



Skatteudvalget
Formand Gitte Lillelund Bech

Sekretariatet

Folketinget
Christiansborg
DK-1240 København K
Tlf. +45 33 37 55 00
Fax +45 33 37 59 95
statsrevisorerne@ft.dk
www.ft.dk/statsrevisorerne

Statsrevisorernes opfølgning på beretning 13/2009 om SKATs fusion af inddrivelsesområdet

13. december 2012

Statsrevisorerne afgav beretningen til Folketinget 23. juni 2010. Siden er sagen fulgt op flere gange i Statsrevisorernes Endelige betænkninger over statsregnskabet for 2009 og 2010. Sagen følges fortsat af Rigsrevisionen og Statsrevisorerne.

Ref. 09-000317-19

Gitte Korff

Dir. tlf. +45 33375985

Gitte.Korff@ft.dk

Statsrevisorerne besluttede på deres møde 12. december 2012 at fremsende deres bemærkning til opfølgning på beretningssagen til Skatteudvalget til orientering og eventuel videre foranstaltning:

Statsrevisorerne kritiserer, at SKAT ikke har formået at reducere restancerne siden fusionen af de statslige og kommunale inddrivelsesmyndigheder i 2005.

Siden beretningen blev afgivet i 2010 er borgeres og virksomheders gæld til det offentlige igen steget fra 66,9 mia. kr. i 2009 til 73,6 mia. kr. i 2011 (2009-priser, svarende til 77,5 mia. kr. i 2011-priser). SKATs restancemåltal på finansloven er ikke nået siden 2006, og de forudsatte effektiviseringer er ikke gennemført fuldt ud, især fordi it-systemet EFI er forsinket. Det forventes, at EFI kan tages i brug i 2013, hvilket betyder en forsinkelse på 6 år.

Statsrevisorerne gør Folketinget opmærksom på, at de 2 nye måltal for SKATs restanceinddrivelse, som er indført på finansloven med virkning fra 2012, ikke er helt retvisende og informative. Restancerne er dermed gjort mindre synlige på finansloven for de bevilgende myndigheder.

Bemærkningen vil indgå i Statsrevisorernes Endelige betænkning over statsregnskabet for 2011, som forventes afgivet i april 2013. Statsrevisorernes bemærkning er afgivet på baggrund af Rigsrevisionens notat af 4. december 2012 om SKATs fusion af inddrivelsesområdet. Notatet vedlægges.

Venlig hilsen

Gitte Korff

Sekretariatschef



Notat til Statsrevisorerne om
beretning om SKATs fusion af
inddrivelsesområdet

December
2012

FUSION

RIGSREVISIONEN

Opfølgning i sagen om SKATs fusion af inddrivelsesområdet (beretning nr. 13/2009)

4. december 2012

RN A413/12

1. Med dette notat følger Rigsrevisionen op på sagen om SKATs fusion af inddrivelsesområdet, som blev indledt med en beretning i 2010. Dette notat handler om SKATs indsats for at opfylde målsætningerne for fusionen, siden beretningen blev afgivet.

Notatet indeholder følgende konklusion:

SKAT har, siden beretningen blev afgivet, arbejdet for at opfylde målsætningerne for fusionen på inddrivelsesområdet. Til trods for at SKAT siden beretningens afgivelse har gennemført en række målrettede initiativer, har fået en styrket lovhjælp til at inddrive restancer og ekstraordinært har fået tilført resurser, er målene for fusionen endnu ikke blevet indfriet. Restancerne er derimod fortsat med at stige, og de forudsatte effektiviseringer er ikke gennemført. Dette finder Rigsrevisionen ikke tilfredsstillende.

Denne del af min konklusion bygger jeg på følgende:

- SKAT har endnu ikke færdigudviklet og idriftsat it-systemet "Et Fælles Inddrivelsessystem" (EFI), hvilket er en forudsætning for at indfri målene for fusionen på inddrivelsesområdet. EFI er blevet yderligere forsinket med min. 1½ år. Netop forsinkelsen af EFI er en væsentlig årsag til, at SKAT ikke har kunnet gennemføre de planlagte besparelser på inddrivelsesområdet. Skatteministeriet har derimod tildelt området ekstra personale. Ministeriet forventer dog fortsat, at EFI – når systemet sættes i drift – vil realisere de forventede besparelser.
- SKAT har udbygget restancestatistikken og fået en større viden om de inddrevne beløb, effekten af de forskellige inddrivelsesmetoder og de anvendte resurser.
- SKAT har ikke formået at "knække" restancekurven, idet restancerne er fortsat med at vokse siden 2009. I 2011 udgjorde de samlede restancer 77,5 mia. kr. Omregnet til 2009-priser svarer dette til 73,6 mia. kr. eller 6,7 mia. kr. mere end de samlede restancer i 2009 (en stigning på 10 %).

