

Gunnar Karlsson

# Saman mótum við nýja stofnun „...eina heild“

## *Sameining skattkerfisins 2010*

*Undanfari breytinganna og þróunin  
næstu árin á eftir*





Gunnar Karlsson lauk kandidateisprófi í viðskiptafræði frá Háskóla Íslands í maí 1981. Hann var skattstjóri Norðurlandsumdæmis eystra frá 1. febrúar 1996 til 1. janúar 2010, þegar skattstofur landsins sameinuðust embætti ríkisskattstjóra, RSK. Hann tók þá við starfi sviðsstjóra einstaklingssviðs, síðar samskiptasviðs hjá RSK, með aðsetur á Akureyri og gegndi því starfi til starfsloka vegna aldurs frá og með 1. apríl 2022. Gunnar lauk námi í hótélstjórn og rekstri árið 1975 frá Norsk Hotelhøgskole í Stavanger, starfaði lengi hjá Kaupfélagi Eyfirðinga, þar af í 14 ár sem hótélstjóri á Hótel KEA. Hann gegndi í 2 ár starfi framkvæmdastjóra hjá Kaffibrennslu Akureyrar hf. Gunnar starfaði sem lektor í hlutastarfi við Háskólann á Akureyri frá haustinu 1987, þegar háskólinn tók til starfa og gegndi því starfi, meðfram aðalstarfi sínu, til ársins 2007. Einnig starfaði hann sem stundakennari við Verkmenntaskólann á Akureyri í viðskipta- og hagfræðigreinum á árunum 1981 til 1987.

Gunnar Karlsson

# Saman mótum við nýja stofnun „...eina heild“

*Sameining skattkerfisins 2010*

*Undanfari breytinganna og þróunin  
næstu árin á eftir*

## Efnisyfirlit

Árin 1962 til 2010 .....	1
Sameiningin 2010 - tíu stofnanir verða að einni .....	7
Árangurinn af sameiningunni árin 2010-2013 .....	18
Áfram veginn 2016-2019 .....	21
Forsendur hagræðingar, aukinnar skilvirkni og bættrar þjónustu eftir sameininguna 2010 .....	27
Skatturinn verður til 1. janúar 2020 .....	34

## Árin 1962 til 2010

### Árið 1962 var komið á þeirri skipan skattkerfisins sem hélst til 1. janúar 2010

Engar megin breytingar voru gerðar á skipulagi skattkerfisins frá því að embætti ríkisskattstjóra og níu skattstjóra var komið á með lögum nr. 70/1962 þangað til á árinu 2010. Síðar var yfirkattanevnd komið á 1. júlí 1992 og tók þá við störfum ríkisskattanevndar og embætti skattrannsóknarstjóra var komið á 1. janúar 1993. Í frumvarpinu frá 1962 sem varð að lögum nr. 70/1962 segir m.a. „að samkvæmt núgildandi lögum er tekju- og eignarskattur ákveðinn af skattanefndum í hreppum og skattanefndum eða skattstjóra í kaupstöðum. Eru undirskattanevndir nú 219 að tölu og í hverri 3 menn, eða samtals 657 menn, en skattstjórar eru nú 10 í kaupstöðum“. Tilgangurinn var að samræma skattkerfið þannig að allir gjaldendur fengju sambærilega meðferð.

Að sjálfsgöðu átti sér stað mikil þróun í ýmsu er snéri að innra skipulagi stofnanna, rekstri, stjórnun og starfsháttum, ekki síst eftir að tölvutæknin hóf innreið sína á níunda áratugi síðustu aldar. Þá breyttist rekstrarumhverfi ríkisstofnana verulega á árunum 1992-2002 og auknar kröfur gerðar um að ríkisreksturinn væri bæði skilvirkur og hagkvæmur og að á sama tíma væri leitast við að veita góða þjónustu og ná árangri.

### Á leið til nýrrar aldar – Nýskipan í ríkisrekstri við aldhvörf – Í fremstu röð á nýrri öld

Þegar kom fram á níunda og sérstaklega tíunda áratuginn var mikil umræða um umbóta- og þróunarstarf í stofnunum ríkisins. Mikil áhersla var á að dreifa valdi, auka ábyrgð og flytja ákvarðanir sem næst vettvangi og ná með því hagkvæmari rekstri og betri þjónustu við borgarana. Áherslan var á nýskipan í ríkisrekstri, sameiningu stofnana, gerð þjónustusamninga, aukna ábyrgð stjórnenda og að ríkisrekstur yrði gerður einfaldari, skilvirkari og þjónustan bætt.

Skal í því sambandi sérstaklega getið innleiðingar rammafjárlagagerðar og árangursstjórnunar um og eftir miðjan tíunda áratuginn, sem byggði á því að sett voru skýr markmið um til hvers var ætlast af hverri stofnun og starfsmönnum innan hennar svo og hvaða árangri skyldi náð. Þetta var hluti af stefnu ríkisstjórnarinnar um nýskipan í ríkisrekstri sem samþykkt var að tillögu fjármálaráðherra í desember 1995 og verður komið nánar að á eftir.

Fyrr, eða árið 1986, gaf fjárlaga- og hagsýslustofnunin út ritið „Um endurbætur í opinberum rekstri“. Þar er komið inn á marga þá þætti sem voru ofarlega í umræðu næstu ára um nýskipan í ríkisrekstri, þ.e. á tíunda áratug síðustu aldar og á árunum eftir 2000. Í ritinu er m.a. fjallað um markmið í opinberri starfsemi, stjórnun, stefnu í

Umbóta- og  
þróunarstarf í  
stofnunum  
ríkisins

## Réttur almennings til góðrar þjónustu

starfsmannamálum, þjónustu við almenning, áætlanagerð, fjárlagagerð og framleiðni og að koma þyrfti á virku en þó ekki of flóknu eftirliti með því hvernig stofnunum ríkisins gengi að ná settum markmiðum. Í kaflanum um þjónustu er m.a. lögð áhersla á að gera alla starfsmenn hins opinbera sér meðvitaða um rétt almennings til góðrar þjónustu. Fræða þyrfti þá um hlutverk hinna ýmsu stofnana svo að þeir gætu „leiðbeint almenningi um kerfið“. Þar er lögð áhersla á gott viðmót og að starfsmenn reyni eftir fremsta megni að greiða úr erfiðleikum þeirra sem leita eftir þjónustu hins opinbera. Eins að leggja þyrfti áherslu á skjóta og greiða afgreiðslu mála og að aðgengi að þjónustunni tæki mið af þörfum almennings.

Allt eru þetta kunnugleg stef – gömul sannindi og ný, sem eru ofarlega í umræðunni enn í dag, rúmum aldarfjórðungi eftir að Magnús Pétursson, þáverandi hagsýslustjóri, síðar ráðuneytisstjóri í fjármálaráðuneytinu, forstjóri Landspítalans og síðast sátta-semjari ríkisins, skrifaði formála að þessu ágæta riti árið 1986.

## Ýmsar tillögur um sameiningar og breytt skipulag skattfirvalda

Allt frá níunda áratug síðustu aldar og fram til ársins 2010 voru settar fram ýmsar tillögur um sameiningar og breytt skipulag skattfirvalda, ekki síst til að efla skatt- eftirlit, til að ná fram aukinni hagkvæmni, markvissari, faglegri og samræmdari vinnubrögðum og þar með auknu jafnræði.

Af tillögum í ýmsum úttektum um að fækka og sameina skattstofur, eða að landið yrði eitt skattumdæmi, má t.d. nefna niðurstöður skattsvikanefndar 1984–1986, fyrstu nefndarinnar sem kannaði umfang skattsvika hér á landi. Þar segir m.a.: „Starfshópurinn telur brýna þörf á breyttri stjórnun og gjörbreyttum vinnubrögðum skattfirvalda einkum við álagningu og eftirlit. Virðist umtalsverð skipulagsbreyting nauðsynleg til að framkvæma nútímalegri og markvissari vinnubrögð.“ Í skýrslu fjármálaráðuneytisins árið 1993 um umfang skattsvika og aðgerðir gegn þeim, eru t.d. settar fram hugmyndir um nauðsyn sameininga og endurskipulags á skattaumsýslu í landinu. Þar er lagt til að embætti RSK verði breytt í stofnun sem færi með faglega stjórnun og hefði verkstjórnarvald í skattamálum alls landsins. Skattstofum yrði breytt í umboðsskrifstofur eða að þær yrðu lagðar niður. Í úttekt PwC á skattkerfinu 2002, er ein af mörgum tillögum fækkun og sameining skattstofa. Í skýrslu fjármálaráðherra um störf nefndar sem kannaði umfang skattsvika, lögð fyrir Alþingi 18. apríl 1986, eru m.a settar fram hugmyndir um að endurskipuleggja þyrfti embætti RSK til að tryggja markvissari og nútímalegri vinnubrögð (kafla 8.3.1 í skýrslunni, - Skipulag og vinnubrögð). Aðaltillaga starfshópsins var að embætti ríkisskattstjóra yrði breytt í stofnun sem færi með heildarstjórnun skattamála, bæði faglega og verkstjórnarlega. Öll úrvinnsla og allt eftirlit með framtölum færi fram á einum stað þar sem sérhæft, menntað starfsfólk væri fyrir hendi í nægilegum mæli. Með því yrði takmarkaður fjöldi í starfsliði betur nýttur. Skattstofur í þáverandi mynd yrðu lagðar niður samkvæmt þessari tillögu, en þó mætti hugsa sér einhvers konar umboðsskrifstofur út um land. Þær gætu þjónað til upplýsinga- og gagnaöflunar á viðkomandi svæði. Einnig mætti hugsa sér að þær gætu haft með höndum eftirlit með bókhaldi og framkvæmd bókhaldslaga. Til vara var lagt til að verkstjórnarvald ríkisskattstjóra yrði eflt og að öll atvinnurekstrarframtöl yrðu unnin hjá embættinu svo og álagning og eftirlit með söluskatti. Skattstofunum yrði fækkað en þær héldu áfram fyrri störfum að undanskildum atvinnurekstrarframtölum, en undir beinni verkstjórn ríkisskattstjóra. Í skýrslunni er lögð áhersla á að gera þurfi verulegt átak í menntamálum starfsfólks

## Tillaga um fækkun og sameiningu skattstofa

## Lagt til að verkstjórnarvald ríkisskattstjóra verði eflt og skattstofum fækkað

á skattstofunum og að endurvekja þurfi skattaskólann og festa hann betur í sessi. Í skýrslum ríkisendurskoðunar, ríkisskattstjóra og fjármálaráðuneytisins á árunum 1998-2005 um skattsvik, er m.a. komið inn á skipulag skattkerfisins og settar fram hugmyndir um breytingar á skipulagi í því augnamiði að styrkja framkvæmdina. Í úttektum ríkisendurskoðunar á skattastjórnsýslu Norðurlandanna og samanburði við Ísland kemur fram að þróunin sé í þá átt að fella allt undir einn hatt, þ.e. að skattstofurnar og hin miðlæga stofnun væru gerðar að einni stofnun, en þó áfram haldið uppi dreifðri starfsemi. Í úttekt ríkisendurskoðunar „um áhættustjórnun og innra eftirlit í virðisaukaskatti“ frá í febrúar 2009, er m.a. fjallað um skipulag og breytingar á skattastjórnsýslu hérlendis og erlendis og miklar breytingar í umhverfi stofnananna. Þar er m.a. fjallað um auknar kröfur til réttaröryggis almennt og til samræmdrar skattframkvæmdar, sem og til aukinna gæða og skilvirkni í skattastjórnsýslunni. Helstu niðurstöður, í ljósi þeirra breytinga sem lýst er nánar í skýrslunni, eru að landið yrði gert að einu skattumdæmi, áhættugreiningar og innra eftirlit yrði eflt og að verkferlar yrðu þróaðir í samræmi við nýtt skipulag.

Lagt til að landið verði gert að einu skattumdæmi

## Breytingar og nýskipan í ríkisrekstri – áætlanir um umbótastarf 1996

Þann 29. febrúar 1996 gaf fjármálaráðuneytið út bækling um „Nýskipan í ríkisrekstri“, samheiti yfir þær umbætur sem stefnt var að í rekstri ríkisins, eins og áður var komið inn á. Í stefnunni, sem ríkisstjórnin hafði þá nýlega samþykkt, segir m.a.: „Ríkisstjórn Davíðs Oddssonar hyggst vinna að umbótastarfi í ríkisrekstrinum með tvö meginmarkmið að leiðarljósi.“ Fyrri markmiðið var að skipulag og starfsemi ríkisins væri með þeim hætti að ríkið gæti sinnt skyldum sínum við borgarana á eins hagkvæman, skjótvirknan og árangursríkan hátt og kostur væri. Síðara markmiðið var að opinber þjónusta væri svo skilvirk að hún gæfi íslenskum fyrirtækjum forskot í vaxandi alþjóðlegri samkeppni. Einkunnarorð þessa umbótastarfs voru: „Einföldun, ábyrgð og árangur.“ Stefnumni um nýskipan í ríkisrekstri er þarna skipt upp í átta meginþætti: Ábyrgð og afrakstur, endurskoðun á umfangi ríkisrekstrar, sjálfstæði og sveigjanleiki í starfsmannamálum, betri upplýsingar um fjármál ríkisins, skilvirkari yfirstjórn, skilvirkt eftirlitsstarf og hagnýting upplýsingatækni. Í bæklingnum segir m.a.:

„Sameining stofnana er ekki aðeins liður í að fækka rekstrarverkefnum ríkisins heldur getur einnig verið heppileg leið til að hagræða og lækka tilkostnað eins og reynslan hefur sýnt við sameiningu atvinnufyrirtækja. Stórbættar samgöngur og byggðaþróun stuðla að þessum breytingum auk þess sem framfarir í samskipta- og tölvutækni hafa opnað ýmsa nýja möguleika á þessu sviði. Nú er verið að stíga fyrstu skrefin í þessa átt og verið að ræða um sameiningu stofnana víða í ríkiskerfinu. Meðal annars er rætt um sameiningu framhaldsskóla, sýslumannsembætta, heilbrigðisstofnana og rannsóknastofnana. Augljóst er að nýsköpunar er þörf á þessum vettvangi á næstu misserum. Í verkefnavísu fyrir árið 1997 kemur fram að ríkið rekur um 370 stofnanir. Margt bendir til þess að ríkið gæti sinnt viðfangsefnum sínum betur og á hagkvæmari hátt þótt fjöldi stofnana væri aðeins brot af þeirri tölu. Ég legg áherslu á að fjöldi stofnana þarf ekki að vera hinn sami og fjöldi staða þar sem þjónusta er veitt því að sama stofnunin getur haft starfsstöðvar á mörgum stöðum. Samhliða því að stofnanir eru sameinaðar er eðlilegt að endurskoða fjölda og verksvið ráðuneyta. Annað meginatriði í nýskipan framtíðarinnar er að koma nýjum viðhorfum í starfsmannamálum ríkisins í framkvæmd og nýta breytingar í starfsmannamálum til að

Sameining stofnana heppileg leið til að hagræða og lækka kostnað



ná fram breyttri stjórnun ríkisstofnana. Kjarni nýju starfsmannalaganna er hinn sami og annarrar nýskipunar í ríkisrekstri - það er að flytja vald og ábyrgð á starfsmannamálum til forstöðumanna ríkisstofnana.“

## Talsvert hefur verið fjallað um þessi mál í Tíund, fréttablaði RSK

Þar má nefna eftirtalin viðtöl og greinar: Viðtal við Friðrik Sophusson, þáverandi fjármálaráðherra í Tíund í september 1996. Viðtal við Garðar Valdimarsson, þáverandi ríkisskattstjóri, um sameiningu stofnana skattyfirvalda og jafnræði í skattframkvæmd í Tíund í maí 1998. Grein í Tíund í apríl 1993 „Skipulag og starfshættir í skattkerfinu“, þar sem sagt er frá fundi sem fjármálaráðuneytið hélt með ríkisskattstjóra, öllum skattstjórum og skattrannsóknarstjóra. Í viðtali í nóvemberhefti Tíundar 1998 lýsir Magnús Pétursson, þáverandi ráðuneytisstjóri, m.a. skoðun sinni á því, að smæð skattstofanna á landsbyggðinni standi sérþekkingu skattamála í landinu fyrir þrífum. Þar telur hann nauðsynlegt að endurskipuleggja skattkerfið og umdæmaskipun þess.

Í minnisblaði tekju- og lagaskrifstofu fjármálaráðuneytisins, dagsettu 24. febrúar 1998, um gagnrýni á skattkerfið, úrbætur og breytingar, er talið tilefni til að skoða skipulag skattkerfisins vegna þeirra breytinga sem orðið hafi á skattlagningu frá því að núverandi fyrirkomulagi skattstofa var komið á fót, og þróun byggðar í landinu á sama tíma. Í ljósi þessarar þróunar kynni að vera rétt að breyta ákvæðum laga um fjölda og verkefni skattstofa. Breytingar þessar gætu einnig verið fólgnar í rýmkun heimilda fjármálaráðherra til að flytja verkefni á milli skattstofa, tímabundið eða til frambúðar, leggja niður smærri skattstofur eða breyta hlutverki þeirra, í því skyni að ná fram hagræðingu og skilvirkari skattframkvæmd. Sameining skattstofa í landinu kæmi einnig til greina.

