



Statsrevisorernes sekretariat  
Folketinget  
Christiansborg  
1240 København K

**Skatteministeren**

Nicolai Eigtveds Gade 28  
1402 København K

Telefon 3392 3392  
Fax 3314 9105

CVR-nr. 19552101  
EAN-nr. 5798000033788

[www.skm.dk](http://www.skm.dk)

J.nr. 2010-038-0060

## **Skatteministerens redegørelse om beretning nr. 7/2011 om fusionen af skatteforvaltningen (II)**

Statsrevisorerne har ved brev af 17. februar 2012 sendt mig beretning nr. 7/2011 om fusionen af skatteforvaltningen (II) og anmodet mig om at redegøre for de foranstaltninger og overvejelser, som beretningen giver anledning til. Min redegørelse er samtidigt sendt i kopi til Rigsrevisor.

### **Indledende bemærkninger**

Indledningsvist noterer jeg, at både Statsrevisorerne og Rigsrevisionen konkluderer, at det er tilfredsstillende, at Skatteministeriet har nået målet med at etablere en enhedsforvaltning. Jeg er også glad for, at Statsrevisorerne og Rigsrevisionen anerkender, at Skatteministeriet siden fusionen har haft en effektiviseringsdagsorden, og at det findes velbegrundet, at Skatteministeriet har fokus på kompetenceudvikling af medarbejdere.

### **Ad Statsrevisorernes kritik af manglende grundlag for sammenligning før og efter fusionen**

Jeg er helt enig med Statsrevisorerne i, at det er meget ærgerligt, at Skatteministeriet ikke har et sammenligningsgrundlag fra før fusionen. Jeg ville lige så gerne som Statsrevisorerne have haft et nul-punkt at måle ud fra, men der var ikke for det statslige ToldSkat og de 270 kommuner lavet et samlet overblik over omfang, kvalitet og effekt af opgaveløsningen før fusionen på de forskellige områder, og det er fysisk umuligt at skabe bagud i tid. Det når Rigsrevisionen også frem til i beretningen. Det, jeg kan give, er et overblik over udviklingen i organisationen siden fusionen.

### **Vurdering af udviklingen siden fusionen**

I det følgende vurderer jeg udvalgte områder siden fusionen, da jeg mener, disse områder samlet beskriver udviklingen af organisationen. Det drejer sig om:

- Finanslovsmål på skattegabet, inddrivelse og holdningsindeks for borgere og virksomheder

- Udvikling i ressourcer
- Status på handleplanerne for inddrivelse og indsats

### *Skattegabet*

Efter fusionen lavede SKAT et strategiskifte til indsatsstrategien, hvor der sættes nogle andre typer af mål end før. I dag måler vi på udviklingen i skattegabet, der opgøres på to måder. Den ene tilgang anvender aggregerede nationalregnskabstal, som danner baggrund for opgørelsen af skattegabet i forhold til målene på finansloven, mens den anden anvender data fra de gennemførte compliance-undersøgelser, som bl.a. er retningsgivende for udarbejdelse af fokusområder på SKATs årlige indsatsplan.

Da skattegabet efter nationalregnskabsmetoden opgøres som et glidende gennemsnit over fem år, er det først målet på finansloven for 2011, der er beregnet på fem indkomstår efter fusionen i 2005.

For perioden 2006-2010 er skattegabet beregnet til at udgøre 2,1 pct. af BNP. Dermed opfyldes måltallet på 2,2 pct. af BNP i finansloven for 2012, og det er første gang, måltallet er nået, siden det blev indført i 2006.

For at skabe et fremadrettet sammenligningsgrundlag blev der hurtigst muligt efter fusionen gennemført en compliancemåling for indkomståret 2006, der etablerede en viden og et nyt udgangspunkt at måle resultater ud fra.

SKAT har gennemført complianceundersøgelser for 2006 og 2008 og har igangsat en complianceundersøgelse for 2010. Compliance-undersøgelsen for 2008, som belyser perioden efter fusionen, viser, at efterretteligheden er steget på borgerområdet. Desværre viser undersøgelserne også, at der er store udfordringer på virksomhedsområdet, hvilket ikke er tilfredsstillende.

