige fordringstyper.

Afskrivninger af restancer efter de nævnte principper vil forudsætte særskilt lovgivning. Sigtet er at inddrive så stor en del af restancerne som muligt med de ressourcer, der er til rådighed til at udføre opgaverne. Det vurderes dog, at der vil skulle afskrives et større antal restancer med en samlet kursværdi på et anseeligt milliardbeløb.

3.3 Beslutningen om idriftsættelse af EFI

SKATs ledelse modtog såvel under udviklingen af systemerne som før, under og efter idriftsættelsen af EFI og DMI løbende orienteringer og faglige vurderinger fra projektet og eksterne rådgivere, som udgjorde beslutningsgrundlaget vedr. projektets fremdrift. De løbende afrapporteringer førte til en beslutning om trinvis idriftsættelse. Op til den trinvise idriftsættelse viste orienteringerne, at systemerne var klar til idriftsættelse. Efter idriftsættelsen viste orienteringerne, at systemerne understøttede lovmedholdelig inddrivelse og ville kunne færdigudvikles inden for en overskuelig tidshorizont.

Skatteministeriets ledelse og SKATs direktion drøftede status på EFI på alle kvartalsmøder i 2013 og 2014. Drøftelserne skete på grundlag af projektets vurderinger. Det har imidlertid vist sig, at projektets faglige vurderinger i beslutningsgrundlag til SKATs direktion var mangelfulde og ikke levede op til sædvanlige faglige standarder. Endvidere blev advarsler og bekymringspunkter om systemets parathed til idriftsættelse fra eksterne rådgivere og leverandører til SKAT IT ikke viderefundet til SKATs direktør, sådan som man måtte forvente i lyset af karakteren af de fremsatte bekymringer, jf. *Redegørelse om Et Fælles Inddrivelsessystem*, som er oversendt til Folketingets Finansudvalg og Skatteudvalg.

Set i lyset af Accentures og Kammeradvokatens konklusioner og anbefalinger burde EFI-systemet ikke have været idriftsat under de på tidspunktet for idriftsættelsen givne forhold. Samtidig er det særdeles kritisabelt, at der ikke er tilvejebragt et retvisende beslutningsgrundlag for SKATs øverste ledelse forud for beslutningen om idriftsættelse, samt at advarsler og bekymringspunkter om

systemets parathed til idriftsættelse fra eksterne rådgivere og leverandører til SKAT IT ikke er blevet videreformidlet til SKATs direktør.

Der har under udviklingen af EFI og DMI været en række tvister med leverandørerne, hvilket ikke i sig selv er usædvanligt i it-udviklingsprojekter. Kammeradvokaten er dog blevet bedt om at foretage en nærmere vurdering af kontraktgrundlaget.

3.4 SKATs Midlertidige Inddrivelse (SMI)

Som konsekvens af udfordringerne på inddrivelsesområdet etableres en midlertidig løsning for inddrivelsen i form af *SKATs Midlertidige Inddrivelse* (SMI). Forretningsområdet skal varetage alle de eksisterende opgaver i det nuværende SKAT Inddrivelse og skal ledes af en ny direktør, som bliver en del af SKATs direktion.

SMI skal varetage følgende særlige opgaver:

- *Nedlukning*: Nedlukning af ulovlige funktioner i EFI.
- *Manuel drift*: Midlertidig inddrivelse via manuel sagsbehandling.
- *Oprydning*: Håndtering af oprydningsaktiviteter såsom genoptagelsessager og klagebehandling som følge af fejl i data og ulovlig inddrivelse, samt manuel gennemgang af fordringer med dataproblemer.
- *Afskrivninger*: Afskrivning af udvalgte fordringer med usikkerhed om fordringens retskraft.

Nye krav, som sendes til inddrivelse i SKAT, vil som udgangspunkt blive prioriteret med henblik på at undgå en situation, hvor skyldnere ikke oplever en konsekvens ved have gæld til det offentlige. Denne indsats vil dog skulle prioriteres i forhold til de tilgængelige ressourcer og øvrige betydelige drifts- og oprydningsopgaver, som skal løses i de kommende år.

