



AALBORG UNIVERSITET
STUDENTERRAPPORT

Den politiske- og administrative elites beslutningsproces om organisatorisk forandring af Skatteforvaltningen

'Mere kontrol. Mindre svindel.' (2020-2024)

Kandidatspeciale (Master Thesis)

Jesper Haslund (20164874)

Politik og administration, Ledelse og forvaltning

Det samfundsfaglige fakultet, Aalborg Universitet

Titelblad

Semester: 10. Semester, kandidatspeciale

Vejleder: Jeevitha Yogachandiran Qvist

Projektperiode: 1. september 2021 – 17. december 2021

ECTS: 30

Sider: 90

Normalsider: 70,24

Engelsk titel: The political and administrative elite's decision-making behind the organizational changes in the Danish tax administration *'More control. Less fraud.'*

(2020-2024)

Nøgleord: Politologi, offentlig administration, beslutningsproces, organisationsforandring, Public Management Reform (2011), Skatteforvaltningen Danmark

Abstract

This thesis investigates the characteristics that influenced the decision-making in the public management reform (*More control. Less fraud, 2020-2024*) of the Danish tax administration of 2020-2024. From a theoretical view delivered by Pollitt & Bouckaert's (2011) theory of *public management reform*, the thesis identifies four major clusters of influential characteristics on the decision-making process related to the public management reform of the Danish tax administration. The clusters are the following: Socio-economic forces, the political system, chance events and the administrative system.

The thesis examines the following research question:

“How did the political- and administrative elite's decision-making behind the organizational change that followed the public management reform of the tax administration '*More control. Less fraud.*' (2020-2024) get affected?”

The thesis' analytical approach consists of a single case study that contains the specific reform (*More control. Less fraud, 2020-2024*) of the tax administration in Denmark. The empirical data consists of official documents related to the reform. On top of that the theoretical frame of Pollitt & Bouckaert (2011) delivers the analytical tools for analyzing the decision-making behind the reform. Another subject for investigation in this thesis is the application of the theoretical model '*Public Management reform*' (Pollitt & Bouckaert, 2011) on single case studies whereas this model has only been applied to comparative case studies previously.

The thesis concludes that the main influential factors on the political- and administrative elite's decision-making related to the reform (*More control. Less fraud, 2020-2024*) are a combination of all four clusters even though the political system and chance events which makes out the environment of the tax administration stands out. Meaning that the scandalous past of the organization caused by these chance events still haunts the organization to this day, and that these scandals are the main driver for the political system to act and initiate the reform of the tax administration. Furthermore, the thesis finds that the model of Pollitt and Bouckaert (2011) is applicable to single case studies and the clusters of factors within their theory makes out a great theoretical framework for future discussions of decision-making in any future public management reform.

Indholdsfortegnelse

Kapitel 1. Introduktion	6
1.1. Baggrund for problemet.....	6
1.2. Problemformulering.....	8
1.3. Problemstilling.....	8
1.4. Undersøgelsens relevans.....	11
1.5. Undersøgelsens struktur.....	13
Kapitel 2. Indhold af reform	14
Kapitel 3. Eksisterende forskning.....	19
2.1. Overmod og afmagt	20
Kapitel 4. Teoretisk ramme	25
4.1. Teorien om Public Management Reform.....	26
4.1.1. Socioøkonomiske kræfter.....	29
4.1.2. Det politiske system (Regeringen og Folketinget).....	29
4.1.3. Tilfældigheder	30
4.1.4. Det administrative system (skatteforvaltningen)	31
Kapitel 5. Metodologi.....	32
5.1. Dokumentanalyse.....	32
5.1.1. Empiri/dataindsamling	33
5.2. Casestudie	35
Kapitel 6. Analyse	39
6.1. Socioøkonomiske kræfter	40
6.1.1. Makroøkonomiske indikatorer	40
6.1.2. Demografiske indikatorer.....	48
6.1.3. Delkonklusion: Socioøkonomiske kræfter	55
6.2. Det politiske system (Regeringen og Folketinget)	56
6.2.1. Nye management idéer.....	57
6.2.2. Partipolitiske idéer.....	58
6.2.3. Pres fra borgere	59

6.2.4. Delkonklusion: Det politiske system.....	62
6.3. Tilfældigheder.....	62
6.3.1. Delkonklusion: Tilfældigheder	65
6.4. Det administrative system (skatteforvaltningen)	65
6.4.1. Indhold af reform	66
6.4.2. Implementering af reform	70
6.4.3. Resultat af reform.....	71
6.4.4. Delkonklusion: Det administrative system	73
Kapitel 7. Diskussion.....	75
Kapitel 8. Konklusion.....	82
Bibliografi.....	84

Kapitel 1. Introduktion

Skatteforvaltningen i Danmark vil formentlig af langt de fleste danskere betragtes, som en konstellation der omslutter det at være borger i Danmark. Skatteforvaltningen er en af de ældste grene inden for statsforvaltningen og har knapt 400 års historie siden det i 1632 blev oprettet til at opkræve told og skatter i Danmark. Alle landets borgere og virksomheder betaler skat til det offentlige, hvilket i høj grad er det, som finansierer de offentlige services i Danmark. Det danske skattetryk er et af de højeste i verden og var i 2016 på 46,8% af BNP. Skattetrykket er en indikator for makroniveauet over skatternes og afgifternes samlede størrelse i samfundet og viser med andre ord, hvor stor en andel af BNP det offentlige disponerer over (Skatteministeriet.dk, a). I takt med at samfundet har udviklet sig, er skatteforvaltningen ligeledes blevet tilpasset gennem tiden. Den danske skatteforvaltning har gennemgået markante forandringer gennem tidernes løb. Fra toldvæsen, rentekammer, ToldSkat og SKAT, til Skatteforvaltningen. Skatteforvaltningen er etableret som følge af opdelingen af SKAT den 1. juli 2018. Skatteforvaltningen er én juridisk myndighed, der nu er organiseret i 10 styrelser. Den danske skatteforvaltning varetager opgaver inden for information, vejledning, opkrævning, inddrivelse og kontrol over for borgere og virksomheder i forhold til told, skatter, moms og øvrige afgifter (Finansloven for 2021, 2020).

1.1. Baggrund for problemet

Skatteforvaltningen i Danmark har gennem de seneste år set eksempler på udfordringer, hvor de ikke har løftet vigtige opgaver godt nok. Dette svækker tilliden til Skatteforvaltningen og kan være farligt, da dette i sidste ende vil kunne ødelægge den gode danske skattemoral. Det ses eksempelvis når internationale spekulanter og organiserede kriminelle kan slippe afsted med ikke at betale deres del til fællesskabet, imens andre betaler deres (Skatteministeriet, 2021, b). Så opstår der en form for skævvridning, hvilket kan føre til en urimelighedsfornemmelse, som er en af årsagerne til at både tillid og skattemoral svækkes.

Udfordringerne kan bl.a. også ses ved, at rigsrevisionen i 2020 for fjerde år i træk har måttet tage forbehold for, om statsregnskabets § 38. Skatter og Afgifter er rigtigt. Forbeholdet skyldes bl.a. at Skatteministeriet ikke har en retvisende opgørelse af værdien af

borgeres og virksomheders gæld til det offentlige. Det skyldes også at statsregnskabet indeholder konkrete fejl, som summer op til i alt 1,5 mia. kr. i 2020 og det skyldes at der er usikkerheder og uafklarede differencer om en række poster i regnskabet for § 38 (Revision af statsregnskabet for 2020, 2021). Statsrevisorerne fandt det særdeles kritisabelt, at Skatteministeriet heller ikke i 2020 har kunnet sikre, at indtægtssiden i statsregnskabet er korrekt (Ibid.). Dette er kritisabelt i forhold til tilliden, da en af Skatteforvaltningens primære opgaver burde være og er, at have styr på, hvor borgernes skatteindbetalinger bliver allokeret til.

Skatteministeriet har udarbejdet en vurdering af, at Skatteforvaltningen er udfordret af flere tendenser. Her nævnes bl.a. at mange virksomheder ubevidst begår fejl, men også at ca. hver 10. snyder. Den oplevede opdagelsesrisiko, som svindel medfører viser sig ifølge Skatteministeriets undersøgelse at være faldende for både borgere og virksomheder. Dette er også en indikator på, at borgere og virksomheder har svindende tillid til, at Skatteforvaltningen kan løfte den opgave som det er at straffe og forhindre skattesvindlere. Derudover bliver svindelmetoderne også mere komplekse og de involverer ofte internationale aktører, som kræver, at Skatteforvaltningen har specialiserede kompetencer til at varetage denne type skattesager. Dertil er der en faktor om, at mængden af internationalt data stiger, men at Skatteforvaltningen ikke udnytter dette data i tilstrækkelig grad til at opspore og bekæmpe skattekriminalitet (Skatteministeriet, 2021, b).

Løsningen på disse udfordringer er en styrket skatteforvaltning. Derfor har regeringen (Mette Frederiksen I) afsat ca. 2,7 mia. kr. mere til skatteforvaltningen, end der var lagt op til da regeringen tiltrådte. De ekstra midler skal bl.a. sikre en stærk skattekontrol, så de, der forsøger at svindle, vil opleve at det har konsekvenser. Alle skal betale den rigtige skat- hverken mere eller mindre. Det gælder almindelige lønmodtagere som selvstændigt erhvervsdrivende og store internationale selskaber (Skatteministeriet, 2021, b).

Der søges at komme i dybden med den beslutningsproces der lå bag denne beslutning om at initiere, investere i samt implementere en af de største reformer i dansk skattehistorik: *Mere kontrol. Mindre svindel.* (2020-2024).

1.2. Problemformulering

Ovenstående leder til følgende problemformulering:

”Hvordan influeredes *den politiske- og administrative elites beslutningsproces* bag den organisatoriske forandring som fulgte af reformen af Skatteforvaltningen *Mere kontrol. Mindre svindel. (2020-2024)*?”

Undersøgelsen er teoretisk funderet, og det er også i den udvalgte teori, som vi kommer ind på lige om lidt, at problemformuleringen vil søges besvaret. Derfor er det nødvendigt i specialet, at antage, at de faktorer i den udvalgte teori rent faktisk også har haft en influerende faktor. Teorien omhandler fire faktorer, som påstås at influere den politiske- og administrative elites beslutningsproces.

De fire faktorer fra den endnu ukendte teori nævnes her i antagelsen velvidende, at teorien endnu ikke er introduceret for læseren. Det kommer lige om lidt i problemstillingen.

Antagelsen lyder følgende:

” (1) *Socioøkonomiske kræfter*; (2) *det politiske system*; (3) *tilfældigheder*; og (4) *det administrative system* var blandt de influerende faktorer bag den politiske- og administrative elites beslutningsproces om reformen *Mere kontrol. Mindre svindel.* i Skatteforvaltningen (2020-2024).”

Det er dog ikke det primære fokus i specialet, om antagelsen/hypotesen skal verificeres eller falsificeres. Det er mere interessant for specialet at undersøge hvordan disse faktorer rent faktisk influerede den politiske- og administrative elites beslutningsprocessen bag reformen samt at undersøge hvorvidt den udvalgte teori er anvendelig på et singlecase studie som dette. Den politiske elite er i denne sammenhæng politikere i regeringen og Folketinget. Den administrative elite er højtstående embedsfolk i Skatteforvaltningen.

1.3. Problemstilling

Beslutningen om denne type reformer rejser en række spørgsmål. Det kan undre hvordan beslutningsprocesser for forandringer forløber, når milliardinvesteringer i den offentlige sektor skal udrulles. Det kan også undre hvilke variabler der er i spil. Herunder kan nævnes økonomiske, demografiske, politiske faktorer mv. som påvirker beslutningsprocesser

bag forandringer. Derudover undrer det også hvem der træffer denne slags beslutninger. Timing kan være en variabel som er nøje planlagt eller det kan være en tilfældig indskydelse. For at undersøge de omkredsede variabler til denne type beslutninger om reformer i den offentlige sektor søger specialet svar på at operationalisere disse variabler via eksisterende forskning.

Den udvalgte teori hvor forklaringen muligvis findes er lavet af Politt & Bouckaert (2000, 2004, 2011), som har udviklet et teoretisk redskab der operationaliserer en række faktorer til at undersøge reformer i den offentlige sektor. Det teoretiske redskab kaldes '*Public Management Reform*'. Faktorerne heri anvendes til at analysere hvilke influerende variabler, som påvirker den politiske- og administrative elites beslutningsproces om reformer i den offentlige sektor. I specialets tilfælde vil det være beslutningsprocessen bag reformeringen af skattevæsenet *Mere kontrol. Mindre svindel*. (2020-2024).

Anvendelsen af denne teori på en enkelt reform, som i nærværende, er ikke udført før. Derfor søger specialet at teste, om denne teori er anvendelig til at analysere beslutningsprocessen i specifikke reformer. Den metodiske fremgangsmåde bag teorien af Pollitt og Bouckaert (2011) er i udgangspunktet, at analyseredskabet anvendes i komparative analyser af flere landes beslutningsprocesser i forbindelse med reformer i deres respektive offentlige sektorer. I dette speciale vil teorien i kontrast anvendes på en enkelt reform i en specifik forvaltning i Danmark.

Den politiske- og administrative elites beslutning influeres i det teoretiske afsæt af en række faktorer, som består af *Socioøkonomiske kræfter, det politiske system, tilfældigheder* og *det administrative system* (Pollitt & Bouckaert, 2011). Disse faktorer influerer hvorvidt den politiske- og administrative elites beslutning er *ønskværdig (desirable)* eller blot *gennemførlig (feasible)*. Dette skyldes, at makroøkonomiske indikatorer, som f.eks. udviklingen af BNP, offentlige udgifter eller lignende kan påvirke indholdet af den ønskværdige reform, som den politiske og administrative elite havde planlagt, over i retningen af noget der blot er gennemførligt. Andre faktorer kan også influere dette, som f.eks. partipolitiske idéer eller nye management idéer, som stammer fra det politiske system. Disse faktorer er eksempler på, hvad der i sidste ende influerer beslutningsprocessen bag reformen og hvad reformen som følge af dette vil indeholde, hvordan denne implementeres mm. Indholdet af reformen og dens implementering afhænger i høj grad af det ad-

ministrative system. Dette skyldes, at det administrative system er den konstellation som udfører reformen i praksis. Derfor betyder dette også, at hvis en ønskværdig/gennemførlig reform udrulles og skal praktiseres af det administrative system – men at dette ikke er 100% muligt, som den politiske- og administrative elites beslutning havde intenderet, vil reformen skulle revideres igen af den politiske og administrative elite – og der vil skulle træffes en ny beslutning. Der er altså tale om en cirkulær beslutningsproces mellem den politiske- og administrative elite og det administrative system.

I nærværende betragtes de socioøkonomiske kræfter og tilfældigheder som eksterne påvirkninger på beslutningsprocessen og det politiske- og administrative system som interne påvirkninger. Socioøkonomiske kræfter består af en række makroøkonomiske nøgletal såvel som demografiske nøgletal i det land, som den politiske og administrative elite opererer i. Disse kan påvirke hvad der er muligt at gennemføre, i og med at den økonomiske tilstand i et land eksplicit er en stor variabel i sådan en beslutningsproces. Tilfældigheder består af tilfældige hændelser, som vil kunne influere beslutningsprocessen bag reformen. Det kan eksempelvis være skandalesager, epidemier, naturkatastrofer mv., som kan influere beslutningsprocessen bag reformen ved at der sker en hændelse, som gør at reformen bliver nødvendig, mulig, ikke mulig osv. Det politiske system består af den politiske sfære, som den politiske- og administrative elite bevæger sig i. Her kan beslutningsprocessen bl.a. være påvirket af partipolitiske idéer, nye management idéer, pres fra borgere mv., som også kategoriseres som interne påvirkninger på beslutningsprocessen. Det administrative system består som sagt af dem, som udfører reformen i praksis. I dette tilfælde består det administrative system i høj grad af Skatteforvaltningen og de embedsmænd som arbejder i forvaltningen. Det administrative system er den konstellation hvor reformens indhold bliver implementeret i. Det er også den konstellation der skal sikre en implementering, som medfører et tilfredsstillende resultat af reformen.

Dette speciale består af et casestudie, hvis videnskabelige afgrænsning består af *Beslutningsprocessen bag forandringen i skatteforvaltningen med reformen Mere kontrol. Mindre svindel. 2020-2024*. Den konkrete undersøgelse er i overvejende grad deduktiv, da undersøgelsen vil udføres teoretisk funderet. Specialet drager en påstand om, at de førnævnte socioøkonomiske kræfter, det politiske system, tilfældigheder og det administrative system influerer *den politiske- og administrative elites beslutning* om reformer. Denne påstand fungerer som en antagelse draget af specialet og litteraturen.

Specialets analyse vil være funderet på dokumentanalyse, hvor der anvendes data fra offentligt tilgængelige informationer fra centrale aktører som f.eks. Skatteministeriet, Rigsrevisionen og Danmarks statistikbank. Her vil dataet i dokumentanalysen undersøges eksplorativt, og der ledes her, som sagt, direkte efter hvorvidt de omtalte faktorer influerer elitens beslutningsproces. Det er en singlecase på den pågældende reform, og den forsøger i høj grad at vægte analytisk generaliserbarhed frem for statistisk generaliserbarhed. Med dette menes der, at de resultater som findes i nærværende undersøgelse, nødvendigvis ikke vil kunne generaliseres på tværs af tid og rum, da det er en enkelt reform der udgør casestudiet. Casen vil nødvendigvis ikke være egnet til at stå alene og generalisere tendenser i hele det politiske landskab indenfor beslutningsprocesser. Dette skyldes eksempelvis også, at Skatteforvaltningen er en af de organisationer indenfor statsforvaltningen, som de sidste 20 år er blevet reformeret meget. Der ses derfor, at disse forandringer er inkrementelle og kontinuerlige i deres natur, men det der gør dem interessante er, gentagne gange opstår et nyt behov for at reformere Skatteforvaltningen. Undersøgelsen vil i stedet for bred statistisk generaliserbarhed være egnet til at indgå i den videnskabelige debat om hvordan og hvorfor Skatteforvaltningen igen skal reformeres. Casens generaliserbarhed består derfor heri, hvilket betyder at casen kan anvendes til at perspektivere til andre beslutningsprocesser om reformer i Skatteforvaltningen såvel som andre danske forvaltninger. Mere om dette i metodologien.

1.4. Undersøgelsens relevans

Det videnskabelige problem om forandringsprocesser i organisationer er bredt afdækket i mange værker af forskellige forfattere verden over. I mere generisk forstand er der f.eks. (Pettigrew, Woodman og Cameron, 2017; Armenakis og Bedeian, 1999) og i offentlige organisationer (Pollitt & Bouckaert, 2011; Kuipers et. al., 2014) og mange flere.

De nævnte forfatteres studier lægger i mange af deres variationer ikke deres fokus på enkeltstående cases. Deres fokus er på komparative analyser, hvor hele sektorer eller sågar lande bliver sammenlignet. De bliver sammenlignet på forskellige parametre som f.eks. evne til at reformere, som omhandler købekraft i form af størrelsen på økonomi. De fokuserer også på hvilke politiske systemer der eksisterer i de lande, som der sammenlignes.

Som kontrast til det eksisterende forskningsområde lægges der i nærværende speciale særlig opmærksomhed på den enkelte case, for at nå i dybden med de faktorer, som influerer beslutningsprocessen bag den specifikke reform. Det er derfor valgt at udarbejde dette speciale, som en singlecase. Dette skyldes, at det i dette speciale omhandlende influerende faktorer er nødvendigt, om ikke andet at forsøge, at isolere de variabler der influerer beslutningen. Isolationen af hvilke faktorer/variabler der påvirker beslutningen i den givne singlecase, består af at undgå at inddrage flere cases/reformer og holde analysen til de faktorer, som indgår i den udvalgte teori. Dette gøres for at undgå, at åbne op for krydsende cases og teorier som potentielt påvirker de videnskabelige fund i nærværende case. Hypotetisk ville der kunne laves et studie af flere reformer i skatteforvaltningen, men dette vil også åbne op for, at der vil skulle argumenteres for flere beslutninger blandt den politiske- og administrative elite. Dette undgås, da der er et ønske om at undersøge beslutningen i den konkrete reform af Skatteforvaltningen og ikke et ønske om at undersøge historiske beslutningsprocesser i skatteforvaltningen og hvordan disse har forløbet.

Det er i specialet besluttet, at det ikke er alle dele af forandringen som vil undersøges. Der vil her lægges mindre vægt på medarbejderne i det administrative systems evne til at udføre og arbejde med reformen. Der vil heller ikke fokuseres på organisatorisk adfærd som f.eks. kommunikation i Skatteforvaltningen og evnen til omstilling i Skatteforvaltningen. Dette fravælges for at holde det konkret til beslutningsprocessen fra den politiske og administrative elite og mindre på hvordan organisationen udfører opgaven som reformen medbringer. Der vil i dette studie i stedet fokuseres på hvordan beslutningsprocessen ifølge teorien af Pollitt og Bouckaert (2011) er blevet influeret til at lancere reformen *Mere kontrol. Mindre svindel. (2020-2024)*. Casen vil, når det er nødvendigt, strække sig længere tilbage tidslinjemæssigt, for at inkludere det komplette billede af hvad der påvirker beslutningstagernes beslutning i denne konkrete case. Dette syner lidt tvetydigt i forhold til ovenstående om at isolere casen, men skyldes, at Skatteforvaltningen, som tidligere beskrevet, har været inde i en periode hvor der har eksisteret udfordringer. Det kan derfor ikke undgås, at Skatteforvaltningens fortid spiller en rolle i forbindelse med at undersøge beslutningsprocessen bag reformen *Mere kontrol. Mindre svindel. (2020-2024)*.

1.5. Undersøgelsens struktur

Dette afsnit er det sidste i 'kapitel 1. Introduktion' og anvendes til at redegøre for strukturen i resten af undersøgelsen:

'Kapitel 2. Indhold af reformen' præsenterer reformen *Mere kontrol. Mindre tillid* (2020-2024). Her introduceres desuden de to kernebegreber i reformen, som er kontrol og tillid.

'Kapitel 3. Eksisterende forskning' leverer et indblik i den allerede eksisterende forskning. Her giver Christensen og Mortensen (2018), som har analyseret forandringer i skatteforvaltningen i Danmark fra 2004-2018 et indblik i deres metode og resultater. Der fokuseres især her på implementeringen af reformen samt hvordan politiske reformudspil formuleres vha. paradigmerne pragmatisme og rationalisme.

'Kapitel 4. Teoretisk ramme'. Dette kapitel indeholder en konkretisering af de faktorer som ifølge teorien influerer beslutningsprocesser i offentlig reformering. Her bliver definitioner af de teoretiske nøglebegreber i undersøgelsen opstillet.

'Kapitel 5. Metodologi' indeholder studiets metodologi. Her bliver metoden for dokumentanalysen, dataindsamlingen samt opbygningen af casestudiet gennemgået.

'Kapitel 6. Analyse' indeholder den empiriske analyse. Dens logik er udviklet som følgende. Her vil de socioøkonomiske kræfter, det politiske system, tilfældigheder samt det administrative systems indflydelse på beslutningsprocessen om reformen *Mere tillid. Mindre svindel*. (2020-2024) undersøges. Under hele analysen vil tematikken være, hvordan hver af disse faktorer har haft en indflydelse på *den politiske- og administrative elites beslutningsproces*.

'Kapitel 7. Diskussion' vil diskutere de fremtrædende resultater af analysen, samt styrker og svagheder ved analysen. Der vil også diskuteres metodevalg og hvad selve studiet udtrykker.

'Kapitel 8. Konklusion' dette sidste kapitel præsenterer studiets resultater og fund.

Kapitel 2. Indhold af reform

For at undersøge beslutningsprocessen bag reformen, er det nødvendigt at undersøge hvilke fremtrædende karakteristika reformen består af. Derfor vil reformen i nedstående præsenteres for at illustrere, hvad der er formålet med reformen, hvilket kan spore os nærmere ind på, hvilke parametre der er relevante for at analysere den bagvedliggende beslutningsproces. Først og fremmest er de mest fremtrædende karakteristika af reformen parametrene om tillid og kontrol. Disse to begreber er kernen i reformen og hele reformens tematik florerer omkring disse. I første del af dette afsnit vil de offentligt tilgængelige informationer om de offentliggjorte reformudspil gennemgås. Derefter vil en lille analyse af de endnu ukendte fremtidsudsigter for reformen udføres. Der er endnu ikke noget officielt reformudspil for hvordan reformen fortsat implementeres i 2022, 2023 & 2024.

Reform af skattekontrollen – *Mere kontrol. Mindre svindel (2020-2024).*

Reformen indebærer et markant og historisk løft af skattekontrollen. Frem mod 2024 skal der ansættes 1.000 ekstra medarbejdere, hvilket svarer til en stigning på 25% af det nuværende antal medarbejdere. Der skal desuden etableres otte nye skattecentre. Udrulningen af reformen sker i fire etaper fra år 2020-2024 (Skatteministeriet, 2021, b).

I det kommende vil etaperne af reformen gennemgås kronologisk:

Etape 1: 'Mere kontrol. Mindre svindel.' (2020)

Regeringen og et enigt folketing indgik i 2020 en aftale om første etape af reformen af skattekontrollen i Danmark. En aftale der fokuserer på hvidvask, skattely, international skatteunddragelse samt udfordringer på momsområdet. Aftalen blev indgået på baggrund af finanslovsaftalen for 2020. Her blev der afsat midler til 250 ud af i alt 1.000 nye skattekontrolmedarbejdere. Der blev også afsat midler til etablering af to af i alt otte nye skattecentre. Disse to centre er nu åbnet i Fredericia og Frederikssund (Skatteministeriet, 2021, c).

Styrket indsats mod hvidvask og på straffesagsområdet. Siden 2016 har der været markant stigning i antallet af efterretninger til Skatteforvaltningen fra Hvidvasksekretariatet hos Statsadvokaten For Særlig Økonomisk og International Kriminalitet (kaldet SØIK). Skatteforvaltningen modtager samtidig et stigende antal efterretninger og oplys-

ninger, som potentielt kan føre til straffesager. Derudover er der en generel stigning i antallet af straffesager i Skatteforvaltningen. Derfor er området i dag styrket med ca. 60 medarbejdere (Ibid.).