Í Tíund í nóvember 2001 fjallar Baldur Guðlaugsson ráðuneytisstjóri í fjármálaráðuneytinu um sameiningar skattstofa og tilfærslu verkefna til að auka hagkvæmni og virkni skattkerfisins og bæta þjónustu við viðskiptavinum. Þar segir Baldur m.a.: „*Það er starfandi nefnd sem skipuð var í ársbyrjun 2000 til að fjalla um endurskipulagningu skattumdæma og í tengslum við það hugsanlegar breytingar á verkaskiptingu á milli stofnana skattkerfisins með tilliti til aukinnar sérhæfingar. Markmiðið er tvíþætt, annars vegar að auka virkni skattkerfisins og hins vegar að bæta þjónustu við viðskiptavinum þess. Til skoðunar er hvaða leiðir eru færar ef ekki á að draga úr þjónustu eða fækka einingum. Það hefur verið velt upp ýmsum hugmyndum og meðal þess sem kemur til greina er að landið allt verði eitt skattumdæmi en síðan verði unnið við einstaka verkþætti á mismunandi stöðum. Í öðru lagi væri hægt að hugsa sér að það yrði fækkað skattstofum þannig að það yrði ein almenn skattstofa í hverju kjördæmi en síðan yrðu jafnframt einingar annars staðar sem ynnu að sérhæfðum þáttum, þess vegna fyrir landið allt.*“

Síðast en ekki síst vöktu greinar og erindi Indriða H. Þorlákssonar, fyrrverandi ríkisskattstjóri, jafnan mikla athygli, en hann kom reglulega með ábendingar í þessa veru, t.d. í greininni „Breyttar áherslur og ný sjónarmið í skattaframkvæmd“ í apríl hefti Tíundar 2006. Indriði lagði áherslu á að sameina þyrfti skattstofur landsins til að stuðla að betri þjónustu skattyfirvalda, auka skilvirkni og tryggja samræmi í skattheimtu. Það yrði best tryggt með því að einn aðili færi með skattastjórnsýslu í landinu og að landið væri eitt skattumdæmi, en að það kæmi ekki í veg fyrir að starfsemi yrði dreift eftir því sem æskilegt þætti, hvort sem það yrði gert á grundvelli hagkvæmni í rekstri, eða að það tæki mið af byggðastefnu.

Indriði lagði áherslu á að sameina þyrfti skattstofur landsins



Meðal starfsmanna skattstofanna voru skiptar skoðanir á þessum hugmyndum. Sumir sáu tækifærin og gerðu sér grein fyrir nauðsyn breytinga, en margir litu á þessar hugmyndir sem ógn við starfsöryggi sitt.

Þessi saga verður ekki rakin hér frekar, aðeins tæpt á því sem að kemur fyrst upp í hugann þegar sameining stofnana ber á góma. Tilgangurinn með þessum inngangi er fyrst og fremst sá að minna á að hugmyndir og tillögur um að sameina stofnanir skattkerfisins spruttu ekki alveg upp úr þurru árið 2009.

## Eins og flestir muna varð mikið efnahagshrun á Íslandi haustið 2008

Auk þess að snerta alla landsmenn, snerti það einnig opinberar stofnanir, sveitarfélög og fyrirtæki með einum eða öðrum hætti. Atvinnuleysi náði hæðum, útgjöld ríkisins jukust mikið og hagvöxtur minnkaði. Það varð að bregðast hratt við með róttækum niðurskurði ríkisútgjalda og finna leiðir í ríkisrekstrinum til að það tækist þannig að þjónusta og virkni hlyti sem minnstan skaða af.

Það lá ljóst fyrir að fjárveitingar til skattkerfisins myndu lækka verulega og í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2010 var gert ráð fyrir 137 milljóna króna niðurskurði árið 2010 og 140 milljóna króna á árinu 2011. Það duldist engum að svo mikill niðurskurður kallaði á nýja hugsun þar sem útilokað væri að skera reksturinn niður um rúmar 300 milljónir króna, jafnvel meira, án þess að það bitnaði verulega á getu stofnananna til að rækja hlutverk sitt.

Niðurskurður  
fjárveitinga til  
skattkerfisins

## Skipan starfshóps

Þann 6. júlí 2009 skipaði fjármálaráðherra starfshóp undir forystu ráðuneytisstjórnans í fjármálaráðuneytinu, Guðmundar Árnasonar. Aðrir í hópnum voru Angantýr Einarsson skrifstofustjóri í fjármálaráðuneytinu, Skúli Eggert Þórðarson ríkisskattstjóri og skattstjórnarnir Gunnar Karlsson, skattstjóri í Norðurlandsumdæmi eystra, tilnefndur af ráðuneytinu og Sigmundur Stefánsson, skattstjóri í Reykjanesumdæmi, tilnefndur af skattstjórum.

Starfshópnum var falið að móta tillögur um sameiningu og hagræðingu í stjórn-sýslu skattamála og þar með hófst formlegur undirbúningur að sameiningu skattumdæmanna í ársbyrjun 2010. Fyrir hópnum lágu hugmyndir um allt að 300–340 milljóna kr. niðurskurð á fjárveitingum til stofnananna, sem kallaði augljóslega á nýja hugsun. Miðað við þessa sparnaðarkröfu kom í raun ekkert annað til greina en sameining með einhverjum hætti. Hafa þurfti hraðar hendur og skilaði hópurinn skýrslu með tillögum að nýju embætti í september 2009. Eftir að hafa aflað ítarlegra gagna og gaumgæft stöðuna vel, varð niðurstaða starfshópsins að leggja til að skattstofurnar yrðu sameinaðar embætti ríkisskattstjóra og landið gert að einu skattumdæmi, en að starfsemin yrði áfram dreifð um landið.

Í tillögunum var lagt til að skattstofur, sem þó yrðu ekki sjálfstæðar stofnanir, yrðu áfram reknar í hverjum landshluta um sig, en samhliða lagðar til breytingar á starfsháttum og að verkefni yrðu færð á milli skattstofanna. Það átti m.a. að jafna álagi á starfsstöðvarnar og starfsfólk, auka sérhæfingu og bæta þjónustu. Án sameiningar hefði skattframkvæmd hrakað við þessar aðstæður og því hnigu öll rök að nauðsyn á sameiningu stofnananna. Í minnisblaði starfshópsins eru þessum atriðum gerð ítarleg skil.

Tillögurnar miðuðu m.ö.o. að aukinni hagkvæmni í rekstri skattkerfisins, m.a. að fækka óhagkvæmum einingum, sameina skyldar einingar, fækka starfsstöðvum og að endurskipuleggja framkvæmdaþætti. Einnig var markmiðið að auka samræmi skattframkvæmdar, m.a. með því að efla faglegan þátt í rekstri skattkerfisins, efla og auka skatteftirlit og auka skilvirkni skattframkvæmdarinnar.

## Frumvarp til laga um eitt skattumdæmi lagt fram í nóvember 2009

Frumvarp til laga um þessar breytingar var lagt fram af fjármálaráðherra, Steingrími J. Sigfússyni, 19. nóvember 2009, en fyrirhugaðar breytingar voru kynntar í september.

**Í athugasemdum með frumvarpi** segir, að við skipulagsbreytingar samkvæmt frumvarpinu falli niður umdæmi skattstjóra og þau sameinuð í eitt umdæmi og stjórnsýslustig. Staðbundin valdmörk falli þannig niður og ákvarðanir verða teknar óháð búsetu gjaldanda. Starfsemi hins sameinaða ríkisskattstjóraembættis verði skipað niður á höfuðborgarsvæðinu og úti á landi verði starfsstöðvum skipað niður samkvæmt ákvörðun fjármálaráðherra að fengnum tillögum ríkisskattstjóra. Gert sé ráð fyrir því að starfsstöðvar beri eftir sem áður heitið skattstofa þótt hlutverk þeirra breytist og þær verði ekki lengur sjálfstæðar stofnanir í fyrri mynd.

**Í frumvarpinu** segir m.a. að „með markmiðum um jöfnuð í ríkisfjármálum þarf að ráðast í varanlegan niðurskurð í rekstri ríkisstofnana og verkefna. Stofnunum skattkerfisins er gert að hagræða í rekstri um tæpar 140 m.kr. á næsta ári. Þessum markmiðum verður meðal annars náð með almennum launalækkunum eins og annars staðar í ríkiskerfinu, takmörkunum á yfirvinnu, uppsögn bílasamninga og lækkun ferðakostnaðar. Í sameinaðri stofnun verður auk þess að endurmeta starfsmannaþörf en áætlanir gera ráð fyrir að fækkun starfsmanna verði fyrst og fremst með þeim hætti að ekki verði ráðið í störf þeirra sem láta af störfum sökum aldurs. Meðalaldur á skattstofum er nokkuð hár og er því gert ráð fyrir að fækkun starfsfólks verði þar af leiðandi nokkuð hröð. Auk þessa verði byggt á breyttri verkaskiptingu í starfseminni, svo sem með því að taka upp sameiginlega símsvörun fyrir skattstofur og ríkisskattstjóra, dreifa álagningarvinnu milli starfsstöðva, sem og þjónustuveri ríkisskattstjóra, endurskoða vinnubrögð og setja í gang nýja verkferla í tengslum við fyrirframgert framtal, einfalda kærufgreiðslu og auka vélrænar keyrslur og vinnslur sem byggjast á samræmdum grunni. Verði frumvarpið óbreytt að lögum er gert ráð fyrir að markmið fjárlagafrumvarps 2010 um hagræðingu í rekstri skattkerfisins náist þannig að útgjöld ríkissjóðs lækki um 140 m.kr. á ári.“

Embætti  
ríkisskattstjóra  
rekið áfram með  
átta útstöðvum

**Niðurstaðan varð** að reka áfram starfsstöðvar undir heitinu skattstofa á sömu stöðum og áður að undanskilinni skattstofunni í Reykjavík, þ.e. að embætti ríkisskattstjóra yrði rekið með átta útstöðvum, þar af sjö á landsbyggðinni. Um þetta skapaðist fljótlega all góð eining þó að í upphafi hafi margir starfsmenn verið andsnúnir sameiningunni og sama gilti um stjórnendur. Við afgreiðslu málsins á Alþingi var einnig nokkur andstaða gegn málinu.

Eðlilega var á þessum tíma óróleiki meðal starfsmanna vegna launa og mögulegrar fækkunar starfa og starfsmenn höfðu einnig áhyggjur af því að verkefni flyttust til og takast þyrfti á við ný verkefni. Meginverkefnið var að vinna starfsmenn til fylgis við sameininguna og eyða óvissu. Viðræður við skattstjóra hófust í september og kynningarfundir fyrir starfsmenn í nóvember 2009. Það er í mínum huga engin spurning, að þær aðstæður sem uppi voru í þjóðfélaginu í kjölfar efnahagshrunsins 2008, gerðu þessa ákvörðun og eftirleikinn mun auðveldari en ella hefði verið.

## Sameiningin 2010 - tíu stofnanir verða að einni

Þann 18. desember 2009 voru lög um sameiningu níu skattstofa og ríkisskattstjóra í eitt embætti samþykkt á Alþingi. Lög in fólu í sér ákvörðun um greinda sameiningu og með því að gera landið að einu skattumdæmi frá og með 1. janúar 2010, en eins og áður hefur komið fram, þá var þetta liður í áformum ríkisstjórnarinnar um að draga úr útgjöldum ríkisins með sameiningu og fækkun ráðuneyta og stofnana. Helstu rök fyrir sameiningunni voru aukin hagkvæmni og lækkun kostnaðar við rekstur skattkerfisins án þess að það bitnaði á þjónustu og afköstum skattfyrvalda.

Sama dag var haldinn sameiginlegur fundur fyrir alla starfsmenn skattkerfisins á Grand Hótel Reykjavík. Þar komu saman starfsmenn 10 embætta, en þegar fundinum lauk hafði málið hlotið afgreiðslu á Alþingi og því ljóst að embætti ríkisskattstjóra og öll embætti skattstjóra landsins yrðu sameinuð í eitt embætti.

Staðan í skattkerfinu árið 2009 var þessi og má lesa nánar um skattkerfið og einkenni þess í skýrslu starfshóps um lækkun kostnaðar við skattkerfið, dags. 23. september 2009. Þar segir m.a. að núverandi skattframkvæmd sé sinnt af embætti ríkisskattstjóra og níu skattstofum. Skattstofurnar voru á Akranesi, Ísafirði, Siglufirði, Akureyri, Egilstöðum, Hellu, Vestmannaeyjum, Hafnarfirði og í Reykjavík. Tvær skattstofur voru nokkuð stórar í samanburði við aðrar ríkisstofnanir, ein millistór og sex skattstofur voru litlar.

Í meðfylgjandi töflu eru upplýsingar um rekstrarveltu í m.kr. og ársverk í umræddum stofnunum:

Stofnun	Fjárlög 2009	Ársverk
Ríkisskattstjóri	1.205,4	92
Skattstofan í Reykjavík	436,7	65
Skattstofa Vesturlands	93,1	16
Skattstofa Vestfjarða	42,0	7
Skattstofa Norðurlands vestra	49,1	7
Skattstofa Norðurlands eystra	134,0	21
Skattstofa Austurlands	59,8	11
Skattstofa Suðurlands	69,6	16
Skattstofa Vestmannaeyja	30,2	4
Skattstofa Reykjaness	287,5	48
<b>Alls</b>	<b>2.407,4</b>	<b>287</b>

Við sameiningu var því fjöldi starfsmanna þessara 10 stofnana um 290, nokkrir heltust úr lestinni og starfsmenn sameinaðrar stofnunar því nokkru færri fyrstu mánuðina. Stofnanirnar voru ólíkar að stærð, menningu og viðhorfum. Á stærstu stofnuninni voru 92, á þeirri minnstu 4 ársverk, eins og lesa má úr töflunni.

Helstu rök fyrir sameiningunni voru aukin hagkvæmni og lækkun kostnaðar við rekstur skattkerfisins





*Starfsfólk við sameiningu skattvirkvalda þann 18. desember 2009 ásamt Guðmundi Árnasyni og Angantý Einarssyni frá fjármálaráðuneytinu.*

Tíminn til undirbúnings var mjög skammur, eða 13 dagar, og því var strax tekin ákvörðun um að breytingarnar yrðu í raun unnar eftir að sameiningin væri formlega komin til framkvæmda. Þar var einkum horft til þess að sameiningin myndi hafa í för með sér heildarendurskipulagningu verka við skattframkvæmd og stutt í mesta álagstíma ársins, framtalsskil og álagningu einstaklinga.

Þó svo að oftast sé talað um sameiningu skattstofanna og ríkisskattstjóra frá 1. janúar 2010 og þannig var það allt ferlið, var það þó í raun þannig samkvæmt lögunum að sjálfstæð embætti skattstjóra voru lögð niður og störf þeirra felld undir embætti ríkisskattstjóra. Stöður skattstjóra voru lagðar niður frá sama tíma og skyldi þeim sem gegndu þeim embættum boðið starf hjá hinu nýja embætti ríkisskattstjóra. Sama gilti um störf starfsmanna skattstjóra, þau skyldu færast til embættis ríkisskattstjóra frá og með sama tíma.

## Sameiningarferlið

Næstu árin voru reglulega haldnir fundir með öllum starfsmönnum

Á árinu 2010 hélt ríkisskattstjóri fjölmarga starfsmannafundi, bæði með öllum starfsmönnum og einnig með einstökum einingum eða starfsstöðvum. Næstu árin voru reglulega haldnir fundir með öllum starfsmönnum, svo og lengri vinnufundir með stjórnendum, bæði með og án millistjórnenda. Á þessum fundum fór fram mikil og skapandi vinna, auk þess sem fundirnir stuðluðu að aukinni samheldni og samstöðu hópsins og tryggðu að allir gengju að jafnaði í takt í störfum sínum.

**Hinn 6. janúar 2010** var haldinn fundur um skattkerfisbreytingarnar og 7. janúar hætti fjármálaráðuneytið afskiptum af sameiningunni, sem var afgerandi traustsyfirlýsing til hins nýja embættis. Nýja RSK tók til starfa og vann samkvæmt bráðabirgðaskipuriti og strax var hafin regluleg upplýsingamiðlun til starfsmanna, sem fólst m.a. í því að senda öllum starfsmönnum fundargerðir framkvæmdastjórnar. Það voru því stjórnendur og starfsmenn allir sem tóku við keflinu frá fyrsta degi og sáu um að skipuleggja breytingarnar og móta starfið í þessari nýju stofnun. Í meginatriðum var ferill sameiningarinnar eftirfarandi:

- Fjármálaráðherra skipar starfshóp 6. júlí 2009
- Hópurinn skilar tillögum 12. september 2009
- Viðræður við skattstjóra hefjast í september 2009
- Fyrirhuguð breyting kynnt í september 2009
- Frumvarp til laga um þessar breytingar lagt fram af fjármálaráðherra, Steingrími J. Sigfússyni, 19. nóvember 2009
- Kynningarfundir fyrir starfsmenn stofnananna tíu í nóvember 2009
- Starfsmannafundur allra starfsmanna skattstofnanna og ríkisskattstjóra 18. des. 2009
- Frumvarp samþykkt 18. des. 2009, landið eitt skattumdæmi frá og með 1. janúar 2010
- Fjármálaráðuneytið hætti afskiptum af sameiningunni 7. jan. 2010 og framkvæmdastjórn RSK tók til starfa. Allar fundargerðir framkvæmdastjórnar sendar starfsmönnum



S T J Ö R N U N

## Eitt skattumdæmi

Eitt af síðustu verkum Alþingis á síðasta ári var að samþykka lög um breytingu á skipulagi stofnana skattvirkvalda. Hinn 18. desember 2009 var samþykkt frumvarp fjármálaráðherra þar sem mestu breytingar á skipulagi skattamála síðustu áratugi voru gerðar með því að sjálfstæð embætti skattstjóra voru lögð niður og landið gert að einu skattumdæmi með sameiningu skattstofa við embætti ríkisskattstjóra.





Frá framkvæmdastjórnarfundinum 4. mál 2010.

Það skattkerfi sem hvaldinger hafa tekið við undanfarið á er í meginatriðum frá árinu 1962 þegar embætti ríkisskattstjóra og nýr embætti sjálfstæðra skattstjóra voru sömnuð. Skattkerfiembætti voru tveggja hinna gamla kjördæma. Reykjavík, Reykjavíkur Vesturlandi, Vestfirðum, Norðurlandi vestra og eystra, Austurlandi, Suðurlandi og Vestmannaeyjum. Kom þetta framkvæmdastjórnir í stöð fjölda skattnefnda og skattstjóra í stórum kaupstöðum landsins. Sjálfstæðu skattstjóraembætti var hins vegar fýrri landið í Reykjavík á árinu 1922 þegar Einar Andrésson varð fyrstur skattstjóri í höfuðborg landsins.

