



SKATTEMINISTERIET

j.nr. 08-171736
Dato:

12 DEC 2008

Til

Folketingets Skatteudvalg

Hermed sendes Redegørelse om SKATs erfaringer med bindende svar – perio-
den 1. november 2005 til 1. november 2008.



Kristian Jensen



Jan Muff Hansen

Redegørelse om SKATs erfaringer med bindende svar - perioden 1. november 2005 til 1. november 2008

Resumé af redegørelsen

Denne redegørelse gives som opfølgning på skatteministerens tilsagn om, at orientere Folketinget om SKATs erfaringer med bindende svar.

Skatteministeriets vision om det selvangivelsesløse samfund skal effektivisere ligningen og lette skatteyderens behov for at kommunikere med SKAT. Som en del af denne vision skal fokus flyttes fra efterfølgende kontrol af årsopgørelsen til fremrykket ligning.

Et bindende svar giver skatteydere mulighed for at få SKATs bindende opfattelse af den skattemæssige behandling af en påtænkt eller foretagen disposition, og giver borgere og virksomheder klarhed over de skattemæssige konsekvenser af deres dispositioner. Med et bindende svar fremrykkes ligningen og skatteyderen sikres klarhed tidligt i forløbet, således at efterfølgende ligningsmæssig behandling og/eller klagebehandling kan undgås.

Skatteyderne har siden indførelsen af bindende svar i 2005 vist en betydelig interesse for at anvende ordningen. Således indgives der i gennemsnit ca. 5.500 anmodninger om året. Muligheden for at få klarhed over den skattemæssige konsekvens af en disposition bruges i høj grad, såvel af lønmodtagere som af virksomheder.

Med SKATs initiativer til optimering af sagsforløbet og nedbringelse af sagsbehandlingstiderne, er skatteyderne nu sikret en smidig og hurtig klarhed over konsekvenser af deres skattemæssige dispositioner – i gennemsnit får spørgeren svar på sit spørgsmål inden for 41 dage.

SKATs brugerundersøgelse fra juni 2007 viste stor tilfredshed med det produkt SKAT leverer - både hos borgere og rådgivere - og samtidig viser SKATs undersøgelse af efterretteligheden, at skatteyderne også i høj grad efterlever det givne svar.

Ordningen med bindende svar må alt i alt vurderes som en betydelig succes og et væsentligt bidrag til Skatteministeriets vision om fremrykket ligning og et selvangivelsesløst samfund.

Indledning

I bemærkningerne til lov nr. 332 af 9. maj 2003 (L 160, Folketinget 2002-03) og lov nr. 357 af 19. maj 2004 (L 170, Folketinget 2003-04 ændringer af skattestyrelsesloven: bindende ligningssvar for henholdsvis personer og selskaber) gav skatteministeren tilsagn om, at han, efter at reglerne om bindende ligningssvar for personer havde været anvendt i 3 år, ville give Folketinget en redegørelse om de skattelignende myndigheders varetagelse af opgaven på henholdsvis personskatteområdet og på selskabsskatteområdet.

I bemærkningerne til skatteforvaltningsloven lov nr. 427 af 6. juni 2005 (L110, Folketinget 2004-05, 2. samling) tilføjedes det, at orienteringen af Folketinget ville blive delt i 2. Først del – som blev afgivet til Folketingets Skatteudvalg den 19. marts (Alm. del bilag 113, Folketinget 2006-07) – var en orientering om erfaringerne med ordningen i perioden frem til 1. november 2005, hvor skatteforvaltningsloven trådte i kraft.

Anden del af redegørelsen, som omfatter regelanvendelsen efter sammenskrivningen af bindende forhåndsbesked og bindende ligningssvar samt indførelsen af bindende afgiftssvar, orienteres der herom med denne rapport inden udgangen af 2008.

Regelgrundlag for bindende svar

Skatteministeriets vision om det selvangivelsesløse samfund skal effektivisere ligningen og lette skatteyderens behov for at kommunikere med SKAT. Som en del af denne vision skal fokus flyttes fra efterfølgende kontrol af årsopgørelsen til fremrykket ligning.