Styrket indsats mod skattely og international skatteunddragelse. Brugen af skattely og international skatteunddragelse er en stor udfordring for det internationale samfund. Hvert år går statskasser verden over glip af milliarder af kroner, som kunne være brugt på vækst og velfærd. Derfor er området i dag styrket med ca. 100 medarbejdere (Ibid.).

Styrket kontrol på momsområdet. Momsområdet udgør statens næststørste indtægtskilde med indtægter på ca. 200 mia. kr. årligt. Området er imidlertid sårbart over for fejl, fordi virksomhederne selv skal angive deres momsbetaling. Moms er samtidig et typisk mål for svindlere, som forsøger at unddrage moms gennem momskarruseller og kædesvig. Derfor er området i dag styrket med ca. 90 medarbejdere, og der er oprettet et nyt center mod sort økonomi og social dumping (Ibid.).

Etape 2: 'Tæt på og klar til fremtiden.' (2021)

På baggrund af finanslovsaftalen for 2021 kom regeringen i 2021 med et udspil til næste etape af reformen, hvor der ansættes yderligere 250 nye skattekontrolmedarbejdere. Fokus er her at arbejde videre med indsatsen mod organiseret svindel, som også foregår på tværs af landegrænser. Der stilles desuden skarpt på den nationale svindel, som kan foregå i kiosker, restauranter, pizzeriaer eller i form af sort arbejde. I 2021 etableres desuden to yderligere skattecentre i Viborg og Esbjerg (Skatteministeriet, 2021, d).

Fejl og snyd hos virksomheder. Skatteforvaltningen skal give en hånd til nyoprettede virksomheder, der mangler rutine og derfor begår ubevidste fejl. Men der skal også sættes hårdt ind, hvor reglerne bevidst forsøges omgået (Ibid.).

Komplicerede sager, hvor risikoen for fejl og organiseret svindel er høj. Skatteforvaltningen skal blive bedre til at udnytte globale data, så fejl forhindres, og så borgere og virksomheder ikke udnytter gråzoner til at snyde fællesskabet, f.eks. ved brug af skattely og gennemstrømningssager. Samtidig skal Skatteforvaltningen oprustes, så medarbejdere hurtigt kan reagere på nye mønstre (Ibid.).

Tidens tendenser, som konstant ændrer vilkårene for Skatteforvaltningen. Nye teknologier og en stigende globalisering og digitalisering stiller nye krav til Skatteforvaltningen. Det bliver tydeligt i takt med, at deleøkonomiske platforme, nye arbejdsformer og investeringsformer vinder frem. Hvis Skatteforvaltningen ikke er på forkant, risikerer vi, at store pengestrømme flyder uden om de nuværende opkrævningssystemer (Ibid.).

I de to første etaper af reformen er de fremtrædende karakteristika øget kontrol med skatteindtægterne. Som supplement er reformen underlæggende tematiseret ud fra et tillidskarakteristikum, som kommer til syne i forordene til reformen såvel som i outtroen af reformen. Det syner i reformen, at den øgede kontrol er den faktor der skal lede skatteforvaltningen hen mod målet om at øge tilliden fra borgerne.

I øvrigt kaldes selve reformen gennemgående i nærværende speciale for *Mere kontrol. Mindre svindel.*, da dette var reformens navn da den blev initieret i 2020.

Frem mod 2024 – etape 3 & 4 (2022-2024)

Implementeringen af den fulde reform vil løbe frem til 2024. Den officielle plan for hvordan den resterende del af reformen skal forløbe er endnu ikke offentlig tilgængelig. Det der på nuværende tidspunkt er offentliggjort, omfatter følgende. ”*Der vil undervejs tages stilling til, hvilke yderligere områder der skal styrkes i takt med, at de resterende 500 medarbejdere skal ansættes*” (Skatteministeriet, 2021, e). Udgangspunktet for regeringen er, at styrkelsen skal ske på områder hvor der er størst behov og hvor effekten af øget skattekontrol er størst. De resterende fire ud af i alt otte skattecentre etableres også i denne periode. I 2022 åbnes skattecentre i Ringe og Slagelse. I 2023 åbnes skattecentre i Svendborg og Frederikshavn (Skatteministeriet, 2021, e). For bedst muligt at inkludere etape 3 & 4 af reformen er det nødvendigt at dykke ned i finansloven for 2021 og Finansministeriets finanslovsdatabases fremskrivning for 2022.

Skatteforvaltningens nettotal (F) i finanslovsaftalen for 2021 ser således ud:

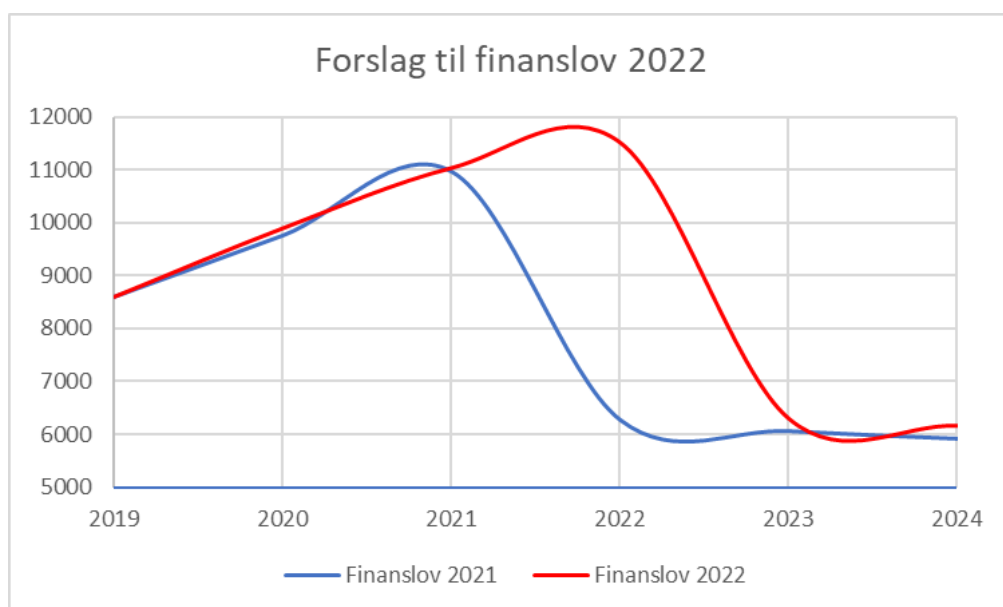
Flerårsbudget:

Mio. kr.	2018	2019	2020	F	2022	2023	2024
<i>Udgifter under delloft for driftsudgifter:</i>							
Nettotal	8.035,7	8.604,9	9.768,4	10.977,8	6.271,6	6.057,0	5.913,3
Udgift	8.211,0	8.943,5	10.553,3	11.819,6	6.789,9	6.556,4	6.408,4
Indtægt	175,2	338,5	784,9	841,8	518,3	499,4	495,1

(Tabel 1: Flerårsbudget, finansloven for 2021).

En substantiel stigning i 2020 og 2021 aflæses på tabellen. Disse stigninger kan tilskrives etape 1 (2020) og etape 2 (2021) af reformen. Skatteforvaltningens netttotal var i 2019 på ca. 8,6 mia. kr. og steget i 2020 til ca. 9,7 mia. kr. og fortsat i 2021 til 10,9 mia. kr. Tabellen viser dog, at beløbet vil falde drastisk i 2022 til ca. 6,2 mia. kr. Dette fald stemmer umiddelbart ikke overens med, at reformen skal fortsætte i etape 3 & 4 (2022-2024).

Dog hvis man anvender Finansministeriets finanslovsdatabase, som omfatter finanslove og tillægsbevillingslove vises et andet billede. I Finanslovsdatabasen er det muligt at definere egne tabeller indeholdende udtræk af bevillingerne fra finansloven og tillægsbevillingsloven for ét finansår. For hvert finansår indeholder Finanslovsdatabasen finansårets bevilling samt den pågældende finanslovs ikke bindende budgetoverslag for de følgende tre finansår (Finansministeriets finanslovsdatabase, 2021). I nedenstående graf vises det ikke bindende budgetoverslag for Skatteforvaltningens forventede netttotal for 2022 (rød linje) sammenlignet med finansloven for 2021 (blå linje).



(Graf 1: Grafik af forventet netttotal for Skatteforvaltningen 2022. Finansministeriets finanslovsdatabase, 2021).

I denne sammenligning af de to finanslovsaftaler kan det aflæses, at finansloven for 2021 (blå linje) som sagt ikke tyder på at fortsætte investeringen ind i 2022. Til gengæld viser Finansministeriets finanslovsdatabases fremskrivning af ikke forpligtet budgetoverslag (rød linje), at der forventes at budgetteres med endnu flere midler i 2022, end der blev

gjort i finansloven for 2021. Hele 11,6 mia. kr. i 2022. Det tyder derfor ud fra dette på, at Skatteforvaltningen fortsætter implementeringen af reformen *Mere kontrol. Mindre svindel*.

Finansministeriets finanslovsdatabase viser til gengæld, at tallene for 2023 og 2024 falder drastisk. Fra ca. 11,6 mia. kr. i 2022 til 4,7 mia. kr. i 2023 og 4,5 mia. kr. i 2024 (Finansministeriets finanslovsdatabase). Der hører dog en stor tvivl til tallene for 2023 og 2024, da disse er ude i fremtiden og ikke er finanslovsaftaler, som er kommet til forhandling endnu.

Kapitel 3. Eksisterende forskning

Der følger i dette afsnit en gennemgang af Christensen og Mortensens analyse af beslutningsgrundlaget bag tidligere reformer (2005-2018) i skatteforvaltningen i Danmark. I deres bog '*Overmod og Afmagt*' (2018), som i høj grad er inspirationskilde til dette speciale, agerer de i samarbejde med den udvalgte teori af Pollitt og Bouckaert, som kompas for at afdække problemformuleringen. Inddragelsen af Christensen og Mortensens (2018) forskning illustrerer, at der eksisterer dansk forskning med fremragende analyser af den danske skatteforvaltning. Bogen udkom i 2018 og strækker sig ikke længere end til hvad der var offentligt tilgængeligt på dette tidspunkt. Derfor ynder specialet at udvide litteraturen indenfor skatteforvaltningen i Danmark til den nyeste reformperiode *Mere kontrol. Mindre svindel.* (2020-2024).

Strukturen for det kommende afsnit er følgende. Først introduceres to reformperioder i SKAT, som i litteraturen og specialet kaldes *Reorganiseringen* (2005-2015) og *Genoprettelsen* (2015-2017). Dette gøres for at give læseren et større indblik i tidligere reformer i skatteforvaltningen og hvilke initiativer disse indeholder. Derefter gennemgås Christensen og Mortensens analyse af beslutningsgrundlaget for reformer i de to perioder. Christensen og Mortensen skelner i deres analyse i høj grad mellem rationalisme og pragmatisme som drivkræfterne bag beslutningerne bag reformerne. Rationalismen er dominerende under reorganiseringen (2005-2015), hvor reformerne var nøje planlagte, analyseret og målrettede – hvilket gjorde dem meget selvsikre. Pragmatismen kommer til syne i genoprettelsen (2015-2017) hvor reformerne omtales i generelle vendinger med logos argumenter som helgarderer beslutningen samt beslutningstageren mod reformen.

Christensen og Mortensens fremragende bog leverer desværre ingen konkret analysemodel samt fremgangsmåde for deres undersøgelse, som vil kunne duplikeres til nærværende speciale. Den leverer dog perspektiver, som kan bidrage til specialets teoretiske fundament af Pollitt og Bouckaerts (2011) teori/model om *Public Management Reform*. Denne sektion om eksisterende forskning inddrages derfor ikke i specialet som metodisk inspiration, men mere som baggrundsviden om- og historisk kontekst af skatteforvaltningen i Danmark.

2.1. Overmod og afmagt

Bogen er en beretning om hvordan aktører i *det politiske- og administrative system* sendte en af Danmarks største og mest komplekse forvaltninger ud i en omfattende forandring. I 2004 blev det besluttet, at der skulle skabes en statslig enhedsskatteforvaltning, som skulle forvalte skatter og afgifter samt inddrivelse af gæld til det offentlige i en digitaliseret forvaltning. Dermed overtog staten pr. 1. november 2005 kommunernes skatteforvaltning og samlede alt inddrivelse af gæld under Skatteministeriet (Christensen & Mortensen, 2018).

Reorganiseringen (2005-2015):

I 2005 blev det statslige enhedsskatteforvaltning og SKAT oprettet. Skatteministeriet overtog ansvaret for kommunernes skatteforvaltning og samlede alt inddrivelse af gæld under Skatteministeriet. Forventningerne til denne nye konstellation var store, og Danmark ville forhåbentligt i løbet af få år få et digitaliseret og effektiv skatteforvaltning, der kunne klare opgaverne for en brøkdel af de hidtidige omkostninger (Christensen & Mortensen, 2018).

I 2007 indtraf en politisk justering kaldet 'rationaliseringen' i finanslovsaftalen for 2007. Denne justering var i sin natur en reducere, som forudsatte, at skatteforvaltningen i 2010 vil have en besparelse på 25% af omkostningerne sammenlignet med 2007. Dette skulle opnås ved medarbejderes naturlige afgang fra arbejdsmarkedet (Christensen & Mortensen, 2018). I 2009-2010 blev skatteministeriet reorganiseret således at SKAT blev inkorporeret i en departemental enhed. I 2012 indførtes en toleddet organisation, som bestod af departementet og skatteforvaltningen.

Tendenserne for hele reorganiseringssperiode var baseret på omvæltende forandringer såvel som inkrementelle forandringer i organisationen som f.eks. forandringer i it-systemerne. Denne periode var karakteriseret ved centralisering og stordrift i den store skatteorganisation. Den var også karakteriseret af politiske restriktioner i organisationen som eksempelvis rationaliseringen fra 2007.

I 2014 så det dog anderledes ud end intenderet i 2005 og politiske kræfter var begyndt at tvivle på det elektroniske fælles inddrivelsessystem (kaldet EFI), ejendomsvurderinger

og mange andre problematikker som voldte SKAT store problemer (Christensen & Mortensen, 2018).

Genopretningen (2015-2017):

Skatteminister Karsten Lauritzen bebudede i september 2015, at den statslige inddrivelse blev sat i stå, og at det elektroniske fælles inddrivelsessystem (EFI) blev nedlagt. Tilliden til SKATs ejendomsvurderinger var svundet og styrelsen SKAT stod til at blive opløst. Dette skete via. et politisk oplæg, som hed *skat ud af krisen – et oplæg til politisk samling* (Christensen & Mortensen, 2018).

I november 2016 indledtes reformen '*en ny skatteforvaltning*' som led i *skat ud af krisen* reformen. Det første omdrejningspunkt i denne reform var at stoppe 'rationaliseringen', som havde kørt on/off siden 2007. I 2015 beskæftigede SKAT ca. 6.000 årsværk. Finansloven for 2015 og 2016 forudsatte dengang stadig rationaliseringen og dermed at SKAT ville reduceres til 5.500 årsværk frem mod 2019. Dette satte denne reform en stopper for, og forudsatte i stedet, at den samlede normering steg til ca. 7200 årsværk. For det andet satte *en ny skatteforvaltning* penge af til investeringer i ny it. Det var ikke kun det gamle elektroniske fælles inddrivelsessystem (EFI) der kuldsejlede. Det var også generelle problemer med it i skatteforvaltningen, og der var derfor behov for styrkelse heraf (Christensen & Mortensen, 2018).

I juni 2017 ændrede Skatteministeriet forvaltningsorganisationen. Reformerne *én skatteforvaltning i hele Danmark* og *fra én til syv styrelser* opløste SKAT som én styrelse med ansvar for alle myndigheds- og driftsopgaver på skatte- og afgiftsområdet. Denne blev afløst af en ny organisation, Skatteforvaltningen, bestående af syv styrelser i 2017. Disse syv styrelser er den skatteforvaltning som vi kender i dag, dog er der kommet yderligere tre styrelser til. De inkluderer fem fagstyrelser, som administrerer afgrænsede forvaltningsopgaver. Disse fem fagstyrelser er; gældsstyrelsen, vurderingsstyrelsen, skatteforvaltningen, motorstyrelsen og toldstyrelsen. De resterende to er tværgående og består af administrations- og servicestyrelsen og udviklings- og forenklingsstyrelsen (Christensen & Mortensen, 2018). De resterende tre styrelser er spillemyndigheden, skatteankestyrelsen og medarbejder og kompetencestyrelsen.

SKAT var således reformeret til Skatteforvaltningen. Denne periode var karakteriseret af decentralisering og politiske krav om udflytning af offentlige arbejdspladser i Skatteforvaltningen.

Beslutningsgrundlag for ovenstående reformeringsperioder:

Forskellen på de beslutningsgrundlag som lå til grunde for de to reformeringsperioder vil i følgende beskrives. Christensen og Mortensens forskning om beslutningsgrundlag baserer sig i høj grad på paradigmerne rationalisme og pragmatisme. Det erkendes derfor også i nærværende speciale, at deres forskning afviger en smule fra det teoretiske udgangspunkt af Pollitt og Bouckaert, som nærværende speciale anvender.

Dog besidder Christensen og Mortensens forskning egenskaber, som vil inddrages i nærværende. Disse værende de to paradigmer, som inkluderes sammen med den øvrige teori i analysen af det administrative- og politiske system, for at se om der her kan findes lignende paradigmeresultater, som dem Christensen og Mortensen har fundet. Der vil desuden også undersøges elementer som centralisering vs. decentralisering og politiske restriktioner.

Beslutningsgrundlaget for reorganiseringen (2005-2015) bestod af udvalgsbetænkninger, embedsmands- og konsulentrapporter. Det var et analytisk anlagt beslutningsgrundlag, der bestod af analyser med sigte på identifikation af rationaliseringsmuligheder og potentialer samt anvisninger på, hvordan man gennem en organisation og tilrettelæggelse af forvaltningen kunne realisere meget store effektiviseringsgevinster. Der var en forestilling om fuldstændig rationalitet. *”Der var sat mål, analyseret det bestående, identificeret dets svagheder i et effektiviseringsperspektiv og formuleret de løsninger, som bedst kunne muliggøre målsætningen”* (Christensen og Mortensen, 2016, s. 61-64). Det fremstod med selvsikkerhed og bevidsthed om, at ophavsmændene havde rationaliteten på deres side. Selvsikkerheden blev ikke mindre af, at embedsmændene havde købt råd hos prominente konsulenthuse (Christensen & Mortensen, 2018).

Det forløb på den anden side i praksis meget langt fra den rationelle selvfremstilling. Reorganiseringen (2005-2015) var båret af rapporter der oftere hvilede på teoretiske antagelser og ideale modeller med universelle gyldighedskrav end på data, der kunne bære en sober empirisk analyse (Ibid.). Det der først tog sig ud som den skinbarlige

instrumentelle rationalitet, fremstod ifølge Mortensen og Christensen nærmere som praktiseringen af en målet-helliger-midlet strategi (Ibid.).

Her adskiller genopretningen (2015-2017) sig markant. Der er ingen konsulentrapporter, ingen tilsyneladende empirisk funderede estimater af potentialer ved en ny organisering. Der er heller ikke talmæssige estimater af, hvad man når ved dette eller hint tiltag. Der er i stedet begrundelser, som er skåret sådan til, at de understøtter og legitimerer genopretningen. Det er her pragmatiske og ret overordnede beskrivelser af hvad man nu vil gøre organisatorisk, institutionelt og styringsmæssigt. De er, i det omfang omlægningen og de indholdsmæssige tiltag på det skatte- og afgiftspolitiske område forudsatte det, fulgt op af lovinitiativer, som problemfrit blev vedtaget med brede flertal. Lovtiltagene var af administrativ og politisk pragmatisme (Ibid.).

Genopretningen (2015-2017) tager fra første færd stor afstand til hele reorganiseringsspejderen. Dog omtaler Skatteministeriet i denne reform 'rationaliseringen' som en forventet og forholdsvis veldokumenteret effektiviseringsmulighed, men kobler det straks sammen med SKATs besvær med at rekruttere nye medarbejdere (Ibid.). Den veldokumenterede effektiviseringsmulighed baserer sig på rationalisme, men straks derefter kommer et pragmatisk argument omhandlende problematikken med rekrutteringen.

Opsplitningen af SKAT som følge af *Én skatteforvaltning i hele Danmark* (2017) og *Fra én til syv styrelser* (2017), er begrundet i meget generelle argumenter. Her kommer det pragmatiske paradigme til syne ved *genopretningen*. Ministeriet søger ikke som under reorganiseringen (2005-2015) rationalistisk at omtale organisationsstrukturen som den optimale løsning (Ibid.).

Reorganiseringen (2005) var baseret på et koncept om centralisering af store generelle it-systemer, som skulle integrere data og sagsbehandling på tværs af organisationens mange opgaveområder. *Genopretningen* (2017) blev derimod decentraliseret via. opgavespecialiserede systemer, som gradvis blev udviklet til at overtage en større del af sagsbehandlingen i de nye styrelser (Ibid.).

Reorganiseringen (2005) var underlagt en række politiske bindinger. Heriblandt kravet om rationaliseringen, som indebar reduktionen af personaleforbrug. Genoprettelsen

(2015) var underlagt lignende politiske restriktioner, som kom til syne ved udflytning af statslige arbejdspladser (Ibid.).

Det interessante ved Christensen og Mortensens fund er disse komparative undersøgelser, hvor der undersøges hvordan den ene regering afviger fra den andens beslutning. Det insinuerer en cirkulær beslutningsproces, som foregår mellem den politiske- og administrative elite og det administrative system. Der må i den forbindelse også erkendes en vis form for nederlag i forbindelse med de tidligere reformudspil, da disse, når de er implementeret, har vist sig ikke at kunne løfte de opgaver de havde til hensigt – men ofte kommer erkendelse også først efter erfaring. De to paradigmer, rationalisme og pragmatisme, er interessante fordi det viser noget om den strategi der anvendes af den politiske- og administrative elite til at 'overtale' eksempelvis Folketinget og offentligheden om, at reformen er en god idé. Sidst men ikke mindst, fungerer Christensens og Mortensens forskning som stor inspirationskilde og som tankevækkende litteratur til hvilke processer der indgår i denne form for udrulning af reformer i den offentlige sektor.

Kapitel 4. Teoretisk ramme

Dette afsnit starter i en bred redegørelse af hvad forandringer og beslutningsprocesser i organisationer betyder. Specialet udarter sig i en overvejende deduktiv tilgang, hvor dataet i empirien vil analyseres ud fra teorien. Teorien vil derfor finde sin ret i specialets analyse, hvor denne vil finde frem til hvad der er fundet af teoretiske argumenter, som kan besvare specialets problemformulering.

Forandringer er ikke et nyt fænomen i den offentlige sektor (Brown og Osborne, 2005; Piderit, 2000; Holten og Brenner, 2015; Greve og Pedersen, 2017). Definitionen af en organisatorisk forandring angiver, at en forandring har fundet sted, når en organisation udviser forskellige træk på to forskellige tidspunkter. En forandring kræver således, at man kan måle, at der sker noget mellem to forskellige tidspunkter. Forandringer går derfor ud på, at der sker noget med henblik på, at det skal blive til noget andet, der kan ses som et resultat eller en effekt af forandringen (Weick og Quinn, 1999; Jacobsen & Thorsvik, 2018).

En forandring har altså fundet sted når en organisation udviser forskellige træk på to forskellige tidspunkter (Jacobsen & Thorsvik, 2018). En sådan definition er meget bred, og det må derfor præciseres hvilke træk der er forskellige på hvilke tidspunkter. Med andre ord præciserer man her før og efter forandringen, hvor forskellen udgør indholdet af forandringen. Indholdet af forandringen kan f.eks. vedrøre forandring af opgaver, teknologi, mål, strategi mv. (Ibid.).

Forandringer foregår under forskellige forhold og betingelser, der kan have stor betydning for, hvorvidt de vil blive vellykkede (Kuipers et al. 2014; Armennakis & Bedian, 1999). Forandringerne sker inden for en særlig kontekst, som kan have betydning for begrænsningerne og mulighederne for forandringen og dens tilhørende proces. Pettigrew, Woodman & Cameron (2011) opdeler organisationens kontekst i to segmenter. Den interne og eksterne kontekst. Den eksterne kontekst omhandler, økonomiske, sociale omgivelser og den sektor/branche, som organisationen befinder sig i. Disse kendetegnes ved, at det i høj grad er eksterne faktorer der her påvirker organisationen og dermed den forandring den gennemgår. Hvorimod den indre kontekst omhandler historie, magt, politik osv. inde i organisationen (Pettigrew, Woodman & Cameron, 2017).

Beslutningsprocesser er et ofte undersøgt felt indenfor studiet af organisationer og administration. Fordi beslutningsprocessen er så central for nærværende speciale, findes det nødvendigt at dedikere spalteplads til dette begreb forinden vi bevæger os videre til den primære teori *Public Management Reform*.