Frá 1962 eru í rúm 47 ár hefur skattkerfið verið rekið undir forystu ríkisskattstjóra sem hefur haft með höndum samræmingu skattfráveðandartanna og haft yfirumsýningu með laglegum störfum skattstjóra. Auk þessa verkefna hefur ríkisskattstjóraembættið haft framsérverkefni. Á síðustu tveimur áratugum og rúmlega þó hefur hlutur ríkisskattstjóra í skattfráveðandi ferðum verið stöðugt að stöðugt aukast. Framkvæmdastjórnir hafa verið að byggja upp skattkerfið og tryggja skilvirka skattfráveðing.

Með samþykkt frumvarpsins urðu að lögum tillögur sem fyrir voru reiflaðar og óþvælega fyrir eftir 10 árum. Margt annað hefur verið lagt til að skattkerfið yrði lækkað eða landið yrði gert að einu skattumdæmi. Niðri kom til. Fram í skýrðu um samning skattstjóra frá árinu 1996 en þá var lagt til að landið yrði gert að einu skattumdæmi undir stjórn ríkisskattstjóra. Til vana var lagt til að skattstofum yrði lækkað. Síðasta tillögur þessa ófins komu manna fram í ábyrgjun 2009 í skýrðu sem Ríkisskattkerfið tók sam-

Eitt skattumdæmi kallar á umfangsmiklar breytingar í skattfráveðandi kerfi sem nú standa yfir. Er í þeim etnum lötuð vörðun samráðs og samstarfi við fjölda aðila, en einkum þó starfsmanna með skýrum mætti starfshópa um ýms verkætlað i ríkisskattkerfinu. Í hofuð fasa nýir tíma með endarmátt í fyrri starfshópum. Þessu vorklagi og nýrri hagnun við alla skattfráveðandi á komandi árum.

SEÞ

*Umfjöllun í Tíund um sameiningu skattstofa við embætti ríkisskattstjóra.*

## Saman mótum við nýja stofnun „...eina heild“

Á starfsmannafundi á Grand Hótel Reykjavík 12. febrúar 2010 var komið á 18 starfshópum. Í hópnum völdust starfsmenn úr öllum einingum stofnunarinnar. Hóparnir fjölluðu um málaskráningu, málakerfi og skjalastjórnun, afgreiðslu ívilnana, skipulag embættisins, gagnaöflunardeild, húsnæðismál, starfsmannamál, málsmeðferð, þjónustumiðstöð, innra eftirlit, verkferla aðra en í VSK, verkefnatilflutning, álagningarstjórnun tekjuskatts, virðisaukaskatt, tekjuskatt, upphaf skráningar, nýtt símkerfi og

um fjarfundarbúnað. Jafnframt var settur upp hugmyndabanki á innri vef embættisins sem opinn var öllum starfsmönnum.

Þannig voru starfsmenn víða um land virkjaðir til þátttöku. Hugsunin var að vinna starfshópanna myndi skapa umræðu, draga fram mögulega annmarka og verða grundvöllur að breyttri skattframkvæmd.

Nýir verkferlar og breytt tilhögun einstakra starfa ásamt annars konar vinnubrögðum urðu brátt eitt megineinkenni sameiningarinnar. Sérhæfing starfa var eitt af lyklatríðum þess að ná fram markmiðum sameiningarinnar, m.a. nauðsynlegri hagræðingu. Þar skipti miklu máli að auka sjálfvirkni og vélrænar keyrslur ýmiskonar þannig að hægt yrði að mæta hagræðingu í formi fækkunar starfsmanna.

## Á starfsmannafundi 5. maí 2010 var kynnt hvernig skipulag embættisins myndi í öllum aðalatriðum líta út

Eins og áður hefur komið fram varð niðurstaðan að reka áfram starfsstöðvar þar sem skattstofurnar voru áður, nema í Reykjavík. Fljótlega var ráðist í að leggja niður skattstofuna í Reykjavík að Tryggvagötu 19 og starfsemin flutt á Laugaveg 166 og á Suðurgötu 14 í Hafnarfirði. Á Suðurgötu var eingöngu atvinnurekstrarsvið, en önnur starfsemi skattstofunnar í Reykjavík, ásamt launþegaeiningunni í Hafnarfirði, var flutt á Laugaveg 166, þar sem aðalstöðvar ríkisskattstjóra voru og yrðu áfram til húsa.

Aðrar starfsstöðvar voru á Akranesi, Ísafirði, Siglufirði, Akureyri, Egilsstöðum, Hellu og Vestmannaeyjum. Þá var ákveðið að einstaklingssviði yrði stýrt frá Akureyri þótt meginhluti starfsmanna þess yrði staðsettur á Laugavegi. Loks var ákveðið að á Laugavegi yrðu staðsett skráasvið, fjármálasvið, starfsmannasvið, alþjóðasamskipti, tæknisvið, skipulagssvið, lögfræðisvið, fagsvið og stærstur hluti eftirlitssviðs, en einnig yrði hluti þess áfram á Akranesi og á Akureyri.

Öll verkefni sameinaðrar stofnunar voru greind í tvennt, þ.e. framleiðsluþátt, eða stuðning við framleiðsluna. Skipulagið var því hugsað sem verkefnaskipulag þar sem verkefnin stýrðu fyrirkomulaginu.

Helstu verkefnin voru skattlagning atvinnurekstrar, skattlagning einstaklinga, skatteftirlit, fyrirtækjaskrá, ársreikningaskrá, tækni- og þróunarmál, lögfræði-, alþjóða- og stjórnsýslumál, rekstur embættisins, fjármál og starfsmannamál.

Öllum stöðuheitum var breytt og eldri stöðuheiti lögð niður

Öllum stöðuheitum var breytt og eldri stöðuheiti lögð niður, þ.e. skattstjóri, forstöðumaður, skrifstofustjóri (eldra) og deildarstjóri, en verkefnisstjóri hélst óbreytt. Ný stöðuheiti voru sviðsstjóri, skrifstofustjóri, hópstjóri, eða teymisstjóri. Stjórnendum, forstöðumönnum, deildarstjórum og öðrum frá eldra skipulagi var fækkað og engir nýir stjórnendur ráðnir inn í nýja skipulagið.

Á fundum í maí 2010 voru kynntir til sögunnar sviðsstjórar og aðrir stjórnendur sem þegar var búið að ákveða, en um haustið tekin ákvörðun um aðra stjórnendur og öllum starfsmönnum var þá raðað niður inn í nýja skipulagið.

Þrjár stjórnendur skattstofa urðu jafnfram sviðsstjórar, þau Gunnar Karlsson, Jónína B. Jónasdóttir og Sigmundur Stefánsson. Aðrir stjórnendur skattstofa fengu stöðu starfstöðvastjóra, þau Hanna Björnsdóttir á Siglufirði, Hrefna Björnsdóttir á Egilsstöðum, Ingi Tómas Björnsson í Vestmannaeyjum, Rósa H. Ingólfssdóttir á Ísafirði, Sigríður Jónsdóttir á Akranesi og Steinþór Haraldsson á Hellu, en Sigríður starfaði tímabundið sem skattstjóri í stað Stefáns Skjaldarsonar, sem hafði tímabundið verið settur skattrannsóknarstjóri.

Fyrsti tilflutningurinn á mannafla og verkefnum var á vordögum 2010 þegar eftirlitseiningarnar á skattstofunum í Reykjavík og Hafnarfirði voru sameinaðar eftir-



litseiningunni sem fyrir var hjá „gamla“ ríkisskattstjóra á Laugavegi. Áfram voru tvær eftirlitseiningar reknar á landsbyggðinni, önnur á Akranesi og hin á Akureyri, en áður fór eftirlitið fram á þessum fjórum skattstofum og hjá RSK á Laugavegi. Í september voru launabegadeildir af skattstofunum í Hafnarfirði og Reykjavík sameinaðar á aðal-skrifstofunni á Laugavegi. Á sama tíma voru virðisaukaskattsdeildir og atvinnurekstrardeildir á sömu skattstofum sameinaðar á starfsstöðinni við Suðurgötu í Hafnarfirði. Starfsmönnum sem staðsettir voru á Laugavegi og Suðurgötu fjölgaði því verulega við þessar aðgerðir.

Framkvæmdastjórnarfundir voru að jafnaði haldnir á 14 daga fresti með 12–15 manns og mánaðarlega hittist aukinn fjöldi 18–22 manns, þ.e. þeir starfsstöðvarstjórar sem ekki voru sviðsstjórar bættust í hópinn. Fundargerðum var dreift til allra starfsmanna. Auk þess var frá upphafi áætlað að halda reglulega fundi með öllum starfsmönnum.

## Nýtt skipurit tók formlega gildi þann 26. október 2010

Áfram var unnið að frekari útfærslu þar til nýtt skipurit tók formlega gildi og var kynnt á starfsmannafundi á Grand Hótel Reykjavík þann 26. október 2010. Leitast var við að auka sérhæfingu á hverri starfsstöð án þess að tapa sérþekkingu starfsmanna, eða valda of miklu raski á vinnuumhverfi starfsmanna.

Skipulagið byggðist upp af fjórum framleiðslusviðum, einstaklingssviði, atvinnurekstrarsviði, eftirlitssviði og skráasviði og sjö stoðsviðum. Sex þeirra gengu þvert á framleiðslusviðin, þ.e. lögfræðisvið, fagsvið, skipulagssvið, tæknisvið, fjármálasvið og starfsmannasvið, en það sjöunda var sérgreint svið alþjóðasamskipta. Stærstu sviðin voru atvinnurekstrarsvið með 84 starfsmenn og einstaklingssviðið með 62 starfsmenn, eða alls með um helming mannafla hinnar nýju sameinuðu stofnunar.

Í fyrstu var skipulagið þannig að starfsmenn á hverri starfsstöð gátu tilheyrt fleiri en einu sviði innan skipulagsins. Úti á landi gátu starfsmenn á sömu starfsstöð tilheyrt bæði einstaklings-, atvinnurekstrar-, eða tæknisviði, en staðgreiðslan tilheyrði tæknisviði og þannig verið undir faglegrri yfirstjórn fleiri en eins sviðsstjóra, en jafnframt undir ákveðinni stjórn starfsstöðvarstjórans á hverjum stað. Starfsmenn staðsettir í Reykjavík og Hafnarfirði voru starfsmenn á einhverju framleiðslusviðanna eða á stoðsviðunum, þó þannig að starfsmenn staðgreiðslu voru bæði á Laugavegi og úti á starfsstöðvunum.

Starfsmenn á  
hverri starfsstöð  
gátu tilheyrt fleiri  
en einu sviði innan  
skipulagsins

Það mættu tæplega 250 manns á fundinn 26. október og fyrir fundinum lágu tvö megin verkefni:

1. Finna leiðir að settum markmiðum hvers framleiðslusviðs  
(starfsmönnum skipt eftir framleiðslusviðunum)
  2. Meta innri þætti  
(skipting starfsmanna þvert á skipulag – „allir-með-öllum”)
- Upplýsingamiðlun
  - Tæknimál
  - Verkferlar
  - Mannauður



Hluti af þessum tillögum skiluðu sér inn í nýtt skipulag og hluti sem efniviður í stefnumótun

Starfsmenn unnu í hópum og skilaði sú vinna tillögum að 986 leiðum að settum markmiðum framleiðslusviða og alls 716 atriðum sem snertu innri þætti starfseminnar. Hluti af þessum tillögum skiluðu sér inn í nýtt skipulag og hluti sem efniviður í stefnumótun sem unnin var á grundvelli þeirra og tillagna sem komu fram á fundinum 18. desember 2009.

Kynningarferlið var í grófum dráttum þannig að starfsmannafundir voru haldnir:

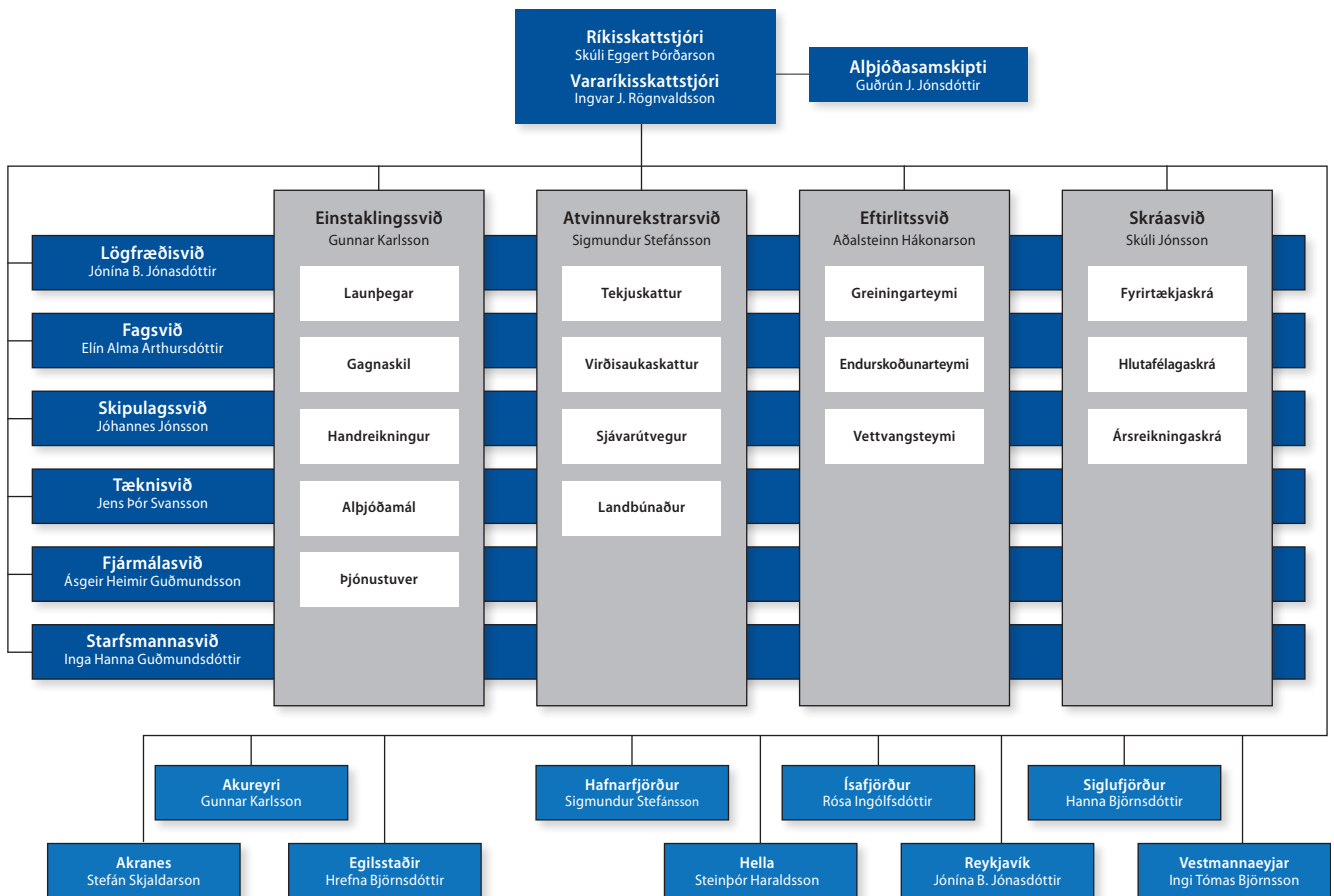
- 18. desember 2009 - allir viðstaddir – þar var m.a. fjallað um stefnumótun
- 12. febrúar 2010 - fjarfundur fyrir Ísafjörð, Akureyri, Siglufjörð, Egilsstaði og Vestmannaeyjar – verklag, verkferlar o.fl.  
Aðrir funduðu á Laugavegi
- 5. maí 2010 - allir, fjarfundur – skipulag o.fl.
- 8. – 10. sept. 2010 - stefnumótunarfundur stjórnenda - hugmyndir að markmiðum
- 26. október 2010 - allir, fjarfundur – skipulag kynnt - ákveða markmið, finna leiðir, meta innri þætti
- 10. desember 2010 - starfsmanna- og stefnumótunarfundur allra starfsmanna

Einnig voru á tímabilinu haldnir óreglulegir starfsmannafundir á einstökum sviðum.



Starfsmenn RSK á fundinum í desember 2010.

## Skipuritið 26. október 2010



## Þjónusta, eftirlit og gagnkvæmt traust

Við mótun nýrrar stofnunar voru fljótt dregnar ákveðnar megin línur. Í fyrsta lagi skyldi mannauðsstefna RSK byggja á góðum samskiptum og gagnkvæmu **trausti**. Í öðru lagi skyldu áherslur í starfi RSK snúast um annars vegar **þjónustu**, hins vegar um **eftirlit**.

Þessir tveir þættir skattframkvæmdarinnar, þjónusta og eftirlit, voru megin stóðir þess starfs sem fór í hönd. Ein besta forvörnin í skattamálu er góð þjónusta í formi réttra upplýsinga og aðstoðar og að sem auðveldast sé fyrir viðskiptavini að gæta réttinda og rækja skyldur sínar. Góð og greið samskipti við viðskiptavini stuðla að bættri ímynd skattkerfisins og góð þjónusta í formi réttra og greinargóðra upplýsinga og aðstoðar eykur traust og tiltrú almennings á skattkerfinu og skilar sér í bættum skattskilum.

Það var öllum ljóst að sameining eins og þarna átti sér stað myndi taka langan tíma, jafnvel 3 til 4 ár, þar til að segja mætti að ferli sameiningar væri lokið. Það er e.t.v. ekki rétt að tala um lok í þessu sambandi, því að síðan taka við nýjar hugmyndir að umbótaverkefnum og skipulagi.