Ligeledes vil der blive prioriteret sagsbehandlingsressourcer til håndtering af erhvervsrestancer og øvrige udvalgte restancer baseret på væsentlighed og risiko.

SMI bemannes af medarbejdere fra SKAT Inddrivelse. Derudover er der truffet beslutning om at tilføre området yderligere 315 nye årsværk, som både skal løse opgaver vedrørende dataoprydning og inddrivelse af nye fordringer. I alt vil der således være godt 1.200 årsværk til inddrivelsen af gæld i de kommende år.

Samtidig understøttes inddrivelsesorganisationen af ekstern konsulentbistand og af Kammeradvokaten med henblik på juridisk bistand i de nævnte opgaver samt optimal styring og planlægning i perioden frem til det nye inddrivelsessystem er på plads.

3.5 Fremtidens inddrivelsessystem

Parallelt starter arbejdet med at opbygge et nyt permanent inddrivelsessystem frem mod 2019. Det drejer sig både om udvikling af ny it-understøttelse samt udarbejdelse af ny og forenklet inddrivelseslovgivning. Desuden skal ny lovgivning standse forældelse af fordringer under inddrivelse i tre år.

Udgangspunktet er, at inddrivelsen af gæld fortsat skal være samlet hos én myndighed. SKAT er de seneste ti år nået langt i opfyldelsen af målsætningerne for sammenlægningen af inddrivelsesområdet. Der gælder fælles regler og praksis for udøvelse af inddrivelsesarbejdet, og skyldnere med ens forhold behandles ensartet, uanset hvor i landet, de er hjemmehørende. Når én myndighed har ansvaret for inddrivelsen, sikres det desuden, at skyldneren oplever en helhedsorienteret og ensartet behandling, selv om vedkommende har forskellige gældsposter. Samtidig undgås dobbeltarbejde ved en koordineret og entydig inddrivelse, hvor de samlet set mest effektive inddrivelsesmidler kan bringes i anvendelse.

At den sidste vigtige forudsætning – etablering af ét samlet it-system for inddrivelsen – bag opnåelse af målene med fusionen ikke er lykket, ændrer derfor ikke på, at retssikkerhed, stordriftsfordele og effektiv inddrivelse bedst opnås, når det er én ansvarlig myndighed, der står for opgaveløsningen.

3.5.1 Etablering af ImplementeringsCenter for Inddrivelse - ICI

Udviklingen af et nyt inddrivelsessystem koordineres fra en ny programorganisation *ImplementeringsCenter for Inddrivelse (IC)* i Skatteministeriet.

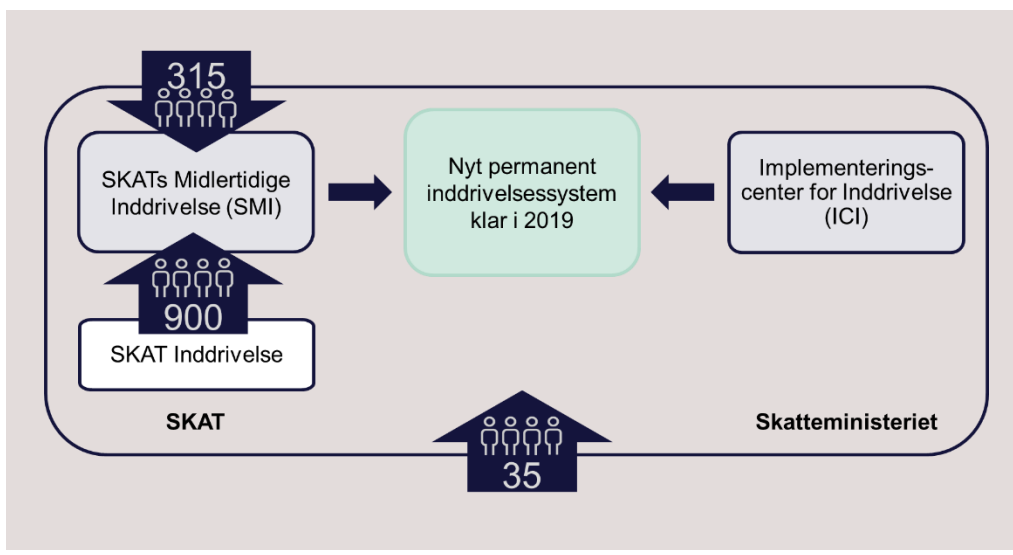
Det indebærer blandt andet følgende opgaver:

