

Embedsmændenes urealistiske forventninger kørte Det Nye SKAT i sænk



I kølvandet på Strukturkommissionens betænkning i 2004 blev der igangsat en voldsom reformdagsorden på skatteområdet. Det var reformer, der indebar, at Skatteministeriet på samme tid skulle overtage kommunernes skatteforvaltning og hele inddrivelsesområdet samt gennemføre en grundlæggende modernisering af it-systemerne på området.

De tre parallelle reformer er samlet set en af de største danske administrative reformer, og forventningerne til det nye SKAT var tårnhøje. I 2015 måtte skatteminister Karsten Lauritzen dog kaste håndklædet i ringen. I dag er SKAT afløst af syv styrelser, inddrivelsessystemet EFI er skrottet, og der er nedsat en undersøgelseskommission, der skal granske hele forløbet.

Jørgen Grønnegård Christensen og Peter Bjerre Mortensen har i bogen *Overmod og Afmagt*, der udkom i oktober 2018, gennemført en grundig analyse af forløbet. Administrativ Debat mødte de to forfattere for at høre deres vurdering af, hvordan det kunne så galt, og hvad vi kan lære af forløbet

**AF KASPER TOLLESTRUP OG CLAES NILAS,
ADMINISTRATIV DEBAT**

Hvordan kunne det gå så galt?

Hvis vi skal sige det helt kort, så mangler der realisme i reformprocessen. Der mangler simpelthen nogle bremseklodser, og det resulterede i, at man slog et alt for stort brød op. Man ville kort sagt alt for meget på alt for kort tid.

Og når det yderligere kunne gå så galt, skyldtes det, at det var et utroligt løst grundlag, man traf de hastige beslutninger på. Det var præget af ønsketænkning. Man vidste, hvad man gerne ville have, men man interesserede sig ikke ret meget for alle de sten, der kunne være på vejen.

Hvad var der galt med beslutningsgrundlaget?

For det første påberåber man sig Strukturkommissionens betænkning som beslutningsgrundlag for at sammenlægge den statslige og kommunale skatteforvaltning samt centralisere inddrivelsen. Men Strukturkommissionens kæmpestore betænkning havde jo ikke karakter af systematiske problemafdækninger, men var snarere argumenter for en grundlæggende reform af den offentlige sektor. Spørgsmålet om skatteforvaltningen var i den forbindelse et meget lille spørgsmål, der i øvrigt var håndteret ved argumenter, som Skatteministeriet selv havde produceret og gjort til kommissionens anbefalinger.

» Hvis man havde læst analyserne grundigt igennem, ville man se, at der altså var noget galt med regnestykkerne. Så det er ikke bare vores bagklogskab.

Beslutningsgrundlaget halter dernæst, da man skal iværksætte det hele fra 2005. Her trækker man nogle store konsulentvirksomheder ind, først og fremmest Boston Consulting Group, for at analysere potentialet ved en ny organisering. Og her ser vi endnu en gang et meget løst grundlag, som der drages ret drastiske konklusioner på baggrund af. Hvis man havde læst analyserne grundigt igennem, ville man se, at der altså var noget galt med regnestykkerne. Så det er ikke bare vores bagklogskab.

Hvorfor var der ingen, der råbte vagt i gevær, da problemerne begynder at vise sig?

Forklaringen skal bl.a. findes i reformens karakter. Man lægger simpelthen alt på et bræt og siger, at det her skal lykkes, for vi har ikke mulighed for at rulle det tilbage, der ikke fungerer. Der er derfor ikke ret mange handlemuligheder, når man begynder at få besked om problemerne. Det er jo ikke muligt at gå tilbage til et kommunalt-statsligt system eller til ikke at inddrive gæld til det offentlige. På inddrivelsesområdet gælder også det problem, at man starter med at skille sig af med nogle af medarbejderne med en forventning om, at EFI-systemet kommer til til at fungere. Men det gør det ikke, og man kan i praksis ikke rulle tilbage og genansætte de mennesker.