På baggrund af complianceresultaterne for 2008 er der derfor udarbejdet en handleplan på indsatsområdet, og der er påbegyndt en målrettet indsats i 2012 mod virksomhedernes regelefterlevelse for at rette op på den udvikling, der afspejles i undersøgelsen fra 2008. Når resultaterne af undersøgelsen for 2010 foreligger, og såfremt det viser sig, at udfordringerne er større end forventet, vil jeg naturligvis igangsætte yderligere tiltag for at rette op.

Formålet med at måle løbende og arbejde vidensbaseret er netop, at vi kan justere indsatsen i forhold til konstaterede ændringer i skatteydernes adfærd. Det har ikke tidligere været muligt. Der er ingen tvivl om, at Skatteministeriet har en opgave foran sig med at blive bedre til at bruge den nye viden i alle faser af planlægningen.

### *Holdningsindeks for borgere og virksomheder*

Ud over skattegabet opgør Skatteministeriet også et niveau for borgere og virksomheders holdning til SKAT og skattevæsnet. Opgørelsen er Skatteministeriets andet måltal på finansloven. Skatteministeriet har siden 2007 opereret med et måltal for henholdsvis virksomheder det ene år og borgere det andet år. Måltallene er opgjort på en skala fra -1 til +1. Jo højere indekset er, desto større tilfredshed er der med SKAT.

Resultatet for borgernes kundetilfredshed har været stabilt og er udtryk for et tilfredsstillende niveau på trods af, at resultaterne, siden måltallet blev opgjort første gang, har været 0,01 under måltallet. Resultatet på virksomhedsområdet er blevet nået frem mod 2009. I 2011 er virksomhedsindekset dog faldet med 0,07 i forhold til 2009. Dette fald dækker over betydelige fald i indekset for de enkelte spørgsmål og et vist fald i forhold til 2007.

### *Restancer*

Skatteministeriets tredje måltal på finansloven vedrørende restancerne har desværre været stigende i perioden 2006-2011. Måltallene blev fastsat uden hensyn til den økonomiske lavkonjunktur, som har præget den danske økonomi i de seneste år. Som i 2011 er restancerne prioriteret særlig højt igen i 2012 i Skatteministeriets Virksomhedsplan, da effekterne af et arbejde ofte fordrer længere tid end et år for at slå igennem. Den højeste prioritet for Skatteministeriets arbejde er derfor at knække restancekurven. Skatteministeriet foretager løbende en vurdering af, om indsatsen er tilstrækkelig.

### *Udvikling i ressourcer over perioden*

Skatteministeriet har bl.a. på baggrund af fusionen af den statslige og kommunale skatteforvaltning siden 2007 gennemført væsentlige tilpasninger af organisationen og driften, bl.a. gennem en løbende modernisering af it-systemerne og årsværkstilpasninger med henblik på at realisere de forudsatte fusions- og effektiviseringsgevinster. På ressource-siden er Skatteministeriet (eksklusiv Landskatteretten) gået fra at være 10.243 årsværk ved fusionens start i 2005 til 7.499 i 2012. Skatteministeriet har således realiseret et bevillingsfald på 20 pct. og en reduktion i antal årsværk på knap 25 pct.

### *Status på opfølgning på beretningerne om inddrivelse og indsatsstrategien*

På inddrivelses- og indsatsområdet, hvor Rigsrevisionen tidligere har konstateret, at der har været betydelige vanskeligheder, har Skatteministeriet udarbejdet handleplaner med konkrete tiltag til, hvordan der rettes op. Handleplanerne er gode interne værktøjer. Skatteministeriet følger op på initiativerne, så

der undervejs kan justeres på tiltagene, såfremt det viser sig, at nogle af dem ikke virker efter hensigten. Handleplanerne er lavet for at rette op der, hvor der ikke er tilfredsstillende resultater, men det betyder imidlertid, at Skatteministeriet i et vist omfang har måttet omallokere ressourcer fra andre områder, da rammen, vi arbejder med, er den samme. Der skal altså flyttes ressourcer fra andre områder under mere eller mindre pres, når der skal sættes ekstraordinært ind på et andet, samtidigt med, at produktionen og kvaliteten i opgaveløsningen skal opretholdes der, hvor ressourcerne tages fra. Dette arbejde er en naturlig del af den prioritering, der hele tiden foregår i Skatteministeriet, og hvor der arbejdes vidensbaseret i forhold til, hvor ressourcerne giver mest effekt.