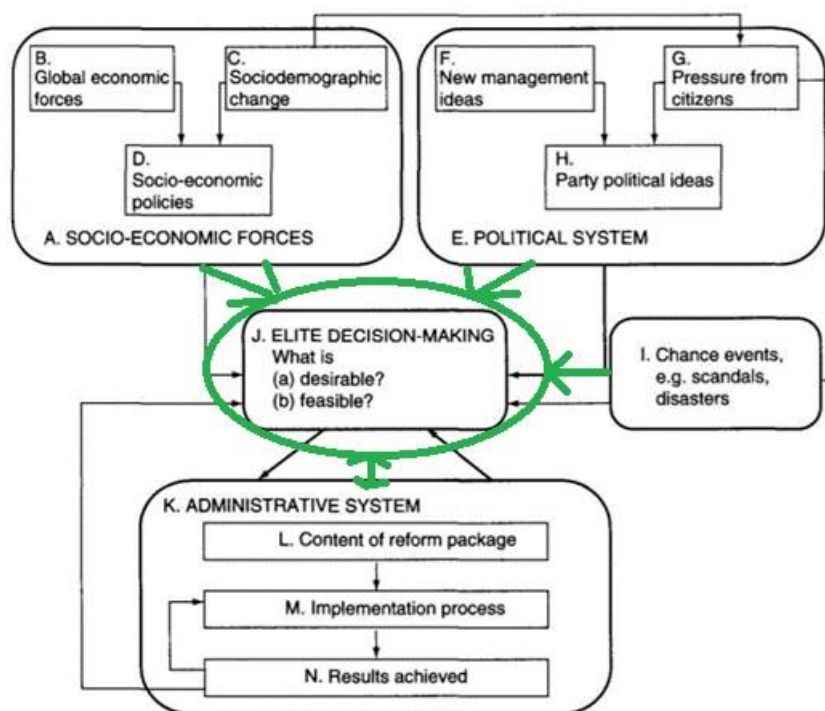
Beslutningsproces (decision making) defineres følgende; ”at træffe en beslutning ud fra flere alternativer, for at opnå det ønskede resultat” (Eisenfuhr, 2011). Denne definition har tre nøgleelementer. Først, at beslutningsprocessen omhandler at træffe en beslutning (Lunenburg, 2010). Processen af at træffe en beslutning har flere influerende faktorer, som eksempelvis økonomiske, etiske, eller sociale influerende faktorer. For det andet indebærer definitionen, at beslutningen er en proces, hvilket involverer mere end blot at træffe et endeligt valg blandt alternativerne (Ibid.). Det er altså processen af hvordan de forskellige influerende faktorer bliver vejet og vurderet, og processen er kendetegnet ved, at være modtagelig overfor udefrakommende inputs, som kan påvirke beslutningen. For det tredje hævder definitionen, at det ’ønskede resultat’ involverer et formål om, at beslutningstageren træffer en endelig beslutning, som fører til et resultat, som gerne skal være det ønskede af alternativerne (Ibid.). Det ønskede resultat er en kompliceret størrelse, da det også afhænger af hvem modtageren og tilskuerne til beslutningen er. Om ikke andet, kan det ønskede resultat vurderes ud fra, om beslutningen har den intendede effekt. Har beslutningen derimod ikke haft nogen effekt, er denne beslutningen ikke kategoriseret, som det ønskede resultat.

4.1. Teorien om Public Management Reform

Den primære teori i dette speciale, er teorien om ’Public Management Reform’, som tidligere berørt kortvarigt i introduktionskapitlet, af Christopher Pollitt og Geert Bouckaert (2011). Dette værktøj anvendes først og fremmest til at operationalisere de faktorer der influerer elitens beslutningsproces om at reformere den offentlige sektor. Teorien fungerer som et redskab til beskrivelsen af reformmekanismer i den offentlige sektor (Pollitt & Bouckaert, 2011). Teorien fokuserer på hvilke kræfter der influerer den førnævnte politiske- og administrative elites beslutning om forandring. Her har Pollitt og Bouckaert i en model opstillet de faktorer, som influerer elitens beslutningsproces (Elite decision-making) om forandring i fire kategorier. De fire kategorier er: Socioøkonomiske kræfter

(Socio-economic forces), tilfældigheder (chance events) samt det politiske system (political system), og det administrative system (administrative system).

Socioøkonomiske kræfter består af en række makroøkonomiske indikatorer såvel som demografiske indikatorer i det land, som den politiske og administrative elite opererer i. Det politiske system består af den politiske struktur i landet. I nærværende tilfælde betyder det Regeringen og Folketinget. Tilfældigheder består af tilfældige hændelser, som vil kunne influere beslutningen bag reformen. Det kan eksempelvis være skandaler, finanskriser, epidemier, naturkatastrofer mv. Det administrative system består af dem, som udfører reformen i praksis. Det administrative system af Skatteforvaltningen og de embedsfolk som arbejder i forvaltningen. Det administrative system er den konstellation hvor reformens indhold bliver implementeret i. Det er også den konstellation der skal sikre en implementering, som medfører et tilfredsstillende resultat af reformen.



(Model af Public Management Reform. Pollitt & Bouckaert, 2011, s. 33).

Som det fremgår ovenover, er den centrale del i modellen *elitens beslutningsproces*. Det er i nærværende speciale netop den faktor der er interessant at beskæftige sig med. Igen- nem hele specialet vil der refereres tilbage til, hvordan den ene eller anden faktor i diverse systemer og strukturer influerer elitens beslutningsproces. Derfor er der i figuren også

lavet en cirkel om den centrale del af figuren, og pile der peger ind mod den, da det hele tiden er spørgsmålet om, hvordan de andre faktorer påvirker beslutningsprocessen.

Den politiske elite består i nærværende af politikere i Regeringen og Folketinget og den administrative elite består af embedsfolkene i Skatteforvaltningen. Disse kaldes gennemgående i specialet for den politiske- og administrative elite. Politikerne og embedsfolkene arbejder i de to systemer der gennemgående kaldes det politiske system og det administrative system. Det er også disse personer der står for beslutningen om, hvorvidt der skal ske en forandring i form af reformering samt hvilken reformering. Det politiske- og administrative system kan i nærværende kaldes for de interne faktorer. Hvorimod de eksterne faktorer er de udefrakommende, som socioøkonomiske kræfter og tilfældigheder. Disse er faktorer, hvor hverken politikere eller embedsfolk har en direkte involvering og hvor tingene er lidt mere ude af disse personers kontrol. Ikke desto mindre, er socioøkonomiske kræfter og tilfældigheder lige så vigtige når det kommer til at reformere, da de socioøkonomiske kræfter giver en indikator på landets makroøkonomi samt demografiske udfordringer, som ofte er drivkraft til reformeringer i f.eks. forbindelse med arbejdsudbudsreformer, dagpenge- og pensionsreformer mv.

Pollitt og Bouckaert (2011) mener, at selvom den politiske- og administrative elite befinder sig i centrum af modellen for *'Public Management Reform'*, at det er vigtigt ikke at opløfte den politiske- og administrative elite til gudelignende designere af staten der rutinemæssigt er i stand til at realisere modige og brede planer til forbedringer af den offentlige sektor. Dette har de to generelle pointer til. Først er det undtagelsen frem for reglen, at reformer er altomfattende. Det vil sige, at de oftest rammer en enkelt institution, en sektor eller en branche. Det sker sjældent, at det er hele den offentlige sektor der bliver reformeret. Dette fungerer som en afgrænsning for reformen og gør det nemmere at "afgrænse" den potentielle skade der kan forvoldes i forbindelse med reformer (Ibid.). Den anden pointe er, at det er nemt for den politiske- og administrative elite at overdrive graden af intentionaliteten af reformen. De endelige resultater af reformer, kan i sidste ende bære et løst forhold til det reformudspil, som eliten i første omgang præsenterede (Ibid.). Goodin (1996, s. 28) fremhæver en pointe om, at *"institutioner ofte er produktet af intentionerede aktiviteter, som er fejlet. De er biproduktet af intentionelle handlinger, som krydser over hinanden og influerer hinanden"* (Goodin, 1996). Dertil beskriver Pollitt og Bouckaert også, hvordan konceptuelle identiske reformer, eller i det mindste meget ens

reformer udvikler sig forskellige alt efter konteksten af den pågældende reform (Pollitt & Bouckaert, 2011).

4.1.1. Socioøkonomiske kræfter

Som det fremgår af modellen for Public Management Reform omhandler den første faktor socioøkonomiske kræfter. De socioøkonomiske kræfters indikatorer er opdelt i to sektioner, henholdsvis *makroøkonomiske indikatorer* og *demografiske indikatorer*:

Makroøkonomiske indikatorer: Makroøkonomi beskæftiger sig med de overordnede linjer i samfundsøkonomien. Makroøkonomi anvendes til at forstå årsager og konsekvenser af kortsigtede udsving i produktion og beskæftigelse, men også de langsigtede faktorer der bestemmer den økonomiske vækst.

Demografiske indikatorer: Det er nødvendigt at inddrage demografiske indikatorer, da disse kan sige noget om befolkningssammensætning og i den forbindelse give en indikator på offentlige udgifter og forventede offentlige udgifter. Disse udgifter består f.eks. af pension, sundhed, uddannelse, integration mv.

Der er tre begrænsninger ved de socioøkonomiske kræfters indikatorer. For det første er det sjældent, at man kan aflæse et lands økonomiske helbred ud fra en enkelt indikator. Det er derfor nødvendigt at inddrage et væld af indikatorer for at kunne analysere sig frem til noget konkret. For det andet er disse indikatorer ofte øjebliksbilleder af landets variabler på et bestemt tidspunkt. Det er derfor ofte nødvendigt at undersøge disse variabler over tid. For det tredje kan økonomiske faktorer tit levere konteksten, som den politiske og administrative elite arbejder under når de gennemfører offentlige reformer, men de økonomiske indikatorer kan ikke nødvendigvis sige noget om hvad indholdet af reformen bliver (Pollitt & Bouckaert, 2011). For at sige noget om indholdet af reformerne er det nødvendigt at vende fokus mod tilfældigheder samt det politiske- og administrative system.

4.1.2. Det politiske system (Regeringen og Folketinget).

Det politiske system består af regeringen og Folketinget og inkluderer dynamiske elementer, som nye management idéer, pres fra borgere og partipolitiske idéer, som har influeret beslutningsprocessen om reformeringen af skatteforvaltningen.

Nye management idéer: Her ses der på de generelle management idéer, som er associeret med reformen. Der har i de seneste tre-fire årtier, som følge af *New public Management* bevægelsen i den offentlige sektor i Danmark været en tendens i den offentlige sektor til resultatstyring, målstyring, at planlægge arbejdsrutiner for medarbejdere osv. (Hood, 1991). Her ses der eksempelvis eksempler fra Mortensen og Christensen (2018) omhandlende politiske indgriben i udflytning af offentlige arbejdspladser eller 'rationalisering' i en statsforvaltning – som i bund og grund er en managementideologi om, at effektivisering kommer via. besparelser.

Pres fra borgere: Når det kommer til reformforandringer, er det ikke det typiske emne som den almene borger går og bryder sit hoved med. Ikke desto mindre bør man anerkende, at hvis en reformforandring bliver eksponeret nok i eksempelvis medier, vil den pludselig tiltrække borgerens opmærksomhed, og der kan herigennem opstå et pres for forandring på specifikke områder (Pollitt & Bouckaert, 2011). For eksempel ses det, hvordan utryghed i nattelivet, som har været meget oppe i medierne, har skabt en hel bølge indenfor byplanlægning. Her sørges der i dag for at blive bygget med åbne facader til bygningerne, begrænse de små gyder og generelt oplyse gadebilledet om natten. Dette skaber tryghed for borgerne og er i høj grad en bevægelse der er opstået pga. mediernes fokus på emnet.

Partipolitiske idéer: Her identificeres partipolitiske idéer, som influerer den politiske- og administrative elites beslutningsproces om forandringer. De fleste partier besidder nemlig idéer om hvordan de vil lede staten og disse inkluderer forandringer i struktur, stil og proces. For eksempel varierer det om et parti ønsker at reducere bureaukrati eller om et parti ønsker at decentralisere (Ibid.).

4.1.3. Tilfældigheder

Denne influerende faktor omhandler skandaler, naturlige eller menneskeskabte katastrofer, ulykker og uforudsigelige tragedier (Pollitt & Bouckaert, 2011). Effekten af tilfældigheders indflydelse på reformer er måske ikke åbenlys, men over tid kan denne faktor være signifikant (Ibid.).

4.1.4. Det administrative system (skatteforvaltningen)

Det administrative system består i nærværende case af skatteforvaltningen, som dækker over skattedepartementet og de 10 forskellige styrelser. Disse to organisationer modtager deres ordre fra skatteministeriet, og når de alle tre indgår i en sammenhæng, refereres de til som skatteforvaltningen. Gennemgående for nærværende speciale vil skat omtales som skatteforvaltningen, da en så omfattende reform som nærværende, i mange tilfælde går ind og påvirker hele skatteforvaltningen og ikke kun f.eks. skattedepartementet.

De kræfter der fungerer i det administrative system, består af embedsfolk. Det er de ansatte der står for arbejdet med at udføre det arbejde, som er målet med reformen. Dermed definerer embedsfolkene også reformens evne til at opnå succes, det denne type reformer kræver kvalificeret arbejdskraft for at lykkedes.

I det administrative system indgår tre faktorer, som påvirker beslutningsprocessen. Disse er indhold-, implementering- og resultat af reform. I nærværende speciale har det været nødvendigt at tænke ud af boksen for disse tre faktorer. Dette skyldes, at indholdet af reformen allerede er redegjort for i kapitel 2, da det ikke ville give mening først at introducere indholdet af reformen til sidst i analysen. Derudover har det været svært at opsnappe direkte information om implementeringen af reformen, så derfor er der anvendt Christensen og Mortensens begreber om pragmatisme og rationalisme i denne sektion, samt analysen om hvorvidt reformen er gennemførlig eller ønskværdig. Sidst men ikke mindst, har det været umuligt at vurdere resultatet af reformen, da denne stadig er en igangværende proces. Dog har specialet her anvendt spalteplassen på at analysere det ønskede resultat af reformen.

Kapitel 5. Metodologi

5.1. Dokumentanalyse

”Dokumentanalyser er måske den mest anvendte metode i samfundsvidenskaberne” (Lynggaard, 2015, s. 153). Det er næsten umuligt at forestille sig empiriske undersøgelser, som ikke på den ene eller anden måde inddrager dokumenter. Et dokument er f.eks. en rapport, en retslig tekst eller en avisartikel. Empiriske analyser kan bl.a. udelukkende være baseret på et sæt af dokumenter (Lynggaard, 2015). Den umiddelbare fordel ved casestudier som benytter en dataindsamlingsmodel bestående af dokumenter er, at denne indsamling er fleksibel og tillader forfølgelse af nye spor som resultat af noget nyopdaget i et dokument (Yin, 1999). Analysen og dataindsamlingen kan udvikle sig parallelt og inkrementelt. Det betyder, at der stadig kan indsamles ny data på et hvilket som helst tidspunkt i hele undersøgelsesprocessen. Dokumenterne som indsamles er fikseret i tid og sted og vil kunne sige noget om en tidsmæssig bestemmelse og udvikling (Lynggaard, 2015). Dette betyder at selvom et nyt dokument bliver inddraget senere i processen, vil tidspunktet som dokumentet er offentliggjort altid være fastsat til nøjagtig det tidspunkt, som det udkom – og vil derfor kunne sige noget om det undersøgte emne på det tidspunkt, som dokumentet udkom. Indsamlingsmetoden er baseret på prøveudtagning af den målrettede type. Kendetegnene ved denne form for indsamlingsmetode er, at de analyseenheder som er udvalgt, er bedømt ud fra deres repræsentativitet, autenticitet, troværdighed og anvendelighed, og at de ikke er udvalgt tilfældigt (Babbie, 2007).

Dokumenter bliver ikke efterrationaliseret og udtrykker dermed det rationale, som dokumentet er blevet lavet/afsendt med. Dokumenter er ofte meget emnespecifikke og siger noget konkret om det emne som indgår i undersøgelsesfeltet og kan derfor i kombination med andre dokumenter levere empirisk dybde. Det er vigtigt at vurdere autenticiteten af dokumentet, altså dokumentets oprindelse, herunder hvem afsenderen er, hvornår det er afsendt og hvad der er afsendt. Det er også vigtigt at undersøge dokumentets troværdighed, hvilket er tæt forbundet med dokumentets autenticitet i den forstand at troværdighed og afsender ofte er forbundet. Dokumentets repræsentativitet skal holdes for øje, for at sikre sig, at dokumentet rent faktisk siger noget om det man undersøger (Lynggaard, 2015).

I analysen anvendes der bl.a. statistiske grafer, primært fra Danmarks statistikbank, da disse er gode til at illustrere udviklingen indenfor det undersøgte. De statistiske grafer er i særdeleshed gode til at vise pludselige udsving i eksempelvis BNP, indkomstulighed, beskæftigelse mm., som det fandtes nødvendigt for eksempelvis at inddrage en covid-19 faktor.

5.1.1. Empiri/dataindsamling

Til første del af analysen (Socioøkonomiske kræfter) anvendes kvantitativt data indhentet fra Danmarks Statistikbank. Disse er alle indhentet i 2021, men dataet i de ekstraherede grafer viser i mange tilfælde en udvikling af den undersøgte indikator over tid. Alt dataet er udvalgt, så det er de nyeste tilgængelige data for at komme så tæt på reformen, som muligt. Derudover er der nogle naturlige perioder som nogle af graferne dækker, her bl.a. BNP's udvikling under covid-19, som er udvalgt for at give et indblik i hvordan udviklingen specifikt forløb i denne periode.

- **Makroøkonomiske indikatorer indhentet (primært) fra Danmarks statistikbank**
 - BNP
 - Udsving i BNP under covid-19
 - Beskæftigelse
 - Statens gæld
 - Offentlige udgifter
- **Sociodemografiske indikatorer indhentet (primært) fra Danmarks statistikbank**
 - Stigende middellevetid
 - Indkomstulighed i landet
 - Estimeret population i Danmark i 2030

I nærværende speciale er det ikke lykkedes at interviewe de involverede parter i beslutningsprocessen, da disse er højtstående embedsfolk og politikere og antallet af personer der ville stille op til interview, var begrænset. Specialet har kontaktet og korresponderet med Jørgen Grønnegaard Christensen, som er en af de to forfattere på bogen fra den eksisterende forskning '*Overmod og Afmagt, 2018*'. Christensen og Mortensen (2018) løb også ind i problemet om, at skatteministeriet ikke stiller op til interview og på sin vis

minder den metodiske fremgangsmåde i specialet om de to forskeres. Med dette menes der, at der i deres forskning såvel som i dette speciale kun er anvendt offentligt tilgængelige informationer til undersøgelsen.

Til den resterende del af analysen (Det politiske system, tilfældigheder og det administrative system) anvendes kvalitativt data i form af dokumenter. Dette er udelukkende offentligt tilgængelige kilder, som stammer fra 2020 & 2021.

De anvendte dokumenter fra offentligt tilgængelige kilder i specialet er bl.a.:

- **Dokumenter fra Skatteministeriet:**
 - Fakta ark: Genopretning: Markant løft af skattekontrollen (august 2020).
 - Fakta ark: Genopretning: Massive investeringer i skatteforvaltningen (august 2020).
 - Reformudspil: Mere kontrol. Mindre svindel. (2020)
 - Reformudspil: Tæt på og klar til fremtiden (2021)
- **Dokumenter fra Rigsrevisionen:**
 - Revision af statsregnskabet for 2020 (august 2021).
 - Årsrapport 2020 (april 2021).

Afsenderen af dokumenter har ofte en agenda omkring udlægningen af dokumenterne. Derfor er dokumenterne ofte udlagt på den måde, som afsenderen af dokumentet ønsker det (Dahler-Larsen, 2005). Det er derfor i specialet yderst vigtigt at være kritisk overfor kilden og om hvorvidt dokumentet er sagligt fremstillet. Når dokumentet eksempelvis stammer fra Skatteministeriet, må specialet være meget bevidst omkring, at disse dokumenter fra Skatteministeriet er udlagt på en bestemt og overvejet måde. Det skyldes eksempelvis, at dokumentet har været mange hænder igennem inden det bliver offentliggjort, og denne form for reformudspil og politiske fakta ark er meget velpolerede. Derfor er det vigtigt at holde i tankerne, om der er noget information der kan være gået tabt, som offentligheden og dermed specialet ikke får adgang til. Rigsrevisionen og Danmarks statistikbank vurderes at være yderst saglige. Rigsrevisionen er en instans der fungerer for at sætte fokus på, hvis f.eks. et ministerium halter bagefter på et ansvarsområde, og den eneste agenda revisionen kan have i dette, er at gøre offentligheden og ministeriet selv opmærksom på, at der er noget der halter.

5.2. Casestudie

Der findes mange politologiske undersøgelser der ikke behandler flere enheder. Når en undersøgelse er afgrænset til én enhed, kaldes den et singlecasestudie (Thomsen, 2010). Case er et engelsk udtryk der kan oversættes til 'enkelt tilfælde'. Det kan, som f.eks. i dette tilfælde være en analyse af en bestemt beslutningsproces på et bestemt tidspunkt. Casestudiet repræsenterer ofte noget unikt og repræsenterer i sagens natur ikke umiddelbart andre tilfælde (Yin, 1999). Casestudiet tillader ikke generalisering på tværs af tid og rum (Thomsen, 2010), f.eks. vil den politiske elite variere alt efter om det er Skatteministeriet eller Sundhedsministeriet der undersøges. Det vil naturligvis altid være Regeringen og Folketinget, som udgør den politiske elite, men det vil variere hvilke toppolitikere der er involveret i beslutningsprocessen. Derudover vil det også variere, hvilke embedsmænd der udgør den administrative elite, alt efter hvilken forvaltning der er genstandsfelt for undersøgelsen. Snævert betragtet vil et singlecasestudie ikke være interessant, hvis der ønskes at undersøge tendenser i hele sektorer, regioner, lande osv. For eksempel vil en undersøgelse af beslutningsprocessen i hele skatteforvaltningen fra 2004-2018 ikke kunne repræsenteres ud fra en enkelt case. Her vil det være nødvendigt at inddrage flere cases for at sige noget om dette. Til gengæld er det muligt ud fra en singlecase at undersøge beslutningsprocessen i en enkelt reform, som f.eks. *Mere kontrol. Mindre svindel*. (2020-2024). Singlecasestudiet er populært da det leverer et andet syn på videnskaben end eksempelvis de komparative metoder. Der er ofte mange variabler i komparative studier, som skal holdes konstante for at undgå eliminering. Det er i nogle henseende mere udførligt i praksis at anvende singlecasen, da det i denne kan være nemmere at beskytte og isolere sine variabler. Det lykkes dog ofte at lave komparative studier, især i sammenligninger af lande, (f.eks. Pollitt og Bouckaert) som er et uundværligt fundament i den politologiske forskning (Thomsen, 2010).

Så hvornår skal man bruge et casestudie? Ifølge Yin skal man bruge casestudiet når a) studiets fokus er at besvare et "hvordan" eller "hvorfor" spørgsmål; b) når man ikke kan manipulere adfærden hos de involverede i studiet; c) når man vil dække kontekstuelle forhold fordi man tror de er relevante for det fænomen man undersøger (Yin, 2003). Dette ses i nærværende speciale, hvor studiet er omhandlende hvilken type beslutning den politiske og administrative elite træffer og hvilke faktorer der påvirker deres beslutningsproces bag reformen i Skatteforvaltningen. Her er det elitens beslutningsproces der er

casen. Men casen kan ikke vurderes udenfor sin kontekst. Det er derfor nødvendigt at anskue casen ud fra sin kontekst, som er offentlig administration/reformering. Dette skyldes bl.a., at den teori som casen analyseres ud fra, er fikseret omkring reformeringen af den offentlige sektor. Det er i den offentlige administration disse beslutningsprocesser finder sted, og det ville være umuligt at undersøge beslutningsprocessen, hvis specialet ikke havde taget højde for den kontekst studiet indgår i.

Når casestudiet er defineret, er det tid til at afgrænse det. Det handler om ikke at falde i den fælde, hvor ens undersøgelsesfelt bliver for bredt og indeholder for mange objekter. For at undgå at undersøgelsesfeltet bliver for bredt kan man binde sin case på forskellige måder f.eks. a) tid og sted (Creswell, 2003); b) tid og aktivitet (Stake, 1995) og; c) af definition og kontekst (Miles og Huberman, 1994). Det ses eksempelvis i nærværende, hvor den tidsmæssige afgrænsning er reformen *Mere kontrol. Mindre svindel* (2020-2024). Det ses yderligere, at den kontekst og aktivitetsmæssige afgrænsning er undersøgelsen af beslutningsprocessen, som er afgrænset til de variabler, som indgår i Pollitt og Bouckaerts (2011) teori. Dette gør, at der ikke tages højde for alle influerende faktorer i beslutningsprocessen, da dette ville være alt for omfattende. Der tages derfor udgangspunkt i, om Pollitt og Bouckaerts værktøj til analyse af offentlige reformer kan anvendes på beslutningsprocesser i enkelte reformer via. singlecasestudier.

Udvælgelsen af casen er ofte særdeles vigtig. Dette kommer til syne ved, at det f.eks. ikke ville være så hensigtsmæssigt at udvælge en case, som er 100% et enkeltstående tilfælde, da den ofte gerne skal indebære et sammenligneligt aspekt til noget andet. Det er dog i langt de færreste tilfælde også umuligt at undersøge en case, som på ingen måder relaterer sig til noget andet. Det handler derfor om at vælge en case, som kan analyseres og sammenholdes med 'noget større'. Det vil sige, om denne case f.eks. kan levere et bidrag til videnskaben, den metodiske fremgang, eller kan dække og forklare en god historie om et specifikt emne. Nærværende casestudie er udvalgt, da der især i nyere tid (2004-2021) i skatteforvaltningen er en lang historie for konstante forandringer. Casestudiets formål er at undersøge den politiske- og administrative elites beslutningsproces om at reformere Skatteforvaltningen *Mere kontrol. Mindre svindel*. 2020-2024. Det gøres med henblik på at give et bidrag til litteraturen, for at undersøge om elitens beslutninger bliver påvirket af de omtalte faktorer fra teorien af Pollitt og Bouckaert. Dette gøres ved at undersøge de eksterne kræfter i Danmark som socioøkonomiske kræfter og tilfældigheder, for at finde

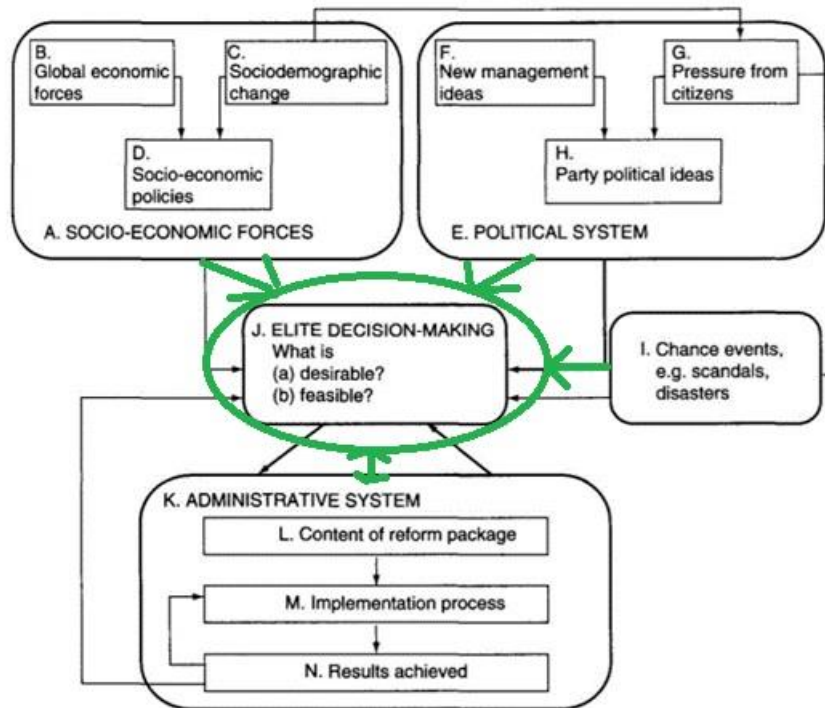
ud af, om nogle af disse 'indirekte faktorer' kan påvirke beslutningsprocessen bag reformen. Det gøres ligeledes ved at analysere de interne kræfter i det politiske system og det administrative system, som udgør de 'direkte faktorer', da disse f.eks. omhandler politiske idéer, nye managementidéer, implementering af reform mm.