Man høster altså frugterne, før de er modne ved at tage gevinsterne ved et nyt it-system, inden det er implementeret?

Det gør man i høj grad. Det er især tydeligt på inddrivelsesområdet. Og det er også derfor, at EFI for alt i verden skal fungere, selv om der er mange tegn på problemer.

For den del, der handler om fusionen af statens og kommunernes skatteforvaltning, er billedet lidt mere blandet. Her kører den almindelige ligning og opkrævning af personskatter relativt uanfægtet videre, selvom der fortsat er de samme problemer som før. Det går dog alligevel galt, fordi man har forudsat store rationaliseringsgevinster. Allerede i 2006 løber man ind i personaleuro, der betyder, at man må give en trykingsgaranti for medarbejderne. Det kører ikke af sporet, men der kommer forsinkelser og grus i maskineriet, fordi man ikke kan rekruttere de mennesker, man har brug for.

Meget gik galt, men var der også noget, der gik godt?

Isoleret set lykkedes man med den største effektivisering i dansk forvaltningshistorie ved at reducere antallet af medarbejdere fra

10.000 til 6.000. Det er dog en meget snæver betragtning, men målt på den dimension, lykkedes man med at høste nogle gevinster. Man fik demonstreret, at det faktisk er muligt at gennemføre rationaliseringer i en kerneforvaltningsorganisation.

Man fik også vist, at nogle af kerneopgaverne, herunder fx ligningsopgaven, kunne man godt løse. Og ser vi på digitaliseringen, så ligger Danmark jo internationalt helt i top i dag. Det er dog svært at sige, om det er på grund af reformen eller nærmere på trods af reformen, idet vores udgangspunkt også var godt.

Ville man for meget på én gang?

Ja, det er en væsentlig del af vores analyse, at man vil for meget på samme tid. Der var i udgangspunktet tre reformer. Der var fusionen, der var inddrivelsen, og så var der systemmoderniseringen. Men i 2002 havde man også ændret ejendomsvurderingssystemet, og det var en fjerde meget stor administrativ reform, som også gav problemer. Man har altså fire store parallelle reformspor, der hver især kræver utroligt meget ledelseskraft og fokus.

Faktisk havde man slået et endnu større brød op. Skatteministeriet var nemlig lykkedes med at tilkæmpe sig opgaven med at etablere Statens It som følge af netop ministeriets mange erfaringer og kompetencer på digitaliseringsområdet. Ambitionen var altså ekstremt stor. Det viste sig imidlertid, at Skatteministeriet ikke magtede opgaven, udgiftsskønnene for it-organisationen eksploderede, og Finansministeriet endte med at overtage opgaven.

Er der noget helt særligt, der kendetegner skatteområdet som reformområde?

Det særlige er, at skatteområdet er et kæmpe forvaltningsområde og den lovgivning, der skal administrere området, er utrolig stor og kompleks. Samtidig var der en tung arv af gamle it-systemer, hvoraf nogle stammede tilbage fra 60'erne, fordi man var startet tidligt med at digitalisere skatteområdet.

En forskel er også, at hvor mange andre strukturreformer handler om at lægge kasser sammen og ændre hierarkiske relationer og styringsrelationer, så var man her nede og pille ved mekanismerne i selve motoren i en stor forvaltningsorganisation. Og det giver nogle overraskelser, idet der viser sig at være et kæmpespring fra de store og tilsyneladende sammenhængende planer og så ned til det operative niveau.