SKAT har fra 2012 erstattet finanslovens hidtidige restancemåltal med 2 nye måltal. Rigsrevisionen finder ikke, at de nye måltal giver bedre restanceoplysninger på finansloven, og skal derfor anbefale, at Skatteministeriet overvejer, hvordan oplysningerne i finansloven kan blive mere informative i forhold til restancerne og udviklingen heri.

Da beretningen blev afgivet, var it-systemet EFI forsinket med 4½ år, og restancerne voksede med 34 % fra 2006 til 2009. SKAT manglede desuden basal viden om effekten af inddrivelsesarbejdet, herunder hvor store beløb SKAT årligt inddrev. Opfølgningen har vist, at restancerne er steget yderligere fra 2009 til 2011. Endvidere er EFI fortsat ikke taget i brug og vil – såfremt systemet sættes i drift i henhold til de ændrede tidsplaner – blive min. 6 år forsinket. Bl.a. som følge af EFI's forsinkelse er de planlagte effektiviseringer på inddrivelsesområdet også blevet udskudt. Skatteministeriet forventer dog at opfylde effektiviseringskravene for SKAT som helhed i 2014. Der er udviklet en ny restancestatistik, så SKAT bedre kan måle effekten af inddrivelsen, herunder hvor meget der inddrives.

Jeg vil fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om:

- Skatteministeriets ibrugtagning af it-systemet EFI
- udviklingen i inddrivelsen af restancer.

I. Baggrund

2. Rigsrevisionen afgav i juni 2010 beretning om SKATs fusion af inddrivelsesområdet. Beretningen handler om sammenlægningen af de statslige og kommunale inddrivelsesmyndigheder i SKAT. Ved fusionen, som fandt sted den 1. november 2005, blev ansvaret for at inddrive borgernes og virksomheders restancer til det offentlige overført til SKAT. Inden sammenlægningen havde kommunerne, Økonomistyrelsen, politiet og ToldSkat stået for restanceinddrivelsen.

Rigsrevisionen undersøgte i beretningen følgende 4 forhold vedrørende fusionen:

- Har SKAT gennemført de forudsatte organisatoriske, administrative og systemmæssige tiltag ved fusionen på inddrivelsesområdet?
- Har SKAT gennemført de forudsatte besparelser på personale og udviklet medarbejdernes kompetencer?
- Kan SKAT måle effekten af restanceinddrivelsen, herunder af de anvendte inddrivelsesmetoder?
- Har SKAT formået at nedbringe de samlede restancer efter fusionen?

3. Statsrevisorerne kritiserede i deres bemærkninger til beretningen skarpt, at SKAT ikke havde formået at reducere de samlede restancer efter fusionen, som ultimo 2009 udgjorde 66,9 mia. kr. De bemærkede videre, at selv om en del af stigningen i restancerne kunne henføres til den økonomiske lavkonjunktur, så indikerede beretningen, at SKATs arbejde med at inddrive restancerne ikke havde haft den fornødne kvalitet og det fornødne omfang. Selv om SKAT således havde gennemført en række organisatoriske og administrative tiltag, som bidrager til at opfylde Folketingets mål for fusionen, fandt Statsrevisorerne det utilfredsstillende, at SKAT endnu ikke havde opfyldt flere af målene.

4. Som svar på beretningen afgav skatteministeren en redegørelse til Statsrevisorerne i september 2010. På baggrund af ministerredøgørelsen afgav Rigsrevisionen den 25. oktober 2010 et notat i henhold til rigsrevisorlovens § 18, stk. 4, hvori planen for den videre opfølgning på beretningen blev fremlagt. Notatet findes i Endelig betænkning over statsregnskabet for 2009. Det fremgik af notatet, at Rigsrevisionen ville følge udviklingen på følgende områder:

- Skatteministeriets ibrugtagning af it-systemet EFI
- Skatteministeriets besparelser på personale
- Skatteministeriets implementering af nye restancestatistikker
- udviklingen i inddrivelsen af restancer.

5. I dette notat redegøres for resultaterne af opfølgningen.

Hele sagen og dens dokumenter kan følges på www.rigsrevisionen.dk og på www.ft.dk/Statsrevisorerne.