### *Inddrivelseshandleplanen*

Handleplanen på inddrivelsesområdet fra september 2010 er gennemført og har givet resultater.

Målet var, at handleplanen skulle udgøre et væsentligt element i bestræbelserne på at vende den negative restanceudvikling, og være startskuddet til at sikre en fremtidig stabil nedgang i restancerne.

Den ene del af handleplanen gik på at implementere en række initiativer for sammen med KL at medvirke til at styrke den fælles opkrævnings- og inddrivelsesopgave. I løbet af 2011 fik SKAT mulighed for, også uanset skyldner er på lavindkomst, at iværksætte særskilt lønindeholdelse for bl.a. kommunale pafgifter, licens og kontrolafgifter.

Indtil nu har særskilt lønindeholdelse givet ca. 50 mio. kr. ekstra i de offentlige kasser. I 2011 blev muligheden for at modregne i børne- og ungeydelsen, hvis der er dagsinstitutionsrestance, hævet fra 50 pct. til 100 pct. Skatteministeriet har ved udgangen af 2011 kunnet registrere en nedgang i de kommunale daginstitutionsrestancer. Endvidere blev dækningsrækkefølgen ved indbetalinger ændret, således at restancer vedrørende underholdsbidrag bliver dækket før bl.a. skatter og afgifter. En ny forbedret restancestatistik gældende fra 1. januar 2011 vil fremadrettet give mulighed for bedre ledelsesmæssig opfølgning på inddrivelsesopgaven.

Den anden del af handleplanen gik på ekstraordinært at styrke den offentlige inddrivelse ved en målrettet indsats tilrettelagt som landsdækkende projekter. 6 projekter blev sat ind på at styrke inddrivelsen af erhvervsrestancer på udvalgte områder. For hvert projekt er der dokumenterede resultater og effekt. Projekterne har bidraget til at nedbringe restancerne vedrørende igangværende virksomheder.

Ved udgangen af 2011 kan det samlet set konstateres, at stigningen i de offentlige restancer er fortsat bl.a. på grund af en meget stor tilgang af nye restancer.

Jeg har derfor med udgangspunkt i finansloven for 2012 besluttet at styrke inddrivelsen af de offentlige restancer med målrettede indsatser og med ekstra årsværk. SKAT sætter som fordringshaver af skatter og afgifter fokus på, at nye restancer ikke opstår, hvilket udmønter sig i en række konkrete forebyggende initiativer. Med de eksterne fordringshavere, ikke mindst kommunerne, sættes ind på at skabe en god dialog, idet opkrævning og inddrivelse er et fælles ansvar at løfte.

### *Indsatshandleplanen*

På baggrund af Rigsrevisionens beretning om indsatsstrategien og resultaterne af complianceundersøgelsen for 2008 har Skatteministeriet ligeledes udarbejdet en handleplan for at sikre øget regelefterlevelse, der adresserer problemerne på virksomhedsområdet, der har vist sig ikke at have en tilfredsstillende regelefterlevelse.

Handleplanen udmøntes gennem SKATs Virksomhedsplan for 2012 og forventes ligeledes at indgå i de kommende års planer. Derfor foreligger der endnu ikke konkrete resultater af handleplanens initiativer.