Reglerne om bindende svar gør det muligt for en skatteyder at få SKATs bindende opfattelse af den skattemæssige behandling af en påtænkt eller foretagen disposition. Formålet med ordningen har været at give skatteyderne mulighed for at skaffe sig klarhed over de skattemæssige konsekvenser af deres dispositioner, således at en efterfølgende ligningsmæssig behandling og/eller klagebehandling så vidt muligt undgås.

Der kan anmodes om bindende svar på alle de sagsområder, hvor SKAT har kompetence til at afgøre spørgsmålet, jf. Skatteforvaltningslovens § 21, stk. 1. Der kan dog ikke gives bindende svar vedrørende told, ligesom der heller ikke kan gives bindende svar om bevillinger eller dispensationer vedrørende påtænkte dispositioner, jf. Skatteforvaltningslovens § 21, stk. 3. Der kan heller ikke gives bindende svar om spørgsmål omfattet af ejendomsvurderingsloven.

Det er SKAT, der har kompetencen til at afgive bindende svar. Anmodninger om bindende svar af principiel betydning skal dog forelægges Skatterådet. Det drejer sig om sager, der vil kunne få betydning for et større antal skatteydere, sager om

større økonomiske værdier, sager vedrørende fortolkning af ny lovgivning, sager, der tager stilling til et EU-retligt spørgsmål af væsentlig rækkevidde samt endelig sager, der i øvrigt har påkaldt sig eller skønnes at ville påkalde sig større offentlig interesse, jf. Skatteforvaltningslovens § 21, stk. 4.

I juli 2008 er reglerne for betaling af gebyr for bindende svar blevet forenklet ved indførelsen af et enhedsgebyr (lov nr. 527 af 17. juni 2008). Hvor der tidligere blev betalt gebyr pr. disposition og alt efter om spørgsmålet vedrørte egne ellers andres forhold, betales der nu et enhedsgebyr på 300 kr. pr. anmodning.

Ved samme lovændring blev også indsendelsesfristen for anmodninger om bindende svar afskaffet og bestemmelserne om det bindende svars virkning blev forenklet.

Efterrettelighed

Skattecenter Struer har i 2007 gennemført Projekt efterkontrol af afgivne bindende svar 2006. Formålet med projektet var at efterprøve i hvor høj grad spørger har fulgt det givne svar, og at efterprøve om de oplyste forhold i anmodningerne om bindende svar var i overensstemmelse med de reelle faktiske forhold.

Af 1695 afgivne bindende svar i Samarbejde Midtjylland i 2006 er i alt 225 sager blev udtaget til efterkontrol. 27 pct. af sagerne viste sig at vedrøre påtænkte dispositioner, hvor dispositionerne ikke var gennemført på tidspunktet for kontrollen. I 17 pct. af sagerne blev det konstateret, at dispositionerne, som der blev spurgt til og givet bindende svar for, var opgivet, og 5 pct. af sagerne vedrørte tilbagekaldte og afviste sager. I 50 pct. af de gennemgåede sager blev det konstateret, at det bindende svar var fulgt.

I fire sager ud af 225 blev det givne svar ikke fulgt. I to sager blev der svaret ja til, hvorvidt spørger var skattepligtig af en fortjeneste ved salg af en ejendom på over 1400 kvm. Efterfølgende har spørgerne anmodet kommunen om en erklæring om tilladelse til udstykning og fået nej, hvorefter ejendommene opfyldte betingelserne for at kunne sælges skattefrit. Det er derfor af projektet fundet i orden, at ja-svaret i disse to tilfælde ikke blev fulgt.

I alene to af de i alt 225 sager blev det afgivne svar ikke fulgt. Det var derfor projektets konklusion, at efterretteligheden er stor på området for bindende svar. Umiddelbart ser det ud til, at kredsen af borgere, for hvem det er væsentligt at kende de skatteretlige og momsmæssige konsekvenser af deres dispositioner, også i høj grad har i sinde at følge svaret, og hører hjemme i kategorien af medspillere.