II. Skatteministeriets initiativer siden beretningen

6. I det følgende gennemgås Skatteministeriets initiativer i forhold til de udestående punkter. Gennemgangen er baseret på møder og brevveksling med Skatteministeriet.

Ibrugtagningen af EFI

7. Beretningen viste, at it-systemet EFI ikke var taget i brug i juni 2010. På dette tidspunkt forventede Skatteministeriet, at EFI ville blive taget i brug i løbet af 4. kvartal 2011 – dvs. med 4½ års forsinkelse i forhold til den planlagte ibrugtagning i 1. halvår 2007, som fremgår af bemærkningerne til lovforslag L 112 om fusionen på inddrivelsesområdet. EFI beskrives i lovforslaget som en forudsætning for, at SKAT kan indfri målene med fusionen, herunder effektivisere inddrivelsen. EFI skal erstatte en række it-systemer på inddrivelsesområdet samt understøtte og udbygge en maskinel sagsbehandling.

8. På baggrund af de hidtidige forsinkelser vurderede Rigsrevisionen i beretningen, at SKATs nye tidsplan for EFI var risikofyldt. Det skyldtes, at EFI var teknisk afhængig af systemunderstøttelse fra et andet it-system – Én Skattekonto (EKKO). Skattekontoen skal fungere som en slags netbank, der giver den enkelte virksomhed et overblik over alle mellemværender med SKAT. Dette vil lette virksomhedernes administrative byrder. Samtidig effektiviseres skatteadministrationen ved, at alle skattekrav opkræves efter ensartede regler og et ensartet saldoprincip. Før EFI kunne tages i brug, skulle EKKO derfor være færdigudviklet. SKAT havde imidlertid først i marts 2010 – dvs. 3 måneder før beretningens afgivelse – indgået kontrakt med en leverandør om at udvikle EKKO. SKAT havde forinden ophævet en kontrakt om levering af EKKO med en anden it-leverandør.

9. Det fremgik af skatteministerens redegørelse af 23. september 2010, at EFI fortsat var planlagt idriftsat i 4. kvartal 2011, og at der var nedsat en styregruppe med ekstern deltagelse, som skulle sikre inddragelse af den størst mulige ekspertise på området.

10. I et brev dateret den 22. december 2011 orienterede skatteministeren imidlertid Folketingets Finansudvalg om, at EFI og EKKO var forsinket på ubestemt tid som følge af den manglende leverance af EKKO's debitormotor. Debitormotoren er den del af EKKO, som skal give SKAT et samlet overblik over restancerne og dermed understøtte, at alle restancer opkræves efter ensartede regler og et ensartet saldoprincip. Ministeren oplyste desuden i brevet, at der var gennemført en ekstern ekspertvurdering (review) af it-leverandøren, som havde påvist en række kritisable forhold. Ifølge ministeren ville forsinkelsen få væsentlig betydning for businesscasen og bevillingen vedrørende fase 2 af SKATs systemmodernisering. Systemmoderniseringens fase 2 består af udviklingen af it-systemerne EFI, EKKO og DMR (Det digitale Motorregister), som Finansudvalget havde tiltrådt med Akt 9 25/6 2009. Ministeren oplyste, at et nyt aktstykke om systemmoderniseringen ville blive forelagt for Finansudvalget i 1. kvartal 2012.

Der er efterfølgende forelagt 2 aktstykker om systemmoderniseringen for Finansudvalget i henholdsvis marts og juni 2012. Aktstykkerne er fortrolige, men Rigsrevisionen har kendskab til deres indhold. Skatteministeriet forventede ultimo september 2012 at kunne tage EFI i brug midt i 2013.

Ministeriet har videre oplyst, at reviewet påviste mangler både i leverandørens projektstyring og i kvaliteten af selve systemudviklingen (programmeringen) af EKKO. Samlet set var reviewets anbefaling dog, at SKAT skulle fortsætte udviklingen af EFI og EKKO, da de eksterne eksperter vurderede, at den hidtidige systemudvikling ville kunne anvendes, såfremt der blev rettet op på styring og test. Det vil dog fortsat afhænge af, om EKKO's debitoromotor færdigudvikles i overensstemmelse med den seneste tidsplan. Der gennemføres ifølge ministeriet hver uge eksterne kode-reviews, som måler kvalitet og fremdrift i systemudviklingen. Indtil videre følger leverancer og test den seneste tidsplan, og ministeriet forventer, at EFI vil realisere de forventede effektiviseringer, når det tages i brug.