» **Forklaringen skal bl.a. findes i reformens karakter. Man lægger simpelthen alt på et bræt og siger, at det her skal lykkes, for vi har ikke mulighed for at rulle det tilbage, der ikke fungerer.**

» **Isoleret set lykkedes man med den største effektivisering i dansk forvaltningshistorie ved at reducere antallet af medarbejdere fra 10.000 til 6.000. Det er dog en meget snæver betragtning.**

Med reference til gammel indsigt fra politologi, om at "policy determines politics", er der det særlige ved forvaltningen af skatteområdet, at det er ekstremt indgribende, og der er meget lidt tolerance overfor indkøringsproblemer og fejl. Er der bare én borger, der betaler for meget eller for lidt i skat, så giver det problemer. På andre områder kan man bedre leve med indkøringsproblemer, og det kan også være svært at gennemskue, om der overhovedet er et problem.

Var der en politisk udfordring i forhold til, hvilke opgaver hhv. kommunerne og staten skulle løse?

Man kommer ud over det problem, da man pakker fusionen sammen med struktur-reformen og derved laver en handel med kommunerne og KL. Men der kommer en del gnidninger i forhold til personalet, da man skal overtage medarbejdere fra kommunerne og integrere dem i den nye statslige skatteforvaltning. Det skal også ses, i lyset af at man som en del af handlen aftalte, at kommunerne mere eller mindre selv kunne bestemme, hvor mange medarbejdere, de ville beholde. Og der fik SKAT sig en overraskelse, fordi der var 800 årsværk mindre end forudsat. Men om det har haft betydning for forløbet, kan vi faktisk ikke sige noget om. Det var dog noget, man kunne have forventet, idet kommunerne så det som en fjendtlig overtagelse.

Hvad er problemet ved at effektiviseringer var så stærk en drivkraft for reformen?

Vi er jo ikke modstandere af, at man tænker over, hvordan pengene bruges. Men det er en balance. Og vores vurdering er, at balancen er væk, og at det blev en ekstrem ensidig reform med alene fokus på årsværk og en meget snæver forståelse af effektivisering.

Man går for hårdt og for hurtigt frem og høster gevinsterne for tidligt uden at reflektere over at få flere perspektiver ind for at

kvalificere beslutningsgrundlaget. I de analyser, der lægges til grund, er det faktisk svært at se, at det er en skatteforvaltning, vi har med at gøre. Det kunne lige så godt være en af de amerikanske banker, forsikrings-selskaber eller teleselskaber, der refereres til i analyserne.

Retssikkerheden fylder heller ikke ret meget, og det var jo det, der fældede hele reformen i sidste ende. Op igennem 90'erne kunne man se, at retssikkerhedselementet fik mindre og mindre vægt i Skatteministeriet. Det handlede derimod i stigende grad om at krads mest muligt ind for færrest mulige penge. Tidligere talte man om effektivitet og retssikkerhed som sideordnede hensyn. Men det bliver jo i den grad nedtonet frem til 2013-2015, hvor retssikkerheden begynder at komme på tale igen. Det er først efter ejendomsskatteproblemerne og en række enkelt-sager, man får øjnene op for problemet. Og så laver man retssikkerhedspakkerne.

Er det Skatteministeriet, der lover for meget, og så lægger Finansministeriet yderligere til?

Med udgangspunkt i det materiale vi har haft adgang til, var Skatteministeriet og Finansministeriet grundlæggende enige om og delte den samme vision, de samme forestillinger og det samme "konsulentsprog" om den rationelle skatteforvaltning. Og da der ikke var et beslutningsoplæg, der kunne udfordre den forestilling og heller ingen stærke personalegrupper, der kunne skabe balance, jamen så var der ingen bremseklokker. Om der så var uenigheder mellem de to ministerier, som vi ikke kan se i materialet, det kan vi ikke sige noget om.

Udfordrede SKAT ikke denne forestilling?

Vi kan ikke sige ret meget om SKAT's særskilte rolle i beslutningsprocessen. Vi kan se, at styrelsen har fremført mindre tekniske

» Med udgangspunkt i det materiale vi har haft adgang til, var Skatteministeriet og Finansministeriet grundlæggende enige om og delte den samme vision, de samme forestillinger og det samme "konsulentsprog" om den rationelle skatteforvaltning.