Det må også formodes, at bindende svar som institut og den generelle forbedrede adgang til at få et bindende svar, er en medvirkende faktor til faldet i antal af klagesager generelt.

Brugertilfredshedsundersøgelse

SKAT gennemførte i juni 2007 i samarbejde med Danmarks Statistik en brugertilfredshedsundersøgelse vedrørende bindende svar. Undersøgelsen omfattede både borgere og rådgivere, der har indsendt anmodning om bindende svar, og viste for begge grupper en høj grad af tilfredshed med såvel sagsbehandling som kommunikation.

Samlet set var næsten 70 pct. af borgere og over 85 pct. af rådgiverne meget eller overvejende tilfredse med SKATs behandling af deres anmodning om bindende svar. 73 pct. af borgerne og 80 pct. af rådgiverne mente at have modtaget deres besvarelse inden for 3 måneder. Den sagsbehandlingstid var over 60 pct. af borgerne og 67 pct. af rådgiverne meget eller overvejende tilfredse med.

En tilsvarende brugertilfredshedsundersøgelse vil blive gennemført igen i 2009.

Sagsbehandlingstider og sagsfordeling

Tabel 1 viser udviklingen i antal afgjorte anmodninger om bindende svar 2005 - 2008. Det første fulde år - 2006 - med muligheden for at anmode SKAT om et bindende svar viste en ganske pæn interesse for den nye ordning med i alt 4.839 afgjorte sager.

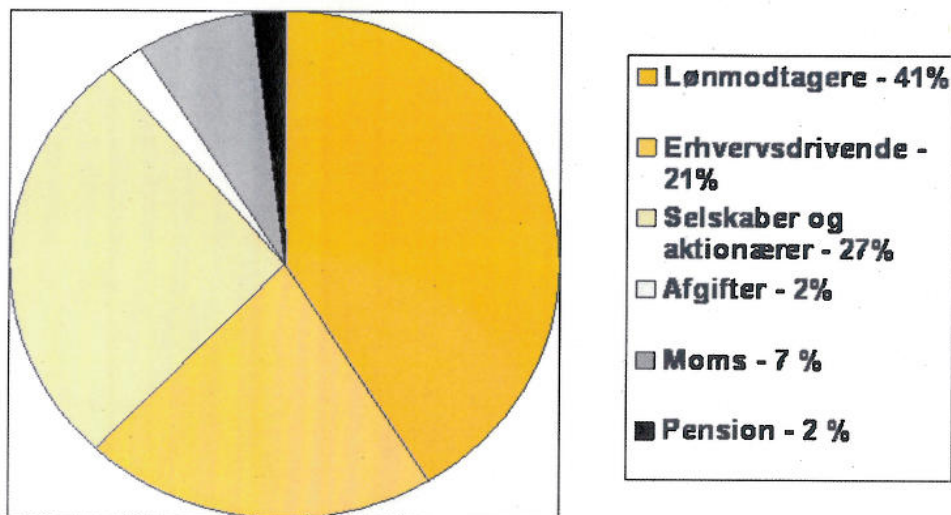
Borgere og virksomheder viste en voksende interesse i 2007 for at anmode om bindende svar, og der skete en stigning i antal afgjorte sager på ca. 13 pct. I 2008 har interessen for ordningen stabiliseret sig, og SKAT forventer ca. 5.500 afgjorte sager i hele 2008.

Tabel 1: Udvikling i antal bindende svar i perioden 1. november 2005 til 30. november 2008

	2005 1/11-31/12	2006	2007	2008 1/1-30/11	2008 - hele året
Antal afgjorte sager	198	4.839	5.470	5.025	5.481

Antallet af afgjorte sager for hele 2008 er baseret på en projektion af tallet pr. 30. november 2008.