Góð og greið samskipti við viðskiptavini stuðla að bættri ímynd skattkerfisins

## Saman mótum við nýja stofnun

Á starfsmannafundinum 18.12.2009 fór fram vinna við stefnumótun og var það byrjunin á ferli sameiningar næstu tvö árin. Meðfylgjandi mynd lýsir vel þeim skrefum sem tekin voru í því að ákveða markmið, móta stefnu og finna leiðir að markmiðunum, greina veikleika og styrkleika stofnunarinnar (SVÓT) og ákveða að lokum gildin:

### Fagmennska - Jákvæðni - Samvinna

#### Skrefin voru:

18.12.2009	Hugmyndir
8.9.2010	Markmið
10.12.2010	Leiðir
7.10.2011	SVÓT
9.12.2011	Gildi RSK



## Skipulagsbreyting 1. janúar 2013

Þegar nokkur reynsla var komin á skipulag og virkni þess eftir sameiningu 2010 var fljótlega ljóst að það gat orðið flókið og ruglingslegt fyrir starfsmenn og stjórnendur að starfsstöðvar væru ekki „hreinar“, þ.e. að starfsmenn á hverri starfsstöð tilheyrðu ekki einungis einu sviði, en fyrir breytinguna 1. janúar leit verkefnaskipulagið í grófum dráttum út eins og sést á myndinni hér á næstu síðu.

Allt frá því fyrst var rætt um sameiningu embættanna innan skattkerfisins var ljóst að sérhæfing væri eitt af lykilatriðunum. Í stað þess að sérhæfa starfsstöðvarnar að fullu strax í byrjun 2010, sem hefði þýtt flutning fólks í enn ríkara mæli en varð milli starfsstöðva og/eða mikla endurhæfingu, þá var ákveðið að styðjast að mestu leyti við svonefnt verkefnaskipulag sem gekk þvert á starfsstöðvarnar. Þannig var styrkleiki hvernar starfsstöðvar nýttur, en jafnframt hægt að stýra því að einsleit verkefni væru unnin af sömu aðilunum. Sá ókostur fylgdi þessu skipulagi, að stjórnunarmynstrið var all flókið og jafnvel margir faglegir stjórnendur að stýra starfi á lítilli starfsstöð sem að öðru leyti heyrði undir viðkomandi starfsstöðvarstjóra, eins og áður var fjallað um.

Til að ná fram nauðsynlegri hagræðingu í kjölfar sameiningar var í raun innleidd alveg ný hugsun. Breytingarnar fólust í endurskoðun verkferla og verklags, breyttum áherslum, aukinni sjálfvirkni og að leitað var allra leiða til að tryggja þjónustu, framleiðslu og stöðu starfsmanna stofnunarinnar. Skipulagsbreytingar sem gerðar voru í upphafi árs 2013 voru eðlilegt skref í sameiningarferlinu og fólust í því að auka sérhæfingu starfsstöðvanna og gera stjórnunina einfaldari og skilvirkari.

Eftir breytinguna 2013 heyrði hver starfsstöð, að Laugavegi undanskildum, annað hvort undir atvinnurekstrar- eða einstaklingssvið. Samhliða færðust ákveðin verkefni milli sviðanna og einnig fluttist dagleg umsjá staðgreiðslunnar frá tæknisviði til einstaklingssviðs og sameinaðist þar skrifstofu gagnaskila. Afgreiðsla mála er varðaði ákvörðun reiknaðs endurgjalds einstaklinga með atvinnurekstur eða sjálfstæða starfsemi var þó á hendi atvinnurekstrarsviðs.

Fyrir breytinguna fór öll vinna við framtöl einstaklinga með atvinnurekstur eða sjálfstæða starfsemi fram á atvinnurekstrarsviði en eftir breytinguna annaðist einstaklingssvið allt sem snerti framtöl þeirra einstaklinga í atvinnurekstri sem voru ekki á virðisaukaskattsskrá. Atvinnurekstrarsviðið annaðist yfirferð og annað sem snerti

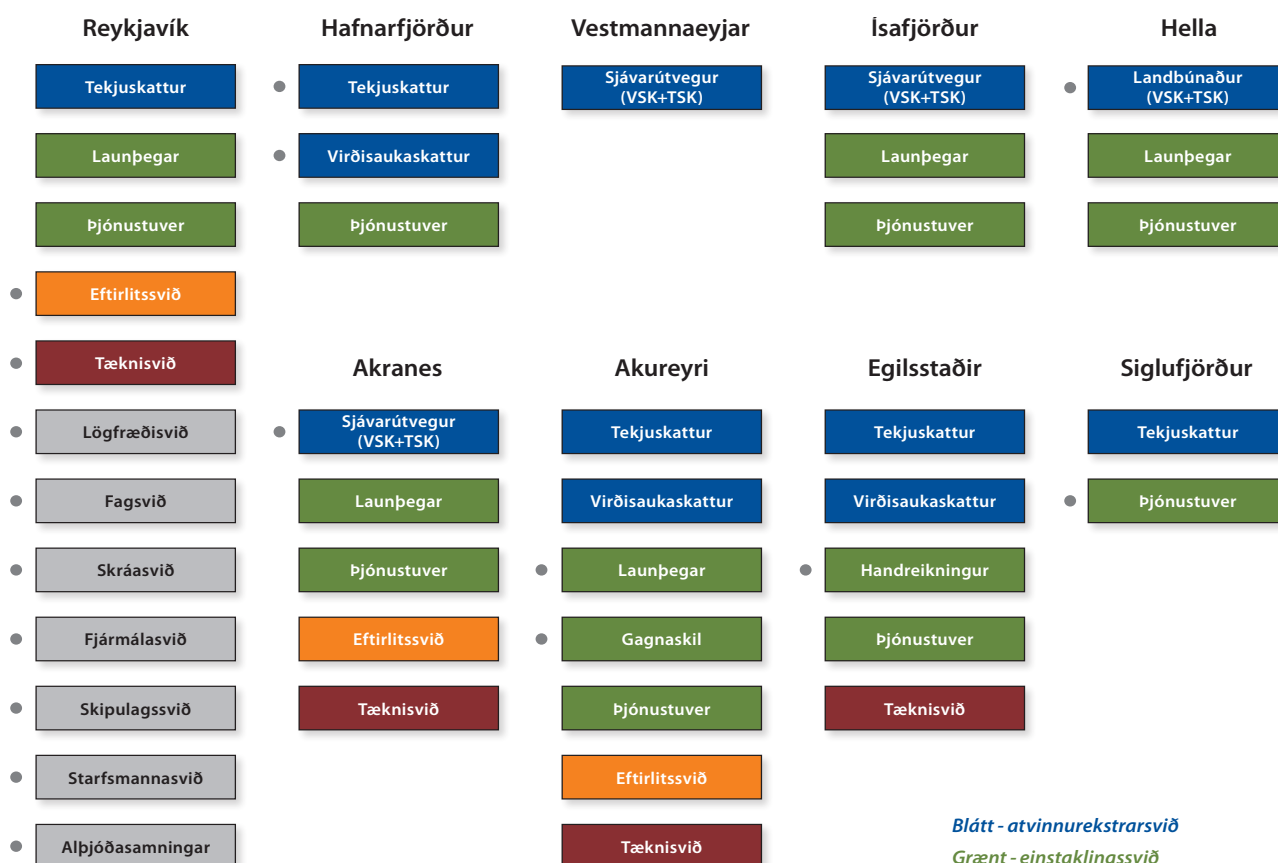
Breytingarnar fólust í endurskoðun verkferla og verklags, breyttum áherslum, aukinni sjálfvirkni og að leitað var allra leiða til að tryggja þjónustu

framtöl þeirra einstaklinga sem jafnframt voru á virðisaukaskattsskrá. Engin breyting var gerð varðandi vinnslu framtala einstaklinga sem stunduðu landbúnað eða sjávarútveg, en þau framtöl voru unnin á atvinnurekstrarsviði, annars vegar á starfsstöðinni á Helli, hins vegar á Akranesi.

Skipulagsbreytingin 2013 var í raun mun stærra og mikilvægara skref í sameiningunni 2010 en margir áttuðu sig á og ákveðinn endahnútur, þó svo að þróunin héldi áfram. Almenn var mikil ánægja með þessa breytingu og hún skilaði sér að fullu í einföldun alls utanumhalds og stjórnunar og þjappaði starfsmönnum eininganna betur saman, sérstaklega á starfsstöðvunum utan höfuðborgarsvæðisins.

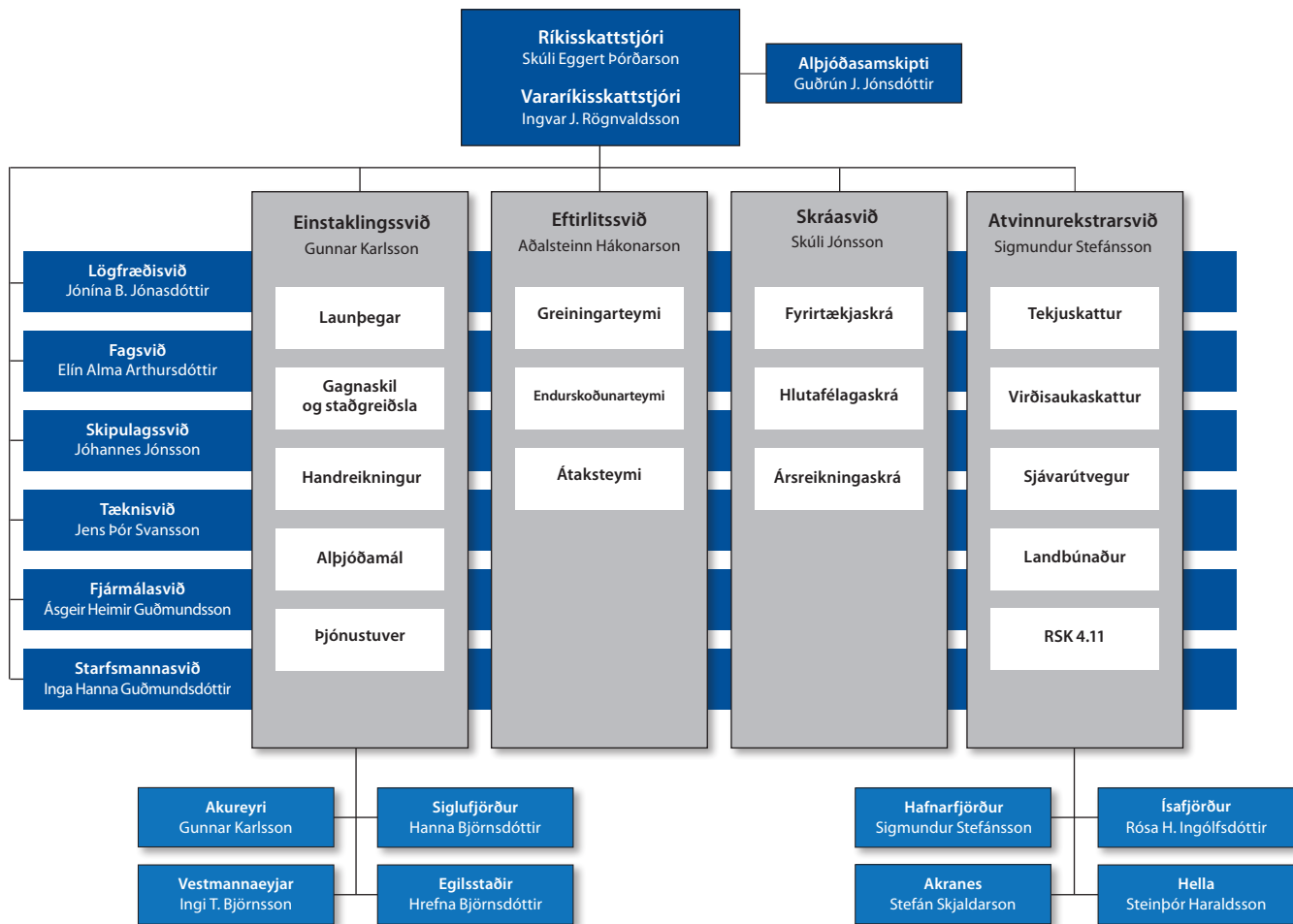
## Verkefni hversrar starfsstöðvar fyrir sig

Þetta skipulag tók gildi 26. október 2010



Punktarnir sýna frá hvaða starfsstöð viðkomandi verkefnum var stýrt.

## Skipulag ríkisskattstjóra frá 1. janúar 2013



Starfsfólk við afgreiðslu heyrði eftir breytinguna í stað þjónustuvers undir viðkomandi starfsstöðvarstjóra, sem jafnframt bar eftir breytinguna ábyrgð á allri nærþjónustu. Eftir breytinguna skiptust starfsstöðvarnar þannig milli sviða, að Laugavegi undanskildum, en þar var stór hluti starfsmanna einstaklingssviðs staðsettur:

### Atvinnurekstrarsvið

*Hafnarfjörður, Akranes, Hella og Ísafjörður*

Atvinnurekstrarsvið annaðist vinnu er tengdist álagningu opinberra gjalda á rekstrar- aðila, þ.e. virðisaukaskatts, tekjuskatts og ýmissa rekstrartengdra skatta, á lögaðila og einstaklinga með atvinnurekstur eða sjálfstæða starfsemi, sem jafnframt voru á virðisaukaskattsskrá.

### Einstaklingssvið

*Akureyri, Egilsstaðir, Siglufjörður og Vestmannaeyjar*

Einstaklingssvið annaðist vinnu er tengdist álagningu einstaklinga og einstaklinga í atvinnurekstri, sem voru ekki á virðisaukaskattsskrá. Einstaklingssvið aðstoðaði við innköllun gagna, sá um daglega vinnu við staðgreiðsluna, annaðist eftirlit með og



eftir atvikum endurákvörðun á þegar ákvörðuðum erfðafjárskatti, hafði umsjón með þjónustuveri stofnunarinnar og annaðist alþjóðamál.

Auk álagningar fólst starfsemi sviðanna í afgangi kæra vegna álagningar og skatt-erinda sem berast eftir að kærufresti lýkur. Einnig var verkefni sviðanna að endurskoða skattlagningu eftir álagningu á grundvelli ábendinga og úrtaka án þess að slík endurskoðun félli undir skatteftirlit.

## Þjónustuverið

Á haustdögum 2013 var öll starfsemi þjónustvers ríkisskattstjóra flutt frá Reykjavík til Norðurlands. Var það í fyrstu mannað bæði starfsmönnum á Siglufirði og Akureyri. Síðla árs 2015 var þjónustuver ríkisskattstjóra alfarið flutt til Akureyrar og jafnframt tekin sú ákvörðun að manna það eingöngu með háskólamenntuðum starfsmönnum.

## Virðisaukaskattssvið og breytingar á stoðsviðum

Um mitt ár 2015 var ákveðið að bæta við einu framleiðslusviði, virðisaukaskattssviði, en fram að því hafði virðisaukaskattsframkvæmdin tilheyrt atvinnurekstrarsviði eins og áður hefur komið fram. Staðan var þá aftur orðin sú að starfsmenn úti á landi gátu lotið yfirstjórn fleiri en eins sviðsstjóra, auk starfsstöðvarstjóra. Þetta fyrirkomulag entist ekki lengi því 1. október árið 2017 var virðisaukaskattssvið aftur sameinað atvinnurekstrarsviði á þeim tímamótum að starfsstöðinni í Hafnarfirði var lokað. Þar með voru allir starfsmenn á höfuðborgarsvæðinu komnir undir eitt þak að Laugavegi 166 í Reykjavík.

Jafnframt var stoðsviðum fækkað, þegar verkefni lögfræðisviðs voru færð yfir til annarra sviða, svið alþjóðasamskipta var lagt niður og verkefni flutt til og skipulags-sviðið var útvíkkað undir heitinu „skrifstofa yfirstjórnar“.

Stoðsviðum  
fækkað

## Árangurinn af sameiningunni árin 2010-2013

Þjónusta var aukin og bætt og aðgengi að stafrænni þjónustu aukið

Það er engin spurning að þær breytingar sem voru gerðar á árunum 2010-2013 skiluðu mikilli hagræðingu. Færri starfsmenn þurfti til að vinna ákveðin verk vegna aukinnar samhæfingar, sérhæfingar og aukinnar sjálfvirkni í vinnslu og endurskoðunar verklags og verkferla, sem skilaði sér jafnframt í aukinni samræmingu í afgreiðslum, faglegri vinnubrögðum, auknum vinnsluhraða og styttri svartími erinda. Í sameinaðri stofnun varð betra samræmi í stjórnsýslunni, það var auðveldara að framkvæma tiltekin stór verkefni, auk þess lækkaði rekstrarkostnaður með fækkun stofnana og starfsstöðva. Öll þjónusta var aukin og bætt og aðgengi að stafrænni þjónustu aukið, sem allt gerir viðskiptavinum stofnunarinnar auðveldara fyrir og eykur jafnræði borgaranna. Markmiðin voru skýr og þeim forgangsraðað og jafnframt reynt að styðja vel við starfsmenn í breytingarferlinu.

Árið 2018 var fjöldi stöðugilda kominn niður í tæp 226, þ.a. rúm 187 á höfuðborgarsvæðinu og 68,5 á landsbyggðinni og hafði þá fækkað úr 287 stöðugildum við sameininguna 1. janúar 2010.

### Lykillinn að farsælli sameiningu

Það má einnig fullyrða að lykillinn að farsælli sameiningu var að starfsmenn voru hafðir með í ráðum og virkjaðir alveg frá byrjun við mótun starfseminnar í sameinaðri stofnun. Griðarleg vinna var lögð í endurhögun verklags og verkferla og skipulagningu starfseminnar allt frá því að vinna hófst fyrir alvöru við sameiningarferlið í ársbyrjun 2010.

Eftir að ferlið hófst var mikil samstaða meðal starfsmanna um að sameiningin næði fram að ganga með sem bestum og árangursríkustum hætti. Góður fjarfundabúnaður, fjarfundir og námskeið í fjarfundum, voru einnig lykilatriði í því að vel tókst til við mótun og stjórnun stofnunar með jafn dreifða starfsemi og var hjá RSK eftir sameininguna 2010.