- *Udvikling af It:* Udvikling af it-løsning til fremtidig understøttelse af inddrivelsesindsatsen i sammenhæng med nedlukning af EFI og DMI.
- *Lovgivning:* Udarbejdelse af lovforslag til understøttelse af nøddriften i *SKATs Midlertidige Inddrivelse (SMI)*, samt lovforslag der skal forenkle inddrivelseslovgivningen og dermed gøre en mere enkel systemunderstøttelse af inddrivelsesaktiviteterne mulig.

ICI skal bemannes med medarbejdere, der besidder både it-, proces-, forretnings-, og lovgivningskompetencer. Bemandingen vil derfor ske både ved overførsel af medarbejdere fra SKAT Inddrivelse, Skatteministeriet samt nye ansættelser.

Udviklingen af nye it-systemer til at understøtte den fremtidige inddrivelse vil blive tilrettelagt med henblik på at undgå de problemer, der er opstået med EFI. Det indebærer blandt andet, at it-systemerne gøres forretningsnære, at udviklingen skal foregå i afgrænsede programmer, samt at kompleksiteten af systemerne begrænses.

Når det nye system er færdigudviklet og klar til at blive taget i brug, etableres en samlet ny inddrivelsesorganisation via en fusion af ICI og *SKATs Midlertidige Inddrivelse (SMI)*, jf. figur 3. Her skal der endvidere tages stilling til, hvor fremtidens inddrivelsessystem skal placeres organisatorisk.

Figur 3. SKATs Midlertidige Inddrivelse og udviklingen af nyt inddrivelsessystem


3.5.2 Ny lovgivning på inddrivelsesområdet mv.

Som en del af genopretningen på inddrivelsesområdet skal ICI udarbejde lovforslag til understøttelse af nøddriften i *SKATs Midlertidige Inddrivelse (SMI)*, samt lovforslag der forenkler inddrivelseslovgivningen, så den understøtter ensartethed og automatisering af inddrivelsen.

Regeringen vil i oktober 2015 fremsætte et lovforslag, som standser forældelse af fordringer under inddrivelse i tre år.

Regeringen vil desuden fremsætte et lovforslag, der muliggør afskrivning i videre omfang.

Kammeradvokaten har blandt andet konkluderet, at den nuværende lovgivning er for kompleks til fuld it-understøttelse, og det er vurderingen at der er behov for en forenkling.

4. På vej mod et nyt skattevæsen

Skatteforvaltningen i Danmark har gennem de seneste årtier gennemgået store forandringer. Skattelovgivning og skatteområdet hører til blandt de mest specialiserede og teknisk krævende forvaltningsområder. Samtidig øges kravene bl.a. i takt med globaliseringen og den digitale udvikling.