Alle anmodninger om bindende svar visiteres af SKAT og fordeles på en række fagområder, primært inddelt efter spørgsmålets subjekt. Af grafik 1 fremgår det, at den markant største andel af anmodninger – ca. 41 pct. - angår lønmodtagerforhold. Spørgsmål vedrørende forhold for erhvervsdrivende og selskaber og aktionærer fordeler sig med henholdsvis 21 pct. og 27 pct. På tværs af de tre hovedområder – lønmodtagere, erhvervsdrivende og selskaber og aktionærer – udgør spørgsmål vedrørende ejendomme hele 35 pct. af det samlede antal afgjorte sager.



SKAT har siden foråret 2007 haft stærkt fokus på nedbringelsen af sagsbehandlingstiden for bindende svar og har iværksat en række initiativer for at opnå dette (se nedenfor). Tabel 2 viser, at mens SKAT i 2006 i gennemsnit var 67 dage om at behandle en anmodning om bindende svar, er den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i 2008 nedbragt til 41 dage. Samtidig er andelen af sager afsluttet inden for 90 dage vokset væsentligt fra 71 pct. i 2006 til 92 pct. i 2008.

Tabel 2: Udvikling i målopfyldelsen og sagsbehandlingstider vedrørende afsluttede sager om bindende svar i perioden 2005-2008

	2005	2006	2007	2008
Andel af sager afsluttet inden 90 dage (pct.)	51	71	83	92
Gennemsnitlig sagsbehandlingstid (dage)	-	67	58	41

Opgørelsen over den gennemsnitlige sagsbehandlingstid viser ikke en præcis opgørelse på grund af data-mæssige usikkerheder visse år, men giver et billede af udviklingen over årene.

Pga. organisatorisk omlægning af Ligningsrådet til Skatterådet pr. 1. november 2005 og udskiftning af SKAT's journalsystem i august 2005 er det ikke muligt at opgøre den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for bindende svar i 2005.

Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for 2008 er beregnet på grundlag af data til og med 30. november 2008.

SKAT har i 2008 som målsætning, at 94 pct. af de ukomplicerede, fuldt oplyste anmodninger om bindende svar skal være behandlet inden for 30 dage. Tabel 3 viser, at SKAT i 2008 har afgjort 97 pct. af de ukomplicerede, fuldt oplyste sager inden for 30 dage. I 2. halvår af 2007 blev 92 pct. af de ukomplicerede, fuldt oplyste sager afgjort inden for 30 dage.

Tabel 3: Målopfyldeelse for ukomplicerede, fuldt oplyste sager for 2. halvår 2007 og 2008 til og med 30. november.

	2007	2008
Andel af sager afsluttet inden 30 dage (pct.)	92	97
Antal afgjorte sager	761	1.112

Inddelingen i kompleksitetsgrader blev indført pr. 1. juli 2007, og det er derfor alene muligt at give statistik vedr. målopfyldeelse fra denne dato.

Generelle tiltag i perioden 2005-2008

SKAT har i perioden siden fusionen af den kommunale og statslige skatteforvaltning i november 2005 haft et stærkt fokus på nedbringelsen af sagsbehandlingstiden for bindende svar – både de principielle og ikke-principielle – og en række tiltag og initiativer er blevet iværksat for at optimere og forbedre alle dele af sagsbehandlingsprocessen.

Udlægning af visiteringen af bindende svar

I december 2006 blev visiteringen af alle indkomne bindende svar flyttet fra SKATs Hovedcenter til Skattecenter Struer. Baggrunden for udlægning af visiteringsopgaven var et ønske om, at Hovedcentret alene skulle være udviklende, styrende og samlende i forhold til det udførende regionale led, og samtidig et behov for at frigøre ressourcer i Hovedcentret til behandling af de principielle bindende svar.

I Skattecenter Struer er visiteringen placeret i skattecentrets afdeling for bindende svar, og løses af en gruppe medarbejdere primært dedikeret til visitering. Udlægningen har medført en væsentlig optimering af visiteringsopgaven, og i gennemsnit visiteres en anmodning om bindende svar i dag på kun 1½ dag. Til sammenligning viste en stikprøvekontrol i 2006, at visiteringstiden før udlægningen i gennemsnit var 14 dage.