Allt þróunar- og umbótastarf var mun auðveldara og skilvirkara í framkvæmd undir einni yfirstjórn

Ekki kom til beinna uppsagna í tengslum við sameininguna. Hins vegar var ekki ráðið í öll þau störf sem losnuðu, t.d. vegna starfsfólks sem hætti störfum m.a. vegna aldurs, né endurráðið í þau tímabundnu störf sem losnuðu eftir sameininguna. Þess í stað var hagrætt í starfsemi embættisins og verklagi breytt svo að unnt væri að sinna lögbundnum verkefnum vel og örugglega. Starfsstöðvum á landsbyggðinni var ekki lokað, en það var eitt af áhyggjuefnum í upphafi. Reynt var að raska sem minnst stöðu almennra starfsmanna við sameininguna og mikið gert til að hrista hópinn saman og þar spiluðu stóru starfsmannafundirnir mikilvægt hlutverk.

Allt þróunar- og umbótastarf var mun auðveldara og skilvirkara í framkvæmd undir einni yfirstjórn, í einni sameinaðri stofnun, heldur en verið hefði í 10 sjálfstæðum stofnunum.



Sem dæmi um umtalsverð samlegðaráhrif sameiningarinnar þessi fyrstu þrjú ár (2010-2013) má nefna:

- Stjórnendum fækkaði um 19
- Starfsmannahald og fjármál á einum stað en ekki 10
- Starfsmönnum fækkaði úr um 290 í 250
- Bókhaldið fært á einum stað en ekki 10
- Innkaup, almennur rekstur og fjármál á einni hendi
- Símkostnaður lækkaði, eitt símkerfi í stað 10
- Skattstofunni í Reykjavík var lokað
- Heildarhúsnæði minnkaði um 1.493 m<sup>2</sup>

Og sem dæmi um breytingar á starfseminni fyrstu árin má nefna:

- Áherslum í framkvæmdinni var breytt – *Þjónusta - Eftirlit*
- Aukin sérhæfing í störfum
- Aukin áhersla á að veita góða þjónustu
- Framtalsskil einstaklinga einfölduð til muna, m.a. með aukinni áritun upplýsinga á framtöl. „Tilbúið framtal“ fyrir stóran hluta framteljenda
- Vinna við gagnaskil aukin og breytt – stórbætt gagnaskil og þar með aukin áritun á framtölin
- Vélræn yfirferð skattframtala aukin og bætt, sem var stór liður í hagræðingunni
- Vinna við kærufgreiðslu var breytt og flýtt til muna – umsjón á færri höndum og vélarnar og tæknin nýtt betur við vélrænar afgreiðslur.
- Vinna við afgreiðslu skatterinda var breytt og flýtt til muna

## Leiðrétting húsnæðislána og ráðstöfun séreignarsparnaðar

Í byrjun apríl 2014 mælti fjármála- og efnahagsráðherra fyrir tveimur lagafrumvörpum er á skyldu grundvallast þær aðgerðir ríkisstjórnarinnar til leiðréttingar skuldavanda íslenskra heimila sem áformaðar voru í kjölfar efnahagshrunsins 2008. Annað frumvarpið snéri að ráðstöfun séreignarsparnaðar til greiðslu húsnæðislána og húsnæðissparnaðar en hitt frumvarpið snéri að leiðréttingu verðtryggðra fasteignaveðlána. Í frumvörpunum og síðan lögunum, var ríkisskattstjóra falin umsjón og framkvæmd þeirra verkefna sem fyrirhuguð löggjöf myndi taka til og ljóst var að þau verkefni yrðu ærin.

Þetta verkefni fékk í daglegu tali nafnið „leiðréttingin“ og var risavaxið og ýtti mörgu öðru til hliðar um tíma, þar með talið þróun ýmissa annarra verkefna, en stöðugt hafði verið unnið að þróun og endurbótum allt frá sameiningunni 2010. Helsta áskorunin í tengslum við leiðréttinguna var að mjög skammur tími var til stefnu og mikill þrýstingur á að verkið væri unnið hratt og örugglega. Þá skipti miklu að leysa verkefnin með rafrænum hætti en ýmislegt fylgdi þeirri vegferð sem var snúið í framkvæmd þótt allt gengi þetta upp að lokum. Þar skipti miklu máli að hraðað yrði upp-töku rafrænna skilríkja og kom sú innleiðing sér vel fyrir alla starfsemi stofnunarinnar eftir því sem á leið.

Ríkisskattstjóra  
falin umsjón og  
framkvæmd

Annars vegar voru ráðnir inn nýir starfsmenn í þetta verkefni, en hins vegar voru reyndir starfsmenn færðir úr daglegum verkefnum sínum yfir í leiðréttinguna, sem hafði í för með sér aukið álag á aðra starfsmenn stofnunarinnar á meðan að á þessu stóð. Ljóst er að þetta stóra verkefni tók mikinn toll af embættinu og hægði á þróunarverkefnum sem snéru að meginþáttum starfseminnar.

*Reynir Jóhannesson  
hefur starfað hjá ríkis-  
skattstjóra um árabíl  
og var einn þeirra  
fyrstu sem hóf störf við  
Leiðréttinguna.*



## Áfram veginn 2016-2019

Næstu stóru hugmyndirnar um skipulagsbreytingar komu fram á árunum 2016 til 2018. Allt frá sameiningunni í upphafi árs 2010 voru skipulagsmál til umræðu innan RSK. Ýmsar hugmyndir höfðu verið settar fram, en fyrst og fremst horft til þess að gera breytingar í takt við breytt verklag, til einföldunar, til að gera valdmörk skýrari og til að stytta boðleiðir. Þá var ávallt horft til hagkvæmni, að ráðstöfun fjármuna væri með sem bestum hætti og að árangur af starfseminni stæðist væntingar á hverjum tíma, bæði hvað varðaði magn og gæði.

### Hugmyndir að breytingum - Starfshópar

Á árinu 2016 voru starfsmönnum kynntar hugmyndir að töluvert breyttu skipulagi stofnunarinnar, m.a. með það að leiðarljósi sem fram kemur að framan um góð samskipti og auðvelt aðgengi. Þessar hugmyndir gengu út á það að færa skipulagið í þá átt að skipta þáverandi sviðum og einingum upp í „þróun, hönnun, framleiðslu og gæðastjórnun“. Markmiðið var að skipulagið hentaði sem best lögbundinni starfsemi, þörfum starfsmanna og leiddi til aukinnar skilvirkni og hagkvæmni. Þessar hugmyndir voru ræddar enn frekar og niðurstaðan varð í fyrsta lagi að skoða betur þá útfærslu að setja upp sérstakt samskiptasvið sem ætlað væri það hlutverk að vera framlína embættisins og afgreiða viðskiptavinum þess í sem flestum tilvikum „frá fyrstu hendi“. Í öðru lagi að nýtt álagningarsvið myndi sjá um frumyfirferð fyrir álagningu, kærumeðferð, afgreiðslu erinda og tilfallandi leiðréttingar allra skattframtala og skýrslna hvort heldur frá einstaklingum eða lögaðilum. Í þriðja lagi að öll síðari skoðun yrði á hendi eftirlitssviðs.

Snemma árs 2018 voru skipaðir þrjú starfshópar sem ætlað var það hlutverk að móta nýtt álagningarsvið, eftirlitssvið og samskiptasvið og byggja á fyrrgreindum hugmyndum. Starfshóparnir skiluðu af sér skýrslum á miðju ári 2018 og lögðu til að ráðist yrði í umræddar breytingar, en þó þannig að grunnskoðun skattframtala og skýrslna yrði alfarið á álagningarsviði, hvort sem hún færi fram fyrir eða eftir álagningu. Þannig yrði hluti þeirra verkefna sem teldust til síðari skoðunar eða eftirlits framkvæmd á álagningarsviði.

Þrjú starfshópar  
móta nýtt  
álagningarsvið,  
eftirlitssvið og  
samskiptasvið

### Nýr maður í brúnni – ný verkefni

Hinn 1. október 2018 kom til starfa nýr ríkisskattstjóri, Snorri Olsen, en Skúli Eggert Þórðarson sem verið hafði ríkisskattstjóri í rúm ellefu ár hvarf til annarra starfa þá um vorið. Snorri var settur ríkisskattstjóri á árunum 1995 til 1997, en frá 1. október 1997 var hann skipaður tollstjóri og gegndi því embætti fram til loka september 2018. Snorri

### Innheimta opinberra gjalda færð frá tollstjóra til ríkisskattstjóra

hóf störf í fjármálaráðuneytinu í apríl 1984 og gegndi þar m.a. starfi skrifstofustjóra á sviði skattamála og þekkti því vel til á þessum vettvangi.

Í desember 2018 var samþykkt á Alþingi að færa innheimtu opinberra gjalda á höfuðborgarsvæðinu frá tollstjóraembættinu til ríkisskattstjóra, frá og með 1. maí 2019, sbr. lög 142/2018 sem voru samþykkt á Alþingi þann 11. desember 2018, með það að markmiði að samþætta ferli skattlagningar og innheimtu og bæta þjónustu við viðskiptavinum. Auk þess voru samþykkt lög um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka og ríkisskattstjóra falin ákveðin verkefni þessu tengd.

Með því að færa innheimtu opinberra gjalda frá tollstjóra til ríkisskattstjóra var unnt að ná fram bættri samþættingu í verkefnum stofnananna í þáverandi mynd þannig að álagning og innheimta opinberra gjalda yrði í senn einfaldari, skilvirkari og hagkvæmari. Í verkefninu fólst að flytja starfsemi innheimtusviðs tollstjóra til ríkisskattstjóra með þeirri þjónustu sem því fylgir í afgreiðslu, símsvörun og tölvupósti sem og útfærsla á nýju skipulagi og framtíðarsýn ríkisskattstjóra. Meginmarkmið með tilflutningi innheimtu opinberra gjalda til ríkisskattstjóra voru:

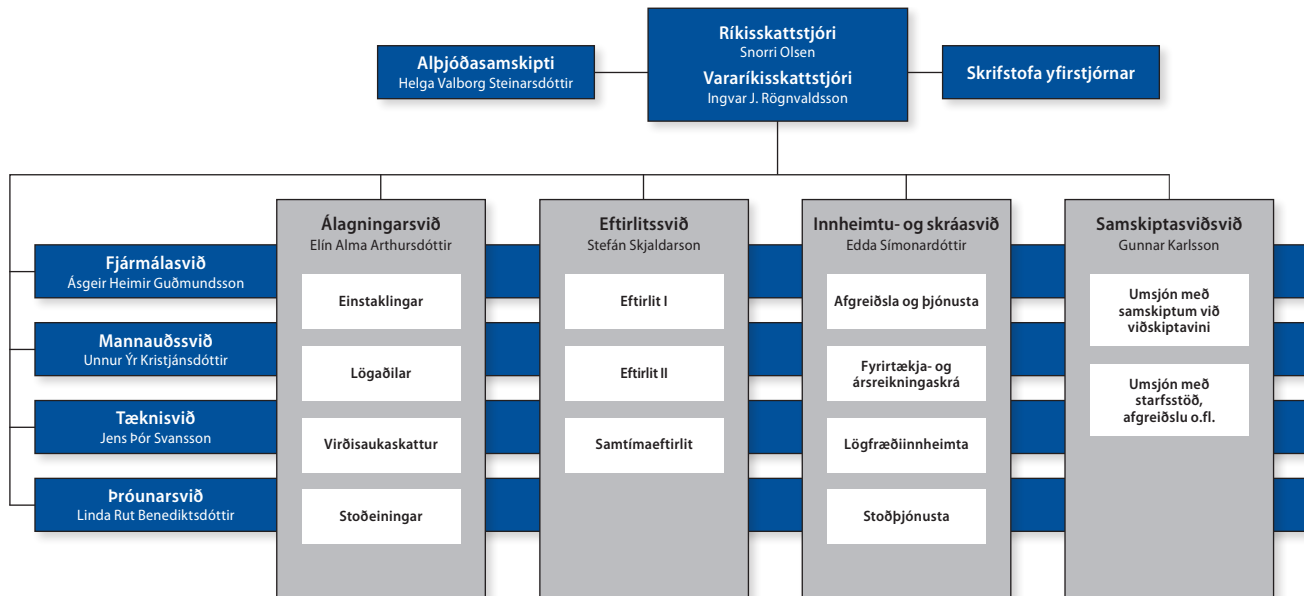
- Bætt nýting fjármuna
- Bætt og aukin þjónusta
- Skilvirk og árangursrík skattframkvæmd
- Styrkari tekjuöflun ríkissjóðs

Nýr ríkisskattstjóri tók þá ákvörðun að halda áfram á þeirri vegferð sem mótuð hafði verið í skipulagsmálum árin á undan og hófst sú vinna fyrir alvöru í janúar 2019. Málið var rætt innan framkvæmdastjórnar og síðan kynnt og tekið fyrir á stjórnendafundi í Hveragerði í byrjun apríl 2019. Rætt var við starfsmenn á öllum starfsstöðvum ríkisskattstjóra á landinu og þeim kynntar fyrirhugaðar breytingar og gefinn kostur á að koma með athugasemdir eða ábendingar um það sem betur mætti fara.

Ákveðið var að nýtt skipurit tæki gildi 1. maí 2019, frá sama tíma og innheimtu opinberra gjalda á höfuðborgarsvæðinu fluttist frá tollstjóraembættinu til ríkisskattstjóra, en innleiðing þess færi fram á næstu mánuðum. Áformað var að halda fundi með starfsmönnum einstakra sviða á næstu vikum, bæði í smærri og stærri hópum, og að í seinni hluta september yrði haldinn sameiginlegur fundur allra starfsmanna. Þá ætti að verða komin gleggri mynd á skipulagið og verkaskiptingu. Þær megin breytingar sem ákveðnar höfðu verið og kynntar til sögunnar og tækju gildi frá 1. maí voru þessar:

1. Atvinnurekstrarsvið og hluti af einstaklingssviði yrði sameinað í eitt álagningarvið. Undir sviðið félli öll álagningarvinna skattframtala, virðisaukaskattur og staðgreiðsla opinberra gjalda. Sviðsstjóri yrði Elín Alma Arthursdóttir.
2. Sett yrði upp samskiptasvið í stað þjónustuvers, sem ætlað væri að sinna samskiptum við viðskiptavinum, þ.m.t. svörun erinda um innheimtu opinberra gjalda á höfuðborgarsvæðinu, auk ýmissa annarra verkefna. Þannig myndi ríkisskattstjóri efla þjónustu til muna og með þessari hagræðingu gætu viðskiptavinir fengið upplýsingar um skatta og gjöld ásamt innheimtu á þeim á einum stað. Að stofni til yrði sviðið staðsett og því stýrt frá Akureyri. Sviðsstjóri yrði Gunnar Karlsson.
3. Skráasvið og innheimtusvið tollstjóra yrðu sameinuð í eitt svið, innheimtu- og skráasvið. Sviðsstjóri yrði Edda Símonardóttir.

## Heildarskipulag RSK frá og með 1. maí 2019 þar til nýtt skipulag yrði kynnt í september



### Áfram unnið að nýja skipulaginu

Að mörgu þurfti að hyggja og ýmislegt tók breytingum á undirbúningstímanum, t.d. vegna ábendinga frá starfsmönnum. Ákveðið var að fækka í hópi stjórnenda embættisins en að fá samtímis fleiri starfsmenn til að bera ákveðna ábyrgð á daglegum rekstri. Auk þess þurfti að huga að fyrirsjáanlegum kynslóðaskiptum, þar sem ýmsir lykilstjórnendur nálguðust óðfluga starfslokaaldurinn.

Í fyrra skipulagi höfðu verið við stjórnvölinn, auk ríkisskattstjóra og vararíkisskattstjóra, sviðsstjórar, skrifstofustjórar og hópstjórar. Allir starfsstöðvarstjórar úti á landi voru einnig skrifstofustjórar yfir ákveðnum flokki verkefna. Ákveðið var að hverfa frá þessum starfsheitum að mestu leyti, en taka upp ný starfsheiti í staðinn og undirstrika þannig skipulagsbreytingarnar. Starfsheitum og eiginlegum stjórnendum fækkaði og skipulagið var gert einfaldara. Ný skipurit og stefnuskjöl fyrir fjögur kjarnasvið, þ.e. álagningarvið, eftirlitssvið, innheimtu- og skráasvið og samskiptasvið voru kynnt á fundi allra starfsmanna hinn 20. september 2019. Ákveðið var að nýtt skipulag tæki formlega gildi frá og með 1. október 2019 en ljóst að innleiðing myndi taka nokkurn tíma, enda voru verkefni að flytjast á milli sviða. Skipulag á stoðsviðum var enn í vinnslu og ekki gert ráð fyrir eins umfangsmiklum breytingum á þeim og á kjarnasviðunum.