4.1 Flere ressourcer til SKAT

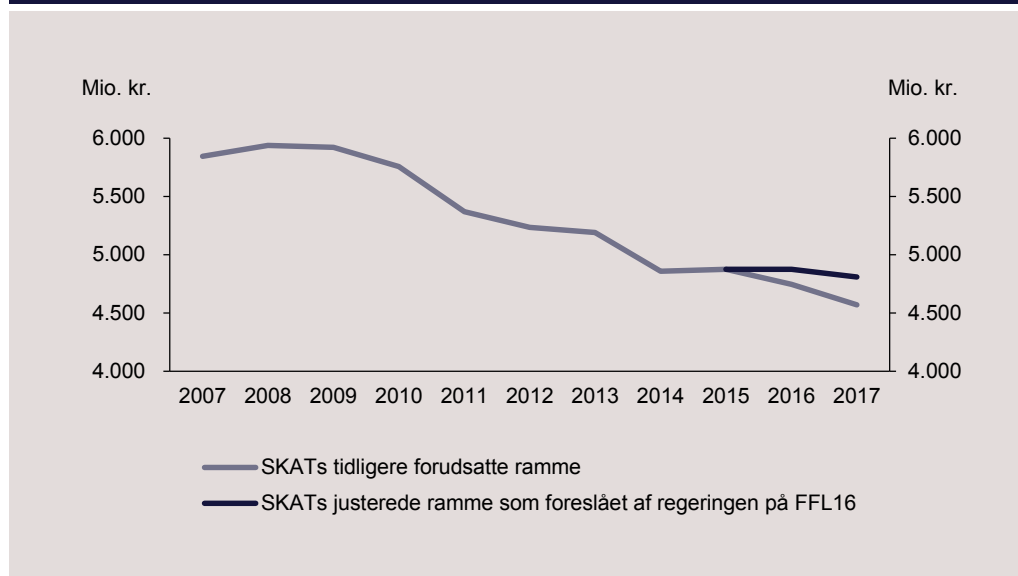
Det er afgørende, at SKAT har de rette kompetencer til at løse de opgaver, som organisationen skal kunne løfte.

Ressourcerne til SKAT er, bl.a. med baggrund i forventede og forholdsvis veldokumenterede effektiviseringsmuligheder, reduceret markant siden midten af 00'erne. På samme tid har SKAT haft svært ved at rekruttere nye medarbejdere med de nødvendige kompetencer.

I lyset af de udfordringer, som SKAT står over for, er der behov for at tilføre SKAT yderligere ressourcer i de kommende år, blandt andet til ansættelse af nye sagsbehandlere til *SKATs Midlertidige Inddrivelse* fra 2016 og frem samt til at håndtere den styrkede kontrol på blandt andet udbytteområdet.

Regeringen har derfor besluttet, at SKAT tilføres 130 mio. kr. i 2016 og 240 mio. kr. årligt fra 2017, *jf. figur 4*. Det svarer til en tilbagerulning af de tidligere planlagte besparelser på 315 årsværk, 35 ekstra årsværk til inddrivelsesområdet samt 50 ekstra årsværk til udbytteområdet.

Det er regeringens udgangspunkt, at der skal afsættes de nødvendige ressourcer frem til 2019 for at sikre en effektiv inddrivelse af restancerne. Derfor kan der være behov for at justere rammerne løbende for at tage højde for eventuelle yderligere ressourcebehov. Hertil kommer merbevillinger til udvikling af it-systemer, håndtering af klager og genoptagelser mv., der først kan fastlægges på et senere tidspunkt.

Figur 4. Flere ressourcer til fremtidens SKAT (faste priser)

Anm: Opgørelsen er i vis omfang skønsmæssigt opgjort, da SKATs aktiviteter har ligget på forskellige konti på Finansloven i perioden 2007-2015.

4.2 Ny rekrutteringsstrategi for SKAT

SKATs udfordringer løses imidlertid ikke blot ved at tilføre ressourcer. Det afgørende er, at ressourcerne anvendes rigtigt, og at SKAT tilføres de rigtige kompetencer.

I perioden fra sammenlægningen af de kommunale og statslige skatteforvaltninger (2005) og indtil reorganiseringen i 2013 blev der kun i meget begrænset omfang rekrutteret nye medarbejdere i SKAT. Antallet af medarbejdere blev reduceret væsentligt, bl.a. ved naturlig afgang. SKATs samlede kompetencesammensætning er ikke optimal i forhold til de opgaver, der skal løses. SKAT mangler specialiserede og højtuddannede medarbejdere, især inden for jura, it, analysemedarbejdere og økonomi.