Visiteringen i Skattecenter Struer opretter alle indkomne anmodninger om bindende svar i SKATs sagsbehandlingssystem og afklarer alle gebyrspørgsmål. Sagerne visiteres i principielle og ikke-principielle spørgsmål, og alle ikke-principielle anmodninger om bindende svar visiteres yderligere i 14 dagspor og 3 grader af kompleksitet. Alene visiteringen i Skattecenter Struer har kompetence til at bedømme en anmodnings kompleksitet, og kompleksitetsgraden kan ikke efterfølgende ændres af sagsbehandlerne uden inddragelse af visiteringen i Skattecenter Struer.

Afvikling af sagspukler

I gennem 2006 skete der en oparbejdning af sagspukler i enkelte skattecentre og i Hovedcentret, og SKAT iværksatte derfor primo 2007 en indsats til afvikling af disse sagspukler. Afviklingen er sket dels ved overarbejde og dels ved

inddragelse af medarbejdere fra andre dele af SKAT. Pr. 1. august 2007 var sagspuklen i skattecentre – dvs. de ikke-principielle bindende svar – i det væsentligste afviklet.

Rigsrevisionens beretning

Rigsrevisionen har siden 2003 i ”Beretning om skattemyndighedernes information og vejledning af virksomheder” (beretning nr.3/03) fulgt udviklingen i særligt sagsbehandlingstiderne for bindende svar. Senest har Rigsrevisionen i et fortsat notat til Statsrevisorerne af 30. januar 2008 (RN A303/08) fulgt op på SKATs initiativer til nedbringelse af sagsbehandlingstiden.

Rigsrevisionen konstaterer, at en målrettet indsats i 2007 har givet forbedringer i antallet af afsluttede sager inden 90 dage, samtidig med at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid er faldet markant. Endvidere fandt Rigsrevisionen det tilfredsstillende, at 93 pct. af de ukomplicerede sager blev behandlet inden 30 dage i 2. halvår af 2007. Rigsrevisionen vil følge yderligere op på de igangsatte initiativer, og SKAT er i efteråret 2008 i fortsat dialog med Rigsrevisionen omkring udviklingen.

Principielle bindende svar

Sagsbehandlingsplaner

SKATs Hovedcenter indførte pr. 1. februar 2007 sagsbehandlingsplaner for bindende svar, der skal forelægges Skatterådet. Baggrunden var et ønske om øget fokus på overholdelse af sagsbehandlingstider for principielle bindende svar og et ønske om øget brugertilfredshed ved en større grad af forventningsafstemning mellem borgeren og SKAT. Sagsbehandlingsplanerne skal sikre større fokus på tilskæring af anmodningerne tidligt i forløbet og på spørgerens overholdelse af frister for indsendelse af det nødvendige materiale.

Sagsbehandlingsplanerne er under stadig indkøring i Hovedcentret, og SKAT vil i forbindelse med den nye organisering af Juridisk Center med et selvstændigt kontor til behandling af skatterådssager øge fokus på den fulde implementering af individuelle sagsbehandlingsplaner.

Skatterådets offentliggørelsespraksis

Skatterådet offentliggør alle afgørelser, som skønnes at have almen interesse, jf. Skatterådets forretningsorden. Da Skatterådets afgørelser om bindende svar alle har principiel betydning, lægges det til grund, at disse afgørelser alle har almen interesse. Alene hvis det vurderes, at afgørelsen ikke kan anonymiseres fuldt ud, og at offentliggørelse derfor kan indebære et brud på SKATs tavshedspligt, offentliggøres afgørelsen ikke. Rådgivers bemærkninger til overvejelserne om en eventuel offentliggørelse indhentes i denne forbindelse.