Handleplanen koncentrerer sig om en styrket indsats på virksomhedsområdet og øget tilstedeværelse i virksomhederne samt videreudvikling af de værktøjer, Skatteministeriet allerede har inden for vejledning, kontrol, inddrivelse og sanktion for at opnå større effekt. Endvidere vil Skatteministeriet arbejde på at lukke eller begrænse muligheder for fejl og snyd gennem lovændringer eller systemmæssige forbedringer og at styrke samarbejde med centrale, eksterne interessenter, der kan præge et stort antal skatteydere til en øget regelefterlevelse – fx brancheorganisationer og revisorer I Skatteministeriets virksomhedsplan for 2012 er aktiviteterne på virksomhedsområdet fokuseret på indsats rettet mod bl.a.:

- Store selskaber
- Værdipapirer og finansielle instrumenter
- Samarbejde med rådgivere om efterrettelighed
- Sort arbejde og sort økonomi
- Målrettede aktiviteter i forhold til mindre virksomheder (korrekt angivelse og betaling).

### *Sammenfatning*

Jeg synes således, Skatteministeriet er kommet langt på mange områder. Der er ingen tvivl om, at det er et meget ambitiøst effektiviseringsprojekt, der er i gang i Skatteministeriet. Det skal det også være, hvis vi fremadrettet skal have en offentlig sektor, der løser opgaverne, men som ikke lægger beslag på større ressourcer end højst nødvendigt. Her mener jeg, at en strategi, hvor der arbejdes med effektmål, med segmentering af skatteyderne, og hvor der arbejdes

med konkret viden om skatteyderadfærd er den rigtige vej. Suppleret med en målrettet kanalstrategi, der prioriterer den service, der skal leveres, giver det et solidt fundament.

På den anden side er jeg enig i, at der fortsat udestår et stort arbejde med at udfylde den strategiske ramme.

Det ærgrer mig således, at det endnu ikke er lykkedes at knække restancekurven til trods for, at der er udarbejdet en handleplan og tilført ressourcer til indrivelsesområdet. Jeg er heller ikke tilfreds med udviklingen i virksomhedernes regelefterlevelse.

Når jeg kender resultaterne af complianceundersøgelsen for 2010, og såfremt det viser sig, at udfordringerne er større end forventet, sætter jeg yderligere målrettede initiativer i gang for at rette op på udviklingen.

Når det er sagt, er jeg glad for, at complianceundersøgelserne giver os dokumenteret viden om, på hvilke områder, indsatsen skal fokuseres.

#### **Ad personalereduktion er sket på indsats**

Statsrevisorerne og Rigsrevisionen konstaterer, at personalereduktionen primært er sket på kerneopgaven indsats.

Reduktionen af årsværk på indsatsområdet er en naturlig konsekvens af indsatsstrategien. I forhold til det oprindelige udgangspunkt betyder indsatsstrategien et ændret forbrug af ressourcer, og at områderne skal prioriteres på en anden måde.

Jeg mener dog, at der i høj grad tillige er effektiviseret på afregningsopgaven, i det der er tilført nye opgaver på afregning. Korrigeres der for disse nye opgaver, er der sket en effektivisering af den oprindelige afregningsopgave i perioden 2007 til 2008 med 197 årsværk og i perioden 2008 til 2009 med 240 årsværk. Her ud over beror en del af de effektiviseringsgevinster, der er forudsat på afregningsopgaven, på systemmoderniseringen. Endelig er der sket en udvikling i sager på motoropgaven indenfor registreringsafgiftssagerne, fx på leasingområdet og eksport-sagerne.

#### **Ad fysisk samling og virtuel organisering**

Jeg er enig i Statsrevisorernes og Rigsrevisionens betragtning om, at SKAT fortsat har en opgave med at få samlet enhederne på færre lokaliteter. Som det nævnes, vil en samling af enhederne på færre lokaliteter betyde en yderligere styrkelse af de faglige miljøer.

Rigsrevisionen anfører, at det i forbindelse med fusionen i 2005 som et led i kommunalreformen blev besluttet, at SKAT skulle være til stede i 30 byer. Jeg gør opmærksom på, at selv om denne binding ikke er gældende i dag, så begrænser en række indgåede lejekontrakter mulighederne for - på kortere sigt - at ændre frit på den fysiske organisering og lokalisering. Ved den årlige justering af målbillederne genvurderes alle lejekontrakter, og justeringer foretages så vidt muligt med henblik på at tilgodese behovene for at samle medarbejderne.