» Vores budskab er ikke, at konsulenter ikke kan bruges til noget. Men der er alligevel noget i processen, der burde kalde på refleksion fra både konsulenter og opdragsgivers side.

og statistiske indvendinger i nogle af analyserne. Men om der reelt var større uenigheder, det kan vi ikke sige noget om. Vi kan ikke se, om der har været en magtkamp, eller om styrelsen undervejs i forløbet blev sat på plads.

Generelt er formålet med et hierarki med et departement og en styrelse jo, at styrelsen har en detailviden og position, der er i stand til at "speak truth to power", men vi ved ikke i hvilket omfang, det er sket her.

Har man ikke haft tilstrækkelig faglig indsigt i Skatteministeriets departement og Finansministeriet?

Ja, her har vi et andet problem. Vi har at gøre med vores største forvaltningsorganisation overhovedet, og man kan med rette spørge, om departementet har haft det detaljerede kendskab til det forvaltningsmaskineri, de har med at gøre. Vi kan ikke sige det med sikkerhed. Men vi kan se, at de beslutninger, man ender med at træffe, ligger meget tæt op ad indholdet i de arbejdsgruppe- og konsulentrapporter, der bliver udarbejdet. Der kan selvfølgelig have været en kritisk diskussion undervejs, men ikke en, der har haft betydning. Og det går i øvrigt meget hurtigt, fra der ligger et stykke papir med et forslag til, hvor vi gerne vil hen, til man beslutter.

Hvilke overvejelser giver forløbet anledning til om konsulenter rolle generelt?

Vores budskab er ikke, at konsulenter ikke

kan bruges til noget. Men der er alligevel noget i processen, der burde kalde på refleksion fra både konsulenter og opdragsgivers side.

For konsulenterne er det spørgsmålet om de vilkår, man siger ja til opgaven på. Nogle af rapporterne, som var både tekniske og på flere hundrede sider, blev udarbejdet på kun 3-4 måneder. En af dem i øvrigt mens forslagene bliver behandlet i Folketinget. Det er de dygtigste af vores kandidater, der søger til konsulentvirksomhederne i de her år. Og det er ærgerligt, at de skal lave noget, der ikke er i orden, idet de formentligt kunne lave et godt stykke analytisk arbejde, hvis de fik muligheden for det.

I forhold til opdragsgiveren – altså Skatteministeriet og Finansministeriet – er vores indtryk, at konsulentrapporterne primært blev brugt til at legitimere en konklusion, der allerede var draget på forhånd. Og man kan spørge om ikke embedsværket havde en interesse i at etablere et mere solidt grundlag for de beslutninger, de forelægger politikerne? Og det sætter jo også spørgsmålstejn ved det, der burde være konsulenternes store kompetence, nemlig uafhængighed og faglighed.

Men der er også en overvejelse om balancen mellem den analytiske kapacitet, man ønsker internt i organisationen og den, man køber eksternt for så til gengæld at miste gevinsten ved at have folk i organisationen, der kan bi-

drage til at implementere og føre sagerne på vej.

Er den her reform udtryk for, at embedsmændene har vanskeligt ved at yde kombineret faglig og politisk rådgivning?

Det kan man være kritisk overfor. Men det er ikke det samme som, at det er en dårlig model, at embedsmænd skal kunne yde både faglig og politisk rådgivning. Men vi har nok en model, hvor vi ikke har haft tilstrækkelig opmærksomhed på de faglige krav til embedsmændene.

I de diskussioner, der har været de seneste år om embedsmandsrollen i forhold til den politiske ledelse, har der særligt været fokus på hensynet til, at embedsmændene skal holde sig inden for loven og hjælpe politikerne med at bevæge sig inden for lovens rammer samt spørgsmålet om den politiske rådgivning.