Sidst men ikke mindst er det nødvendigt at tale om casens generaliserbarhed. Det synes at være et udbredt kritikpunkt for casestudier, at det ikke er muligt at vurdere resultaternes generelle gyldighed, da der som sådan ikke leveres en statistisk generalisering der viser konkrete tal for undersøgelsesområdet. Dette baseres på et fortidslevn, hvor det var de naturvidenskabelige metoder der var dominerende i videnskaben. Dog har andre videnskaber vundet styrke i nyere tid, som eksempelvis samfundsstudierne, hvor andre metodiske fremgangsmåder er nødvendige. Det empiriske grundlag for singlecasestudier baseres på få analyseenheder, hvor det kan være svært at lave statistisk generalisering på en enkelt case, da der her ikke involveres andre cases, som leverer fundamentet for at der kan generaliseres noget statistisk (Kvale, 1997). Dette gør sig også gældende for nærværende case. Dog vil dette speciales fund i højere grad basere sig på analytisk generaliserbarhed frem for statistisk generaliserbarhed. Analytisk generalisering er baseret på eksplicite logiske antagelser, som kan evalueres i kraft af dets relevans, detaljeniveau, beskrivelses præcision og intersubjektiv konsensus (Kvale, 1997). Det vil med andre ord sige, at den præcise beskrivelse af en singlecase leverer fundamentet for denne intersubjektive konsensus, som i mange udstrækninger baserer sig på et socialkonstruktivistisk fundament. Dette socialkonstruktivistiske fundament omhandler, at det er menneskers egen kultur og erfaring der udgør den skinbarlige sandhed om hvilket blik mennesket har på verden (Pedersen og Klausen, 2021). Dette vil altså sige, at den analytiske generaliserbarhed kommer til syne ved, at casen beskriver en hændelse, fænomen eller en udvikling, som genererer viden i form af en genkendelig "sandhed", som opstår af en præcis beskrivelse af casen, som kan generaliseres til andre hændelser, fænomener eller udviklinger. Den analytiske generaliserbarhed i nærværende case hjælpes på vej af, at casen analyseres ud fra et forudbestemt teoretisk fundament. Det teoretiske fundament fungerer som basis for argumenter i analysen, som i samarbejde med de empiriske fund i form af dokumenter, skal udgøre den analytiske generaliserbarhed. Det vil sige, at i nærværende case, vil der søges svar på hvordan beslutningsprocessen bag reformeringen af skattevæsenet *Mere kontrol. Mindre svindel.* (2020-2024) blev influeret.

Ud fra de teoretiske rammer, og de fund som vil gøres senere i rapporten, vil dette forhåbentligt være behjælpelig med også at kunne sige noget generelt om beslutningsprocessen i andre reformperioder. Dette skyldes især, at problemformuleringen er baseret på en påstand om, at det er socioøkonomiske kræfter, det politiske system, tilfældigheder og det administrative system, som influerer elitens beslutningsproces om reformering. Denne form for problemstilling er behjælpelig med, at det kan generaliseres, at hvis studiets fund bekræfter påstanden, vil denne påstand formentlig også holde stik i andre tilfælde af reformeringer. Og hvis påstanden forkastes, vil dette sandsynligvis også gøre sig gældende i andre cases.

Kapitel 6. Analyse

I teoriafsnittet beskrives det hvordan Pollitt & Bouckaert (2011) mener, at meget ens reformer udvikler sig forskellige alt efter hvilken kontekst den pågældende reform indgår i. Netop den konkrete kontekst for reformen af skatteforvaltningen *Mere tillid. Mindre svindel.* (2020-2024) vil nu undersøges i specialets analyse.



Som beskrevet i problemformuleringen og teoriafsnittet er det elitens beslutningsproces der i nærværende er i fokus. Det vil også sige, at for hver gruppering af faktorer, vil det besvares løbende i analysen, hvordan den pågældende faktor influerer elitens beslutningsproces. Derfor er opbygningen af analysen følgende. De fire omkringliggende faktorer; socioøkonomiske kræfter, det politiske system, tilfældigheder og det administrative system vil få hvert deres dedikerede afsnit. Der vil i disse afsnit analyseres, hvordan disse fire klynger af faktorer påvirker den centrale variabel i figuren, nemlig elitens beslutningsproces. Dette betyder også, at den centrale variable *elitens beslutning*, ikke får sit eget dedikerede afsnit i analysen, men at denne vil være et gennemgående tema i de øvrige fire afsnit for at besvare problemformuleringen, som lyder følgende:

”Hvordan influeredes *den politiske- og administrative elites beslutningsproces* bag den organisatoriske forandring som fulgte af reformen af Skatteforvaltningen *Mere kontrol. Mindre svindel. (2020-2024)?*”.

6.1. Socioøkonomiske kræfter

Som modellen for *Public Management Reform* foreslår, har *makroøkonomiske- og demografiske indikatorer* i landet indflydelse på elitens beslutningsproces om offentlige reformer. De makroøkonomiske indikatorer viser en tendens i samfundet om hvordan økonomien i det pågældende samfund er og hvorvidt det med den tilgængelige økonomi er muligt at gennemføre offentlige reformer. Offentlige reformer behøves naturligvis ikke altid at være af den omkostningsfulde investeringsart, men kan også bestå af besparelser. I nærværende case er det dog en omfattende investeringsplan der er lagt for skatteforvaltningen, og det er derfor den omkostningsfulde investeringsreform der undersøges her. Hvis reformen indebærer en besparelse i de offentlige udgifter, vil forestillingen her være, at landets økonomi viser tegn på, at besparelser vil være fordelagtigt for landet. Dette vil kunne ses ved, at der eksempelvis ville være lavkonjunktur i landet, med lav inflation og høj arbejdsløshed. Til gengæld vil en reform af investeringsmæssig karakter i dette tilfælde sandsynligvis kunne ses på landets økonomi, at der er et mulighedsrum i budgettet, og landets økonomi vil være kendetegnet ved sund konjunktur om end også højkonjunktur, med moderat til høj inflation og lav arbejdsløshed. Der er i denne forbindelse en konstant friktion mellem økonomi i samfundet og muligheden for at gennemføre reformer (Pollitt & Bouckaert, 2011).

6.1.1. Makroøkonomiske indikatorer

I dette afsnit er makroøkonomiske indikatorer udvalgt ud fra de makroøkonomiske indikatorer Pollitt og Bouckaert operationaliserer i deres analyser. De udvalgte indikatorer er valgt ud fra et vurderingsperspektiv om hvilke indikatorer der har relation til casen i nærværende speciale. De udvalgte indikatorer er BNP, offentligt forbrug, beskæftigelse og statsgæld. Disse er valgt, da disse alle mere eller mindre har en relation til skatteindtægter i landet. Relationen består i, at desto højere BNP og beskæftigelse desto højere mulighed for øgede skatteindtægter og omvendt. Desuden er statsgæld udvalgt, da der måske kan være en relation mellem statsgæld og et ønske om øget kontrol med skatteindtægterne.

Sidst men ikke mindst er det offentlige forbrug udvalgt, da dette antages at kunne vise noget om tendensen i den offentlige sektor. Med andre ord om der er besparelser eller investeringer i denne de senere år, som kan vise en tendens for udviklingen.

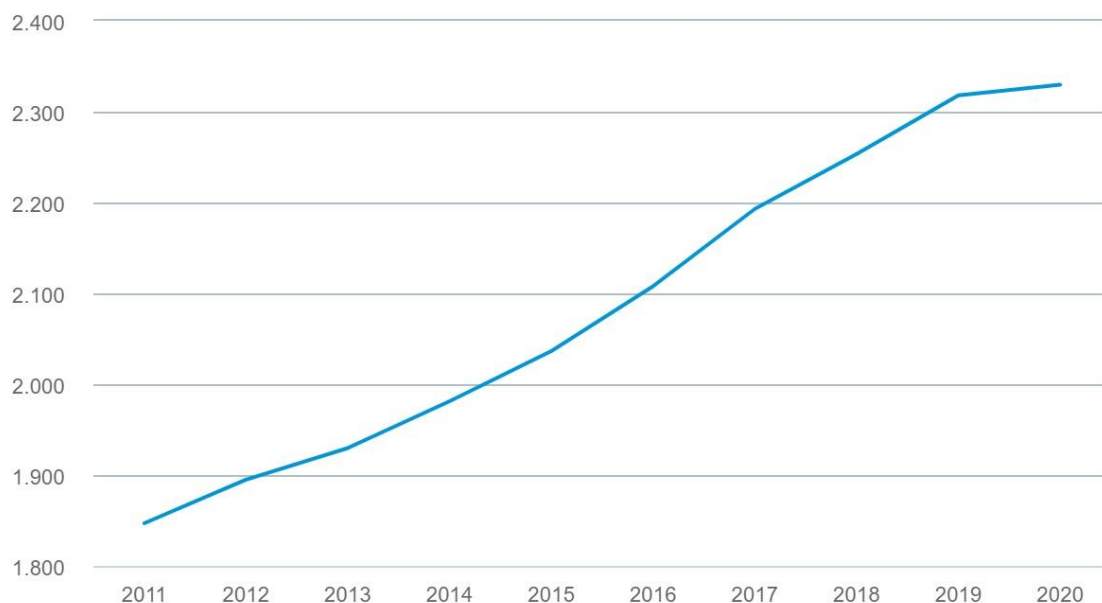
De fravalgte makroøkonomiske indikatorer, som indgår i Pollitt og Bouckaerts (2011) værker er f.eks. BNP pr. indbygger. Dette fravalg kommer sig af, at der i det senere afsnit under demografiske indikatorer er tilvalgt en faktor om økonomisk ulighed i samfundet. Denne indikator om økonomisk ulighed synes mere interessant end BNP pr. indbygger, som blot illustrerer et gennemsnit af landets "rigdom" pr. år fordelt på antallet af indbyggere. Her går indikatoren om økonomisk ulighed mere præcist ind og viser via gini-koefficient forskellen mellem dem som tjener meget og dem som tjener lidt i samfundet, som i kombination med den totale BNP tegner et mere retvisende billede. Derudover er den årlige stigning i forbrugsvarer i samfundet også fravalgt. Fravalget er truffet, da specalet ikke fandt det direkte anvendeligt i forbindelse med reformeringen af skatteforvaltningen. Der er naturligvis nogle karakteristika der kunne være interessante at undersøge i forbindelse med inflation i priserne på forbrugsvarer, hvilket ville kunne give et godt indblik i konjunktoren i samfundet. Dog fandt specalet, at indikatoren om beskæftigelse kunne bidrage med mindst lige så meget i den retning.

BNP: Denne indikator beskriver værdien af alt det, der skabes på de danske arbejdspladser. Det tal lægges sammen og bliver til det vi kalder BNP.

Danmark er et rigt land (især pr. indbygger) ifølge globale standarder, og alt andet lige vil Danmark have større mulighed for at gennemføre offentlige reformer generelt, end et land med en mindre økonomi. Dette kommer sig af den stærke økonomi og forholdsvist velhavende befolkning, som på samme tid befinder sig i et meget lille land både arealmæssigt og indbyggermæssigt.

Forsyningsbalance, bruttonationalprodukt (BNP), økonomisk vækst, beskæftigelse mv.

Prisenhed: Løbende priser, (mia. kr.) | Transaktion: B.1*g Bruttonationalprodukt, BNP:



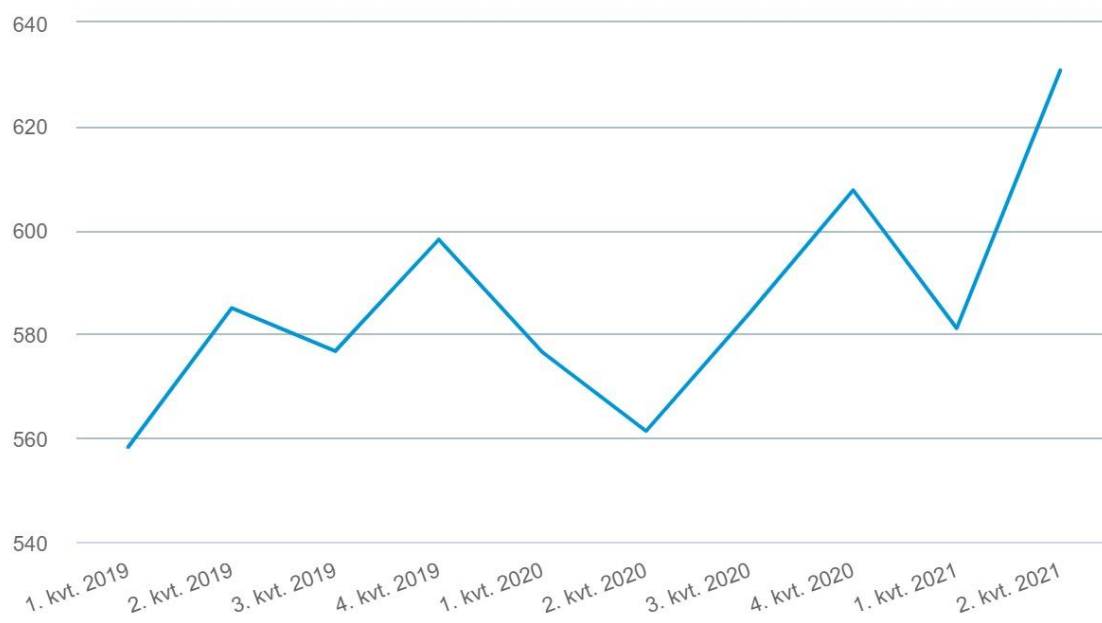
(Danmarks statistik, 2021, a).

Den økonomiske situation i Danmark er vækstende. Bruttonationalprodukt er steget fra 1810,9 mia. kr. i år 2010 til 2329,6 mia. kr. i 2020, hvilket betyder en stigning på 26,13%. Når et lands BNP vokser, viser det at den generelle økonomi i dette land vokser og at (nogle af) borgerne i landet har flere penge mellem hænderne. Desto flere penge et land har til rådighed, desto større mulighed har landet for at gennemføre offentlige reformer, da der i denne forbindelse også vil være større skatteindtægter (Pollitt & Bouckaert, 2011).

Udsving i BNP under covid-19: Det er interessant at undersøge BNP fra 1. kvartal af 2019 til og med 2. kvartal af 2021 for at undersøge, om der kan tilskrives en covid-19 faktor i perioden hvor reformen i Skatteforvaltningen af 2020-2024 blev udrullet.

Forsyningsbalance, Bruttonationalprodukt (BNP), beskæftigelse mv.

Sæsonkorrigering: Ikke sæsonkorrigeret | Prisenhed: Løbende priser, (mia. kr.) | Transaktion:
B.1*g Bruttonationalprodukt, BNP:



(Danmarks statistikbank, 2021, a).

Der ses i dansk økonomi et nedadgående knæk på kurven fra 4. kvartal af 2019 og frem mod 2. kvartal af 2020. Derefter ses dog et massivt opsving og Danmarks økonomi er stærkere i 2021 end den var ved udgangen af 2019 før epidemien ramte. Den sunde tilbagevenden af økonomien viser, at Danmarks økonomi ikke har lidt voldsomt under covid-19, på trods af at mange mistede jobs og store dele af befolkningen hjemsendt. Dette skyldes også, at staten i den pågældende periode har optaget substantielle lån for at finansiere, at understøtte borgere og virksomheder økonomisk vha. hjælpepakker.

En vigtig del i denne del af analysen er timing. Det er relevant at diskutere, om den økonomiske situation rent faktisk har indflydelse på beslutningen om reformering af Skatteforvaltningen. Forslaget for reformen bliver første gang drøftet i starten af 2020, dvs. inden Danmark var klar over hvor stor en indvirkning covid-19 ville have på det danske samfund. Inden covid-19 var vores samfundsøkonomi sund, stærk og robust. Reformen blev så vedtaget i folketinget i marts 2020, hvilket omtrent er samme tidspunkt, som covid-19 ankommer til Danmark. Derfor er det en vigtig faktor, om reformen overhovedet ville være gennemført hvis den havde været introduceret for Folketinget senere på året. Og til etape 2 af reformen, bliver denne vedtaget i marts 2021, dvs. på den anden side af

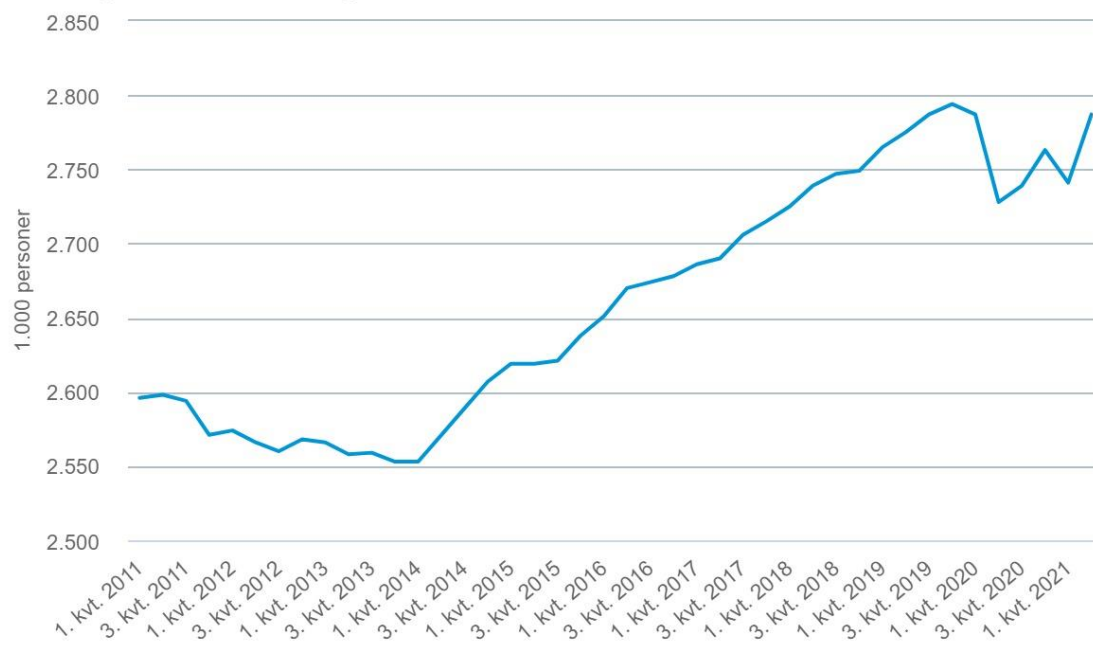
covid-19's anden bølge i Danmark. Derfor kan netop denne timing også have haft en positiv indvirkning på, om beslutningen om etape 2 ville være blevet stemt igennem i Folketinget. Dette er spekulationer, og det vil være svært at bevise om der er en reel sammenhæng mellem så pludselige udsving i Danmarks økonomi og evnen til implementering af reformer. Pollitt og Bouckaert (2011) mener i udgangspunktet, at lande med høj økonomi har større evne til at reformere den offentlige sektor. Spørgsmålet er, om Danmarks økonomi er så sund, at disse udsving i BNP ikke vil have nogen indvirkning på evnen til at reformere den offentlige sektor. En ting er sikkert, reformen er initieret uagtet covid-19 eller ej.

Beskæftigelse: Denne indikator viser antallet af personer i arbejdsstyrken som pt. er i beskæftigelse. Denne indikator kan anvendes til at give et godt øjebliksbillede af situationen i landet. Høj beskæftigelse er lig med høje skatteindtægter. Høj beskæftigelse viser også, at der er vækst og velstand i samfundet. Dette skyldes høj efterspørgsel på produkter og arbejdskraft i landet, som viser tegn på en sund økonomi. Beskæftigelsesindikatoren er en af de mest centrale indikatorer til at undersøge om der er høj- eller lavkonjunktur i samfundet. Det er hverken ønskeligt at have høj- eller lavkonjunktur, da begge disse yderligheder kommer med negative sideeffekter på markedet. Højkonjunktur medfører inflation og inflation medfører, at priserne stiger i samfundet. Har man på samme tid økonomisk ulighed i samfundet, kan inflationen være med til at øge gabet i denne ulighed. Dog medbringer højkonjunktoren også, at den økonomiske ulighed kan reduceres, da der vil være højere efterspørgsel på arbejdskraft. Lavkonjunktoren kommer også med det paradoks, at der ikke vil være nok efterspørgsel på arbejdskraft og den økonomiske vækst vil stagnere. Derfor er det ønskelige scenarie ofte for samfundet at befinde sig i en balance mellem høj- og lavkonjunktur, men hellere høj end lav.

I relation til beslutningen om at reformere skatteforvaltningen er det interessant at undersøge beskæftigelsen, da denne også kan sige noget om de potentielle skatteindtægter der er i samfundet. Dette vil sige, at når der er høj beskæftigelse, er der også en højere potentiel skatteindtægt. Det er i den forbindelse rationelt for staten, at sørge for, at så stor en del af den potentielle skatteindtægt bliver betalt korrekt, da det er disse skatteindtægter der betaler for en stor del af de offentlige ydelser, som velfærdsstaten tilbyder.

Sæsonkorrigeret arbejdsmarkedstilknytning

Beskæftigelsesstatus: Beskæftigede:



(Danmarks statistikbank, 2021, b)

Efter en langvarig lavkonjunktur, som følge af finanskrisen, er dansk økonomi siden 2015 på vej tilbage til højkonjunktur hvor beskæftigelsen er tilbage på et nyt højdepunkt. Dog ses der et knæk som følge af den forømtalte covid-19 situation, men som det aflæses på grafen, er beskæftigelsen på vej stærkt tilbage efter dette også. Siden lavpunktet i 1. kvartal af 2014 er beskæftigelsen steget ca. 200.000 personer eller med ca. 9%. Beskæftigelsen er en større størrelse end lønmodtagere, da beskæftigelsen også tæller selvstændige med. Dog er beskæftigelsen ikke det samme som arbejdsstyrken, da arbejdsstyrken inkluderer alle arbejdsdygtige individer.

Statens gæld: Statsgælden opgøres som den nominelle værdi af statens indenlandske og udenlandske gæld fratrukket indestående på statens konto i Danmarks Nationalbank og aktiverne i de statslige fonde (Nationalbanken.dk). Statens gæld opstår som en konsekvens af underskud på den offentlige saldo. Offentlig gældsætning kan skyldes konjunktursvingninger i samfundet. En høj og stigende gæld kan være et tegn på, at finanspolitikken ikke er holdbar eller at der er andre eksterne årsager, som eksempelvis den globale finanskrisen for 12-14 år siden.

Statsfinanser og -gæld, beholdninger

Instrument: Statsgæld - I alt:



(Danmarks statistikbank, 2021, c).

Ved udgangen af 2019 udgjorde den danske statsgæld 421 mia. kr. Covid-19 ramte for alvor Danmark i marts 2020, og det ses her som følger af dette, at den danske statsgæld er steget med 115 mia. kr. frem mod udgangen af 2020. Ved udgangen af 2020 udgør statsgælden 536 mia. kr., svarende til 23% af BNP. Det er den højeste statsgæld i Danmark i 10 år, som vises på grafen. Faktisk er det yderligere tilbage den højeste gæld i over 20 år. Det er en konsekvens som kommer på baggrund af, at Danmark som følge af covid-19 stoppede økonomien helt op med nedlukning af samfundet. Økonom fra dansk erhverv frygter dog ikke gældens størrelse, med det argument, at de offentlige finanser var sunde inden krisen og at *”den øgede gæld har været nødvendig for at undgå en massiv økonomisk nedgang, arbejdsløshed og konkurser”* -Tore Stramer (dr.dk, Dansk Erhverv, 2021). Dette kommer sig af, at de mange hjælpepakker som gælden især stammer fra, er blevet anvendt for at lave modspil til massekonkurser og arbejdsløshed, for i stedet at lade den økonomiske sektor kunne slå tilbage efter nedlukningen og krisen.

Den offentlige bruttogæld, som ofte benyttes i internationale sammenhænge, også kaldet ØMU-gælden er i Danmark på 45% af BNP. Den store forskel mellem ØMU-gælden og statsgælden er, at der i ØMU-gælden er medregnet kommunal gæld. Derudover er

obligationer til finansiering af støttet byggeri og indestående på statens konto i nationalbanken ikke modregnet i ØMU-gælden (Nationalbanken.dk). Danmarks ØMU-gæld er lav i forhold til andre EU-lande og ligger væsentligt under stabilitets- og vækstpagtens grænse på 60% af BNP (Nationalbanken.dk).

I relation til beslutningsprocessen om at reformere skatteforvaltningen, er det tvetydigt at analysere gælden. Store dele af gælden er stiftet efter første etape af reformen er initieret. Yderligere gæld er stiftet efter anden etape af reformen også. Dette tyder på, at gælden ikke har en direkte effekt på beslutningen om hvorvidt reformen skal gennemføres eller ej. Dog kan der spekuleres i, om den store statslige gæld kan være en yderligere motivation til at fortsætte med at styrke skatteforvaltningen for i fremtiden hurtigere at kunne nedbringe statsgælden vha. mere kontrol, som leder til større skatteindtægter.

Offentlige udgifter: Denne indikator beskriver de offentlige udgifter i Danmark. Sammensætningen og omfanget af de offentlige udgifter er et udtryk for politiske prioriteringer og målsætninger. Sammensætningen har blandt andet også betydning for vækst og velstand, da de offentlige udgifter potentielt påvirker den private sektors produktionsmuligheder, herunder gennem produktivitet og arbejdsudbud.