Uppstokkun á starfsheitum í nýju skipulagi

### Sviðsstjórar – Deildarstjórar - Umsjónarmenn

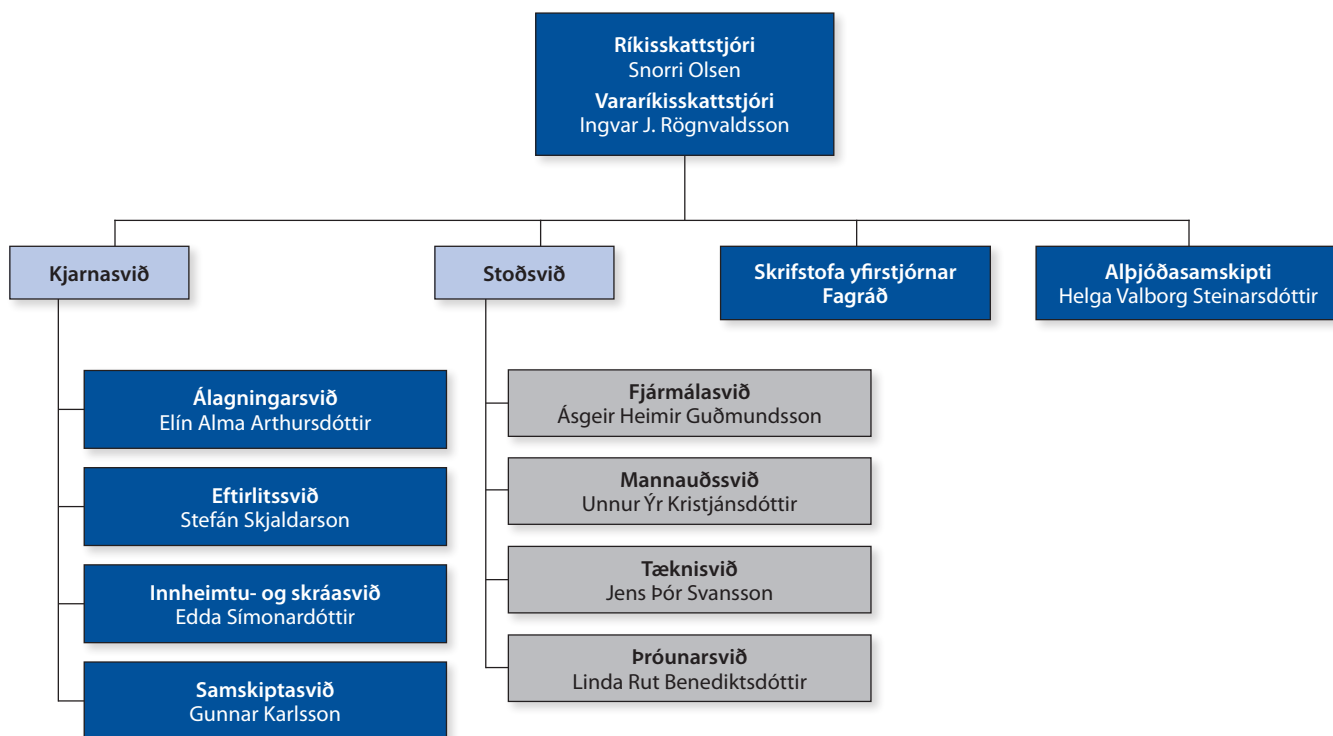
Skipulag allra kjarnasviða RSK var byggt upp á samsvarandi hátt og var sviðsstjóri yfir hverju sviði. Sviðin skiptust í mis margar deildir sem var stýrt af deildarstjórum. Þá var sú nýjung að í hverri deild voru gjarnan nokkrar verkefnaíðaðar einingar þar sem umsjónarmenn höfðu með höndum umsjón tiltekinna verkefna. Umsjónarmennirnir

voru og eru í núverandi skipulagi „fremstir meðal jafningja“. Þeir bera ákveðna ábyrgð á því að verk séu unnin, þeir hafa frumkvæðisskyldu og eru leiðbeinandi fyrir aðra í einingunni. Þeir hafa ekki bein mannaforráð og koma ekki fram sem stjórnendur stofnunarinnar, en eru meðal stjórnenda viðkomandi sviðs, deildarstjórum til aðstoðar.

Kjarnasviðin fjögur og stoðsviðin fjögur

Á myndinni hér að neðan má sjá heildarskipulag RSK eins og það var frá og með 1. október 2019. Kjarnasviðin voru fjögur og stoðsviðin einnig fjögur. Auk þess var sérstök eining sem hafði það verkefni að sjá um alþjóðleg samskipti, ein eining sem var skrifstofa yfirstjórnar, ríkisskattstjóra og vararíkisskattstjóra og þar jafnframt eining sem bar heitið „fagráð“. Þessu til viðbótar var gert ráð fyrir því að með tímanum yrði sett á fót sérstök eining sem ætlað væri að huga að framtíðarþróun, tæknibreytingum og ýmsu því sem snýr að óhjákvæmilegum breytingum á starfseminni vegna utanaðkomandi áhrifa. Skipuritið var sett fram með þeim fyrirvara að eftir væri að ákveða endanlegt skipulag stoðeininganna. Heildarsýnin var þó ljós og kemur skýrt fram í myndinni.

### Heildarskipulagið, sem tók síðan formlega gildi 1. október 2019, eftir nánari útfærslur á innra skipulagi sviðanna



Á þessum fundi var jafnframt kynnt stefna ríkisskattstjóra, hlutverk og framtíðarsýn, fyrir árin 2019-2024. Í megin dráttum hljóðaði kynningin þannig:

#### Hlutverk

„Réttur skattur með réttum hætti“

Kjarnastarfsemi ríkisskattstjóra felst í álagningu opinberra gjalda einstaklinga og lög- aðila, innheimta þeirra, skatteftirlit ásamt tilheyrandi skráahaldi.



## Stefna

Ríkisskattstjóri er fyrirmyndarstofnun sem veitir skilvirka þjónustu og upplýsingar sem auðvelda almenningi og atvinnulífi að sinna samfélagslegum skyldum sínum. Tækni og hæfni mannauðsins er nýtt til einföldunar á skattframkvæmd sem leiðir til bættra skattskila. Í takt við breytingar í ytra umhverfi er unnið að aukinni stafrænni þjónustu og sjálfvæðingu með þarfir hagaðila að leiðarljósi.

## Framtíðarsýn

Árið 2025 er ríkisskattstjóri fyrirmyndar upplýsinga- og þekkingarstofnun sem veitir starfræna, notendamiðaða þjónustu og upplýsingar til virðisauka fyrir atvinnulíf og samfélag. Þá var einnig m.a. sem fyrr lögð áhersla á fjölskylduvænan vinnustað þar sem starfsmenn fá notið þekkingar sinnar og reynslu.

## Sérfræðingar í framlínuna

Allt frá sameiningunni 2010 höfðu verið gerðar umtalsverðar breytingar á skipulagi ríkisskattstjóra sem ætlað var að bæta þjónustu og síðast með tilkomu nýs samskiptasviðs, sem ætlað var að sinna bæði samskipum við viðskiptavini auk ýmissa annarra verkefna. Vegur þungt í þessu sambandi að ákveðið var að þeim verkefnum yrði sinnt sem mest frá einni starfsstöð, á Akureyri, og eftir því sem kostur væri sinnt af háskólamenntuðum starfsmönnum. Vegna þessa var starfsstöðin á Akureyri eflað þannig að þar var og er til staðar faglega sterk eining, samhliða því að störfum var þar með fjölgað á landsbyggðinni. Í tengslum við skipulagsbreytingarnar 2019 var ráðið í fimm sérfræðistörf á Akureyri til viðbótar við þau 23 störf sem voru fyrir og starfsmenn samskiptasviðs því 28 á þessum tímapunkti. Síðar átti störfunum þar eftir að fjölga enn frekar. Stefnt var að því að starfsmenn sviðsins öðluðust enn meiri þekkingu en áður og markmiðið að sem flestir sem til embættisins leita fái fullnaðarsvar og aðstoð frá fyrstu hendi.

Á síðustu árum hefur orðið mikil breyting varðandi afstöðu til þjónustu opinberra stofnana. Kröfur samfélagsins hafa aukist og margar stofnanir, sem fyrir fáum árum litu ekki á það beint sem hlutverk sitt að veita þjónustu, hafa það nú sem eitt af meginmarkmiðum sínum. Skatturinn lítur á sig sem þjónustustofnun sem kappkostar að veita góða þjónustu. Þjónusta við viðskiptavini er stór þáttur í starfseminni og má segja að allt sem stofnunin gerir sé þjónusta með einum eða öðrum hætti við alla íslensku þjóðina, atvinnulífið, þ.m.t. alla íslenska lögaðila, erlenda einstaklinga á Íslandi, nokkurn hóp erlendra félaga, endurskoðendur, bókara, ráðuneyti, stofnanir, sveitarfélög, háskólasamfélagið og síðast en ekki síst Alþingi Íslendinga. Eflaust mætti telja upp fleiri viðskiptavini Skattsins en látum þetta nægja.

Í stefnu embættisins, sem nefnd var hér að framan, er lögð rík áhersla á að veita framúrskarandi þjónustu sem er í senn ánægjuleg, hröð og vönduð með þjónustuferlum sem greiða fyrir viðskiptum og auðvelda fólki að sinna samfélagslegum skyldum sínum. Góð þjónusta í formi leiðbeininga, ýmiskonar aðstoðar og rétttra upplýsinga, stuðlar tvímælalaust að jákvæðari samskiptum við viðskiptavini, bættum og réttari skilum og eru það í senn gömul sannindi og ný. Eitt af meginmarkmiðunum er að stofnunin sé á hverjum tíma mönnuð hæfu starfsfólki sem leggi sig fram um að þjónusta almenning og fyrirtækin í landinu og að stofnunin ræki skyldur sínar lögum samkvæmt.

Í júní 2019 voru síðan kynnt áform um að tollafgreiðsla og tollgæsla, sem tollstjóri annaðist þá, yrðu færð til ríkisskattstjóra frá og með 1. janúar 2020 og því ljóst að sameiningum og breytingum var hvergi nærri lokið.

Mikil breyting á afstöðu til þjónustu opinberra stofnana





Þann 6. desember 2019 hittust um 270 starfsmenn embættisins á jólafundi. Við það tilefni var þessi mynd tekin undir jólatrénu á Grand Hótel í Reykjavík, en þar voru fundirnir oftast haldnir. Allt frá sameiningu ríkisskattstjóra og skattstofanna þann 1. janúar 2010 hafði skapast hefð fyrir því að sameina alla starfsmenn embættisins á stórum starfsmannafundum, a.m.k. tvisvar sinnum á ári.

# Forsendur hagræðingar, aukinnar skilvirkni og bættrar þjónustu eftir sameininguna 2010

Ríkisskattstjóri var ætíð í fararbroddi hvað varðar rafræna stjórnsýslu. Þar má m.a. nefna einföldun framtalsskila, rafræna fyrirtækjaskrá, leiðréttingu húsnæðislána og ráðstöfun séreignarsparnaðar, stórbætt gagnaskil og rafræn skattkort.

**Rafræn framtalsskil, þróun þjónustusíðu, þróun rafræns skattframtals einstaklinga, stóraukin gagnaskil og fyrirfram áritun upplýsinga á framtalið, sem og þróun á rafrænni regluprófun framtala, bæði við skil og við vinnslu framtalanna, þ.e. rafræna álagningarskoðun, voru og eru eitt stærsta skrefið í þróun rafrænna samskipta við viðskiptavini embættisins og þau, ásamt fyrirkomulagi varðandi miðlæga framtalsaðstoð, hafa átt mikinn þátt í að breyta ásýnd RSK/nú Skattsins út á við.**

Ríkisskattstjóri í fararbroddi hvað varðar rafræna stjórnsýslu

Sama á við um framtöl aðila í rekstri, þó að það snúist ekki um nákvæmlega sömu atriði og hvað framtöl einstaklinga varðar. Þetta hefur stuðlað að bættum framtalsskilum, fækkun áætlana og kæra og fækkað ágreiningsatriðum sem koma upp eftir álagningu einstaklinga. Rafræn regluprófun framtala, þ.e. að vélin fer yfir framtölin með fyrirfram ákveðnum hætti, tryggir mun samræmdari skoðun framtala fyrir álagningu heldur en þegar starfsmenn fóru handvirkt yfir öll framtölin, sparar mikla vinnu og tryggir aukið jafnræði framteljenda, sem að er mjög mikilvægt í allri skattframkvæmdinni.

Á ráðstefnu sem haldin var 28. nóvember 2013 á vegum innanríkisráðuneytis, Sambands íslenskra sveitarfélaga og Skýrslutæknifélags Íslands var tilkynnt hvaða opinberu vefir stofnana, ráðuneyta og sveitarfélaga þættu bestir. Vefur ríkisskattstjóra, rsk.is, fékk hæstu einkunn í úttektinni og var jafnframt valinn besti ríkisvefurinn 2013.

Í febrúar 2016 fékk embætti ríkisskattstjóra upplýsingatækniverðlaun Ský (Ský er félag fyrir fólk og fyrirtæki í upplýsingatækni) á ráðstefna um upplýsingatæknimál (UT messunni) 6. febrúar 2016, fyrir að vera í fararbroddi og frumkvöðull í nýtingu á upplýsingatækni og rafrænni stjórnsýslu.

Sérstaklega var vikið að rafrænni stjórnsýslu RSK og þróun rafrænna skila skattframtala, en rafræn skil á skattframtölum einstaklinga á árinu 2015 voru 99,74%. Ríkisskattstjóri sá einnig um leiðréttinguna svokölluðu, en það var flókið verkefni með aðkomu margra aðila sem snerti yfir 100 þúsund rafræn ferli og rafrænar undirskriftir. Ríkisskattstjóri tók einnig um áramótin 2015/16 upp notkun rafrænna skattkorta þ.e. rafrænn persónuafsláttur, og embættið var þá einnig að vinna að innleiðingu á rafrænni fyrirtækjaskrá.

**Frá árinu 1999, sem var fyrsta árið sem unnt var að skila framtali rafrænt, fjölgaði þeim framteljendum sem kjósa þennan framtalsmáta jafnt og þétt. Á fyrsta árinu**

nýttu um 10% einstaklinga þennan nýja framtalsmáta og um 32% árið 2000. Árið 2003 var hlutfallið komið í 77% einstaklinga og 2006 í 90%. Árið 2015 námu rafræn skil framtala 99,7% og árið 2016 99,9%.

Á árunum 2015-2016 má því segja að framtalsskil hafi verið nær rafræn að fullu og pappírnum útrýmt hvað þau varðar. Fyrir utan þægindin fyrir alla aðila, þá var þetta einnig umhverfisvænt, en pappírinn sem áður fór út hljóp á ansi mörgum fullhlöðnum vörubrettum.

**Á árinu 2000 var tekin upp vélræn álagningarskoðun** á þeim framtölum sem borist höfðu rafrænt og áður en langt um leið var þeirri aðferð beitt á öll framtöl, en það tryggir samræmdari skoðun og aukið jafnræði skattaðila. Þannig er nú mestur hluti framtala afgreiddur til álagningar án þess að mannsaugað fari nokkru sinni yfir þau. Ætíð er gætt fyllsta öryggis í samskiptum. Þannig hefur ríkisskattstjóri t.d. vakið athygli á því á vef sínum og brýnt fyrir viðskiptavinum embættisins að nota rafræn skilríki við innskráningu á þjónustusíðu sína, þar sem persónuleg gögn viðkomandi eru geymd, frekar en veflykil.

## Nýtt verklag og ný hugsun

Fljótt eftir sameininguna 2010 var lögð áhersla á að þróa nýtt verklag og nýja hugsun í allri vinnunni við framtöl og álagningu, ásamt aukinni áherslu á þjónustu og að breyta viðhorfi starfsmanna til hennar þar sem embættið væri í raun þjónustustofnun.

Með öðrum orðum var lögð rík áhersla á viðmót, það að allir eigi rétt á kurteislegum móttökum, að hlustað sé á framteljendur og aðra viðskiptavini, að forsendur séu skýrðar og að leyst sé eftir föngum úr vanda hvers og eins aðila. Það sé gert m.a. með því að vinna faglega, sýna sanngirni og að fulls samræmis sé gætt við alla afgreiðslu, að aðgangur að gögnum sé tryggður og að upplýst sé um rétt og skyldur.

## Frá Heródesi til Pontíusar Pílatusar

Þá var einnig lögð mikil áhersla á að þegar viðskiptavinir hafði verið vísað til sérfræðings, skyldi hann fá fullnægjandi afgreiðslu, m.ö.o. að viðskiptavinir séu ekki sendir milli manna, heldur fái þeir afgreiðslu hjá viðkomandi starfsmanni (sérfræðingi). Ef ekki beina afgreiðslu, þá í því formi að tekið sé niður nafn og símanúmer, upplýsinga aflað, eða erindið vistað með öruggum hætti hjá þeim starfsmanni sem er tilbúinn að afgreiða það og þá hringt til baka í viðkomandi aðila.

**Á árinu 2010 var í fyrsta skipti boðið upp á svokallað einfaldað skattframtal** fyrir þá sem uppfylltu tiltekin skilyrði. Þeir sem fengu þetta framtal gátu lokið gerð þess í fimm skrefum með því að skila því í gegnum þjónustusíðu sína á *skattur.is*. Með stórauðnu magni upplýsinga frá þriðja aðila, sem áritaðar eru inn á framtölin, nú við fyrstu opnun netframtals, eru upplýsingar á framtölum stórs hóps framteljanda það tæmandi og áreiðanlegar við rafræn skil, að framteljendur þurfa aðeins að sannreyna að þær séu réttar og staðfesta það með sendingu framtalsins. Áður en framtalinu er skilað fer fram ákveðin villuprófun og framteljandinn fær ábendingar um villur eða að skekkjur kunni að vera í framtalinu. Eins skiptir miklu máli að veitt er umfangsmikil aðstoð við framtalsgerðina á framtalsfrestinum.

Komum í afgreiðslur embættisins hefur fækkað með árunum, m.a. samhliða betri upplýsingagjöf á vefsíðu embættisins, en einnig hafa venjur breyst þannig að fólk kys í auknum mæli að geta lokið erindum sínum í gegnum vef og stafrænar lausnir, í síma, eða með tölvupóstssamskiptum. Nú geta viðskiptavinir auðkennt sig inn í símtal með

Einfaldað framtal  
sannar gildi sitt

rafrænum skilríkjum og fengið þar með persónulegar upplýsingar, sem ekki er hægt að veita í almennum símtölum. Á sama hátt er hægt að senda viðskiptavinum gögn með öruggum flutningi skráa með Signet transfer. Þegar gögn eru send inn í Signet transfer eru þau dulkóðuð þannig að viðtakandi er sá eini sem getur opnað þau með rafrænum skilríkjum.

Af einstökum áföngum á þessari leið má nefna þann stóra áfanga þegar bönkum, öðrum fjármálastofnunum og lífeyrissjóðum var gert skylt að veita skattyfirvöldum upplýsingar varðandi bankainnstæður, útlán og fleira sem síðan hefur verið áritað á framtölin, en einnig var gert mikið átak í að kalla eftir launa-, verktaka- og hlutafár-upplýsingum frá rekstraraðilum fyrir opnun framtals einstaklinga í mars. Þetta flýtti mjög fyrir allri vinnslu framtalanna, en gerði einnig framteljendum lífið mun léttara.