11. Rigsrevisionen konstaterer, at EFI fortsat ikke er taget i brug, og at it-systemet er blevet yderligere forsinket siden beretningens afgivelse. Skatteministeriet forventede ultimo september 2012 at kunne tage EFI i brug midt i 2013. Dermed vil den samlede forsinkelse blive på min. 6 år i forhold til tidsplanen i lovforslaget om fusionen på skatteområdet (L112). Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen i sagen om EFI's ibrugtagning.

Personalebesparelser

12. Beretningen viste, at finanslovsforslaget for 2007 forudsatte personalebesparelser på i alt 850 årsværk (fuldtidsstillinger) på inddrivelsesområdet i perioden 2005-2012. Det fremgik desuden, at de faktiske besparelser fulgte planen for 2007 – inkl. generelle krav om budgetforbedringer – til og med 2008. Som følge af EFI's forsinkelse gennemførte SKAT imidlertid kun knap halvdelen af de forventede besparelser i 2009. Ifølge beretningen forhøjede SKAT det skønnede besparelsespotentiale på inddrivelsesområdet til 920 årsværk. Dette ekstra potentiale på 70 årsværk skyldtes hovedsageligt, at SKAT tilkøbte ekstra funktionalitet til EFI via såkaldte EFI Quick Wins – dvs. it-løsninger, som medfører besparelser, og som er realiseret før EFI's ibrugtagning. Frem til og med 2009 havde SKAT gennemført besparelser på i alt 654 årsværk på inddrivelsesområdet – ca. 70 % af den samlede forventede besparelse på området.

13. Skatteministeriet har oplyst, at der i 2010, 2011 og 2012 ikke er gennemført effektiviseringer på inddrivelsesområdet i form af årsværksbesparelser. Dog blev der i 2010 indregnet et generelt besparelseskrav på 4 %.

Ministeriet har videre oplyst, at inddrivelsesområdet var det højest prioriterede fokusområde for Skatteministeriet i 2011. Området fik derfor som led i finanslovsaftalen for 2011 midlertidigt tilført 150 årsværk til at løse særlige opgaver. De tilførte personaleresurser er blevet anvendt i projekter på erhvervsområdet, bl.a. vedrørende inddrivelse af aktive virksomheders restancer og øget anvendelse af RKI-indberetninger. I 2012 blev der midlertidigt tilført 110 ekstra årsværk til området (40 årsværk færre end i 2011). Den specifikke besparelsesmålsætning for inddrivelsesområdet, som blev fastsat i finansloven for 2007, er dermed frafaldet.

14. Ifølge beretning om fusionen af skatteforvaltningen (II) forventer Skatteministeriet at nå det oprindelige besparelsesmål fra finansloven for 2007 i 2014, dvs. med 2 års forsinkelse. SKAT havde ifølge fusionsberetningen ca. 10.700 årsværk ved fusionens start i 2005 og skulle reducere antallet af medarbejdere til ca. 6.400 årsværk i 2012, svarende til en reduktion på 40 % af medarbejderantallet i 2005. De manglende besparelser på inddrivelsesområdet vil ifølge ministeriet blive fundet på andre områder i SKAT. Endelig har ministeriet oplyst, at der i 2012 er igangsat en ekstern budgetanalyse, som gennemføres af et konsulentfirma. Budgetanalysen skal bl.a. vurdere besparelsespotentialerne på Skatteministeriets område på ny. Det samlede resultat af analysen forventes at foreligge i 1. halvår 2013.

15. Rigsrevisionen kan konstatere, at besparelserne på inddrivelsesområdet efter 2008 ikke har fulgt effektiviseringsplanen i finanslovsforslaget for 2007. Skatteministeriet har, efter beretningen blev afgivet, frafaldet dette besparelsesmål, og inddrivelsesområdet har i stedet fået tilført ekstra personaleresurser i 2011 og 2012. Ministeriet forventer dog at nå det samlede oprindelige besparelsesmål med 2 års forsinkelse i 2014. Der er desuden igangsat en budgetanalyse, som skal revurdere besparelspotentialerne på hele Skatteministeriets område, herunder også inddrivelsesområdet. Rigsrevisionen anser det på den baggrund ikke for hensigtsmæssigt fortsat at følge op på det isolerede besparelsesmål vedrørende inddrivelsesområdet. I forbindelse med opfølgningen på beretning om fusionen af skatteforvaltningen (II) vil Rigsrevisionen dog følge op på Skatteministeriets arbejde med at nå det samlede måltal for årsværk i 2014.