SKATs direktion vil derfor søge bidrag fra det nye Advisory Board bestående af eksterne rådgivere til at udarbejde en handleplan for rekruttering af nye kompetencer til SKAT. Den nye rekrutteringsstrategi skal være færdig i foråret 2016.

4.3 Tilbundsgående undersøgelser af alle områder i SKAT

Siden foråret 2014 er der i et samarbejde mellem SKAT og Skatteministeriets departement igangsat tilbundsgående analyser af alle SKATs afdelinger. Sigtet med dette arbejde er at styrke kvaliteten af SKATs opgavevaretagelse og på det grundlag sikre en effektiv, enkel og korrekt betjening af borgere og virksomheder, *jf. boks 5*. På den måde danner analyserne grundlaget for tilrettelæggelsen af den samlede fremtidige skatteopgave.

Arbejdet inddrager eksterne eksperter og stiller bl.a. skarpt på strategi, ledelse og effektive styringsmodeller, forbedret kontrol og regnskab, kompetenceudvikling, bedre it-understøttelse samt optimal anvendelse og organisering af data. Analyserne peger foreløbigt på, at der er mange muligheder for at løse opgaverne bedre i fremtidens skattevæsen.

Regeringen har besluttet, at arbejdet med at kortlægge udfordringer og løsninger i skatteadministrationen fortsættes, og at fokus i arbejdet rettes mod styrket kvalitet i opgavevaretagelsen og sikker implementering i organisationen.

Samtidig sættes en række tiltag i gang for at sikre bedre styring og opfølgning – både i forhold til fx revisionsrapporter og de nævnte analyser – så de nødvendige tiltag implementeres effektivt og hensigtsmæssigt.

Boks 5. Tilbundsgående analyser af SKATs områder

Med afsæt i SKATs strategi gennemføres tilbundsgående analyser af alle forretningsområder i SKAT.

Analyse har et todelt formål.

- *Et strategisk sigte:* Det skal afdækkes, om afdelingen gør det rigtige, dvs. løser de rigtige opgaver og forfølger de rigtige mål.
- *Et operationelt sigte:* Det skal afdækkes, om SKAT gør tingene på den rigtige måde, dvs. løser sine opgaver med den tilsigtede effekt og med den fornødne produktivitet og på den baggrund identificere tiltag, som kan øge effektiviteten.

Analyserne gennemføres i et samarbejde mellem medarbejdere i SKAT, Skatteministeriet og eksterne konsulenter. Denne kombination sikrer, at analysegrupperne besidder forretningskendskab til SKAT, kendskab til Skatteministeriets politiske og strategiske rammer samt ekstern ekspertise i ledelse, organisering, it og processer.

For at alle analyser bidrager til at flytte SKAT i den rigtige retning, sidder, ud over de forretningsansvarlige direktører og underdirektører for det pågældende område, SKATs økonomidirektør og Skatteministeriets afdelingschef for koncernstyring med i alle styregrupper.

4.4 Bedre styring og opfølgning i fremtidens SKAT

Styringen i fremtidens SKAT skal foregå effektivt og hensigtsmæssigt. Det indebærer, at der skal være en stærk koordination mellem it og forretning, koordineret styring af forretningsområderne, samt en effektiv 'beslutningsmotor', som kan sætte en klar retning for den samlede organisation. Samtidig skal skatteadministrationen have en stærk og konsistent processtyring samt en ordentlig opfølgning på revisionsanbefalinger.