Offentlig forvaltning og service, funktionel fordeling af udgifter (COFOG)

Funktion: 1-10 Total:



(Danmarks statistikbank, 2021, d).

De offentlige udgifter i Danmark er støt stigende. Dette stemmer overens med tendensen i stigningen af BNP, for som før nævnt, hører det offentlige forbrug ofte sammen med størrelsen på økonomien. Det offentlige forbrug udgjorde ca. 1.042 mia. kr. i 2011 og er steget til ca. 1.244 mia. kr. i 2020. Dette er en stigning i offentlige udgifter på 19,3% i denne periode. Danmark havde det 5. højeste offentlige forbrug af de 37 OECD-lande i 2020 og det offentlige forbrug her udgjorde 53,4% af BNP (Cepos.dk).

Udviklingen i de offentlige udgifter kan blandt andet tilskrives stigningen i udgifterne til offentligt forbrug. Dette indebærer de udgifter, som anvendes til at producere offentlige velfærdsydelser som fx uddannelse, hospitalssektoren, daginstitutionspladser osv. Udgifterne til offentlige indkomstoverførsler, som f.eks. folkepension, førtidspension og SU er også heriblandt. Sidst men ikke mindst er der udgifter til offentlige investeringer i infrastruktur, som f.eks. en styrket skatteforvaltning.

I henhold til beslutningsprocessen om at reformere skatteforvaltningen ses der i Danmark en tendens til, at det offentlige forbrug stiger. Dette giver mening når man sammenholder forbruget med BNP, og de to indikatorer stiger næsten parallelt og følges opad. Med det øgede forbrug, som der tilsyneladende er økonomi til når man kigger på BNP, kommer det næppe som nogen overraskelse, at det er skatteforvaltningens tur til at få en tilstrømning af ressourcer. Dette kommer sig af, at skatteforvaltningen i den sidste 20 års tid har været inde i en tumult periode, som beskrevet i 'Kapitel 3. Eksisterende forskning'. Her beskriver Christensen og Mortensen, hvordan fejlslagne reformer har kastet en af Danmarks største forvaltninger ud i massiv forandring og at mange skandalesager har skadet skatteforvaltningens omdømme og handlekraft. Skatteminister Morten Bødskov argumenterer yderligere i reformudspillet til nærværende case for en genoprettelse af skat, hvor tilliden og kontrollen skal vindes tilbage. Så med en stigning i offentlige udgifter, som kommer som følge af et samfund der bliver rigere, findes det helt naturligt, at det er skatteforvaltningens tur til reformering.

6.1.2. Demografiske indikatorer

I det følgende afsnit er demografiske indikatorer udvalgt, på samme måde som de makro-økonomiske indikatorer, nemlig ud fra teorien, med enkelte til- og fravalg. De udvalgte indikatorer er stigende middellevetid, indkomstulighed, offentligt forsørgede og befolkningsfremskrivning. De udvalgte indikatorer er valgt grundet deres relation til reformen

af skatteforvaltningen. Det skyldes, at udfordringer som eksempelvis stigende middellevetid, indkomstulighed og offentligt forsørgede alle er samfundsmæssige problematikker, som er eller kan ende med at blive udgifter for staten.

Indkomstulighed er interessant at undersøge, da studier af de såkaldte '*ekspertgruppen*' (1999) viser, at økonomisk ulighed kan resultere i dårligere muligheder for mennesker og deres efterkommere. I sociologien anvendes begrebet *social arv*, hvilket defineres som "overførsel af sociale problemer fra forældre til børn", hvilket går ud på, at børn der er vokset op i et belastet miljø, om det er socialt, helbredsmæssigt eller bolig-mæssigt, har større risiko for arbejdsløshed, kriminalitet og fattigdom senere i livet (Ekspertgruppen, 1999). Derfor ønskes det i et rigt land som Danmark, at der er så lav indkomstulighed som muligt, da dette vil have en effekt på, at der er færre personer der vokser op i belastede miljøer, hvilket vil kunne afhjælpe nogle af de samfundsmæssige byrder, som alle er økonomisk betyngede, som eksempelvis fattigdom, kriminalitet og arbejdsløshed. Der-til inddrages også faktoren om offentligt forsørgede i nærværende, for at give et indblik i, hvor stor en andel der i Danmark er på offentlig forsørgelse, som også er økonomisk betyngt og betalt af velfærdsstaten under kategorien "social beskyttelse". Sidst men ikke mindst tilvalgte det i dette speciale som ekstra til teorien, at undersøge befolkningsfremskrivningen, for at se udviklingen af populationen i Danmark, så det er muligt at skalere den nuværende situation op til de fremtidige muligheder og udfordringer.

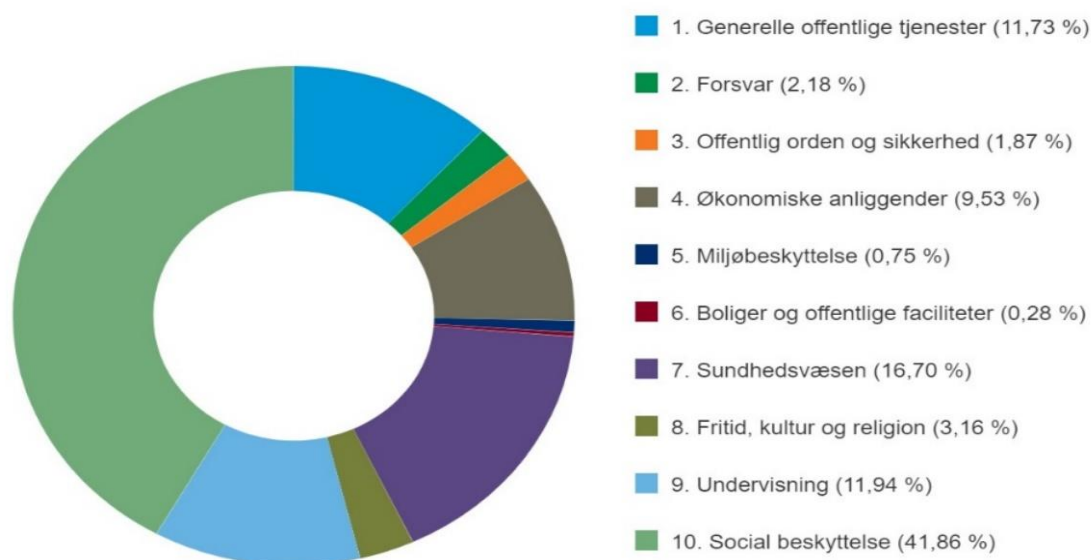
Den eneste fravalgte af Pollitt og Bouckaerts (2011) indikatorer i demografien omhandler indvandring. Det fandtes ikke nødvendigt i nærværende at inddrage en demografisk indikator om indvandrere og efterkommere. Det skyldes, at de andre demografiske indikatorer er emner, som i sig selv ville være et helt speciale værdigt. Derfor vil der ikke åbnes yderligere for Pandoras æske, hvor komplekse problemstillinger bliver fløjet henover. Der vil derfor i det kommende også udelukkende fokuseres på relationen mellem de demografiske indikatorer og elitens beslutningsproces om at reformere skatteforvaltningen.

Stigende middellevetid: Denne demografiske indikator er knyttet til den generelt stigende middellevetid og udsving i populationens aldersfordeling, fx som følge af den store efterkrigsgeneration og sund aldring. De seneste ti år er sundhedsudgifterne til aldersgruppen 65-90 år steget hurtigere og mere end for resten af befolkningen. Faktisk er det den ældste del af borgerne, der bruger stort set alle de ekstra ressourcer, som i samme

periode er blevet tilført sundhedsvæsenet (DREAM, 2020). Andelen af populationen som er 65+ er steget med 30% (260.000 personer) fra 2009 til 2019. I 2019 var der i alt 1.136.000 personer i Danmark, som var fyldt 65 år (Ældresagen, 2019). Dette betyder, at personer i 65+ alderen udgør 19,45% af den samlede danske population i 2019. DREAM-gruppen, som bl.a. laver beregninger for finansministeriet har udregnet de gennemsnitlige sundhedsomkostninger pr. år for personer i aldersgruppen 0-64 år til 9.968 kr. De gennemsnitlige sundhedsomkostninger pr. år. for personer i aldersgruppen 65+ er 32.944 kr. pr. år. (DREAM, 2020).

Offentlig forvaltning og service, funktionel fordeling af udgifter (COFOG) (Mio. kr.)

Tid: 2020:

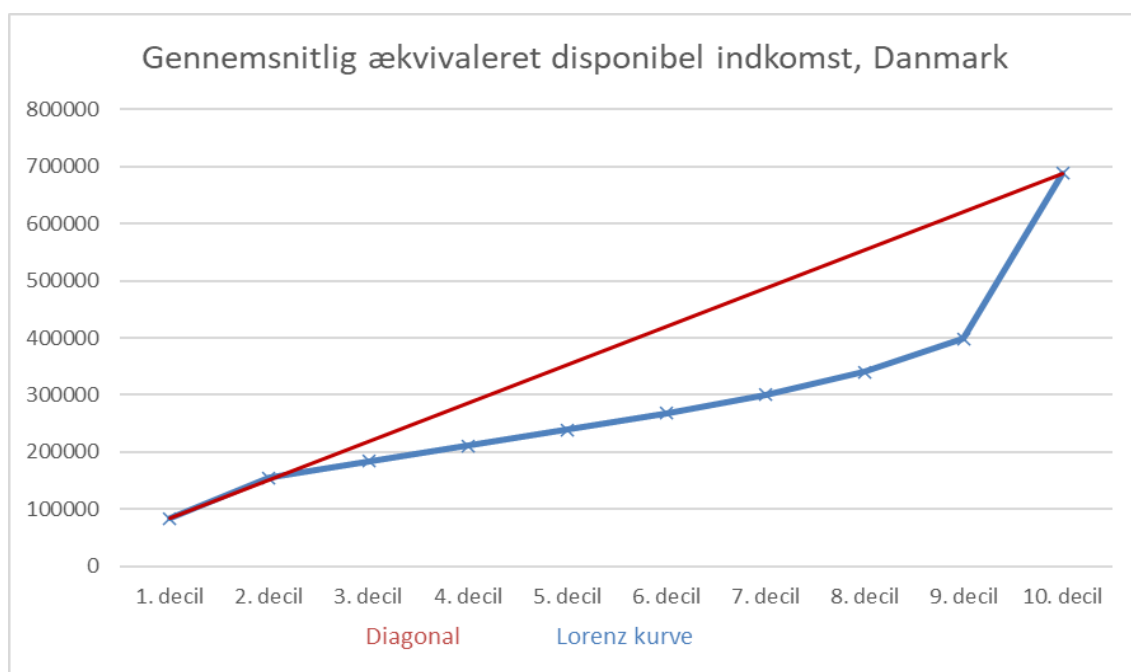


(Danmarks statistikbank, 2021, e).

Som nævnt er sundhed en væsentlig faktor og sundhed udgør 16,7% af de offentlige udgifter. Af andre faktorer, som er associeret med demografiske udfordringer, kommer desuden *social beskyttelse*, som udgør ca. 42% af de offentlige udgifter. Udgifter til social beskyttelse dækker både offentlige serviceydelser og de udgifter, det offentlige har til at give borgerne overførselsindkomster som f.eks. folkepension, sygedagpenge og børnecheck.

Til de offentlige udgifter, som illustreret i cirkeldiagrammet, vises det, at den danske velfærdsstat har utroligt mange ansvarsområder overfor dets borgere. Ydermere kan der argumenteres for, at der næppe findes et lignende samfund, hvor det er statens opgave at sørge for sundhed, social beskyttelse, undervisning, fritid, kultur, religion, boliger mm. Disse ansvarsområder kommer også med en pris, og den pris er, at der skal være store skatteindtægter for at hjulene kan køre rundt. Derfor ses det i relation til elitens beslutningsproces om reformering, som naturligt at ønske at opnå det maximale skattepotentiale blandt borgerne, for at dække de stigende offentlige udgifter.

Indkomstulighed: Indkomstulighed kan være forbundet med en lang række sociale problemer. Som tidligere nævnt, er der her en faktor om social arv, hvilket kan være årsagen til, at visse individer der er vokset op i et ringe miljø, kan få udfordringer senere i livet. Det spekuleres her i, om den sociale arv kan være en mulig årsag til, men også konsekvens af indkomstulighed. Der er naturligvis mange forskellige årsager til indkomstulighed, og det er i nærværende ikke fokuset at gå i dybden med årsagsforklaringen til dette. Det er i nærværende i stedet mere interessant at fokusere på hvordan indkomstulighed kan influere beslutningen om at reformere skatteforvaltningen.



(Danmarks statistikbank, 2021, f)

Grafen viser, at de fattigste 10% i Danmark havde en disponibel indkomst på 83.792 kr. i år 2019. Grafen viser desuden, at de rigeste 10% i Danmark havde en disponibel

indkomst på 688.377 kr. i samme år. Det er ikke i sig selv unaturligt, at der er nogle husstande der er rigere end andre i et samfund. Det der her er interessant, er at se på hvordan uligheden i Danmark er generelt. Til dette anvendes et værktøj, som hedder Gini-koefficienten. Gini-koefficienten er et tal mellem 0 og 100. Det er et af verdens mest anvendte fordelingsmål, som med et enkelt tal angiver graden af ulighed i f.eks. indkomster (Danmarks statistikbank, 2021, e)

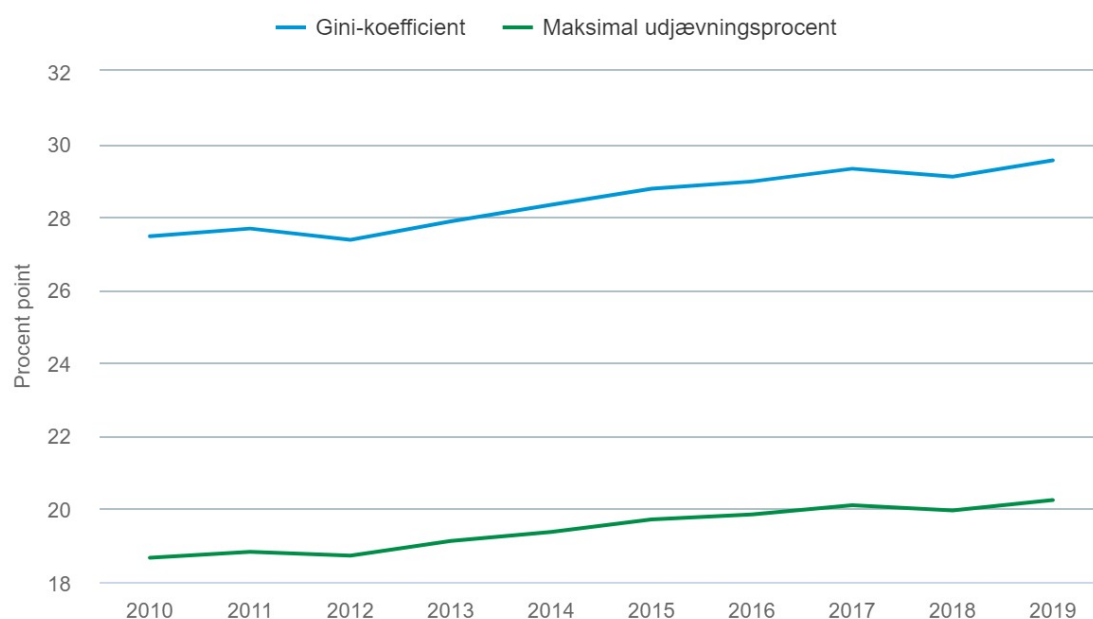
For at forstå Gini-koefficienten er det nødvendigt at kende Lorenz kurven. Denne illustrerer hvordan indkomstmassen er fordelt på de 10 deciler, som til sammen udgør 100% af befolkningen. Der indsættes en diagonal i grafen, som vil illustrere total lighed i indkomstgrupperne. Jo tættere Lorenz kurven er på diagonalen, jo mere indkomstlighed er der i samfundet og jo længere væk Lorenz kurven er fra diagonalen, jo større er uligheden. For at omregne indkomstandelen til procent i decilerne tager man 1. decil, som er 83.792 kr. og dividerer med 10. decil, som er 866.377 kr. og ganger med 100. Dette ser således ud $83.792/866.377 * 100 = 9,67\%$. Dette gøres fortsat for at udregne 2. decil hvor man dividerer 10. decil med den sammenlagte værdi fra 1. og 2. decil, og ganger med 100. Denne proces fortsættes og på denne måde udregnes indkomstandel for de forskellige deciler, som illustreret i grafen ovenover. Gini beregnes derefter, som størrelsen af arealet mellem Lorenz kurven og diagonalen delt med det samlede areal under diagonalen og ganget med 100. Grafen ovenover viser Gini-koefficienten for 2019 i Danmark, og denne var på 29,55. Gini illustrerer afstanden mellem personerne med de mindste og største indkomster.

I relation til beslutningsprocessen er det interessant at se på, hvad indkomstulighed har af indflydelse på potentielle skatteindtægter. Rözer, Lancee & Volker (2021) argumenterer for, at indkomstulighed hos den fattige andel, kan være årsag til sociale problemer som f.eks. kriminalitet, narkotika, lavt uddannelsesniveau mv. Andre kobler indkomstulighed i den fattige andel og social arv sammen, og argumenterer for, at det kan lede til arbejdsløshed, fattigdom og sygdom (Ekspertgruppen, 1999). Når de fattigste 10% i Danmark har en indkomst på 83.792 kr. om året er de i den allerfattigste del af samfundet. Disse personer har ikke ret store skattepligtige indtægter og udgør altså 10% af befolkningen. Det er ikke attraktivt for et skattesystem. Spekulationerne her går på, hvorvidt de 10% overhovedet er i beskæftigelse eller om de modtager offentlig forsørgelse, for i det tilfælde er de slet ikke attraktive for skattesystemet. Dog eksisterer flexsecurity-modellen i

Danmark, som går ud på at gribe folk med offentlig forsørgelse inden de falder helt ud af systemet. Dette skyldes, at personer der på trods af, at de er blandt de fattigste i samfundet, har en mulighed for at vende tilbage til samfundet og bryde mønstret og stige i indtægt. Hvis de stiger i indtægt udjævnes indkomstuligheden og de kan igen blive attraktive for skattesystemet, og det er derfor den danske velfærdsstat bruger mange penge om året på, at holde folk ude af komplet fattigdom.

Ulighedsmål målt på ækvivaleret disponibel indkomst

Kommune: Hele landet | Ulighedsmål:



(Danmarks statistikbank, 2021, g).

Grafen ovenover illustrerer, at uligheden i Danmark er stigende og Gini-koefficienten er steget fra 27,47 i 2010 til 29,55 i 2019. Dette vil sige, at afstanden mellem de personer med lavest indkomst og de personer med højest indkomst stiger. For at omskrive dette til hvor stor en del af indkomstmassen, der skal flyttes fra personer med indkomster over gennemsnittet til personer med indkomster under gennemsnittet for at opnå en fuldstændig jævnlig fordeling anvendes 'den maksimale udjævningsprocent'. Denne indikator er vist på grafen ovenfor, og aflæses til at man i 2019 ville skulle overføre 20,24% af den samlede ækvivalerede disponible indkomst fra personer med indkomster over gennemsnittet til personer med indkomster under gennemsnittet for at opnå lige fordeling (Danmarks statistikbank, 2021, e).

Den danske stat burde være interesseret i at lukke indkomstuligheden, da dette vil løfte en masse personer i bunden, og de derved vil have en større skatteberettiget indkomst. Dog er det ikke altid så lige til og der er masse variabler involveret i at løfte folk ud af de indkomstgrupper de befinder sig i. For beslutningsprocessen om den pågældende reform findes det, at indkomstulighed blandt skatteberettigede borgere ikke er et fokusområde. Der spekuleres dog i hvorvidt stater generelt agerer med reformer i den offentlige sektor, for at løfte bunden og influere disse i en retning af større økonomisk velstand for at disse kan levere større skatteindtægter til staten.

Offentligt forsørgede: Antallet af offentligt forsørgede under folkepensionsalderen er steget med 52.600 fra 2019 til 2020, hvis man ser bort fra antallet af SU-modtagere. Dermed var der 754.500 offentligt forsørgede eksklusive SU-modtagere i 2020. Stigningen skyldes især covid-19. Tallene her er omregnet til fuldtidsmodtagere. I alt var der 1.460.300 personer i 2020, eksklusive SU-modtagere, der i kortere eller længere tid modtog offentlig forsørgelse (Danmarks statistik, Flere offentligt forsørgede i 2020, h). I relation til beslutningsprocessen om reformering af skatteforvaltningen, har antallet af offentligt forsørgede ikke en direkte påvirkning på beslutningen. Dog ses her en bagvedliggende indirekte faktor og motivation for, at færre danskere er på offentlig forsørgelse og flere er i beskæftigelse for at øge den potentielle skatteindtægt.

Befolkningsfremskrivning: Det er nødvendigt at kigge fremad. Når alle disse data for sociodemografiske indikatorer er fremført, er det relevant at give et bud på, hvordan dette vil se ud i fremtiden for konteksten og størrelsen af problemernes skyld.

Befolkningsfremskrivning 2021 for hele landet efter tid

2021	2025	2030	2035
5 840 044	5 927 623	6 044 224	6 138 751

Befolkningsfremskrivning 2021 for hele landet efter tid

(Danmarks statistikbank, 2021, i).

Den danske befolkning vil fra 2021 og frem mod 2035 stige med 4,87%. Det vil også sige, at nogle af de ovenstående makroøkonomiske og demografiske indikatorer sandsynligvis vil blive influeret både positivt og negativt, når befolkningstallet stiger. Med flere

mennesker opstår der flere muligheder, men nogle af de udfordringer det danske samfund står overfor nu, vil også vokse sig større.

6.1.3. Delkonklusion: Socioøkonomiske kræfter

Opsummerende for nærværende afsnit ses det, at den danske økonomi har været i vækst de seneste 10 år. På trods af udsving under covid-19 krisen, er den danske økonomi stadig på vej fremad- og det samme gælder for beskæftigelsen i det danske samfund. De sidste 10 år har også været kendetegnet ved, at det offentlige forbrug er steget – om end meget mere under covid-19. Forbruget under covid-19 kommer til udtryk i form af hjælpepakker og økonomiske stimuli i landet, hvilket også har medført, at den danske statsgæld er steget markant.

Opsummerende for de makroøkonomiske indikatorer ses det at:

- Den danske BNP de sidste 10 år er steget med 26,13%. Denne faldt dog kortvarigt under covid-19 i 1. og 2. kvartal af 2020 men er i 2. kvartal af 2021 højere end nogensinde før.
- Beskæftigelsen i det danske samfund er siden lavpunktet i 1. kvartal af 2014 steget med ca. 200.000 personer svarende til ca. 9% i 2021. Covid-19 påvirkede også beskæftigelsen hvilket resulterede i et mindre fald i 1. og 2. kvartal af 2020. Denne tendens er i 2021 igen vendt ligesom for BNP.
- De sidste 10 år kendetegnes som en periode med økonomisk opsving. Det ses i denne periode, at det offentlige forbrug er steget med 19,3% fra 2011 til 2020.
- Den danske Statsgæld er steget med 115 mia. kr. fra 2019 til 2020. Den udgjorde ved udgangen af 2020 536 mia. kr. svarende til 23% af BNP. Statsgælden er uden på det højeste i 20 år.

Når det kommer til de demografiske udfordringer i vort samfund, ses der en markant stigning af personer tilhørende aldersgruppen 65+. Derudover eksisterer der en stor del af populationen, som er på offentlig forsørgelse. Indkomstuligheden stiger også i samfundet, på trods af, at vi i Danmark generelt bliver rigere. At indkomstuligheden stiger, kan komme som følge af, at vi får en skævvridning i forholdet mellem folk på arbejdsmarkedet og folk der har forladt arbejdsmarkedet – og som følge af dette kan have en lavere indkomst. Det kræver muligvis, at Skatteforvaltningen øger kontrollen, så de personer og

virksomheder der er på arbejdsmarkedet, betaler den korrekte skat, så staten via skatteindtægterne kan finansiere de goder det danske velfærdssystem tilbyder, som f.eks. pension, hjemmehjælp, sundhed, SU, dagpenge mv. Den samfundsøkonomiske og demografiske situation, kan derfor have en sammenhæng med, at staten ønsker at styrke Skatteforvaltningen, så alle betaler til fælleskassen.

Opsummerende for demografiske indikatorer ses det at:

- I 2019 udgjorde personer der var 65+ år 19,45% af den samlede danske population.
- Der var 754.500 offentligt forsørgede eksklusive SU-modtagere i 2020.
- Gini-koefficienten var 29,55 i Danmark i 2019 og den dertilhørende maksimale udjævningsprocent var på 20,24% i Danmark i 2019.
- Den danske befolkning vil fra 2021 og frem mod 2035 stige med 4,87%.

De udvalgte indikatorer i nærværende afsnit er udvalgt på baggrund af de indikatorer, som betragtes værende mest relevante at undersøge, når det kommer til at undersøge den politiske- og administrative elites beslutningsproces om at lave milliardinvesteringer i Skatteforvaltningen. De er udvalgt med det rationale, at denne form for investeringer koster penge. Disse penge kommer fra skatteindtægter, som hænger direkte sammen med Danmarks BNP og beskæftigelse. Dertil kommer faktoren, at reformen *Mere kontrol. Mindre svindel.* (2020-2024) fokuserer på, at Skatteministeriet får styr på de danske skatteindtægter, hvor statens nationalregnskab i årevis har været kritiseret af rigsrevisionen.

6.2. Det politiske system (Regeringen og Folketinget)

I det politiske system, er teoriens fokusområder nye management idéer, partipolitiske idéer samt pres fra borgere, som er variabler der påvirker elitens beslutningsproces. Det politiske system er blandt de faktorer der ifølge modellen for Public management reform har direkte indflydelse på elitens beslutningsproces. Det kommer dog ikke som nogen overraskelse, da det i mange tilfælde er *den politiske elite*, som opererer i det politiske system, der træffer beslutningerne om reform. De suppleres naturligvis af embedsværket, men disse opererer primært i det administrative system og disse har naturligvis også en indflydelse på de beslutninger der træffes. Det forholder sig dog sådan, at det oftest er den politiske elite der kommer med forslag om reform og derefter er det den

administrative elite, som skal rådføres om hvordan reformen kan implementeres, dens indhold, dens resultat og om reformen skal yderligere revideres senere i implementeringsfasen (Pollitt & Bouckaert, 2011). Der er senere i analysen dedikeret et afsnit til det administrative system, hvor nærværende afsnit er dedikeret til det politiske system.