Implementeringen af nye statistikker

16. Beretningen viste, at SKAT frem til 2010 manglede viden om effekten af inddrivelsen. SKAT kunne således ikke redegøre for:

- hvor meget SKAT inddrev det enkelte år
- hvor mange resurser SKAT anvendte på inddrivelsen
- hvad effekten var af de forskellige inddrivelsesmetoder
- fordelingen mellem inddrevne restancer og frivilligt indbetalte beløb
- størrelsen af de inddrevne selskabsskatter.

17. Det fremgik af skatteministerens redegørelse, at ministeren havde taget initiativ til en ny restancestatistik, som skulle implementeres i løbet af 2010. Ministeren nævnte i sin redegørelse en række nye statistikker, som ministeriet havde til hensigt at udarbejde. Den nye statistik skulle gøre SKAT bedre i stand til at følge udviklingen i restancerne og til at målrette inddrivelsen ved at anvende de mest effektive inddrivelsesværktøjer. Den udbyggede statistik skulle desuden give SKAT større viden om årsagerne bag restanceudviklingen.

18. Skatteministeriet har oplyst, at SKAT medio 2011 havde implementeret hele den nye restancestatistik, som indeholder forbedringer på en række punkter. Kernen i den nye statistik består ifølge ministeriet i muligheden for at opgøre til- og afgang. Dvs. at statistikken på detaljeret niveau kan beskrive nye restancer, fx fordelt på restancetype, alder og inddrivelseskridt. Tilsvarende beskriver statistikken, på hvilke områder SKAT nedbringer restancerne, samt hvilke inddrivelsesmetoder der anvendes. Dette giver SKAT bedre muligheder for at vurdere effekten af inddrivelsesarbejdet. Endelig forbedrer statistikken SKATs muligheder for at forebygge skatte- og afgiftsrestancer, idet den viser, hvilke restancetyper der er i vækst, og hvor SKAT derfor bør sætte ind for at dæmme op for yderligere restancetilvækst.

Den nye restancestatistik betyder, at SKAT nu kan opgøre de inddrevne restancer på måneds- og årsbasis. Den indikerer desuden effekten af de enkelte inddrivelsesmetoder ved at fordele de inddrevne beløb på anvendte inddrivelsesmetoder. På erhvervsområdet kan SKAT dog ikke opgøre, hvilke inddrivelseskridt der er de mest effektive. SKAT kan desuden opgøre resurseforbruget fordelt på inddrivelseskridt som fx rykkere, afdragsordninger og udgående udlægsforretninger. SKAT kan således i et vist omfang bruge statistikken til at vurdere metodernes omkostningseffektivitet ved at sammenholde oplysninger om inddrevne restancer og anvendte inddrivelsesmetoder med oplysninger om resurseanvendelsen fordelt på inddrivelsesmetode. Ministeriet har oplyst, at det dog ikke er muligt at måle resultat og effekter af alle inddrivelsesindsatser. For SKATs egentlige inddrivelsesprojekter er det imidlertid muligt at opgøre både resurseforbrug, aktivitetsniveau, opnåede resultater og effekter. Videre har ministeriet oplyst, at SKAT i dag kan opgøre de inddrevne selskabsskatter, men at SKAT med de nuværende it-systemer ikke kan opgøre sagsbehandlingstider vedrørende inddrivelsen. Dette vil blive muligt, når EFI tages i brug. Når det sker, vil den nuværende restancestatistik blive afløst af en helt ny statistik baseret på EFI, som vil give flere muligheder end den nuværende.

19. Skatteministeriet har oplyst, at SKAT anvender forskellige inddrivelsesværktøjer, hvor der som hovedregel begyndes med de mindst indgribende for skyldneren. De mindst indgribende værktøjer er rykkere og tilbud om en afdragsordning. Ifølge ministeriet kan ingen indbetalinger af restancer, som er sendt til inddrivelse hos SKAT, karakteriseres som helt frivillige, da restancer netop oversendes til SKAT, fordi det ikke har været muligt at få skyldnere til at betale disse krav frivilligt. Med restancestatistikken kan SKAT dog skelne mellem beløb inddrevet ved hjælp af inddrivelsesredskaberne lønindeholdelse, betalingsaftaler, modregning og andre måder. Sidstnævnte kategori kan både indeholde beløb indbetalt som følge af rykker, varsel om indberetning til RKI, beløb inddrevet ved udlæg samt afskrevne beløb.

20. Rigsrevisionen konstaterer, at SKAT med virkning fra 2011 har indført en ny restancestatistik. Den nye statistik har forbedret SKATs viden om restancerne og herunder givet SKAT en basal viden om, hvor store beløb der inddrives. Statistikens detaljerede opgørelse af inddrevne beløb fordelt på restancetyper og inddrivelsesmetode giver SKAT bedre muligheder for at vurdere effekten af de forskellige inddrivelsesmetoder, og effekten kan sammenholdes med de anvendte resurser. Statistikken kan endvidere bruges til at målrette restanceinddrivelsen.