Allt þetta leiðir til þess að framtölin koma réttari inn, minna verður um leiðréttingar fyrir eða eftir álagningu og kærnum og skatterindum fækkar miðað við það sem ella hefði verið.

**Árið 2005 bauð ríkisskattstjóri upp á nýjungar í skilum launaupplýsinga**, sem fólust í beinum skilum úr launakerfum með XML-skeyti, sem og skráningu launamiða og innlestri launamiðaskráa á þjónustusíðum launagreiðenda á *skattur.is*. Frá og með tekjuárinu 2010 (framtalsári 2011) er gerð krafa um að allir skili gögnum á svonefndu XML formi en eldri skilaleiðir launamiða, á disklingi eða á pappír, voru þó einnig í boði með óbreyttu sniði á árinu 2011.

Nú er réttara og frekar talað um skil upplýsinga en miða. Ég leyfi þó miðunum að standa hér, en það er hugtak sem fleirum er tamara að nota.

Launamiðarnir innihalda nánast allar upplýsingar um greiðslur til einstaklinga, þ.e. t.d. laun, lífeyrisgreiðslur, atvinnuleysisbætur og greiðslur Tryggingastofnunar. Þar er einnig gerð grein fyrir húsaleigugreiðslum, hlunnindum og fleiru, en á verktakamiðum kemur einungis fram eitt atriði, greiðslur til verktaka fyrir þjónustu, efni og/eða vinnu. Bifreiðahlunnindamiði er fyrir skil á upplýsingum varðandi bifreiðahlunnindi vegna afnota starfsmanna af bifreiðum vinnuveitenda.

Öll hlutafélög, einkahlutafélög, samvinnuhlutafélög og sparissjóðir eru skilaskyld vegna hlutafjármiða og stofnfjármiða. Öllum hlutafélögum sem gert hafa kaupréttarsamninga við starfsmenn sína samkvæmt staðfestri kaupréttaráætlun ber að skila upplýsingum vegna slíkra hlutabréfakaupa. Þá má nefna stofnfjármiða en þeir eru einungis fyrir sparissjóði, stofnsjóðsmiða samvinnufélaga, lífeyrissjóðamiða, miða fyrir Atvinnuleysistryggingasjóð og deildir hans, sveitarfélagamiða fyrir skil á gögnum sem einungis geta komið frá sveitarfélögum, tryggingafélagamiði fyrir skil á bótagreiðslum frá tryggingafélögum og staðgreiðslu þeim tengdum og TR-miða, sem einungis er til nota fyrir Tryggingastofnun ríkisins. Þessir miðar eru meðhöndlaðir á sama hátt og launamiðar við áritun á skattframtöl. Á greiðslumiða – leiga eða afnot, skulu þeir sem innt hafa af hendi hvers konar greiðslur fyrir leigu eða afnot af lausafé, fasteignum og fasteignaréttindum, svo og fyrir greiðslur fyrir sérhver önnur afnot af réttindum, s.s. aflaheimildum, einkaleyfum, eða sérþekkingu, gera grein fyrir þeim, enda sé ekki gerð grein fyrir þessum greiðslum á öðrum skilgreinum.

**Aukin áhersla var lögð á sjálfsafgreiðslu viðskiptavina (vefurinn) og áhersla á að enn fleiri féllu undir „einfaldað skattframtal“ og að einfalda framkvæmd svonefnds handreiknings**, en það eru framtöl þeirra sem eru að flytjast milli landa, eru með tekjur erlendis frá og fleira og fara ekki sjálfkrafa í gegnum hefðbundna álagningarferilinn. Þar skipti miklu máli þegar upplýsingaskiptum milli landa var flýtt, sérstaklega frá Norðurlöndunum, og hægt var að taka upplýsingar erlendis frá inn á framtölin fyrir álagningu. Átak var gert í að vélin gæti í auknum mæli sjálfvirkt

Upplýsingar um bankainnstæður og útlán áritaðar á framtöl

Nú er réttara að tala um skil upplýsinga en miða



Samræmdari  
vinnsla, aukið  
jafnræði

unnið þessi framtöl og t.d. beiðni um skattalega heimilisfesti gerð einfaldari, en þetta hefur allt sparað gríðarmikla vinnu starfsmanna og jafnframt gert einstaklingunum einfaldara fyrir. Með skattalegri heimilisfesti eru námsmanni tryggð réttindi til að vera skattlagður eins og hann hefði verið heimilisfastur hér á landi allt árið. Þetta þýðir að við skattlagningu er tekið tillit til þess skattafsláttar og bóta sem hann ætti rétt á ef lögheimili hans hefði verið hér á landi. Tekjur og eignir erlendis hafa áhrif á skattlagninguna. Barnabætur eða hliðstæðar greiðslur erlendis koma til lækkunar á barnabótum hér á landi. Hafi maður með skattalega heimilisfesti leigutekjur vegna tímabundinnar útleigu á íbúðarhúsnæði sínu er honum heimilt að draga frá þeim leigugjöld vegna íbúðarhúsnæðis til eigin nota.

**Þá var lögð mikil áhersla á að framtöl fái sambærilega meðhöndlun hvort sem þau eru afgreidd fyrir eða eftir álagningu.** Liður í því og að flýta vinnslu erinda og kæra er að þróuð var aðferð við að afgreiða t.d. kærur í formi framtala í stað áætlunar með sjálfvirkum, eða hálf sjálfvirkum hætti með sama hætti og ef framtalið hefði verið afgreitt í álagningarvinnslunni. Sama á við um sambærileg skatterindi eins og þegar um einfaldar leiðréttingar er að ræða, sem ekki krefjast sérstaks mats starfsmanns. Þetta hefur flýtt mjög afgreiðslu kæra og erinda, tryggt samræmdari vinnslu og aukið þannig jafnræði framteljenda og senn bætt þjónusta þar sem bið eftir afgreiðslu hefur styst til muna.

Skattkortin aflögð

**Gamalgróin skattkort voru aflögð frá og með 1. janúar 2016** og rafrænn persónuafsláttur tekinn upp í þeirra stað. Tilgangurinn með breytingunni var að auka hagkvæmni, spara notendum skattkorta umstang, launagreiðendum óþarfa ut anumhald og starfsmönnum ríkisskattstjóra umtalsverða vinnu. Afnám skattkorta var nauðsynleg, en það voru gefin út 30-40 þúsund skattkort á ári á pappír. Um 22% þeirra sem komu í afgreiðslu RSK á Laugavegi komu vegna skattkorta.

Við upptöku staðgreiðslu opinberra gjalda 1. janúar 1988 var ekki til staðar sú tölvutækni sem við búum yfir nú og þá var talið nauðsynlegt að hafa skattkortin á því formi sem að þau voru til að tryggja rétta nýtingu persónuafsláttar. Með nýrri tækni og aukinni tölvuvæðingu voru skattkortin í raun orðin óþörf og löngu tímabært að einfalda skattkortakerfið. Samhliða þessum breytingum fékk ríkisskattstjóri heimild til að stöðva nýtingu persónuafsláttar launamanna komi til „ofnýtingar“, þ.e. ef að ekki er haldið eftir nægri fjárhæð í afdreginni staðgreiðslu. Í þeim tilvikum getur ríkisskattstjóri hlutast til um að notkun á persónuafslætti tiltekins launamanns sé hætt tímabundið þangað til ofnýting hefur verið leiðrétt.

## Ívilnanir – ný nálgun - nýjar viðmiðunarreglur

Auglýsing um nýjar viðmiðunarreglur ríkisskattstjóra um ákvörðun á lækkun á skattstofnum (ívilnun) við álagningu opinberra gjalda 2018 var birt í Stjórnartíðindum 10. maí 2017. Það að auglýsa reglurnar og að umsóknin hafði verið endurgerð frá grunni var forsenda þess að hægt væri að beita ákveðinni sjálfvirkni við afgreiðslu ákv. flokka beiðna, samkvæmt miklu reikniverki sem var byggt inn í vinnslukerfi álagningar og byggði á þessum reglum.

Samkvæmt 65. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt, skal ríkisskattstjóri taka til afgreiðslu umsókn manns um lækkun á tekjuskatts- og útsvarsstofni þegar svo stendur á sem nánar er fjallað um í sex tölulíðum ákvæðisins. Slík lækkun á skattstofnum gengur almennt undir heitinu ívilnun. Ívilnanir byggja m.a. á því að um veruleg útgjöld vegna tiltekinna atvika sé að ræða umfram það sem venjulegt getur talist og

sem hafa eftir atvikum skert gjaldþol viðkomandi gjaldanda. Jafnframt geta tilteknaðar aðstæður eða tilvik verið grundvöllur fyrir ákvörðun á ívilnun. Reglur um hvenær veita skuli ívilnun og með hvaða fjárhæðum verða því aldrei tæmandi að öllu leyti, enda eru ákvarðanir þar að lútandi í eðli sínu matskenndar. Við ákvörðun á ívilnunum þarf þó alltaf að gæta ákveðins samræmis. Helstu breytingar frá eldri reglum voru eftirfarandi:

- Skilgreint var hvað teldist venjulegur heilbrigðiskostnaður og kostnaður vegna lyfjakaupa og gengið almennt út frá því að ekki kæmi til ívilunar ef kostnaður væri ekki umfram það (á við um 1. og 2. tölul. 65. gr.). Var í því sambandi miðað við kostnaðarþátttökureglur ríkisins vegna lyfja og læknskostnaðar og miðað við að þar sé skilgreint hvað teljist venjulegur kostnaður sem hverjum og einum sé ætlað að standa undir.
- Miðað var við að útgjöld vegna veikinda og slysa væru almennt ekki orðin „veruleg“ fyrr en þau næðu tvöföldum venjulegum kostnaði (á við um 1. og 2. tölul. 65. gr.).
- Settar voru ákveðnar viðmiðunarreglur um útreikning í þeim tilvikum þar sem skerðing á gjaldþoli er forsenda fyrir ákvörðun á ívilnun (1. og 6. tölul. 65. gr.). Við ákvörðun á ívilnun samkvæmt 1. tölul. 65. gr. (vegna veikinda og slysa) yrði litið til útlagðs kostnaðar umfram venjulegan kostnað, neysluviðmiða velferðarráðuneytisins, tekna umsækjenda og peningalegra eigna, auk fjölda barna undir 18 ára á heimilinu. Við ákvörðun á ívilnun samkvæmt 6. tölul. 65. gr. (vegna taps á útstandandi kröfum) yrði tekið tillit til hreinnar peningalegrar eignar umsækjenda.
- Settar voru viðmiðanir um framfærslukostnað og ákveðið hámark við útreikning á ívilnun samkvæmt 3. tölul. 65. gr. (vegna framfærslu foreldra eða annarra vandamanna).
- Sett voru viðmið um það hvað teldist verulegt eignatjón, sbr. 5. tölul. 65. gr. og í því sambandi miðað við hreina eign umsækjenda. Þá var vegna 5. og 6. tölul. sett ákveðin lágmarksfjárhæð tjóns til þess að það teldist verulegt samkvæmt umræddum tölulíðum og einnig hámark á lækkun sem hlutfall af fjárhæð tjónsins.

Skýrar reglur  
um ívilnanir

Öll tilvik sem til álita koma við ákvörðun á ívilnunum byggja á skýrum lagaákvæðum sem kveða á um að við tilteknaðar aðstæður sé heimilt að lækka skattstofna. Þótt byggja þurfi ákvörðun um fjárhæð ívilunar, ef yfir höfuð er tilefni til slíkrar ákvörðunar, á heildstæðu mati á aðstæðum umsækjanda þá verður það mat að byggjast á framangreindum lagaheimildum sem setja ákveðnar skorður í þessum efnum. Þannig geta skattyfirvöld ekki lækkað skattstofna einstakra gjaldanda á öðrum forsendum né umfram það sem lagafyrirmæli segja til um. Viðmiðunarreglur skýra síðan þessi ákvæði enn betur og við þær er almennt miðað við hverja ákvörðun, þótt alltaf sé litið heildstætt á aðstæður hvers og eins.

Þetta hefur gjörbreytt allri vinnu við afgreiðslu ívilnana, ekki aðeins að vinnan við afgreiðsluna hefur minkað verulega, heldur einnig hitt, sem er afar mikilvægt, þá hefur samræmi í afgreiðslu aukist, sem og allt gagnsæi og þar með jafnræði þeirra sem óska eftir lækkun á tekjuskattstofni. Með skýrum reglum getur fólk einnig mun betur áttað sig á því hvenær ívilnun getur átt við og það hefur fækkað tilefnislausum umsóknum.

## Reglur um skattmat einfaldaðar

Ríkisskattstjóri gefur árlega út skattmat þar sem bæði er fjallað um tekjur og mat á þeim og frádrátt á móti ýmsum greiðslum. Skattmatið er birt í B-deild Stjórnartíðinda og á skatturinn.is. Það að reglur um skattmat hafa verið einfaldaðar verulega, einfaldar framtalið, álagningarvinnuna og sparar bæði starfsmönnum og þeim sem skila framtali mikla vinnu.

Reglur um bifreiðahlunnindi og frádrátt vegna dagpeninga og ökutækjastyrks einfaldaðar

Þar má sérstaklega nefna nýjar reglur um bifreiðahlunnindi sem settar voru fyrst vegna tekjuársins 2017. Til að reikna út bifreiðahlunnindi var í fjölda ára miðað við verð á nýrri sams konar bifreið eins og það var skilgreint í bifreiðaskrá sem ríkisskattstjóri gaf út árlega. Tekið var tillit til aldurs bifreiða á þann hátt að hlutfall hlunnindi af verði bifreiða lækkaði eftir því sem bifreiðin varð eldri. Á tekjuárinu 2017 var útreikningi á skattskyldri fjárhæð bifreiðahlunninda breytt á þann hátt að nú er í gildi sú almenna regla að miða við tiltekið hlutfall af kaupverði viðkomandi bifreiðar eins og það er fært í eignaskrá launagreiðanda. Skiptir ekki máli hvort bifreið er keypt ný eða notuð alltaf skal miða við kaupverð hennar í hendi launagreiðanda. Sama aðferð var einnig í skattmatsreglum fyrir tekjuárið 2016 en þá valkvæð. Þessi aðferð er mun einfaldari en þær reglur sem áður giltu og á það bæði við um fyrir skattyfirvöld og viðskiptavinum, þ.e. launagreiðendum og launamenn. Vegna þessara breytinga var engin bifreiðaskrá gerð fyrir árið 2017 og lauk þar með útgáfu þess ágæta rits og við það sparaðist mikil vinna.

Þá voru reglur um frádrátt vegna dagpeninga og fengings ökutækjastyrks einfaldaðar, sérstaklega reglurnar um frádrátt á móti fengnum ökutækjastyrk. Framtjeljendur sem hafa tekjur af ökutækjastyrkjum kunna að eiga heimild að færa til frádráttar kostnað vegna aksturs í samræmi við matsreglur ríkisskattstjóra. Í kafla 3.1 í skattmatinu er fjallað um reglur sem gilda um frádrátt á móti fengnum ökutækjastyrk. Frádráttarreglum var breytt á tekjuárinu 2014 á þann veg að nú er miðað við tiltekna krónutölu á hvern ekinn kílómetra í þágu launagreiðanda og fer fjárhæðin lakkandi eftir því sem meira er ekið. Áður var byggt á tilgreindum kostnaðartölum sem launamenn gerðu grein fyrir í skattframtali sínu, en að ákveðnu hámarki, en því fylgdi talsverð vinna fyrir framtjeljendur og einnig starfsmenn ríkisskattstjóra við yfirferð framtala

## Rafræn skilríki leysa veflykla að stórum hluta af hólmi

Nefnt var hér á undan að ein helsta áskorunin í tengslum við leiðréttingu húsnæðislána á sínum tíma hafi verið að mjög skammur tími var til stefnu. Mikill þrýstingur var á að verkið væri unnið hratt og örugglega og að þá á skipti miklu að leysa verkefnið með rafrænum hætti. Eitt af lykilatriðunum þar var að hraðað yrði upptöku rafrænna skilríkja.

Rafræn skilríki tryggja öryggi í samskiptum

Notkun rafrænna skilríkja hefur skipt sköpum í að auðvelda samskipti og tryggja öryggi í samskiptum við viðskiptavinum stofnunarinnar. Þetta á bæði við margvísleg skil, umsóknir og beiðnir ýmiskonar, en varðar einnig margvíslega þjónustu á þjónustusíðu viðkomandi og nú einnig í t.d. samskiptum í síma, þar sem viðskiptavinurinn getur auðkennt sig inn í samtalið og þá fengið upplýsingar og aðstoð sem ekki væri unnt að veita í almennu símtali.

Auk þess að tryggja meira öryggi í samskiptum, þá hefur upptaka rafrænna skilríkja sparað mikla vinnu í sambandi við útgáfu veflykla, sem áður voru ráðandi í



auðkenndum samskiptum við stofnunina. Skatturinn leggur áherslu á að rafræn skilríki séu notuð til auðkenningar og þar sem við á, einnig til undirritunar í sem flestum tilvikum. Rafræn skilríki eiga með tímanum að leysa veflykla sem mest af hólmi.

## Hnappurinn - Einföld og þægileg lausn fyrir örfélög til að skila ársreikningi

Árið 2017 tók ríkisskattstjóri í notkun svokallaðan Hnapp sem er einföld og þægileg lausn fyrir örfélög til að setja upp og skila ársreikningi. Samkvæmt 7. mgr. 3. gr. ársreikningalaga nr. 3/2006 er örfélögum heimilt að semja rekstraryfirlit og efnahagsyfirlit sem byggð eru á skattframtali félagsins í stað ársreiknings. Hnappurinn gildir fyrir félög sem falla undir skilgreiningu ársreikningalaga á örfélögum, sbr. 11. tölul. 2. gr., og falla ekki undir skilgreiningar sem taldar eru upp í 8. mgr. 3. gr. laganna.