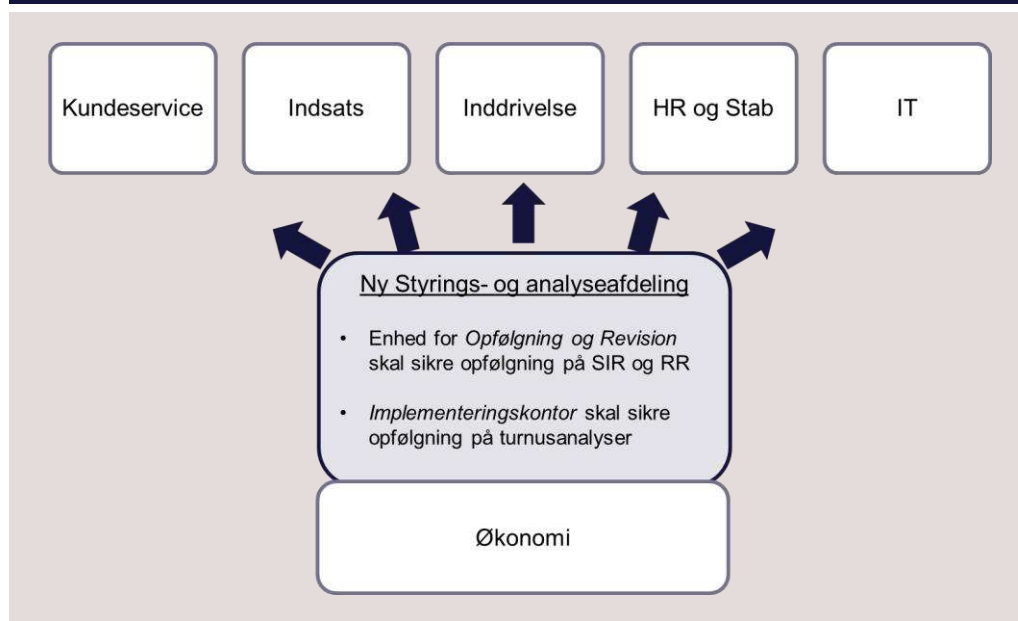
For at sikre bedre styring og opfølgning på de tilbundsgående analyser samt sikre bedre processer i SKATs organisation oprettes derfor en ny Styrings- og Analyseafdeling i SKAT. Afdelingen vil blandt andet bestå af et såkaldt implementeringskontor, som får til opgave at støtte og følge op på de enkelte forretningsområders implementering af de forbedringsinitiativer, som identificeres i analyserne.

For at sikre, at der i fremtiden bliver fulgt tiltrækkeligt op på revisionsanbefalinger fra Skatteministeriets Interne Revision (SIR) og Rigsrevisionen, oprettes desuden en ny enhed for *Revision og Opfølgning* i SKATs Styrings- og Analyseafdeling. Enheden skal løbende monitorere, hvorvidt der er fremdrift i alle SKATs afdelinger i forhold til at følge op på og implementere de tiltag, som er blevet påpeget af SIR eller Rigsrevisionen, jf. figur 5.

Ansvar for at sikre implementering og opfølgning på revisionsanbefalinger påhviler fortsat den ansvarlige direktør for området. Den nye enhed får til ansvar at overvåge dette arbejde og sikre, at

der er fremdrift i opfølgning og implementering, samt at alle revisionsanbefalinger er entydigt organisatorisk forankret.

Figur 5. Placering af ny afdeling for Styring og Analyse i SKAT



4.5 Nyt Advisory board skal rådgive SKATs ledelse

Fremtidens SKAT skal være åben for omverdenen. Både når det gælder borgere, virksomheder, organisationer og eksperter. For at styrke rådgivningen af SKATs direktion og øge SKATs forankring i samfundet oprettes et eksternt Advisory Board. Rådgivningsudvalget sammensættes af både brancheorganisationer, advokater, revisorer og medarbejderrepræsentanter.

Medlemmerne skal både rådgive SKAT i forbindelse med konkrete og afgrænsede projekter, men også i forbindelse med større udviklingsiltag og mere generelle problemstillinger.