6.2.1. Nye management idéer

Udflytning af statslige arbejdspladser er blandt de managementidéer der er fremtrædende i reformen af skatteforvaltningen 2020-2024. Dog er tendenser om udflytning af statslige arbejdspladser ikke en ny managementidé. Ikke desto mindre, vil vi beskæftige os med den her. I 2015 fremlagde den daværende regering (L.L.R. II) et reformudspil der hed *bedre balance*. Dette var startskuddet til en massiv allokering af medarbejdere i staten, og i alt skulle 3.900 arbejdspladser flyttes ud i 38 byer fordelt i hele landet. Målet var at sikre, at statslige institutioner var tæt på borgerne og virksomhederne (Regeringen, 2015). Der var i september 2017 blevet flyttet 2.546 ud af 3.900 planlagte arbejdspladser og 23 ud af 44 planlagte institutioner ud af hovedstadsområdet og ud i det resterende Danmark. (Finansministeriet, 2017). I 2018 iværksatte VLAK-regeringen (L.L.R. III) anden del af udflytningen. Denne hed *Bedre Balance II* og omhandlede at, der etableredes 4.000 arbejdspladser samt 500-1.000 uddannelsespladser væk fra hovedstadsområdet. Arbejdspladserne og uddannelsespladserne etableredes i 49 byer, der skulle sikre en bedre geografisk tilstedeværelse af staten (Bedre balance II, 2018). Denne reform (*Bedre balance II*) var også startskuddet til *En Skatteforvaltning i hele Danmark*, og stod for oprettelsen af 1.600 ud af de 4.000 nye statslige arbejdspladser, som skulle etableres udenfor København. Derudover blev der også her etableret fem af de nye styrelshovedkvarterer til byer uden for Hovedstadsområdet (Skatteministeriet, 2017, f).

I specialets case, *Mere kontrol. Mindre svindel*, lever idéen om den statslige allokering af arbejdspladser i bedste velgående. Der er her ikke tale om en splinterny managementidé, men nærmere tale om en ny managementtrend, som har stået på i de senere år i staten. Det politiske system (Regeringen og Folketinget) har vist sig at have haft en indflydelse på beslutningsprocessen bag reformen. Her ses det, at denne *managementtrend* om *udflytningen af statslige arbejdspladser* er indtruffet i mange beslutninger i skatteforvaltningen i de sidste to årtier. Trenden kommer også til syne i nærværende, hvor de 1.000 nye medarbejdere samt otte nye skattecentre yderligere vil fremme denne agenda. Den

primære motivation for at lave statslig allokering af arbejdspladser i Skatteforvaltningen er, at det vil fremme skattekontrollen og øge nærheden til borgerne. Det gøres altså både for at opnå øget kontrol og at styrke tilliden til borgerne.

6.2.2. Partipolitiske idéer

Det ses i ovenstående, at der eksisterer denne managementtrend om udflytning af arbejdspladser. Dette begreb kaldes også i politologisk forstand *decentralisering*, og er et organisatorisk princip, som organiserer aktiviteter i selvstændige lokale enheder (Bogason, 2021). Decentralisering er set før, som f.eks. i 1970ernes *Kommunalreform*, hvor den offentlige administration blev overført fra staten til kommunerne, som fik flere opgaver, mindre statslig detailstyring og statsligt bloktilskud uden særlige bindinger. Yderligere decentralisering fandt sted i 1990erne, da yderligere kompetenceområder blev flyttet fra den kommunale forvaltning og over til institutioner som f.eks. skoler og daginstitutioner. Her blev der etableret brugerbestyrelser, som var valgt af og blandt forældrene samt større frihed til at indrette og administrere institutionens aktiviteter efter ønsker blandt borgerne i lokalsamfundene (Ibid.).

Decentralisering er et interessant fænomen, når det kommer til partipolitiske idéer. Begge sider af dansk politik, henholdsvis *rød- og blå blok*, har anvendt det i tidernes løb. Det er et paradoksalt fænomen indenfor ideologierne, som eksisterer i de to ”blokke”. Den blå blok, som varemærker sig selv, som *den liberale blok* – mener at decentralisering skal fremme liberale værdier, ved f.eks. at borgerne får mere selvbestemmelse i deres lokalsamfund og mindre statslig indgriben. Den røde blok, som varemærker sig selv, som *den socialistiske/socialdemokratiske blok* – mener at decentralisering skal fremme socialdemokratiske værdier, i forbindelse med at lokalsamfundene bliver styrket i små klynger, som skal hjælpe staten via. demokratiserede institutioner. Paradokset opstår dog hos begge blokkene. For den ”*blå blok*” opstår det, når man via. statslig intervention prøver at fremme liberale værdier. For decentralisering er egentlig ganske liberalt med mere selvbestemmelse ude i de enkelte organisationsfragmenter, men det er ikke liberalt, når det er staten der presser det ned over hovedet på organisationen. Og samme tid opstår paradokset hos den ”*røde blok*”, når en magt overleveres fra staten til mindre institutioner, som kan ’*self-govern*’ og dermed fragmentere den store socialistiske/socialdemokratiske enhed. Hvor der i tidens løb i socialistisk tankegang altid er tale om en stor stat med

stor statslig indflydelse og rækkevidde i supraorganisationer, emmer decentralisering ikke just af disse socialistiske værdier. Om nærværende case *Mere kontrol. Mindre tillid.* er baseret på den ene eller anden partipolitiske idé er svært at fastlåse. Det er set før, at det var regeringen (Anders Fogh Rasmussen II) der centraliserede SKAT i 2005. Dog var det regeringen (L.L.R. III), der igen i 2017 decentraliserede SKAT og oprettede Skatteforvaltningen. Og i dette tilfælde, er det regeringen (Mette Frederiksen I) der fortsætter decentraliseringen af Skatteforvaltningen, med yderlig oprettelse af nye skattecentre. Derudover ses det, at partipolitiske idéer om decentralisering af statslige organisationer lever i bedste velgående. Om det er en partipolitisk eller statslig agenda, er dog tvivlsomt. Dette ses ved, at det ikke kun er S regeringen (Mette Frederiksen I) som har decentraliseret den offentlige sektor, men også tidligere Venstre regeringer.

En ting er dog sikkert, organiseringen og administreringen af Skat er et problem der synes at være tilbagevendende. Det antages derfor også, at uanset partipolitisk tilholdssted, er det i alles interesse at få rettet op på Skat og styrke denne store del af Danmarks statsforvaltning. Det vil altså med andre ord sige, at genoprettelsen af Skatteforvaltningen er en form for pligtopgave for en hvilken som helst regering der måtte sidde på magten på nuværende tidspunkt, grundet den turbulente periode Skatteforvaltningen i nyere tid har været igennem.

6.2.3. Pres fra borgere

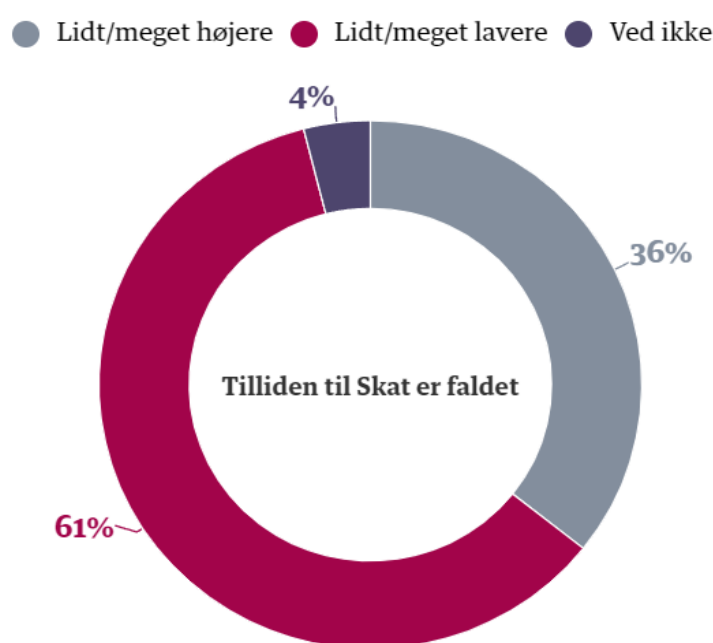
Med den ovenstående turbulente periode menes der, at Skatteforvaltningen har haft en lang periode med skandalesager, uforløste forandringer som ikke fungerede, kuldsejlede it-systemer, forkerte ejendomsvurderinger, aktieudbytteskandaler mm. Målet med reformen *Mere kontrol. Mindre Svindel.* (2020-2024) er at genoprette tilliden og styrke kontrollen i skatteforvaltningen. Dette kommer på baggrund af Skatteministeriets egne undersøgelser om, at den oplevede opdagelsesrisiko for borgere der begår skattesvindel, er dalende. Dette leder videre til, at det vurderes at Skatteministeriet, at hver 10. virksomheder snyder i skat, på samme tid med at internationale aktører bevidst prøver at omgå reglerne (Skatteministeriet, 2021, c).

Denne vurdering af Skatteministeriet er i en ny Kantar Gallup-måling yderligere bekræftet. Denne måling viser, at tre ud af fem danskere siger, at deres tillid til Skat er blevet ”lidt/meget lavere” de seneste ti år. Derudover siger en ud fra tre danskere, at deres

aktuelle tillid til Skat er *"lav eller meget lav"* (Hyltoft, 2021, Berlingske). Meningsmålingen er foretaget for Berlingske d. 7.-15. december 2020. Der er foretaget en stikprøve, så den på køn, alder, region, uddannelse og stemme ved folketingsvalget i 2019 ligner den øvrige befolkning og bliver en god indikation for danske vælgers holdninger. Prøvestørrelsen på stikprøven var 1.028 personer (Hyltoft, 2021, Berlingske).

Personerne i undersøgelsen er blevet spurgt, hvordan de vurderer deres tillid til skat har udviklet sig de sidste 10 år. Her kan de vælge at svare, at den er blevet lidt/meget højere, lidt/meget lavere og ved ikke.

Danskernes tillid til Skat over de sidste ti år 2011-2021:



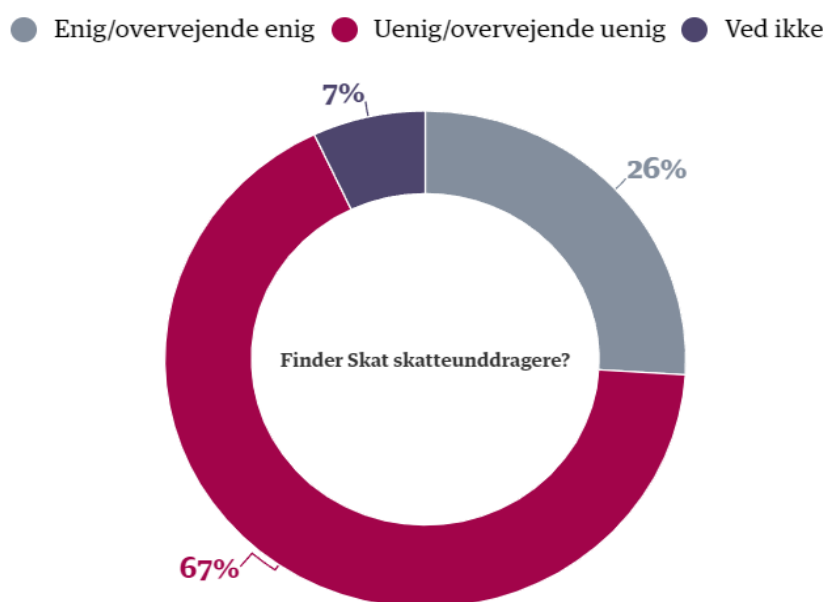
(Kantar Gallup for berlingske, Hyltoft 2021).

Kantar Gallup-målingen viser, at 61% af danskernes tillid til Skat de sidste ti år er blevet lavere. Derudover viser den, at 36% af danskernes tillid til skat er højere og resterende 4% der har svaret *"ved ikke"* (Ibid.). Det er problematisk, at der er en større andel af danskernes tillid, som er faldet end der er danskere hvis tillid er steget. Tillidsfaktoren bliver adresseret i reformen *Mere kontrol. Mindre svindel*, som værende en af de primære faktorer til at reformere Skatteforvaltningen. *"Reformen af skattekontrol bygger videre på de seneste års omfattende arbejde med at genopbygge skatteforvaltningen og*

genoprette tilliden til skatteforvaltningen” (Aftaletekst, marts 2021, En styrket skattekontrol). De omtalte seneste års omfattende arbejde er etape et af kontrolreformen, hvor genoprettelsen af tilliden også var i fokus.

I den næste figur er personerne i spørgeundersøgelsen blevet spurgt om de har tillid til, at skat kan finde skattesnydere.

Danskernes tillid til at Skat finder skatteunddragelse:



(Kantar Gallup for Berlingske, Hyltoft, 2021).

Her ses det, at 67% af de adspurgte er uenige/overvejende uenige i, at skat er i stand til at finde skattesnydere. At 67% af disse adspurgte ikke tror på, at skatteforvaltningen kan løfte opgaven om at stoppe skattekriminalitet, udtrykker klart behovet for at genoprette tilliden til skatteforvaltningen. Det udtrykker også klart, at der er et behov for mere kontrol. For hvis folket ikke frygter at blive opdaget, er der ikke noget der standser skattesnyltere i at drage fordel af systemet og ikke bidrage med deres del. Det er stærkt kritisk, at så få som 26% har tillid til at skatteforvaltningen findere skattesnyltere. Det skriger desperat på mere kontrol med skatteforvaltningen, så befolkningen igen kan se på skatteforvaltningen med respekt og også gerne med en anelse frygt. Som Machiavelli (1532) skriver i sit værk *Prinsen* ”*det er sikrere at være frygtet end elsket*”. Machiavelli er blandt de absolut mest anerkendte introduktioner til statskundskaben, og hans værk fra 1532 er

en tidløs håndbog i magtudøvelse. For at vende tilbage til pointen med frygten, så handler det ikke om, at den almindelige borger skal være bange for staten. Men det handler om, at kontrollen i skat bør styrkes i en sådan grad, at det kun er et fåtal af virksomheder og personer der tør, at snyde med skat. Frygten for at blive opdaget og den medfølgende straf bør være markant nok til at reducere mængden af skattesnydere. Derudover bør frygten også være midlet som helligere målet om genoprettelsen af tillid. Øget kontrol i skatteforvaltningen kan lede til større frygt blandt skattesnyltere. Større frygt blandt snylterne kan lede til reduceret svindel og reduceret svindel kan i sidste ende lede til øget tillid fra den brede befolkning igen.

I den henseende findes det, at presset fra borgerne og den forsvindende tillid til skatteforvaltningen i allerhøjeste grad er en influerende faktor på elitens beslutningsproces om at reformere skatteforvaltningen. Det ses i det politiske landskab, at et pres fra borgerne, der kommer frem i meningsmålinger om borgernes tillid til skatteforvaltningen. Dette pres er naturligvis noget man fra Skatteministeriets og regeringens side må og skal tage alvorligt.

6.2.4. Delkonklusion: Det politiske system

I dette afsnit ses det, at der er en managementidé og måske endda en managementtrend i *det politiske system*, som kan have været med til at påvirke *den politiske- og administrative elites beslutningsproces* om reformen og dens indhold. Idéen/trenden baserer sig på større decentralisering af statens aktiviteter, så staten er til stede i hele landet og ikke kun hovedstaden. Det ses desuden, at *de partipolitiske idéer* som kan have influeret *den politiske- og administrative elites beslutningsproces* ikke nødvendigvis, ligger hos partiet, men ligger i en konsensus i staten / de skiftende regeringer generelt om, at der bør ryddes op i skatteforvaltningen. Sidst men ikke mindst ses det, at der er et markant pres fra borgerne, undersøgelser af Skatteministeriet og Kantar Gallup illustrerer, hvordan tilliden til Skatteforvaltningen er dalende blandt befolkningen.

6.3. Tilfældigheder

Denne faktor kaldes af Pollitt og Bouckaert (2011) i modellen om *Public Management Reform* for '*chance events*', hvilket i dette speciale er oversat på dansk til *tilfældigheder*. Tilfældighederne dækker over skandaler, katastrofer, ulykker mm. og i nærværende tilfældigheder, som har påvirket *den administrative- og politiske elites beslutningsproces*

om at reformere Skatteforvaltningen med udspillet *Mere kontrol. Mindre tillid*. (2020-2024). Disse tilfældigheder har, ligesom *socioøkonomiske kræfter*, en indirekte/ekstern effekt på *den politiske- og administrative elites beslutningsproces* (Pollitt & Bouckaert, 2011).

Skandalesager i Skat:

Christensen og Mortensen, som inkluderedes i '*kapitel 3. Eksisterende forskning*' kritiserede centraliseringen i Skat (2005) for at være hastet igennem på et løst grundlag. Det var som beskrevet tidligere i '*reorganiseringssperioden*' (2005-2015), at det blev besluttet, at den kommunale skatteforvaltning skulle nedlægges og at staten skulle overtage den samlede skatteforvaltning og al inddrivelse af gæld, afgifter og skatter.

Siden 2005 har der været talrige skandaler i Skat og de skandalesager som har været de største og modtaget mest mediedækning vil nu gennemgås i kronologisk rækkefølge.

- Fejlslagne ejendomsvurderinger (2007-2019).
 - Rigsrevisionen kritiserer, at Skatteministeriet har været vidende om problemer med ejendomsvurderingerne siden 2007 uden at gribe ind. Ifølge en rapport fra rigsrevisionen (2013) stemte Skats vurderinger af parcelhuse i tre ud af fire tilfælde i 2011 ikke overens med de priser, som husene blev handlet til (Ritzau, 2018).
- Aktieudbytteskandalen (2012-2015).
 - Skat anmeldte i slutningen af 2015 skattesnyd for ca. 6,2 mia. kr. til *Bagmandspolitiet*. Svindlen er foregået i forbindelse med udbetaling af aktieudbytte og Skat har sidenhen opjusteret beløbet til 12,7 mia. kr. Den formodede svindel startede i 2012 og stod på indtil Skat i 2015 fandt ud af det og som følge af dette stoppede for tilbagebetaling af udbytteskat til udenlandske aktionærer. De 12,7 mia. kr. svarer til 2.500 kr. pr. dansk skattebetaler (Jensen & Nielsen, 2018).
- Skrottet it-system (EFI) (2015) og fejlslagen manuel inddrivelse til det offentlige.
 - Skat stoppede i begyndelsen af 2015 den automatiserede inddrivelse af gæld via it-systemet EFI (Et fælles inddrivelsessystem). EFIs kollaps har medført, at gældsinddrivelsen til det offentlige skete delvist manuelt indtil

en anden løsning, blev fundet. Dette fik gælden til at eksplodere, da indrivelsen foregik for langsomt pga. den manuelle processering (Christensen & Mortensen, 2018).

- Rigsrevisionen godkender ikke Skats regnskab for første gang nogensinde (august 2018).
 - For første gang nogensinde godkender Rigsrevisionen ikke statens regnskab pga. skatteministeriet. Regnskabet indeholder så mange usikkerheder om milliardbeløb og regnskabsførelsen for Skatteministeriet, at Rigsrevisionen ikke kan sige god for rigtigheden af regnskabets §38 skatter og afgifter (Rigsrevisionen, 2021, Revision af statsregnskabet for 2020).
- Rigsrevisionen tager forbehold mod skat for fjerde år i træk (2020).
 - Rigsrevisionen har for fjerde år i træk taget forbehold for, om statsregnskabets § 38. Skatter og afgifter er rigtig - dog således at § 38. Skatter og afgifter i alle væsentlige henseender er rigtig bortset fra virkningerne af en række væsentlige usikkerheder, uafklarede differencer og betydelige fejl. Dette forbehold har dog i 2020 ikke haft den konsekvens, at Rigsrevisionen har taget forbehold for det samlede statsregnskab, som de gjorde i 2018 (Rigsrevisionen, 2021, Revision af statsregnskabet for 2020).

Det kan diskuteres, om disse skandalesager alle var tilfældigheder (chance events) eller om det nærmere var ulykker man ventede på skulle ske. I hvert fald har Skat i en længere periode været ramt af den ene skandalesag efter den anden. *”Desværre har vi gennem de seneste år set eksempler på, at Skatteforvaltningen ikke har løftet vigtige opgaver godt nok, og det har svækket danskernes tillid”* -Morten Bødskov, Skatteminister (Styrket skattekontrol – tæt på og klar til fremtiden, 2021). Morten Bødskov håber desuden, at Folketinget vil støtte op om at styrke skattekontrollen og forbedre tilliden til skatteforvaltningen. *”Regeringen håber, at de nye tiltag vil møde bred politisk opbakning, så Folketinget fortsat kan stå sammen om at styrke skattekontrollen og forbedre tilliden til skatteforvaltningen”* -Morten Bødskov, Skatteminister (Ibid.).

Skandalesagerne i skat og *pres fra borgerne* fra det forrige afsnit hænger unægteligt sammen. Tilliden til skatteforvaltningen bliver reduceret for hver gang de bliver ramt af disse skandalesager og ikke kan få styr på sagerne. I nogle sager, som f.eks. aktieudbyttesagen

fra 2012-2015 bliver skatteforvaltningen i medierne nærmest udstillet som inkompetente og dette har en voldsom påvirkning på den offentlige opinion. Derudover ses det, hvordan staten og skatteforvaltningen generelt har svært ved at stille svindlere til regnskab. Som eksempelvis i aktieudbytteskandalen, hvor bagmanden angiveligt en person, som i perioden 2012-2015 sendte falske ansøgninger om tilbagebetaling af udbytteskat for op mod 12,7 mia. kr. Personen som er tiltalt, er fra Storbritannien, og skal i 2022 ankomme til retten i Glostrup, for at påbegynde sin retssag. Det vil altså sige, at der syv år efter, endnu ikke er påbegyndt en retssag mod bagmanden i en af danmarkshistoriens største skatte-svindelssager.

I relation til beslutningsprocessen om at reformere skatteforvaltningen, kan det med klarhed siges, at disse 'tilfældigheder', herunder skandalesager har en klar påvirkning på beslutningen om at reformere skatteforvaltningen. Det kommer til udtryk via udformningen af det politiske reformudspil, som omhandler kontrol og genoprettelsen af tillid. Det kommer derudover til udtryk ved skatteministerens udtalelser om, at skat har haft disse problematikker i senere tid, og at der bliver nødt til at blive gjort noget ved problemet.

6.3.1. Delkonklusion: Tilfældigheder

Opsummeret kan det konstateres, at de seneste års skandaler i Skat har været en stor drivkræft for *den politiske- og administrative elites beslutningsproces* om at initiere reformen *Mere kontrol. Mindre svindel.* (2020-2024). Begrebet *tillid* bliver flittigt brugt i Skatteministeriets reformudspil og tegner et billede af, at Skatteforvaltningen skal styrkes for at genoprette denne tillid som borgerne (ikke) har til den danske skatteforvaltning.

6.4. Det administrative system (skatteforvaltningen)

Som nævnt tidligere, er elitens beslutning bygget op omkring højtstående politikere såvel som højtstående embedsfolk. Hvor politikernes arena er det politiske system, så er embedsfolkenes arena det administrative system. I nærværende case, er det derfor relevant at undersøge, hvordan det administrative system har påvirket elitens beslutning. Den måde det administrative system kan influere elitens beslutning om reform, er eksempelvis ved at være behjælpelige med indholdet af reformen herunder udformningen af de officielle reformudspil. Derudover er det implementeringen af reformen, og hvordan denne implementering kan muliggøres. Der hører herunder variabelen ønskværdighed eller

gennemførlighed til implementeringen. Sidst men ikke mindst tilhører dette afsnit resultatet af reformen, som i nærværende er svært at vurdere, da det er en igangværende proces. Derfor vil specialet i stedet undersøge nogle af de eventuelt ønskede resultater af reformen, som ikke indgår direkte i teksten i reformudspillet. Derfor vil der altså deduceres mulige ønskede resultater, som ikke indebærer det allerede oplyste som omhandler at genopbygge tilliden og skabe mere kontrol.

6.4.1. Indhold af reform

Indholdet af reformen er gennemgået i '*Kapitel 2. Indhold af reformen*'. Derfor vil spalteplassen i denne del af analysen anvendes til at vende tilbage til den tidligere forskning af Christensen og Mortensen. De anvendte to interessante begreber, når det kom til indholdet af reformudspil. Disse to begreber omhandler rationalisme og pragmatisme. Reformudspil bliver anvendt til både offentlige udspil men også som forhandlingsudspil når en reform skal stemmes igennem i Folketinget. Derfor analyserer Christensen og Mortensen disse reformudspil med de to paradigmer. Dette gøres, i deres version fordi, at de har en teori om, at reformudspil bliver udviklet pragmatisk for nemmere at blive stemt igennem, og at reformudspillene derefter udvikler sig inkrementelt og bliver mere og mere rationalistisk omfattende senere i forløbet (Christensen & Mortensen, 2018). Denne teori stemmer godt overens med Pollitt og Bouckaerts (2011) teori om, at policy udviklere ofte skjuler deres sande vision af reformen, og venter til senere i forløbet med at afsløre hele indholdet (Pollitt & Bouckaert, 2011). Man kan sige, at nærværende reform, *Mere kontrol. Mindre svindel*. (2020-2024) i sig selv også allerede fra et første øjekast stemmer godt overens med denne teori. Dette kommer til syne ved, at reformen bliver implementeret i fire etaper hen over en periode på fire år, og at der ses en markant udvikling fra første reformudspil til andet reformudspil.

Første og fremmest, en hurtig introduktion til de to paradigmer, rationalisme og pragmatisme.