Men der er også kravet til embedsmændenes faglighed, som ofte bliver til meget luftige diskussioner, som ingen rigtig når til bunds i. Her kan vi rejse spørgsmålet, om et fagdepartement er i stand til at løfte en kombineret faglig og politisk rådgivning i en sag som denne. Og det rejser i forlængelse heraf spørgsmål, om Finansministeriet, der dækker alle områder, har både fagligheden, men også tilstrækkelig beskedenhed eller mådehold til at erkende begrænsningerne på deres faglige indsigt, når de går ind i meget komplicerede sager.

Har politikerne ikke haft mulighed for at sætte hælene i? Kunne ministeren og Folketinget have gjort noget anderledes?

Man skal ikke tage ansvaret væk fra ministeren, regeringen eller det flertal i Folketinget, der stod bag. Det interessante spørgsmål er, hvad der var sket, hvis embedsmændene havde lagt et beslutningsgrundlag til skatteministeren, hvoraf det fremgik, at vælger du denne vej, vil du se massive implementeringsproblemer, problemer med personalet og personaleorganisationerne, modvind fra kommunerne og stor usikkerhed om digitaliseringsprojekterne. Man skal altså være en meget risikovillig skatteminister, hvis man på baggrund af det beslutningsgrundlag vælger at gå med fuldt tryk ned ad den vej. Men det blev aldrig lagt frem. Hvis det var blevet lagt frem, kunne man også nemmere have placeret det politiske ansvar bagefter.

Vi vurderer, at Folketinget fik rigtig meget information undervejs, men politikerne havde generelt svært ved at arbejde sig ned i ind-

holdet og holde fast i de væsentlige problemer. De havde fat i noget ind imellem, som så slap fra dem igen. Så der ser vi en afmagt.

Allerede i 2006 begynder Folketinget at få kvartalsrapporter om situationen i SKAT. Men det er et svært tilgængeligt materiale, for der står ikke, at der ikke er noget galt. Det fremgår fx, at det ene kvartal stiger gælden, det næste falder den, og så stiger den igen. Det fremgår, at der sættes noget i gang for at adressere problemerne, men der bliver ikke fulgt op. Problemet er bare, at Folketinget jo ikke sidder – som vi har gjort – og systematisk læser rapporterne over tid. Et interessant eksempel er, at EFI-projektet jo fik en ret kritisk risikovurdering, som man altså sad overhørig i Folketinget. Men det blev på den anden side også pakket ind i, at der er taget højde for disse risici osv.

Her er den parlamentariske situation også interessant. I 2005 kunne Fogh-regeringen strengt taget bare vedtage det sammen med DF. Socialdemokratiet og De Radikale var dog grundlæggende enige og gik mest op i antallet og placering af skattecentre. Det var formentligt et politisk spørgsmål, man undervurderede vigtigheden af, men det var ligegyldigt i forhold til, om reformen lykkedes eller ej. Selv hvis regeringen havde ønsket at trække oppositionen ind i et kompromis, var resultatet ikke blevet meget anderledes.

Men det er det snævre flertal, der gør, at der har været så meget materiale om forløbet. I dag er det sværere at følge udviklingen, fordi genopretningen kører via forligskredsen, og der således tilgår meget mindre materiale til Skatteudvalget. Det viser et interessant dilemma, hvor vi i 2005 havde et snævert flertal med masser af magt og ingen uldne kompromiser. I 2015 kaster Karsten Lauritzen så håndklædet i ringen og maner til politisk samling, men til gengæld har vi nu en fuldstændig lukket proces.

Er den dystre konklusion, at vi slet ikke har kapaciteten til at udvikle og implementere så store reformer?

Det er mere misforståelsen af, at målet er at lave så store reformer på en gang. Vi ser for os en anden reformstrategi, som ikke må forveksles med, at der aldrig skal ske noget, men som handler om at tage nogle mindre skridt ad gangen. Der skete jo meget fornuftigt på skatteområdet tidligere. Vi kan se tilbage fra 80'erne, at det gik stille og roligt fremad, ligesom der også var ganske gode argumenter for at fusionere opgaverne i

» Man skal
altså være en
meget risikovillig
skatteminister,
hvis man på
baggrund af det
beslutnings-
grundlag vælger
at gå med fuldt tryk
ned ad den vej.
Men det blev
aldrig lagt frem.