Udviklingen i inddrivelsen af restancer

21. Beretningen viste, at SKAT ikke havde formået at reducere restancerne efter fusionen. De samlede restancer var således steget med 34 % fra ultimo 2006 til ultimo 2009. Denne stigning kunne i et vist omfang tilskrives den økonomiske lavkonjunktur, der indtraf i 2008, og i et vist omfang SKATs øgede fokus på retssikkerhed i inddrivelsen, herunder indførelsen af et lavindkomstbegreb. Lavindkomstbegrebet betyder bl.a., at SKAT ikke må inddrive restancer hos skyldnere, hvis indkomst ligger under en vis grænse. Beretningen viste videre, at SKAT i perioden 2006-2009 ikke opfyldte finanslovens mål på inddrivelsesområdet, og at SKATs aktivitetsniveau på området havde været faldende i årene efter fusionen.

Restanceudviklingen

22. Skatteministeriet har i forbindelse med denne opfølgning opdateret oplysningerne vedrørende restancer og inddrivelsesaktiviteter med tal for 2010 og 2011.

I tabel 1 ses udviklingen i de samlede restancer. Alle tal er angivet ultimo året i 2009-prisniveau. De samlede restancer består dels af inddrivelige restancer, som SKAT aktivt forsøger at inddrive, fx ved inddrivesskridt som lønindeholdelse og modregning i overskydende skat. Derudover består de af (virksomheders) ikke-inddrivelige og (personers) uerholdelige restancer, som er restancer, hvor SKAT med alle typer inddrivesskridt har forsøgt sig uden resultat, og hvor SKAT ikke længere foretager aktive inddrivesskridt. SKAT overvåger dog fortsat disse restancer og genoptager inddrivelsen, hvis der sker ændringer i en skyldners indkomst- eller formueforhold.

Tabel 1. Udviklingen i de samlede restancer i perioden 2006-2011 (ultimo året) i 2009-priser (Mia. kr.)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Inddrivelige restancer	24,4	25,2	32,3	32,4	34,6	34,7
Ikke-inddrivelige restancer	9,7	10,9	12,7	19,6	21,2	26,8 ¹⁾
Uerholdelige restancer	16,0	15,6	15,2	14,9	15,1	12,1
Restancer i alt	50,1	51,7	60,2	66,9	70,9	73,6²⁾

¹⁾ Skatteministeriet har oplyst, at der i de ikke-inddrivelige restancer i 2011 er indeholdt et beløb på ca. 5,4 mia. kr. vedrørende en af SKAT forhøjet skatteansættelse, som et selskab har påklaget til Landsskatteretten. Selskabet er meddelt henstand efter skatteforvaltningslovens regler. Hvis der ses bort fra denne restance, udgjorde de samlede restancer 68,5 mia. kr. ultimo 2011 – altså mere end i 2009, men mindre end i 2010. Rigsrevisionen har dog medtaget restancen i opgørelsen, da SKAT selv medtager beløbet i sin restancestatistik. Desuden medtog Rigsrevisionens restanceopgørelse i beretning om SKATs fusion af inddrivelsesområdet ligeledes en restance på 3,6 mia. kr. vedrørende en ændret skatteansættelse, der var påklaget til Landsskatteretten.

²⁾ De 73,6 mia. kr. svarer til 77,5 mia. kr. i 2011-priser.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Skatteministeriet.

Tabel 1 viser, at det ikke er lykkedes for SKAT at nedbringe restancebeholdningen ("knække" restancekurven) i perioden 2009-2011. De samlede restancer steg således fra 66,9 mia. kr. i 2009 til 73,6 mia. kr. i 2011, svarende til en stigning på 10 % (6,7 mia. kr.). Mens de inddrivelige restancer voksede med 2,3 mia. kr. (7 %), steg de ikke-inddrivelige restancer med 7,2 mia. kr. (37 %). Ultimo 2011 var de uerholdelige restancer 2,8 mia. kr. (19 %) lavere end i 2009.