Rationalisme er den opfattelse, at den menneskelige fornuft er en væsentlig kilde og muligvis hovedkilden til erkendelse. Ordet dækker over et bredt spektrum af erkendelsesteoretiske positioner, der spænder fra påstanden om, at en virkelighedserkendelse kan udvikles ud af fornuften. Den fornuft, der er tale om, kan enten opfattes som en overordnet rationalitet, dvs. som noget fællesmenneskeligt, eller være en individuel, intellektuel

evne. Hvis det første er tilfældet, opfattes fornuften som en konstruktiv evne, dvs. en evne til ud af egne resurser at opnå erkendelse. Hvis det sidste er tilfældet, opfattes fornuften som en kritisk, antiautoritær evne. I almen tale er rationalisme en fornufttro, der ikke tillader at tro, følelser og fantasi afgør beslutninger (Sommer, Koch & Widmann, 2020). Under *rationalismen* hører der tre teser, som beskriver kategorier af rationalismen. De tre teser er tesen om *den medfødt viden*, *det medfødte koncept* og *intuitionstesen*. Tesen om *den medfødte videns* rationale er, at mennesker besidder en vis viden om et partikulært emneområde, som del af deres rationelle natur. Tesen om *det medfødte koncept* omhandler, at mennesket besidder nogle koncepter, som de anvender på specifikke situationer indenfor partikulære emneområder. Sidst men ikke mindst er der *intuitionstesen*, som omhandler at mennesker med nogle forslag indenfor partikulære emneområder kan afgøre beslutninger ud fra intuition alene (Markie, 2004, 2021).

Nøgleordet er, at beslutninger ifølge *rationalismen* i høj grad er præget af forudindtaget viden om emneområdet.

Pragmatisme er den opfattelse, at erkendelse ikke skal forstås som en objektiv afspejling af virkeligheden, men som et nyttigt redskab, der viser sin hensigtsmæssighed i praksis. Fx hævdede William James (1907), at religion ikke er et spørgsmål om Guds eksistens, men at troen på Gud er hensigtsmæssig for det menneskelige liv når det leves (Pedersen, 2020). James (1907) publicerede en række værker om pragmatisme i starten af det 20. århundrede. Han mente, at al håndgribelig sontring i tanke-dimensionen havde rod i et faktum, ”at ingen tanke er så god, at der ikke vil være en mulig forskel mellem tanke og handling, når den skal praktiseres” (James, 1907). Han mente, at for at opnå fuld klarhed om en tanke/idé for et objekt, er der blot en ting at fokusere på. Nemlig hvilke tænkelige effekter af den praktiske slags, som kan påvirke objektet og hvilke sensationer man kan få fra dette samt hvilke reaktioner man bør forberede, når tanken skal oversættes til handling (Ibid.).

Nøgleordet er her modsat den rationalistiske tilgang, at det handler om den viden man kan opnå ved praktiseringen af tanken. Her insinueres det desuden ikke, at det er negativt på nogen måder at besidde stor viden før noget praktiseres. Der menes blot, at uanset hvor meget viden man besidder, vil tingene ofte ikke flaske sig som man havde forestillet sig

og det er derfor en fordel at formulere sig i generelle helgarderede vendinger (Mortensen & Christensen, 2018).

I det følgende vil vi se nærmere på fire statements i det oprindelige reformudspil for første etape til *Mere kontrol. Mindre svindel*. (2020-2024).

- 'Flere' betaler den skat de skal (Skatteministeriet.dk, 2020, c).
- 'Hårdere' bekæmpelse af økonomisk kriminalitet (Ibid.).
- 'Øget' tillid til skatteforvaltningen (Ibid.).
- 'Nemmere' at gøre det rigtige (Ibid.).

'Flere, hårdere, øget og nemmere' er alle ord, som ikke er ret målbare og derved heller ikke betyngt af rationalismens paradigme. Alle disse ord er pragmatiske beskrivelser af hvad der ønskes opnået med reformen. Der er ifølge specialet her tale om, at der naturligvis er et ønsket udfald i reformen med disse beskrivende ord, men at disse er pragmatiske i den forstand, at de i reformudspillet ikke er konkretiseret med præcist hvor mange flere der skal betale skat, de skal. Det er ej heller beskrevet hvordan økonomisk kriminalitet skal bekæmpes hårdere. Det tages ved nærmere eftertanke, nærmest som en selvfølge i reformudspillet, at ved at stramme op på disse parametre, så vil der opstå øget tillid til Skatteforvaltningen. Det fremgår ej heller, hvordan det skal blive nemmere at gøre det rigtige. Det fremgår dog, at det skal ske ved ny og forbedret IT (Skatteministeriet, 2020, c). Disse argumenter bliver alle fremført i det første udspil af reformen, og er det første offentligheden ser om, at skatteforvaltningen skal styrkes.

Der sker derefter en udvikling fra første etapes reformudspil '*Mere kontrol. Mindre svindel*.' til anden etapes reformudspil '*Tæt på og klar til fremtiden, 2021*'.

I anden etape fremgår der mange *rationalistiske* argumenter i reformen. Der introduceres først til Skatteforvaltningens vurderingerne af svindelsager i Skat vises det, ifølge en undersøgelse udført af Skatteforvaltningen, at hver 10. virksomhed bevidst snyder med skat. "*Partierne er enige om, at udviklingen skal vendes og vil derfor styrke både kontrol- og vejledningsindsatsen over for små- og mellemstore virksomheder med samlet ca. 115 medarbejdere*" (Skatteministeriet, 2021, d). Her bliver det konkretiseret, at det specifikt er små og mellemstore virksomheder, der skal fokuseres på og at dette vil gøres ved at styrke området med 115 medarbejdere.

Det konkretiseres yderligere, at der vil indgå stærkere kontrol med store skattesager og organiseret svindel og at *"Skatteforvaltningen skal rustes til at håndtere den store mængde globale data, så svindlere ikke udnytter gråzoner til at snyde fællesskassen. Derfor styrkes området med ca. 85 medarbejdere"* (Ibid.). Fokuset er her på, at det er 'Big Data' der skal styrkes for at opsnappe svindlere inden de når at svindle og at til dette er det vurderet, at det er 85 medarbejdere der skal til.

Det fremgår også, at et markant fokusområde vil være på at følge tidens trend når det kommer til forretningsmodeller. *"Danskerne køber i stigende grad mad og rengøring på nye digitale platforme. Mange vælger at lease frem for at købe biler, og det bliver mere almindeligt at investere i værdipapirer og nye valutaforme, som f.eks. bitcoins"* (Ibid.). De fremfører her argumentet om, at kontrollen skal følge med udviklingen, så der ikke opstår brodne kar, der forsøger at omgå reglerne. Derfor styrkes denne indsats også konkret med ca. 50 medarbejdere.

Der er talrige eksempler på *rationalisme* i reformen. Det kommer f.eks. også til syne ved, at der vil være fokus på udvikling af uddannelse og kompetencer i Skatteforvaltningen ved at oprette akademier, som kan opkvalificere medarbejdere til at varetage de specifikke opgaver.

I relation til Christensen og Mortensens teori om, at reformudspil er pragmatiske i starten, da de derved er 'nemmere' at gå til forhandling med, kan i nærværende tilfælde nikkes genkendende til. Det er dog ikke sikkert, om det er fordi at det er en bevidst strategi, eller om det er fordi, at de ikke vil bruge for meget tid og ressourcer på et reformudspil, som endnu ikke er stemt igennem. Derfor kan der godt være et rationale i, at politikerne fremlægger forslaget til Folketinget, og at de derfor bagefter begynder at lave omfattende reformudspil med mange rationelle argumenter om hvad der skal fokuseres på.

Til Pollitt og Bouckaerts teori om den inkrementelle udvikling og at politikerne ofte venter med at afsløre deres vision for hele reformen, kan der både og nikkes genkendende. Det viser sig, at udviklingen for nærværende reform er inkrementel og bliver udviklet i etaper. Dog er "hele" visionen klarlagt, at det drejer sig om 1.000 medarbejdere og otte skattecentre. Men alligevel kan man aldrig være helt sikker på, om der i etape 3 og 4 vil komme flere ting på bordet end hidtil.

6.4.2. Implementering af reform

De faktiske oplysninger om '*hvordan*' reformen implementeres er svære at opsnuse. De informationer der går igen er, at problemerne skal løses ved at ansætte 1.000 nye medarbejdere og oprette otte nye skattecentre frem mod 2024. Det passer naturligvis ikke helt, da specialet lige i ovenstående afsnit har oplistet flere ret konkrete eksempler på '*hvordan*', kontrollen skal styrkes. Men præcist hvordan den styrkede kontrol skal udføres er ikke let tilgængelig fra offentlige kilder. Det må desværre anerkendes, som værende en barriere for nærværende speciale, og vil formentlig kun være tilgængelig information, hvis man arbejder i en af de ti styrelser, departementet, ministeriet eller i en af fagområderne, som beskrevet i de tidligere afsnit. Dog må det nok også erkendes, at implementeringen af hele kontrolområdet som følge af reformen, at det måske kun er Skatteministerien og direktøren i Skatteforvaltningen, som er klar over. De enkelte fagdirektører i Skatteforvaltningen besidder med garanti en stor indsigt i den overordnede implementering af reformen, men på grund af organisationsformen må det også antages, at fagdirektørernes kernekompetencer og vidensområder befinder sig i deres eget fagområde.

Der er blandt de konkrete implementeringsstrategier, som nævnt i det foregående afsnit en som synes fremtrædende. Dette er uddannelse og opkvalificering af medarbejdere, ved at Skatteforvaltningen opretter kompetenceakademier. Kompetenceakademierne skal opkvalificere medarbejderne og anvendes i kombination med eksisterende uddannelser på området. Uddannelse og kommunikation er karakteristisk ved, at det får medarbejdere til at forstå rationalet ved forandringen og fungerer derfor, som et vigtigt led i implementeringsprocessen. Uddannelse og information kan være meget tidskrævende og kan i visse tilfælde sænke processen af forandringen, men den kan på samme tid mindske modstanden til forandringen, ved at medarbejderne bliver informerede (Kotter & Schlesinger, 1979).

Elitens beslutningsprocesser er opdelt i to kategorier, som beskrevet i teoriafsnittet, *den ønskværdige* (desirable) og *den gennemførlige* (feasible) forandring. Hele reformen, altså alle fire etaper fra år 2020 til 2024, med 1.000 nye medarbejdere og otte nye skattecentre viser sig, at være det *ønskværdige* scenarie. Det *ønskværdige* scenarie, som følge af denne styrkelse vil være, at der er færre virksomheder der snyder i skat. Det vil også inkludere, at færre udenlandske svindlere udnytter gråzoner der kan koste danskerne skattepenge.

Det vil også inkludere, at tilliden til Skatteforvaltningen bliver genoprettet og at den danske skattemoral som følge af dette vil være høj(ere). Hele implementeringen ønskes at give Danmark en mere effektiv skatteforvaltning, med øget tilførsel af ressourcer og innoveret it-systemer, der gør det nemmere for borgere såvel som virksomheder at betale den korrekte skat. Det ønskværdige scenarie vil som følge af dette inkludere, at skattegabet i Danmark reduceres og at skyggeøkonomien dermed også mindskes. Det *ønskværdige* scenarie illustrerer desuden en høj grad af rationalisme, som kommer til syne ved, at det er en fremtidssigtet plan, som udvikles på baggrund af forudindtaget viden fra eksperter, politikere, embedsmænd mv.

Det *gennemførlige* scenarie derimod er, at der indtil videre er blevet ansat 500 nye medarbejdere og etableret fire nye skattecentre. Det *gennemførlige* scenarie viser, *hvordan den politiske- og administrative elite* har valgt at implementere reformen i små bidder, for at arbejde sig hen imod det ønskværdige scenarie. Når reformen bliver implementeret i bidder, giver det også mulighed for den cirkulære beslutningsproces mellem *det administrative system* (Skatteforvaltningen) og *den politiske- og administrative elite* (Regeringen og Folketinget). Dette vil sige, at det er muligt at revidere, udvikle, tilbagetrække mv. dele af reformen løbende, som planen skrider frem. Det *gennemførlige* scenarie besidder en høj grad pragmatisme, hvor 'skibet bygges imens det sejler'. Dog naturligvis med den rationalistiske forudindtagede viden, som suppleres af pragmatismens omstillingsparathed når tanke omstilles til praksis.

6.4.3. Resultat af reform

Som nævnt gennemgående i specialet er det *tillid fra borgerne og øget kontrol* der er i fokus i reformen *Mere kontrol. Mindre svindel*. (2020-2024). For at uddybe yderligere, hvad de ønskede resultater af disse variabler er, er det nødvendigt at undersøge *skattegabet* i Danmark.

Et højt skattetryk, som i Danmark, kræver et naturligt fokus på at alle borgere indbetaler den korrekte skat. Hvis skatteyderne samlet set ikke betaler den korrekte skat, opstår der et såkaldt *skattegab*. Skattegabets viser, forskellen mellem de potentielle indtægter og de faktiske indtægter (Skattegab og offentlige finanser, 2018). En af Skatteforvaltningens vigtigste opgaver er at sikre et lavt skattegab. Dette skyldes, at der er en række samfundsøkonomiske gevinster forbundet med et lavt skattegab. Det giver eksempelvis en øget

retfærdighedsfølelse i befolkningen, at alle betaler det de skal, som kan føre til en styrket tillid til Skatteforvaltningen. En reducere af skattegab gør også, at staten kommer nærmest muligt dens potentielle maximale indkomster.

Det er imidlertid ikke muligt at fjerne skattegab helt. Det skyldes, at selv hvis alle personer og virksomheder levede fuldkommen regelbaseret, vil der stadig være fejl og mangler i systemet, da systemet kan være meget kompliceret. Derudover vil det heller ikke være gavnligt at stile efter et skattegab på nul, da de samfundsmæssige gevinster ved dette ikke vil kunne overskygge de samfundsmæssige omkostninger ved at implementere og håndhæve et sådant nul-skattegabs system (Skattegab og offentlige finanser, 2018).

Skattegab kan reduceres på flere måder. Der er især tre fremtrædende metoder, som også er inkluderet i nærværende reform *Mere kontrol. Mindre tillid.* (2020-2024). Det kan for det første være ved en ændring, som gør, at det bliver nemmere at efterleve reglerne [indforstået; at betale den korrekte skat] (Skattegab og offentlige finanser, 2018). Denne ændring kan komme til udtryk ved, at der eksempelvis kommer et nyt og mere brugervenligt indberetningssystem til både skat og moms. Derudover kan ændringen også komme til syne ved, at skatteforvaltningen kan yde support til nye virksomheder, som endnu ikke er familiære med systemer. Dette ses i reformen f.eks. ved at, "*Skatteforvaltningen skal give en hånd til nyoprettede virksomheder der mangler rutine og derfor begår ubevidste fejl.*" (Skatteministeriet, 2021, d).

Der kan for det andet tilføjes flere ressourcer til Skatteforvaltningen (Skattegab og offentlige finanser, 2018). Dette ses f.eks. i reformen ved at "*frem mod 2024 skal der ansættes 1.000 ekstra medarbejdere, hvilket svarer til en forøgelse på 25% af det nuværende antal medarbejdere, og oprettes otte nye skattecentre.*" (Skatteministeriet, 2021, d).

Og for det tredje Skatteforvaltningens effektivitet øges (Skattegab og offentlige finanser, 2018). Hvilket eksempelvis ses i reformen ved, at "*Skatteforvaltningen skal rustes til at håndtere den store mængde globale data, så svindlere ikke udnytter gråzoner til at snyde fællesskassen.*" (Skatteministeriet, 2021, d).

På finansloven indgår et skattegabsmål på 2% af skattepotentialet. Det vil sige, at regeringen regner ud fra et naturligt princip om, at der vil være et skattegab på 2%. Det vil med andre ord sige, at når finansloven for et givent år estimerer, at de potentielle indtægter

er x , så er der et bestemt beløb y , som der udregnes til at være skattegabet. Det er altså differencen mellem de potentielle indtægter og de indtægter staten realistisk set forventer kommer ind. Skattegabet er dermed sat til, at 2% af de potentielle indtægter 'går tabt'.

Der fremgår dog ikke nogen tal om skattegabet i Skatteforvaltningens årsrapport 2020 eller 2019. Det viser sig imidlertid ifølge de nyeste tilgængelige tal af skattegabet, at dette i Danmark i perioden 2015-2018 er lidt større end de estimerede 2%. Skattegabet var i 2018 på 2,3%. Dog er der ikke tale om en voldsom overskridelse. En af de primære årsager til overskridelsen er, at det digitale inddrivelsessystem (EFI) blev nedlagt i 2015 og alt inddrivelse af gæld derefter foregik manuelt i Skatteforvaltningen. Dette har medført, at restancerne fra borgere ikke er overholdt og det er som følge af dette, at der er udsving i skattegabet (Skattegab og offentlige finanser, 2018).

6.4.4. Delkonklusion: Det administrative system

Opsummerende for det administrative system kan det under *indholdet* af reformen ses, at reformen *Mere kontrol. Mindre tillid.* (2020-2024) i nogen grad besidder både pragmatiske og rationalistiske argumenter. De pragmatiske karaktertræk kommer til syne i det første reformudspil, som forklarer reformen i fugleperspektiv. Hvorefter der sker en udvikling frem mod anden etape af reformen, som leder argumenterne yderligere over i det rationalistiske paradigme. Denne tilgang til offentliggørelse af reformen stemmer i øvrigt overens med både Mortensen og Christensens og Pollitt og Bouckaerts antagelser om, at reformudspil ofte bliver underspillet lidt i starten, hvorefter de udvikler sig desto længere man kommer i implementeringsfasen af reformen.

For *implementeringen* af reformen er der naturligvis det givne, at 1.000 medarbejdere og otte nye skattecentre er i fokus. Det bliver understøttet af bl.a. Skatteforvaltningens oprettelse af kompetenceakademier, som skal uddanne og opkvalificere arbejdskraften i Skatteforvaltningen til at varetage de opgaver, som hører til implementeringen af reformen. Derudover ses det, at reformen i høj grad er drevet af et ønskværdigt resultat, som kan reducere skattegabet i Danmark. Dette kommer til syne ved, at reformens indhold i høj grad kan genkendes iblandt de faktorer, som kan reducere skattegabet. Disse er øget effektivitet, lettere skattesystemer og flere ressourcer til Skatteforvaltningen. *Resultatet* af reformen er svært at bedømme, da det er en igangværende proces. Derfor er der givet et eksempel på, hvordan en reducere af skattegabet vil kunne bidrage til en lang række

af de kerneområder som reformen har som målsætning. Her ses det, at mange af de faktorer, som vil reducere skattegabets størrelse også er inkluderet i reformen, og det antages derfor i specialet, at et reduceret skattegab vil være et af de ønskelige resultater med reformen. Dog italesætter reformen ikke direkte skattegabets størrelse, men den italesætter direkte, at ”flere skal betale den korrekte skat”, og begrebet skattegab dækker over den sum der årligt ikke bliver betalt korrekt. De omtalte faktorer der er med til at reducere skattegabets størrelse, indebærer flere ressourcer til Skatteforvaltningen, øget effektivitet i Skatteforvaltningen og en ændring af skattereglerne, så det bliver nemmere at efterleve disse.

Kapitel 7. Diskussion

I nærværende case, var der en klar teoretisk påstand, som var baseret på Pollitt og Bouckaerts (2011) teori om 'Public Management Reform'. Påstanden var, at socioøkonomiske kræfter, det politiske system, tilfældigheder og det administrative system influerer elitens beslutningsproces om reformering.

Det kan synes paradoksalt at åbne med en bred problemformulering, for derefter at indsnævre den til udelukkende at undersøge denne ud fra den udvalgte teoretiske påstand. Andre litterære værker leverer teoretiske analyseredskaber, som også kunne have været anvendt til at analysere den organisatoriske forandring i Skatteforvaltningen. Her ses der eksempelvis Weick, Sutcliffe og Obstfeld (2005) og Kotter (1995) som alle beskæftiger sig og arbejder med organisationsforandringer fra forskellige approaches. I dette speciale var det dog teorien af Pollitt og Bouckaert, som var interessant at teste i et singlecasestudie for at undersøge, om der var hold i deres teori og om netop denne teori vil være et godt udgangspunkt for fremtidige diskussioner og undersøgelser af beslutningsprocesser bag specifikke reformer. Specialet synes, at teorien har levet op til forventningerne, og det ville være et klart, håndgribeligt og anvendeligt sted at starte, hvis nogen i fremtiden vil have brug for at undersøge den politiske beslutningsproces bag en reform i den offentlige sektor. Før specialet dykker for meget ned i selve det gjorte og anvendeligheden af dette, vil der nu uden videre diskuteres, hvad de andre teoretikere ville kunne levere til undersøgelsen.

Weick, Sutcliffe og Obstfeld (2005) arbejder ud fra et begreb kaldet sensemaking (meningsskabelse). Meningsskabelse omhandler i sin natur beslutningsprocessen bag menneskelige handlinger. Det vil sige, at det involverer rationalet bag valget i en given situation samt rationalet for hvorfor dette valg blev truffet... eller ikke truffet (Weick, Sutcliffe og Obstfeld, 2005). Teorien om meningsskabelse anvendes til flere formål, men der ses flere fællesnævner mellem Weick et. al. og Pollitt og Bouckaert. Bl.a. anvendes meningsskabelse til at analysere makroforandringer over tid, for derefter at finde meningen bag disse forandringer. Her anvender Pollitt og Bouckaert en analyse af de makroøkonomiske og sociodemografiske indikatorer, for at analysere hvordan disse forandringer over tid har påvirket elitens beslutningsproces. Meningsskabelse anvendes også til at beskrive de kræfter, der former institutioner og de omkringliggende miljøer, hvor Pollitt og Bouckaert

også analyserer både eksterne forandringsfaktorer i form af socioøkonomiske kræfter og tilfældigheder, samt interne forandringsfaktorer i form af det politiske- og administrative system.

Der er dog også forskelle iblandt de to teorier, og forskelle der også kunne have været anvendelige i nærværende studie. Eksempelvis stiller meningsskabelse sig i et videnskabsteoretisk paradigme om menneskets erkendelsesproces, som går ud på at handling altid er en smule foran erkendelse, hvilket betyder at mennesket arbejder sig vej mod forsinket forståelse (Weick, Sutcliffe og Obstfeld, 2005). Denne erkendelsesproces ville kunne være behjælpelig til at forklare, hvorfor der endnu engang sker en stor forandring i det danske skattevæsen. Med dette menes der, at de forudgående reformer, *reorganiseringen- og genopretningsperioderne* (2004-2018), har vist sig som tidligere fiaskoer, men at arbejdet måske ikke har været spildt, da disse fejlslagne reformeringer har været med til at fremme erkendelsen og dermed også en forsinket forståelse om hvad der har været nødvendigt at gøre i Skatteforvaltningen i denne omgang med reformen *Mere kontrol. Mindre svindel* (2020-2024).

John P. Kotter (1995) argumenterer for, at forandringer fejler fordi der ikke er en tilstedeværelse af følelsen af, at organisationen står på en brændende platform. Kotters teori omhandler, at forandringer er drevet af en 'sense of urgency' (nødvendighed for forandring), og hvis denne nødvendighed ikke er til stede, vil forandringens chancer for at blive succesfuld være minimale (Kotter, 1995). Kotter har udarbejdet en 8-trins model, som kan hjælpe managers til at planlægge hvordan gennemførelsen af forandringen skal drives frem af denne nødvendighed. Modellen kritiseres af andre teoretikere, som bl.a. Henry Mintzberg (2017), for at være for overfladisk. Eksempelvis spørges der, om alle otte trin altid gælder i alle forandringstiltag og om modellen altid vil skulle udføres fra trin et til otte. Dog kunne dele af Kotters teori også have været interessant at involvere i nærværende. Det ses eksempelvis i reformudspillet fra 1. etape *styrket skattekontrol* (2020), at skatteminister Morten Bødskov henvender sig til offentligheden om, at der er en klar nødvendighed for forandring i skattevæsenet, for at den danske skattemoral ikke skal svækkes yderligere.

Det har dog været nødvendigt i nærværende speciale med en afgrænsning, som holder sig til teorien af Pollitt og Bouckaert (2011), da der er utroligt mange variabler til hvordan elitens beslutningsproces kan blive influeret.

Der er i nærværende case tale om tre fremtrædende faktorer, som har influeret elitens beslutningsproces. Den første er at elitens beslutningsproces er influeret af, at skatteforvaltningen gentagende gange i knapt 20 år har været ramte af skandalesager. Dette har betydet, at tilliden til skatteforvaltningen er faldet pga. sager hvor skatteforvaltningen ikke har ageret tilstrækkeligt for at handle i borgernes bedste interesse, når det kommer til forvaltningen af skattepengene. Derfor influerer dette pres det politiske system i og med, at det ses som nødvendigt for den siddende regering at få ryddet op i skatteforvaltningen og forhindre fremtidige skandalesager for at få genoprettet tilliden fra borgerne. Nødvendigheden og presset for, at den siddende regering må og skal rydde op i skattevæsenet, kan betragtes som en form for fællesprojekt for hele regeringen og Folketinget. Det vil sige, at det i og for sig vurderes, at det kunne have været hvilken som helst regering der sad på magten. Beslutningen om at reformere skattevæsenet ville før eller siden være blevet truffet. Dette skyldes i høj grad de skandalesager der har plaget skattevæsenet de sidst 20 år, som har været stor drivkraft til den svindende tillid fra danskerne til skattevæsenet. Det skyldes også, at Rigsrevisionen stiller skarp kritik imod skatteforvaltningen, hvor de for fjerde år i træk har taget forbehold om hvorvidt statsregnskabets § 38. '*Skatter og Afgifter*' er rigtigt. Forbeholdet skyldes bl.a. at Skatteministeriet ikke har en retvisende opgørelse af værdien af borgernes og virksomheders gæld til det offentlige. Det vil med andre ord sige, at det var blot et spørgsmål om tid, for der måtte handles på dette. Dermed kan man også argumentere for, at rigsrevisionens årlige revision af statsregnskabet har været en tungtvejende faktor i forbindelse med elitens beslutningsproces om reformeringen.