SKAT og kommunerne. Man kunne have valgt at sætte alt ind på at få fusionen til at virke i stedet for at have to-tre andre store reformer ved siden af.

Med en mere moderat tilgang ville man også nemmere kunne rulle noget tilbage, der viser sig ikke at fungere efter hensigten. Men man traf et valg om at gøre det til et "Big bang".

Tilrettelæggelsen af reformen er ikke voldsomt forskellig fra mange andre reformprocesser i den offentlige sektor. Er der noget generelt galt med den måde, vi tilrettelægger reformer på?

Vi kan sagtens genkende, at tilrettelæggelsen og måden at tilgå reformer på, er den samme. Der er dog ikke så mange, der er så voldsomme som denne. Men der rejser sig da et spørgsmål, om vi gør det på den rigtige måde. Det danske system er ekstremt beslutningseffektivt, men spørgsmålet er om det så også giver den største beslutnings-kvalitet? Der er et trade off mellem, at man effektivt kan træffe hurtige beslutninger og så en mere besværlig og faglig tilgang, der måske til gengæld giver bedre resultater på langt sigt.

En forskel fra andre reformer er også, at hvis man ændrer på fx sygehusstrukturen, politiet eller noget tredje, er der plads til lidt slør og til at rette til. På skatteområdet griber man ind i et retsanvendende maskineri, hvor det forudsættes, at alt kører efter en snor. Målestokken for, om tingene lykkes eller ikke lykkes er langt hårdere.

Når konsekvenserne ved at lave fejl er så store, hvorfor råbte fx pressen så ikke op?

Der var faktisk ikke ret mange muligheder. Man skulle have været ekstremt vågen og hurtig tilbage i 2005, hvor man kunne have gjort noget. På det tidspunkt var der fokus på alle mulige andre dele af Strukturkommissionens

anbefalinger, og skatteområdet var et meget lille teknisk hjørne af hele strukturreformen.

Hvis vi ser på studier af andre store reformer og mediernes rolle, er det i øvrigt en generel indsigt, at medierne opdager problemerne meget sent, hvis der ikke er aktører, der kan fodre dem.

Hvad er den generelle lære af dette forløb?

Den generelle lære er mådehold. Både i ambition og omfang af de reformer, der lægges op. Men også bevidsthed om, at det tager tid, at der er usikkerhed, og at det måske ikke går helt, som man selv med de allerbedste forberedelser havde forestillet sig. Der skal være tid, plads og rum til, at man kan stoppe op. Udfordringen ligger i den meget voldsomme reformstrategi.

I uddanner mange af de her embedsmænd - er der noget I kan gøre anderledes?

Vi har bl.a. opdateret pensum i offentlig forvaltning med mere fokus på, hvordan offentlige organisationer fungerer. Det kan sagtens være, at vi har nedprioriteret det i nogle år. Men der sker altså en stærk socialisering i centraladministrationen, så der skal selvfølgelig også sprede sig en erkendelse der. Der er i øvrigt ikke noget, der tyder på, at det gør en stor forskel, om det er en jurist, økonom eller scient.pol., der står i spidsen for en organisation.

» Med en mere moderat tilgang ville man også nemmere kunne rulle noget tilbage, der viser sig ikke at fungere efter hensigten. Men man traf et valg om at gøre det til et "Big bang".

» Den generelle lære er mådehold. Både i ambition og omfang af de reformer, der lægges op. Men også bevidsthed om, at det tager tid, at der er usikkerhed, og at det måske ikke går helt, som man selv med de allerbedste forberedelser havde forestillet sig. Der skal være tid, plads og rum til, at man kan stoppe op.