En gradvis samling af opgaver på bestemte lokaliteter har naturligvis betydet, at en række medarbejdere i en periode har været virtuelt organiseret, men det overordnede mål har været en fysisk samling. Når man flere steder - selv på den lidt længere bane - alligevel har valgt at anvende virtuel organisering som en mulighed, har der ofte været tale om en afvejning mellem flere delvist modsatrettede hensyn. Det gælder f.eks. behovet for at fastholde den enkelte medarbejders kompetence kontra ønsket om at samle enheden fysisk på tværs af landet. Opgaveflytninger over større afstande skal således ses i lyset af omkostninger til omskoling af medarbejdere og tab af kompetencer. Disse hensyn tages der højde for i den årlige justering af målbilleder for 2013.

Jeg er dog helt enig i, at virtuel organisering i nogle tilfælde kan være en udfordring. Netop for at styrke fagligheden gennemfører Skatteministeriet i løbet af foråret 2012 en intern proces, der skal sikre fortsat fokus på sammenhæng mellem de opgaver, Skatteministeriet skal løse, og de kompetencer, som Skatteministeriet råder over.

Processen understøtter, at virtuel organisering kun anvendes, hvor fordelene samlet set er større end ulemperne på baggrund af en konkret afvejning. Det må derfor i hvert konkret tilfælde vurderes, om opgaveløsningen kan foregå på en tilfredsstillende og effektiv måde ved virtuel organisering og det er vigtigt, at anvendelsen af virtuel organisering alene sker, hvor det altså er hensigtsmæssigt for organisationen og opgaveløsningen, så videndelingen understøttes. I vurderingen indgår både opgavens art, og om medarbejderen og lederen er egnede til at indgå i virtuel opgaveløsning og samarbejde. Der er udarbejdet en vejledning om ovenstående betingelser for anvendelse af virtuel organisering til samtlige ledere i Skatteministeriet. Der er endvidere igangsat et arbejde med at få afdækket erfaringer og dermed fordele og ulemper ved organiseringsformen og som kan indgå i det fremtidige arbejde med organisations- og kompetenceudvikling i Skatteministeriet.

### **Ad effektiviseringsmål**

Jeg må erkende, at Skatteministeriet ikke altid har nået de fastsatte mål for effektivisering, som vi har sat for os selv. Skatteministeriets mål er ambitiøse,

hvilket er medvirkende årsag til, at Skatteministeriet ikke altid når målopfyldelsen. Skatteministeriet er dog tæt på at nå opfyldelse på nogle af målene, og det, synes jeg, skal med i den samlede vurdering.

I forhold til manglende målopfyldelse på kanalstrategien blev der i foråret 2010 konstateret lange ventetider på telefonerne. Derfor nedsatte Skatteministeriet en hurtigarbejdende task force, som kom med forbedringstiltag, der kunne iværksættes for at nedbringe ventetiderne. Endvidere blev der nedsat en task force vedrørende skat.dk. Denne task force skulle komme med forslag til, hvordan vi kunne optimere SKATs hjemmeside og derved øge mulighederne for selvbetjening på en tilfredsstillende måde.

Jeg mener derfor, at kanalstrategien er et rigtigt og vigtigt redskab til at opnå effektiviseringer i Skatteministeriet. Og jeg mener da også, at Skatteministeriet med TastSelv løsninger mv. tilsigter at skabe de rigtige løsninger til, at borgere og virksomheder bliver selvhjulpne, og at der samtidig kan fastholdes en god kundeservice. Dette er en stor udfordring for Skatteministeriet, da kundernes behov og digitale forståelse er meget forskellige. I sommeren 2011 blev der derfor nedsat en webredaktion som oprustning af arbejdet med SKATs hjemmeside. Webredaktionen har allerede udviklet et nyt design på hjemmesiden, som er blevet modtaget positivt af brugerne. Webredaktionen fortsætter fremadrettet arbejdet med at udvikle hjemmesiden.

De øvrige kundekanaler er ligeledes et højt prioriteret område i Skatteministeriets virksomhedsplan for 2012. Samtidig har vi en strategisk målsætning om, at Skatteministeriet i 2013 understøtter ydelserne til kunderne digitalt, så alle kommunikerer digitalt med Skatteministeriet uden at det øger skattegabet eller medfører fald i kundetilfredsheden. Dette er en stor opgave for Skatteministeriet i de kommende år.