## Rafræn fyrirtækjaskrá - Einföld og fljótleg skráning félaga

Með lögum nr. 26/2017 sem samþykkt voru á Alþingi þann 9. maí á því ári er kveðið á um rafræna málsmeðferð við tilkynningar til hlutafélagaskrár. Lögin heimila með öðrum orðum að nýskráning félaga og aukatilkynningar verði að öllu leyti rafrænar. Það var síðan í desember 2017 sem rafræn fyrirtækjaskrá var formlega opnuð. Skránni var ætlað að mæta kröfum atvinnulífsins um hraðari afgreiðslu nýskráninga og aukatilkynninga einkahlutafélaga ásamt því að einfalda starfsfólki fyrirtækjaskrár ríkisskattstjóra afgreiðslu þessara tilkynninga.

Hraðari afgreiðsla  
nýskráninga

## Allt hefur þetta einfaldað hlutina og skýrt og leitt til hagræðingar, aukinnar skilvirkni og bættrar þjónustu embættisins frá sameiningunni 2010

Fleira mætti nefna, en læt þetta duga að þessu sinni. Það er alveg ljóst að sameiningin gerði það mun auðveldari en ella hefði verið að ná mörgum þessara markmiða, þ.e. heldur en verið hefði við óbreytt skipulag 10 stofnana. Eitt af megin markmiðunum var að stofnunin væri á hverjum tíma mönnum hæfu starfsfólki sem legði sig fram um að þjónusta almenning og fyrirtæki í landinu. Þá hefur ávallt verið lögð áhersla á að tryggja fullt jafnræði skattaðila, bæði jafnræði í skattalegu tilliti og að sem mest jafnvægi ríki á milli dreifbýlis og þéttbýlis. Eins það að tryggja rétt skattgreiðenda, eða eins og sagt hefur verið, „Réttur skattur með réttum hætti.“ Þetta á að sjálfsögðu allt einnig við hjá Skattinum nú rétt eins og þá.

## Skatturinn verður til 1. janúar 2020

### Öflug, sameinuð stofnun

### Sameining ríkisskattstjóra og tollstjóra

Þann 11. desember 2019 var samþykkt á Alþingi að sameina embætti tollstjóra og ríkisskattstjóra frá 1. janúar 2020 með það að markmiði að til yrði öflugri og leiðandi stofnun á sviði skatta- og tollamála, Skatturinn, stofnun sem væri sem best í stakk búin til að takast á við þær áskoranir sem felast í breyttum viðskiptaháttum og örum tæknibreytingum. Öflugri stofnun gæti enn betur tryggt rekstraröryggi skattkerfisins og sinnt betur heildstæðum greiningum og nýsköpun. Í fréttabréfi fjármála- og efnahagsráðuneytisins 11. desember 2019 segir orðrétt:

*„Stofnunum á sviði skatta og tolla fækkar um eina um áramót, en Alþingi samþykkti í dag lög sem greiða fyrir sameiningu embætta ríkisskattstjóra og tollstjóra. Sameinuð stofnun mun heita Skatturinn og verða öflug og leiðandi upplýsingastofnun á sviði skatta- og tollamála.*

*Stofnunum á sviði skatta og tolla hefur fækkað mikið undanfarinn áratug. Árið 2009 voru þær þrettán talsins, en verða nú um áramótin þrjár. Um 470 manns munu starfa í hinni nýju stofnun, undir forystu núverandi ríkisskattstjóra, Snorra Olsen.*

*Ljóst er að mikil tækifæri felast í því að álagning, innheimta og eftirlit sé á sömu hendi, en meginmarkmiðið með sameiningu embætta tollstjóra og ríkisskattstjóra er að bæta þjónustu. Stafræn þjónusta og sjálfvirknivæðing verður í forgrunni í sameinaðri stofnun, sem verður betur í stakk búin til að takast á við áskoranir til framtíðar en tvær minni sjálfstæðar stofnanir.*

*Þess er vænst að sameiningin skili auknum árangri við vettvangseftirlit tollgæslu og betri möguleikum til að takast á við stærri efnahagsbrot innanlands og yfir landamæri, s.s. peningaþvætti.“*

### Sameining Skattsins og Skattrannsóknarstjóra ríkisins 1. maí 2021

Þann 1. maí 2021 sameinaðist síðan Skatturinn og skattrannsóknarstjóri ríkisins, en lög þess efnis voru samþykkt frá Alþingi þann 20. apríl 2021. Í frétt á vef fjármála- og efnahagsráðuneytisins segir orðrétt:

*„Forsögu málsins má rekja til þess að í tilefni af dómum mannréttinda-dómstóls Evrópu í tengslum við rannsókn og saksókn skattalagabrota á Íslandi ákvað dómismálaráðherra í apríl 2019 í samráði við fjármála- og efnahagsráðherra, að skipa nefnd um rannsókn og saksókn skattalagabrota. Varð það hlutverk nefndarinnar að greina þær kröfur sem leiða af dómum Mannréttindadómstóls Evrópu í tengslum við rannsókn og saksókn skattalagabrota og móta afstöðu til þeirra breytinga sem þarf að ráðast í til að mæta þeim kröfum. Nefndin skilaði ráðherrum skýrslu 11. september 2019.“*

Með lögunum var embætti skatranssóknarstjóra ríkisins lagt niður og verkefni flutt til embættis ríkisskattstjóra, Skattsins. Jafnframt var kveðið á um að stofnuð yrði sérstök eining innan Skattsins, þar sem fram fari rannsóknir á skattalagabrotum og ákvarðanir sekta vegna slíkra brota. Einingunni stýri í umboði ríkisskattstjóra embættismaður sem nefnist skatranssóknarstjóri.

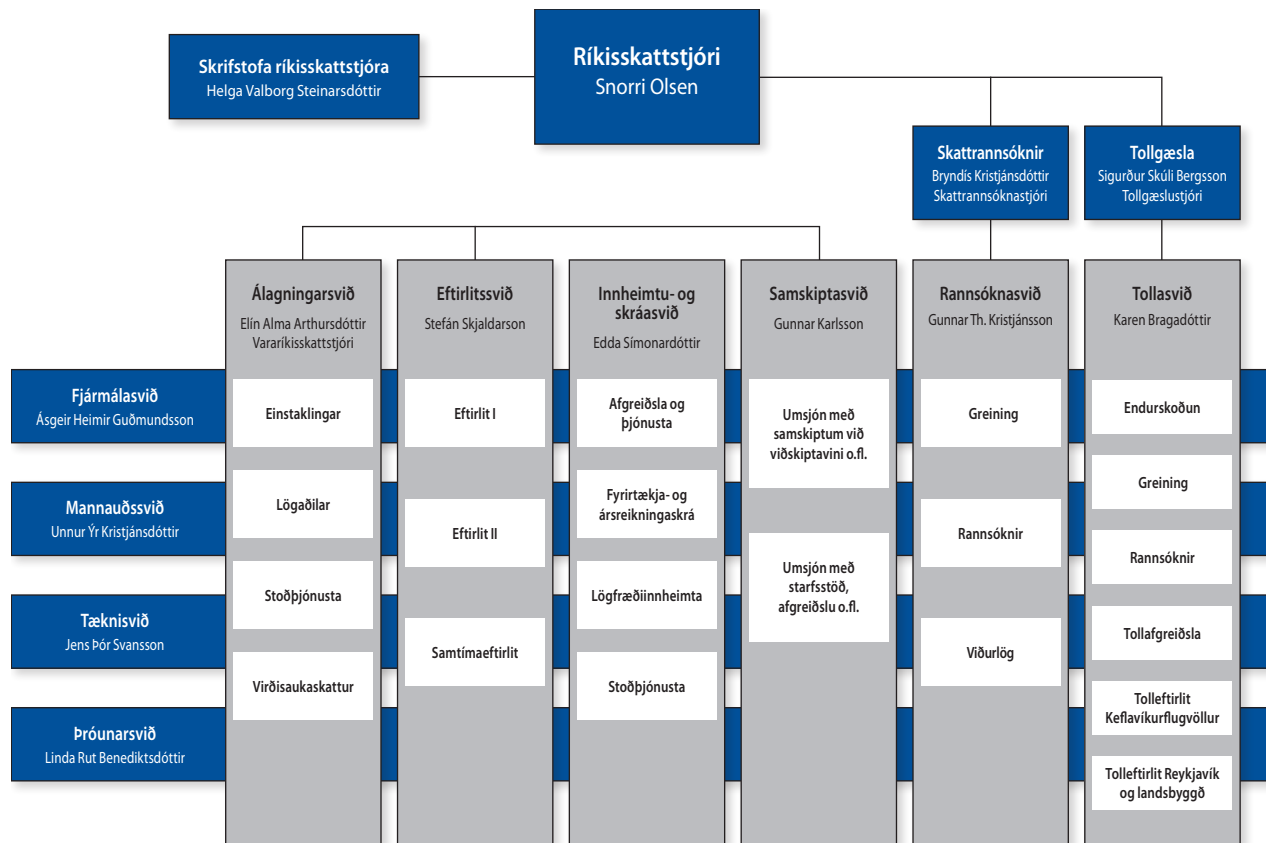
Meginmarkmið breytinganna var að einfalda málsmeðferð við rannsókn og saksókn skattalagabrota, stytta málsmeðferðartíma við rannsókn, bæta innheimtu sekta og stuðla að jafnræði skattaðila við afgreiðslu mála og þar með fyrirsjáanleika um hvar málum verði lokið.

## Markmið sameiningar ríkisskattstjóra, tollstjóra og skatranssóknarstjóra ríkisins

Stofnanabreytingar árána 2019-2021 eiga það sammerkt að þeim var ætlað að:

- Auka samráð og yfirsýn yfir tekjuöflunarkerfi ríkisins, og skýra og einfalda verkaskiptingu innan skattkerfisins
- Auka hagkvæmni, samþættingu og samlegðaráhrif í rekstri eðlislíkra verkefna.
- Einfalda stjórnsluferla í verkefnum skatt- og tollfyrvalda og auka skilvirkni þeirra
- Auka gæði þjónustu við almenning og viðskiptalífið og tryggja réttarstöðu aðila
- Stuðla að auknum árangri við eftirlit, rannsóknir og innheimtu, m.a. á grundvelli greininga og áhættumats
- Hámarka möguleika á hagnýtingu gagna, og stuðla að því að skatt- og tollfyrvöld geti tekist á við breytingar sem leiða af alþjóðavæðingu og stafrænum umskiptum
- Byggja upp öfluga upplýsinga- og þjónustustofnun sem verði leiðandi í þróun stafrænnar stjórnslu

## Skipurit Skattsins frá og með 1. maí 2021



## Með sameiningu skattrannsóknarstjóra ríkisins og Skattsins var öll skatt- og tollframkvæmd landsins komin á hendi ríkisskattstjóra, þ.m.t. innheimta, skatteftirlit og skattrannsóknir

Í allri kjarnastarfsemi Skattsins er þjónusta við viðskiptavinum í forgrunni.

Til kjarnastarfsemi stofnunarinnar telst nú álagning opinberra gjalda einstaklinga og lögaðila ásamt tilheyrandi skráhaldi, s.s. launagreiðendaskrá og virðisaukaskattsskrá, framkvæmd skatteftirlits og skattrannsókna, sektarákvarðanir í skattrannsóknarmálum, innheimta opinberra gjalda á höfuðborgarsvæðinu ásamt leiðbeiningahlutverki gagnvart öðrum innheimtumönnum ríkisins víðs vegar um landið, skráhald á sviði félagaréttar, en þar má nefna fyrirtækjaskrá, hlutafélagaskrá og ársreikningaskrá, eftirlit með lögmæti vöruflutninga yfir landamæri, einföldun og liprun lögmætra viðskipta yfir landamæri.

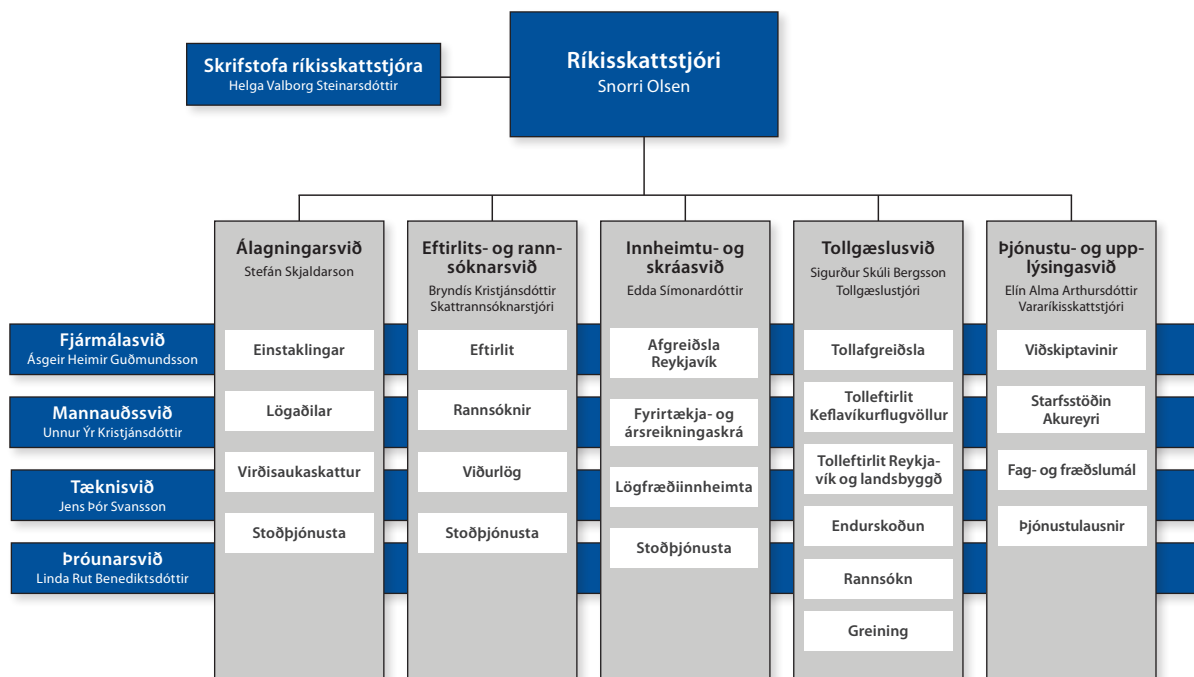
Þessum verkefnum er nú sinnt á fimm kjarnasviðum sem eru álagningarsvið, eftirlits- og rannsóknasvið, innheimtu- og skráasvið, tollgæslusvið og þjónustu- og upplýsingasvið. Síðastnefnda sviðinu er ætlað að sjá til þess að þeir sem leita til embættisins fái þjónustu á öruggan og góðan hátt, en jafnframt að vinna að þróun ýmissa starfanna þjónustulausna þannig að þeim verkfærum sem hægt er að nýta í samskiptum við viðskiptavinum og innan stofnunarinnar fjölgi og séu í takt við það sem best gerist hverju sinni. Jafnframt er sviðinu ætlað að stunda fræðslustarfsemi og leiðbeina bæði öðrum starfsmönnum og viðskiptavinum, þ.m.t. í gegnum vefsíður embættisins og samfélagsmiðla. Í því skyni hefur sviðið yfirumsjón með ritstjórn vegna faglegs efnis á vefjum og öðru því sem tengist miðlun upplýsinga. Undir sviðið fellur jafnframt að vera tengiliðir við afgreiðslu á starfsstöðvum á landsbyggðinni og miðla upplýsingum

til starfsmanna á reglulegum fjarfundum eftir því sem við á hverju sinni og í samvinnu við önnur svið embættisins. Þá eru stoðsvið stofnunarinnar einnig fimm talsins, þ.e. fjármálasvið, mannauðssvið, skrifstofa ríkisskattstjóra, tæknisvið og þróunarsvið.

Starfsstöðvar stofnunarinnar eru 15 talsins um land allt. Auk aðalstöðvar á Laugavegi 164-166 eru þrjár aðrar starfsstöðvar í Reykjavík, þ.e. í Klettagörðum, á Stórhöfða og í Tollhúsinu við Tryggvagötu 19. Utan höfuðborgarsvæðisins eru starfsstöðvar á Akranesi, Akureyri, Egilsstöðum, Eskifirði, Hellu, Ísafirði, Keflavíkurflugvelli, Selfossi, Seyðisfirði, Siglufirði og í Vestmannaeyjum.

Frá ágúst 2023 verða aðalstöðvar Skattsins í Katrínartúni 6, Reykjavík, en starfsstöðvunum á Laugavegi og Tryggvagötu verður lokað frá sama tíma.

## Núgildandi skipurit Skattsins frá og með 1. apríl 2022



## Lokaorð

Ég læt hér með þessari umfjöllun lokið, en hér hefur verið stiklað á stóru í sögu skattkerfisins á sextíu ára tímabili, sögu sem spannar árin frá 1962 til 2022. Megin áherslan í umfjölluninni er á sameininguna 1. janúar 2010, þegar landið var gert að einu skattumdæmi og tíu stofnanir urðu að einni og árin þar á eftir, til og með skipulagsbreytingunni 2019. Á vissan hátt má segja að breytingarnar 2019 séu lokakaflinn í því ferli sem hófst fyrir alvöru 18. desember 2009, þegar lögin um sameiningu ný skattstofa og ríkisskattstjóra í eitt embætti voru samþykkt á Alþingi, en að síðan tuki við nýr kafli með tilkomu Skattsins frá og með 1. janúar 2020.

Eins og glögg má sjá hafa orðið miklar breytingar á skipulagi og starfsháttum stofnana skattkerfisins, nú síðast Skattsins, í gegnum tíðina. Nú síðast upplifum við áhrif fjórðu iðnbyltingarinnar með öllum sínum snjallvélum, gervigreind og hraða. Störfin okkar hafa breyst, einhæf rútinustörf hafa horfið og önnur arðbærari komið í staðinn. Stefna Skattsins nú er m.a. að sinna af krafti hlutverki sínu með tæknilegri framþróun og nýsköpun, bæði með innleiðingu stafrænnar þjónustu við viðskiptavinum sem og í öllu innra starfi stofnunarinnar.





2023