Skatteministeriet har endvidere oplyst restancebeholdningen pr. 30. september 2012. Denne foreløbige opgørelse vedrørende 2012 viser, at den samlede restancebeholdning ultimo september 2012 var på 78,2 mia. kr. (svarende til 73,3 mia. kr. i 2009-priser). Beløbet fordeles sig mellem inddrivelige restancer (38,5 mia. kr. eller 36,1 mia. kr. i 2009-priser), ikke-inddrivelige (virksomhedsvendte) restancer (27,6 mia. kr. eller 25,9 mia. kr. i 2009-priser) og uerholdelige (borgerrettede) restancer (12,1 mia. kr., eller 11,3 mia. kr. i 2009-priser). Den foreløbige opgørelse vedrørende 2012 tyder således på, at væksten i de samlede restancer er bremset.

Tabel 2 viser udviklingen i de inddrivelige restancer fordelt på restancetyper og er opdateret til og med ultimo 2011.

Tabel 2. Udviklingen i de inddrivelige restancer i perioden 2006-2011 (ultimo året) i 2009-priser (Mia. kr.)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Skatter og afgifter (A-skat, selskabsskat, moms mv.)	10,9	10,6	16,2	15,3	16,6	16,5
Statslige krav (politi, licens, DSB-afgifter mv.)	8,3	8,8	9,3	9,5	9,9	9,6
Kommunale restancer, gebyrer og retsafgifter ¹⁾	5,2	5,8	6,8	7,6	8,1	8,5
Inddrivelige restancer i alt	24,4	25,2	32,3	32,4	34,6	34,7

¹⁾ Skatteministeriet har oplyst, at opgørelsen af inddrivelige restancer er ændret fra 2012. Gebyrer og retsafgifter, der tidligere indgik i de kommunale restancer, gebyrer og afgifter, indgår således fra 2012 i de statslige krav. Endvidere opgør SKAT fra 2012 restancer vedrørende andre offentlige krav særskilt.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Skatteministeriet.

Tabel 2 viser, at de inddrivelige restancer siden 2009 er vokset og ultimo 2011 udgjorde 34,7 mia. kr. (en stigning på 2,3 mia. kr. eller 7 %). Restancer vedrørende skatter og afgifter steg fra ultimo 2009 til ultimo 2011 med 1,2 mia. kr. (8 %), mens de øvrige statslige myndigheders restancebeholdning steg med 0,1 mia. kr. (1,3 %). De kommunale restancer samt gebyrer og retsafgifter steg med 0,9 mia. kr. fra 2009 til 2011, hvilket svarer til en stigning på 12 %.

Endvidere har Skatteministeriet oplyst beholdningen af de inddrivelige restancer vedrørende 2012. De samlede inddrivelige restancer udgjorde som nævnt ovenfor 38,5 mia. kr. eller 36,1 mia. kr. i 2009-priser ultimo september 2012. De fordelte sig mellem inddrivelige skatte- og afgiftsrestancer (18,8 mia.), statslige krav (11,4 mia. kr.) og kommunale krav inkl. gebyrer og retsafgifter (8,1 mia. kr.). Derudover har SKAT for 2012 opgjort andre offentlige krav særskilt. Det drejer sig om restancer til offentligt ejede forsyningsselskaber, regioner og udenlandske krav. Disse krav udgjorde i alt 228 mio. kr. ultimo september 2012. De foreløbige tal for 2012 tyder således på, at kurven for de inddrivelige restancer endnu ikke er knækket.

Finanslovens måltal på inddrivelsesområdet

23. Indtil 2011 indeholdt finansloven 2 måltal for SKAT vedrørende de inddrivelige restancer: "Skatter og afgifter" og "Øvrige restancer". Tabel 3 viser finanslovens måltal for inddrivelsesområdet og SKATs resultater for perioden 2006-2011. Da tallene i tabel 3 er opgjort i løbende priser, kan de ikke afstemmes til tabel 2, hvor alle tal er omregnet til 2009-priser.

Tabel 3. Restancemåltal på finanslovene for perioden 2006-2011 (løbende priser) (Mia. kr.)

	Skatter og afgifter	Øvrige restancer
Måltal for 2006	9,3	12,9
Resultat for 2006	9,9	12,5
Opfyldelse af måltal for 2006	Nej	Ja
Måltal for 2007	9,5	12,5
Resultat for 2007	10,0	13,8
Opfyldelse af måltal for 2007	Nej	Nej
Måltal for 2008	9,3	14,0
Resultat for 2008	15,7	15,5
Opfyldelse af måltal for 2008	Nej	Nej
Måltal for 2009	9,7	14,5
Resultat for 2009	15,3	17,1
Opfyldelse af måltal for 2009	Nej	Nej
Måltal for 2010	9,7	14,8
Resultat for 2010	17,1	18,5
Opfyldelse af måltal for 2010	Nej	Nej
Måltal for 2011	9,6	14,9
Resultat for 2011	17,4	19,1
Opfyldelse af måltal for 2011	Nej	Nej

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Skatteministeriet.