En række af de forudsatte effektiviseringsgevinster er som bekendt blevet forsinket, fordi de store it-moderniseringer, som skal bære store dele af effektiviseringerne, er blevet forsinket, og de opstillede mål for personaletilpasninger er ikke gennemført fuldt ud endnu.

Skatteministeriet er i flere omgange blevet tilført ekstra ressourcer i forhold til det bevillingsniveau, som blev forudsat i forbindelse med fusionen af skatteforvaltningen, og det skal derfor sikres, at Skatteministeriet fremadrettet kan realisere de forudsatte fusionsgevinster. I tillæg til det skal Skatteministeriet i de kommende år realisere en række tværgående effektiviseringer.

Der er derfor i samarbejde med Finansministeriet igangsat et analysearbejde, der skal bidrage til at sikre, at Skatteministeriet realiserer det forudsatte bevillingsfald og samtidigt står godt rustet til at varetage indsatsen på højt prioriterede områder som fx inddrivelse af restancer og fastholdelse af skattegabet på



et lavt niveau. Resultaterne af dette arbejde forventes at foreligge senest i løbet af 2013.

### **Ad målstyring**

Jeg noterer med tilfredshed, at Rigsrevisionen konstaterer, at Skatteministeriet generelt har haft fokus på effektiviseringer i den overordnede styring, og at effektivisering har udgjort et vigtigt element i mål- og resultatstyringen.

En præcis kortlægning af effektiviseringer ville skulle bero på en meget dækkende viden om omkostningseffektiviteten. Skatteministeriet arbejder pt. på at sikre en mere sammenhængende styring og et bedre overblik over, hvad Skatteministeriets økonomiske midler bruges til i Skatteministeriets projekt vedrørende Activity Based Costing (ABC). Samtidigt med at der arbejdes på at skabe gennemsigtighed i de økonomiske registreringer (input), arbejder Skatteministeriet også med at opbygge et mål- og indikatorhierarki, som vil koble resultater til aktiviteter (output). Forventningen er, at arbejdet samlet set vil kunne skabe større gennemsigtighed i sammenhængen mellem økonomi, opgaver og resultater end tidligere.

### **Afsluttende bemærkninger**

Afslutningsvist vil jeg udtrykke tilfredshed med, at Statsrevisorerne og Rigsrevisionen finder, at omlægningen af organisationen i 2009 skete på baggrund af et grundigt forarbejde, og at der blev gennemført den evaluering, som SKAT besluttede ved fusionens start.

Det er med tilfredshed jeg kan konstatere, at Rigsrevisionen anerkender, at det er fornuftige tiltag, som Skatteministeriet har gennemført i forhold til personaletilpasningerne siden fusionen. Der er mange hensyn, der skal spille sammen: politiske bindinger og personalemæssige hensyn, uden at det går ud over kvaliteten i opgaveløsningen. Det er jeg enig i, at Skatteministeriet er lykket med.

Selvom strategien og arbejdstilgangen er lagt helt om med indsatsstrategien, må jeg erkende, at det ikke er lykkedes at opnå 100 procents målopfyldelse på alle områder. Måltallene udtrykker dog samlet set, at Skatteministeriet i perioden 2007 til 2011 har opnået pæne resultater, såfremt der ses bort fra måltallene på inddrivelsesområdet, som bl.a. har været udfordret af finanskrisen.

Overordnet set er jeg tilfreds med Skatteministeriets produktion og den kvalitet, der leveres i opgaveløsningen, selvom der er rum for forbedring på nogle områder.

Jeg ser derfor frem til den kommende budgetanalyse, der skal laves sammen med Finansministeriet. Analysen skal afdække mulighederne for at styrke ind-

satsen yderligere gennem effektivisering og ressourceprioritering samtidig med, at indsatsen i forhold til skattegabet og restancer fastholdes eller udbygges. Dette vil danne afsættet for den fremtidige udvikling af Skatteministeriet.

Med venlig hilsen

Thor Möger Pedersen