SKAT har i april 2008 opstillet en skærpet målsætning om offentliggørelse af principielle bindende svar fra Skatterådet. Alle afgørelser skal som udgangspunkt være offentliggjort senest 14 dage efter afholdelsen af det rådsmøde, hvor sagen blev afgjort. Hvis anonymiseringen af sagen kræver drøftelse med repræsentanten/forespørger er det målsætningen, at sagen - hvis

det besluttes, at den skal offentliggøres, er offentliggjort senest 21 dage efter afholdelsen af det skatterådsmøde, hvor sagen blev afgjort.

Ikke-principielle bindende svar

LEAN-pilotprojekt – bindende svar

I efteråret 2006 blev processen omkring behandlingen af ikke-principielle bindende svar i Skattecenter Frederikssund udtaget som ét af 10 LEAN-pilotprojekt i SKAT. Projektet skulle ved hjælp af LEAN komme med forslag til optimering af hele processen omkring bindende svar – fra modtagelsen over visitering og sagsbehandling til den endelige afgørelse. Et af pilotprojektets forslag var en landsdækkende elektronisk sagspool, hvorfra sagsbehandlerne selv kunne udtage sager.

Projekt Bindende svar – sagspool

På baggrund af en række af forslagene til optimering fra LEAN-pilotprojektet blev Projekt Bindende – sagspool etableret i februar 2007 til implementering af en elektronisk sagspool for bindende svar og en række yderligere forbedringer af sagsprocessen, bl.a. en ny hjemmeside med mulighed for online-betaling.

SKATs Direktion besluttede i marts at implementere en model med fem identiske elektroniske sagspools opdelt geografisk svarende til de fem skattesamarbejder. Pr. 1. juli 2007 idriftsatte SKAT fase 1 af projektet, således at alle anmodninger om bindende svar visiteres i fagspor og i kompleksitet, og SKAT fik samtidig teknisk mulighed for at arbejde videre i én sag i hele forløbet. Endvidere blev der indført ensartet landsdækkende statistik til brug for afrapportering og driftsplanlægning.

1. februar 2008 blev selve de fem elektroniske sagspools idriftsat som projektets fase 2. Alle ikke-principielle bindende svar visiteres i 14 fagspor og i tre kompleksiteter og lægges i den respektive geografiske sagspool, hvorefter sagsbehandleren selv går ind og henter en sag ud fra fagområde og kompleksitetsgrad og færdigbehandler den. Sagspoolen giver større medarbejderinvolvering og ansvar, og sikrer samtidig synlighed og overblik på landsplan over opgavens størrelse og løsning.

Projektets fase 3 med lancering af en ny hjemmeside for bindende svar med mulighed for online-betaling af gebyret forventes idriftsat i 2009.

Projekt Kvalitet og ensartethed

Juridisk Service har i foråret 2008 iværksat et projekt, der skal sikre øget fokus på kvalitet og ensartethed i de afgivne bindende svar. I marts 2008 mødtes alle sagsbehandlere på området til et seminar, hvor SKATs strategi og visioner om bl.a. ensartethed og retssikkerhed blev koblet til arbejdet med bindende svar, og hvor sagsbehandlerne i workshops arbejdede med rammerne for det gode bindende svar.

Efterfølgende har sagsbehandlerne under ledelse af de fem afdelingsledere på området gennemført en egen-evaluering af 150 tilfældigt udvalgte afgørelser om

bindende svar med fokus på både processuel og materiel kvalitet. Resultatet af egen-evalueringen skal danne basis for udarbejdelsen af best practice for bindende svar til sikring af landsdækkende ensartethed. En række arbejdsgrupper under ledelse af afdelingslederne er i gang med at udarbejde best practice for bindende svar – både på det processuelle område og på specifikke fagområder.

Projektet har fra starten været fulgt tæt af Retssikkerhedschefen, som primo 2009 vil komme med en redegørelse om kvalitet og ensartethed i de bindende svar og med en vurdering af processen i projektet. Rapporten vil tilgå Folketingets Skatteudvalg.