SKATs direktør vil søge bidrag fra det nye rådgivningsudvalg til at udarbejde en ny strategi for rekruttering af nye kompetencer til SKAT.

4.6 Fremtidens digitale skattevæsen

Moderne, driftssikre it-systemer er sammen med kompetente medarbejdere forudsætningen for en effektiv og sikker skatteforvaltning i Danmark. Det vil det også være i fremtiden. Derfor er det en bunden opgave at sikre, at SKAT har de nødvendige it-systemer og den nødvendige it-udvikling til at understøtte opgaverne.

Det danske skattevæsen var tidligere førende inden for udviklingen af it-løsninger i det offentlige. Der blev allerede i 1960'erne sat 'strøm til lovgivningen' samtidig med, at skattevæsenet begyndte at arbejde med automatiserede arbejdsgange. Det har betydet, at Danmark har et relativt simpelt og automatiseret indberetningssystem sammenlignet med andre lande.

Udfordringen er, at mange af de it-løsninger, som SKAT i dag anvender, er afhængige af eller baseret på systemer udviklet i en hel anden tid – i flere tilfælde tilbage i 1960'erne. Denne 'digitale arv', kombineret med at mange af projekterne – som fx EFI – har været alt for komplekse, gør, at SKAT i dag står over for store udfordringer på it-området.

Samtidig har SKAT haft svært ved at styre de store it-udviklingsprojekter, der har været drevet af eksterne leverandører. Det viser udviklingen af fx EFI, Digitaliseringen af Selskabsskatten (DIAS) og andre erhvervssystemer. Der er med andre ord behov for en ny tilgang på it-området.

For at imødekomme den stigende udfordring på it-området er SKAT, Skatteministeriet og Deloitte i gang med en tilbundsående analyse af hele SKATs it-område. Analysen peger på, at SKATs it-systemer både er forældede og uhyre komplekse, samt at SKAT har manglet indsigt i, hvordan deres mange data og systemer er lagret og organiseret.

Vurderingen er, at SKAT over de næste 15-20 år står foran at skulle udskifte størstedelen af sine it-systemer, og at der er brug for en voldsom forenkling af de op mod 200 it-systemer.

SKAT vil i forbindelse med nye it-udviklingsopgaver i højere grad opbygge kompetencer internt, og de store opgaver skal brydes op i overskuelige dele, som udvikles trinvist og mere agilt i tværfaglige programmer. På den måde vil de digitale transformationsprogrammer blive selvstændige udviklingsorganisationer med medarbejdere inden for både forretningsprocesser, jura, modellering, it og data.

Samtidig vil udgangspunktet være, at SKAT skal eje og besidde sine egne data. Det er forudsætningen for, at SKAT kan udvikle og konkurrenceudsætte it-udvikling og -drift samt effektivisere og automatisere sine sagsgange.

4.6.1 Ny it-organisering og nyt it-board

SKAT IT reorganiseres og styrkes, så SKAT rustes til at levere effektiv udvikling og sikker og stabil drift. Fremover skal organiseringen i højere grad understøtte de enkelte forretningsområder i SKAT.

Udviklingen og implementeringen af nye it-systemer i SKAT er en kompliceret og langvarig opgave. Derfor etableres et it-board bestående af nationale og internationale it-eksperter, som fremover skal rådgive SKAT om it. It-boardet vil løbende rådgive SKATs IT-direktør om udvikling af nye it-systemer og implementering og drift.

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

Telefon +45 3392 3392
Mail skm@skm.dk

www.skm.dk

Skatteministeriet udgiver løbende rapporter, som behandler større skatteøkonomiske temaer. Rapport-formatet har til formål at belyse større temaer, som kræver en grundig behandling med flere kapitler, underanalyser og delkonklusioner.

Rapporter henvender sig eksempelvis til journalister, undervisere, interesseorganisationer og andre med interesse for skattepolitik og skatteøkonomiske forhold.