Det ses også, at de socioøkonomiske kræfter influerer elitens beslutning-proces om reform, da der her i de seneste års udvikling har været en økonomisk fremgang, men at det stadig registreres, at ikke alle borgere og virksomheder betaler den korrekte skat. Derfor synes dette også at være en væsentlig motivation til, at den politiske- og administrative elites beslutningsproces om reformering omhandler øget kontrol i skatteforvaltningen. Derudover ses der blandt de socioøkonomiske kræfter, at de offentlige udgifter i Danmark stiger og at der er en vækst i befolkningsgruppen af 65+ årige. Dette gør, at der i fremtiden

er brug for flere ressourcer for at opretholde det høje niveau som den danske velfærdsstat tilbyder sine borgere. Dette problem bliver delvist afhjulpet og hænger på samme tid delvist sammen med den stigende økonomi i Danmark.

Som et tredje synspunkt ses det, at reformen har vist sig at være gennemførlig, hvilket også har påvirket beslutningsprocessen. Den politiske- og administrative elite har fået udarbejdet et reformudspil, som er blevet accepteret af Folketinget og er blevet initieret på et tidspunkt, hvor timingen har været til det. Det vil sige i første omgang, da reformen blev initieret, upåvirket af covid-19 situationen. Reformen er initieret med en inkrementel udviklingsplan, som gør at det ønskværdige slutresultat af reformen først er fuldt implementeret i 2024, hvilket giver det administrative system tid til at implementere reformen. Dette sker på samme tid med, at det administrative system får tildelt større mængde ressourcer, som led i reformen, til rent faktisk at arbejde med reformen. Dette gør, at chancerne for reformens gennemførlighed bliver yderligere påvirket i en positiv retning, da den inkrementelle langsigtede udvikling er mere kontrollerbar end den revolutionære kortsigtede form.

Teorien af Pollitt og Bouckaert (2011) hævder, at den politiske og administrative elites beslutningsproces om reformeringen er influeret af et mix af socioøkonomiske kræfter, det politiske system, tilfældigheder og det administrative system. I nærværende speciale vurderes den påstand som korrekt. Dog er det også en meget generel påstand, da de forskellige klynger af influerende faktorer i sig selv er meget brede, og at det stort set altid vil være muligt at finde noget der kan årsagsforklare, at beslutningsprocessen er blevet influeret af [noget] udefrakommende. En ting som Pollitt og Bouckaert ikke tager højde for, men som Christensen og Mortensen (2018) argumenterer for er, at beslutningsprocesser bliver påvirket af eksterne konsulenter. Det er i specialet ikke en faktor der er taget højde for, da det ikke lå indlejret i den teoretiske model for public management reform. Det vurderes dog, at være højst sandsynligt, at konsulenter kan have spillet en rolle i at influere den politiske- og administrative elites beslutningsproces om reformeringen af skatteforvaltningen, på trods af at denne faktor ikke er inkluderet i specialet. Den rolle de eksterne konsulenter kan have spillet i beslutningsprocessen, kan have været, at disse konsulenthuse kan have leveret teoretiske rapporter for hvad der ville kunne vindes ved at reformere skattevæsenet. Det ses eksempelvis i den rapport, som Skatteforvaltningen selv har udarbejdet med, at hver 10. virksomhed snyder i skat. Konsulenthusene kan have

leveret lignende rapporter til skatteministeriet. Der fremgår dog ikke noget øjensynligt om dette i de offentligt tilgængelige kilder, at noget af det er baseret på konsulentrapporter. Det ses derimod i en undersøgelse lavet af Dansk Industri, at konsulentforbruget i staten samlet er faldet med 403 mio. kr. i 2020 sammenlignet med 2019 (Dansk industri, 2021). Der er endnu ikke lavet en udarbejdelse af statens konsulentforbrug for 2021. Fremskrivningsprognosen viser dog, at det for 2021 bør være reduceret endnu mindre. Dette kommer sig af, at regeringen (Mette Frederiksen I) har indgået en økonomiaftale med stat, kommuner, regioner og Dansk Industri om, at der mellem 2020-2025 skal være en inkrementel konsulentbesparelse i den offentlige sektor. Ved aftalens højdepunkt i 2025 vil der være en besparelse i den offentlige sektor på i alt 2,5 mia. kr. årligt sammenlignet med 2019. Dertil har de berørte af aftalen (på nær DI) desuden fået råderum i budgettet til at ansætte medarbejdere for halvdelen af konsulentbesparelserne. Dette synes at vise en tendens om, at den offentlige sektor in-sourcer og selv prøver at opkvalificere arbejdskraften til at håndtere komplekse problemstillinger, som eksemplet med opkvalificeringsakademierne, som indgår i reformen af skatteforvaltningen (2020-2024).

Metoden for specialets undersøgelse vurderes at kunne stå til mål for replikation på en hvilken som helst case, som ønsker at undersøge en enkelt afgrænset reform med det formål at forklare hvordan elitens beslutningsproces om reformering er blevet influeret. Dog synes problemformuleringen i nærværende at søge et svar på 'hvordan' spørgsmålet, som i sin natur også søger at verificere en årsagsforklaring. Af den grund vurderes metoden som er anvendt i specialet også kun anvendt til disse 'hvordan' single-cases, hvor målet er at forklare en tendens eller et fænomen for hvorfor og hvordan noget har forandret sig. Med dette menes der, at specialet vurderer at metoden kan anvendes på disse singlecases, men at der naturligvis også er en årsag til, at metoden af Pollitt og Bouckaert er udarbejdet som den er og at denne anvendes til komparative analyser af lande.

Casen viser sig fra flere sider, idet casen virker som en typisk case i skattevæsenet grundet, at der i skattevæsenet har været mange lignende reformeringer de sidste 20 års tid. Dog ses denne reform også at have nye karaktertræk, hvor den afviger fra de tidligere reformer ved at have en investeringsmæssig karakter. Det betyder, at de tidligere reformer i skattevæsenet har været baseret på besparelser eller udvikling af ny it. Hvor denne reform *Mere kontrol. Mindre svindel.* (2020-2024) baserer sig på investering i form af at styrke skattevæsenet med flere ansatte, flere skattecentre og derudover den gamle

klassiker med bedre it-systemer. Derudover er casens centrale faktor (beslutningsprocessen) en anelse atypisk for andre mere generelle reformer i den offentlige sektor. Dette kommer til syne ved, at beslutningsprocessen bag denne reform i høj grad er drevet af det miljø skattevæsenet befinder sig, hvilket med andre ord vil sige, at den skandaløse periode, som skattevæsenet har gennemgået, ikke er til syne andre steder i den offentlige sektor. Der er andre områder i den offentlige sektor der kan perspektiveres en smule til, som eksempelvis sundhedssektoren. Men det er først i de sidste 2-3 år, hvor der for alvor er kommet tryk på her. Dette skyldes desuden covid-19's indflydelse på hele sundhedssituationen. Skattevæsenet har til gengæld været et område i den offentlige sektor der har haft problemer de seneste 20 år og det gør nærværende case atypisk for den offentlige sektor.

Som modstykke til den i specialet anvendte metode, ville et fremtidigt studie af selvsamme studie skulle udforme sig i et komparativt studie, ligesom Pollitt og Bouckaert gør det. Her ville fokuset være at afdække 'hvordan den politiske- og administrative elites beslutningsproces om forandringen i skatteforvaltningen adskiller sig fra beslutningsprocessen i [en anden reform i skatteforvaltningen]'. Dette ville kunne bidrage med at undersøge forskellen mellem skandalesager, økonomisk situation, indhold af reform mm. i denne reform og en anden reform på et tidspunkt, som gerne måtte befinde sig længere tilbage tidsmæssigt. Dette ville kunne give svar på, om beslutningsprocessen har været anderledes i en anden situation og den situation vi befinder os i nu. Det ville også forbedre den analytiske generaliserbarhed endnu mere, hvis påstanden i teorien kunne bekræftes eller afkræftes på ikke bare én, men to cases.

Der er ikke et entydigt svar på, hvilken influerende faktor der har vægtet højest i nærværende case, men specialets bud på de højest vejende faktorer findes hos det politiske system og tilfældigheder. Managementtrenden om decentralisering spiller en rolle i den danske Skatteforvaltning. Dette kommer til syne ved, at der her er en klar antagelse om, at strategien for at øge kontrollen og tilliden er, at rykke skattecetrene tættere på borgerne rent geografisk. Og så er der en anden fremtrædende faktor indenfor det politiske system, som er pres fra borgere. Skatteministeriets egne undersøgelser og Kantar Gallup målingen viser her, at der er et klart behov for forandring i Skatteforvaltningen. Tilliden til Skatteforvaltningen er i Danmark blevet så lav, at der skal og må handles på dette uanset hvilken regering der sidder på magten. Derudover er der en sammenhæng mellem

det stadie som Skatteforvaltningen befinder sig i pga. tilfældighedsfaktoren, herunder skandalesager, bl.a. rigsrevisionens kritik, aktieudbyttesager, ejendomsvurderinger, manglende kontrol og svindende tillid og så det pres, som alle disse faktorer ligger på det politiske system, som kræver, at der bliver handlet.

Dermed ikke sagt, at de socioøkonomiske faktorer og det administrative system ikke spiller en rolle. De socioøkonomiske kræfter indebærer, at Skatteforvaltningen er så central en del af Danmark og alle borgere der bor heri. Med dette menes der, at denne forvaltning modtager ca. 50% af alle danskeres indkomst for at der til gengæld bliver leveret en række universelle velfærdsydelser i Danmark. Hvis disse ydelser fortsat skal kunne bevares, kræver det også, at de danske skattekroner bliver forvaltet korrekt, både for at finansiere velfærdsydelserne, men også for at bevare danskernes respekt til forvaltningen.

Og det administrative system betyder også noget for beslutningsprocessen bag reformen. Heriblandt hvad målet med reformen er, ønskværdig eller gennemførlig? Og om hvordan strategien for reformudspillene skal være. Implementeringen af reformen og de rationelle argumenter bag den ressourcemæssige prioritering i forbindelse med de ønskede resultater af reformen.

Kapitel 8. Konklusion

Specialet ønsker at besvare problemformuleringen:

”Hvordan influeredes *den politiske- og administrative elites beslutningsproces* bag den organisatoriske forandring som fulgte af reformen af Skatteforvaltningen *Mere kontrol. Mindre svindel. (2020-2024)?*”

Reformens hovedfokus er som sagt todelt og omhandler kontrol og tillid. For det første, at Skatteforvaltningen skal have mere kontrol med skatteindtægterne fra borgere såvel som virksomheder og for det andet, at Skatteforvaltningen skal genvinde tilliden fra borgerne. Derfor er det nødvendigt, når der konkluderes på problemformuleringen om beslutningsprocessen bag reformen, at disse to fremtrædende variabler fra reformen holdes i tankerne. Specialet fandt i nærværende casestudie flere faktorer, som har influeret elitens beslutningsproces bag reformen *Mere kontrol. Mindre svindel. (2020-2024)*.

Iblandt de socioøkonomiske kræfter findes det, at den stigende økonomi giver råderum til at reformere, men det ses samtidig også, at det offentlige forbrug stiger. Disse variabler hænger sammen, da større økonomisk råderum giver mulighed for større investeringer. Dog kan det øgede offentlige forbrug også skyldes andre faktorer, herunder den stigende middellevetid, som fortsat stiger og kommer med en økonomisk pris på bl.a. sundhed og social beskyttelse. Derudover har covid-19 efterladt staten med en større statsgæld. Øget offentligt forbrug og større statsgæld kræver større skatteindtægter, hvis forbruget skal finansieres og gælden skal afvikles. Finansieringen og gælden kan naturligvis afhjælpes af den økonomiske fremgang Danmark er i, men den økonomiske fremgang kan vise sig utilstrækkelig, hvis borgere og virksomheder ikke indberetter den korrekte skat. Reformen er baseret på et ønske om at opnå større kontrol med skatteindtægterne og elitens beslutningsproces bag denne reform vurderes at være influeret af de førnævnte socioøkonomiske kræfter.

Faktoren omhandlende tilfældigheder, herunder skandalesagerne, ses at have påvirket skatteforvaltningen i en retning hvor tilliden fra borgerne til den danske skatteforvaltning er dalende. Dette har resulteret i et øget pres fra borgerne til det politiske system om handling, for at få genoprettet skatteforvaltningens handlekraft til at standse skattesnydere, så skatteforvaltningen igen er borgernes tillid værdig. Presset fra borgerne opleves

som indirekte og fremgår i meningsmålinger, som viser at borgernes tillid til den danske skatteforvaltning er ringe.

Det politiske system er som følge af presset fra borgerne derfor interesseret i, at skatteforvaltningen skal styrkes. Der er ikke tale om en ny managementidé eller speciel partipolitisk kerneinteresse om at skatteforvaltningen skal styrkes. Det er snarere en managementtrend om at decentralisere skatteforvaltningen, for at rykke skat nærmere på borgerne. Dertil ses en regeringsmæssig pligtfølelse om at få ryddet op i skatteforvaltningen, baseret på de tidligere skandalesager. Dertil ses der også i det politiske system, at en reformering og investering i skatteforvaltningen har været mulig at initiere, da Folketinget enstemmigt har vedtaget reformen.

Det ses i det administrative system, at reformudspillet i første omgang er udarbejdet i pragmatiske vendinger, som Christensen og Mortensen argumenterer for, kan spille en rolle om hvorvidt et offentliggjort reformudspil vedtages. Reformen implementeres i en inkrementel 4 etapes reformering, som starter ud i det Pollitt og Bouckaert kalder en *gennemførlig* reform, og gerne skal slutte i det de kalder en *ønskværdig* reform. Desuden ses det, at alle tre fremgangsmåder for at reducere skattegabet alle er direkte til stede i reformen og det vurderes, at et af de underliggende ønskede resultater bag beslutningsprocessen om reformeringen er et reduceret skattegab.

Den politiske- og administrative elites beslutningsproces om reformeringen af Skatteforvaltningen Mere kontrol. Mindre svindel. (2020-2024) konkluderes, at være influeret af socioøkonomiske kræfter, det politiske system, tilfældigheder og det administrative system i Danmark. Det konkluderes yderligere, at der kan være andre variabler der også har indflydelse på beslutningsprocessen om reformeringen. Dette kan f.eks. være eksterne konsulenter eller forudgående viden hos kerneaktørerne bag reformen.

Studiet viser hvordan Pollitt og Bouckaerts model for Public Management Reform kan anvendes på singlecasestudier, og ikke stringent skal følge komparative analyser af sektorer og lande. Den udvalgte metode om at undersøge beslutningsprocessen bag en reform i den offentlige sektor ud fra denne teori komplimenteret af dokumentanalyse kan anvendes i fremtiden, til at analysere beslutningsprocesser bag andre reformer i den offentlige sektor.

Bibliografi

Armenakis, A.A. & Bedeian, A.G. (1999). Organizational change: a review of theory and research in the 1990s. *Journal of management*.

Babbie, E. (2007). *The practice of social research*. 11th edition, Thompson Wadsworth, Belmont.

Bogason, P. (2021). Den store danske. *Decentralisering*. Lokaliseret d. 08/11-2021 på: <https://denstoredanske.lex.dk/decentralisering>

Brown, K. & Osborne, S. (2005). *Managing change and innovation in public service organisations*. 1st edition. London.

Cepos.dk. Danmark har de 5. højeste offentlige udgifter blandt OECD-landene. Lokaliseret på: <https://cepos.dk/abcepos-artikler/0002-danmark-har-de-5-hoejeste-offentlige-udgifter-blandt-oecd-landene/>

Christensen, J. G. & Mortensen, P. B. (2018). *Overmod og afmagt, historien om det nye skat*. 1. udgave, 3. forlag. Djøf Forlag.

CNN.com. (2021). Germany is giving nearly two million workers a 25% pay rise. Lokaliseret d. 25-11-2021 på: <https://edition.cnn.com/2021/11/25/economy/germany-mini-mum-wage/index.html>

Danmarks statistikbank. Lokaliseret på følgende:

Danmarks statistik. (2021, 10 oktober). a. Forsyningsbalance, Bruttonationalprodukt (BNP), beskæftigelse mv. Lokaliseret på: <https://www.statbank.dk/statbank5a/SelectVarVal/Define.asp?Maintable=NKN1&PLanguage=0>

Danmarks statistikbank. (2021, 26 oktober). b. Sæsonkorrigeret arbejdsmarkedstilknytning. Lokaliseret på: <https://www.statistikbanken.dk/20312>

Danmarks statistikbank. (2021, 27 oktober). c. Statsfinanser og gæld. Lokaliseret på: <https://www.statistikbanken.dk/statbank5a/SelectVarVal/saveelections.asp>

Danmarks statistik. (2021, 10 oktober). d. Offentlig forvaltning og service, forbrugsudgift. Lokaliseret på: <https://www.statistikbanken.dk/NKOF1>

Danmarks statistik. (2021, 21 oktober). e. Offentlig forvaltning og service, funktionel fordeling af udgifter. Lokaliseret på: <https://www.statistikbanken.dk/statbank5a/select-varval/saveselections.asp>

Danmarks statistik. (2021, 11 oktober). f. Gennemsnitlig ækvivaleret disponibel indkomst, Danmark. Lokaliseret på: <https://www.statistikbanken.dk/IFOR31>

Danmarks statistik. (2021, 12 oktober). f. Ulighedsmål målt på ækvivaleret disponibel indkomst. Lokaliseret på: <https://www.statistikbanken.dk/statbank5a/SelectVarVal/Define.asp?MainTable=IFOR41&PLanguage=0&PXId=0&wsid=cftree>

Danmarks statistik. (2021, 31 oktober). Flere offentligt forsørgede i 2020. Lokaliseret på: <https://www.dst.dk/da/Statistik/nyt/NytHtml?cid=31959>

Danmarks statistik. (2021, 13 oktober). h. Befolkningsfremskrivning 2021 for hele landet efter tid. Lokaliseret på: <https://www.statistikbanken.dk/statbank5a/SelectVarVal/Define.asp?MainTable=FRDK121&PLanguage=0&PXId=0&wsid=cftree>

Dr.dk. Dansk erhverv. 536.000.000.000 kroner: Danmarks statsgæld vokser med raketfart. Lokaliseret på: <https://www.dr.dk/nyheder/penge/536000000000-kroner-danmarks-statsgaeld-vokser-med-raketfart>

DREAM. (2020). Fremtidens sundhedsudgifter. *En analyse af sund aldring, "steeping" og teorien om alder som red herring*.

Ekspertgruppen om social arv (1999): Social arv- en oversigt over foreliggende forskningsbaseret viden, Socialforskningsinstituttet 1999.

Eisenfuhr, F. (2011). Decision-making. New York, NY: springer.

Finansloven for 2021. (2020). Lokaliseret d. 20/09-2020 på: <https://fm.dk/udgivelse/2021/februar/finansloven-for-2021/>

Finansloven for 2020. (2019). Lokaliseret d. 20/09-2021 på: <https://www.oes-cs.dk/besvillingslove/doctopic?book=BEVPUBL.FL20&topic=9&searchtype=3>

Finansministeriet. (2017). Fakta-ark. Status på udflytning af statslige arbejdspladser. Lokaliseret d. 17/10-2021 på: <https://www.regeringen.dk/media/4110/faktaark-status-paa-udflytning-af-statslige-arbejdspladser.pdf>

Finansministeriets finanslovsdatabase. (2021). Lokaliseret d. 27/09-21 på:

<https://www.oes-cs.dk/olapdatabase/finanslov/index.cgi>

Goodin, R.E. (1996). Enfranchising the earth, and its alternatives. Political studies.

Greve, C. & Pedersen, A. R. (2017). Reform og forandring: Nye vilkår for ledelse og organisering. Gyldendal Public.

Hood, C. (1991). A public management for all seasons. Public administration. Volume 69, Issue 1.

Holten, A. L. (2015). Leadership style and the process of organizational change. University of Copenhagen.

Hyltoft, V. (2021). Berlingske. Danskernes tillid til Skat er faldet de seneste ti år. Lotte Kenvigs er helt forsvundet. Lokaliseret d. 08/11-21 på: <https://www.berlingske.dk/oekonomi/>

Jacobsen, D.I. & Thorsvik, J. (2018). Hvordan organisationer fungerer. 3. Udgave.

James, W. (1907). (ca. 1895, in *The Letters of William James*, ed. by Henry James, Boston, 1920). Lokaliseret d. 13/11-2021 på: <https://plato.stanford.edu/entries/james/>

Jensen & Nielsen. (2018). Fra skattesvindel til kritik af regnskab: Forstå møgsagerne i Skat. Lokaliseret d. 07/10-2021 på: <https://www.dr.dk/nyheder/penge/fra-skattesvindel-til-kritik-af-regnskab-forstaa-moegsagerne-i-skat>

Kotter, J.P. (1995). Leading change: Why transformation efforts fail. Harvard college.

Kotter, J.P., Schlesinger, L.A. (1979). Choosing strategies for change. Harvard business review. Republished April 26, 2013.

Kristiansen, M. B. (2019). Organisatorisk forandring: Et blik på litteraturen om forandrings indhold, kontekst og proces. Økonomi og politik, 92(2), s. 14-32.

Kuipers, B. Higgs, M. Kickert, W. & Tummers, L. (2014). The management of change in public organizations: a literature review.

Kvale, S. (1997). Interview. En introduktion til det kvalitative forskningsinterview. København: Hans Reitzels Forlag.

Lunenburg, F.C. (2010). The decision-making process. NATIONAL FORUM OF EDUCATIONAL ADMINISTRATION AND SUPERVISION JOURNAL VOLUME 27, NUMBER 4, 2010. Sam Houston State University.

Lynggaard, K. (2015). Dokumentanalyse. I: Brinkmann, S. & Tanggaard, L. *Kvalitative metoder*. 2. udgave. S. 153-167. Hans Reitzels forlag, 2015.

Markie, P. (2004, 2021). Rationalism vs. Empiricism. First published Thu Aug 19, 2004; substantive revision Thu Sep 2, 2021

Mintzberg, H. (2017). Transformation from the top? How about engagement on the ground?

Nationalbanken.dk (2021). Statens gæld. Lokaliseret på: https://www.nationalbanken.dk/da/statsgaeld/statens_gaeld/Sider/default.aspx

Pedersen, C.B. (2020). Pragmatisme. Den store danske. Lokaliseret d. 02/11-2021 på: https://denstoredanske.lex.dk/pragmatisme?gclid=Cj0KCQjww4OMBhCUA-RIsAILndv5g1tE_4Mew0sDfxtE3k1m2DQDGd0j0Dp8NIfEq1JYWtUTRnD-ZIGF4aAkcKEALw_wcB

Pettigrew, A.M. Woodman, R.W. & Cameron, K.S. (2017). Studying organizational change and development: Challenges for future research.

Piderit, S. K. (2000). Rethink resistance and recognizing ambivalence: a multidimensional view of attitudes toward and organizational change.

Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2000, 2004, 2011). Public management reform. A comparative analysis, new public management, governance, and the neo-weberian state.

Regeringen. (oktober 2015). BEDRE BALANCE. *STATSLIGE ARBEJDSPLADSER TÆTTERE PÅ BORGERE OG VIRKSOMHEDER*.

Revision af statsregnskabet for 2020. (2021). *Rigsrevisionens beretning afgivet til Folketinget med Statsrevisorernes bemærkninger*. København 2021.

Ritzau. 2018. Professorer skriver bog om skandalen Skat: Det var løbsagtigt, lemfældigt og mangelfuldt. Lokaliseret d. 07/10-2021 på: <https://www.denoffentlige.dk/professorer-skriver-bog-om-skandalen-skat-det-var-loesagtigt-lemfaeldigt-og-mangelfuldt>

Rözer, J., Lancee, B. & Volker, B. (2021). Keeping up or giving up? Income inequality and materialism in Europe and the United States. Social Indicators Research. Advance online publication.

Skattegab og offentlige finanser. (2018). Sammenhængen mellem ressourcer til skatteforvaltningen, skattegab og de offentlige finanser. Skatteministeriet.

Skatteministeriet.dk. Lokaliseret på følgende links:

Skatteministeriet.dk. Skattetrykket i Danmark. Lokaliseret d. 01-10-2021 på:

<https://web.archive.org/web/20181117022257/https://www.skm.dk/skattetal/statistik/generel-skattestatistik/skattetrykket-i-danmark#tabel2>

Skatteministeriet.dk. Markant løft af skattekontrollen. Lokaliseret d. 07-10-2021 på:

<https://www.skm.dk/media/7305/markant-loeft-af-skattekontrollen.pdf>

Skatteministeriet, c. (2020, april). Mere kontrol. Mindre svindel. *Første etape af regeringens reform af skattekontrollen i Danmark*. Lokaliseret d. 15-09-2021 på:

<https://www.skm.dk/aktuelt/publikationer/politiske-udspil-og-aftaler/mere-kontrol-mindre-svindel/>

Skatteministeriet, d. (2021, marts). Tæt på og klar til fremtiden. *Anden etape af regeringens reform af skattekontrollen i Danmark*. Lokaliseret d. 15-09-2021 på:

<https://www.skm.dk/aktuelt/publikationer/politiske-udspil-og-aftaler/taet-paa-og-klar-til-fremtiden/>

Skatteministeriet, e. (2021). Vi etablerer otte ny skattecentre. Lokaliseret d. 15-09-2021

på: <https://www.sktst.dk/job-og-karriere/job-i-kontrolomraadet/etablering-af-otte-nye-skattecentre/>

Skatteministeriet, f. (2017). En skatteforvaltning i hele Danmark - Skatteforvaltningen

2021. Lokaliseret d. 28/09-2021 på: <https://www.skm.dk/aktuelt/publikationer/politiske-udspil-og-aftaler/en-skatteforvaltning-i-hele-danmark-skatteforvaltningen-2021/>

Sommer, A.L., Koch, C.H., Widmann, P. (2020). Rationalisme. Den store danske. Lo-

kaliseret d. 02/11-2021 på: <https://denstoredanske.lex.dk/rationalisme>

Weick, K. E. & Quinn, R. E. (1999). Organizational change and development.

Weick, K.E., Sutcliffe, K.M., Obstfeld, D. (2005). Organizing and the process of sense-making. *Organisation science*, Vol. 16, No. 4. July-August 2005, pp. 409-421.

Yin, R.K. (1999). The abridged version of case study research – design and method. I *Handbook of Applied Social Research Methods*. Bickman, L. SAGE publications, Inc.

Yin, R.K. (2003). Designing case studies. I: *Qualitative research Methods*. 2003.

Ældresagen.dk (2019). Antal ældre i Danmark 2019. Lokaliseret på: <https://www.aeldresagen.dk/presse/viden-om-aeldre/aeldre-i-tal/2019-antal-aeldre>