Tabel 3 viser, at SKAT ikke har opfyldt finanslovens restancemåltal siden 2006, heller ikke efter beretningens afgivelse i 2009. Forskellen mellem måltal og resultater er endvidere vokset gennem årene, også fra 2009 til 2011.

24. Med virkning fra 2012 er der indført nye måltal på finansloven vedrørende restanceinddrivelsen. Det ene er den såkaldte inddrivelsesprocent for de øvrige restancer – dvs. for restancer, som andre statslige myndigheder og kommuner sender til inddrivelse i SKAT. Det andet måltal er et udvidet skattegab, som bl.a. indeholder restancer vedrørende skatter og afgifter. Der er således ikke længere opstillet måltal i kroner og øre for de 2 restancetyper på finansloven.

Tabel 4 viser finanslovens 2 nye måltal for SKAT vedrørende restanceinddrivelsen.

Tabel 4. Måltal fra finansloven for 2012 vedrørende restanceinddrivelsen (%)

	2012	2013	2014	2015
Inddrivelsesprocent for øvrige restancer	102	105	110	110
Skattegabets i procent af skattepotentialet	2,0	2,0	2,0	2,0

Tabel 4 viser, at måltallet for inddrivelsesprocenten vedrørende øvrige restancer i perioden 2012-2015 stiger fra 102 til 110. Inddrivelsesprocenten viser forholdet mellem restanceafgang og restancetilgang. Hvis inddrivelsesprocenten overstiger 100, betyder det, at restanceafgangen er større end restancetilgangen. Restanceafgangen er de restancer, som SKAT inddriver, restancer, der afskrives, og restancer, som indbetales frivilligt. Restancetilgangen er nye restancer, som kommuner og statslige myndigheder sender til inddrivelse i SKAT. Inddrivelsesprocenten beregnes månedsvis ved at dividere summen af de inddrevne restancer med summen af nye restancer. Denne brøk omregnes dernæst til et procenttal. Inddrivelsesprocenten for hele året skal i henhold til finanslovsforslaget beregnes som et simpelt gennemsnit af inddrivelsesprocenten for de enkelte måneder. Rigsrevisionen konstaterer, at denne måde at beregne den gennemsnitlige årlige inddrivelsesprocent på ikke er helt retvisende. Ved udsving i inddrivelsesprocenten fra måned til måned giver beregningsmåden således en systematisk højere inddrivelsesprocent, end hvis inddrivelsesprocenten blev beregnet mere præcist – dvs. som summen af restanceafgangen for hele året divideret med restancetilgangen for hele året. Skatteministeriet har hertil oplyst, at denne beregningsmåde anvendes, fordi det er den, der er aftalt med Finansministeriet for 2012, og den der fremgår af finansloven.

Rigsrevisionens opfølgning har desuden vist, at restancer, der afskrives endeligt af SKAT (såkaldte "tabte" restancer), også indgår i inddrivelsesprocenten. Dermed opnår SKAT en bedre målopfyldelse vedrørende inddrivelsesprocenten, når en restance afskrives. En stigning i de tabte restancer vil dermed – alt andet lige – øge SKATs opfyldelse af finanslovens måltal. Skatteministeriet har hertil oplyst, at ministeriet finder, at det at foretage afskrivninger er et helt legitimt inddrivelseskridt til at nedbringe de offentlige restancer, hvis der ikke er udsigt til, at restancen kan inddrives. Derfor finder ministeriet det relevant at medregne denne indsats i inddrivelsesprocenten. Ministeriet peger desuden på, at inddrivelsesprocenten ikke må forveksles med indbetalingsprocenten.

Det andet måltal på finansloven vedrørende restancerne er skattegabets. Tabel 4 viser, at måltallet for skattegabets i perioden 2012-2015 er på 2 % af skattepotentialet. Skattegabets består dels af underdeklarationen af skattepligtige indkomster, som både kan skyldes skattesnyd og manglende kendskab til skattereglerne, dels af restancer vedrørende skatter og afgifter. Underdeklaration og restancer vedrørende skatter og afgifter må samlet ikke overstige 2 % af skattepotentialet. Måltallet omfatter dog ikke store selskaber med mere end 250 ansatte, moms og punktafgifter, ligesom ikke-registreret økonomisk aktivitet (sort arbejde) heller ikke indgår. Med det nye måltal for skattegabets, som både omfatter underdeklaration

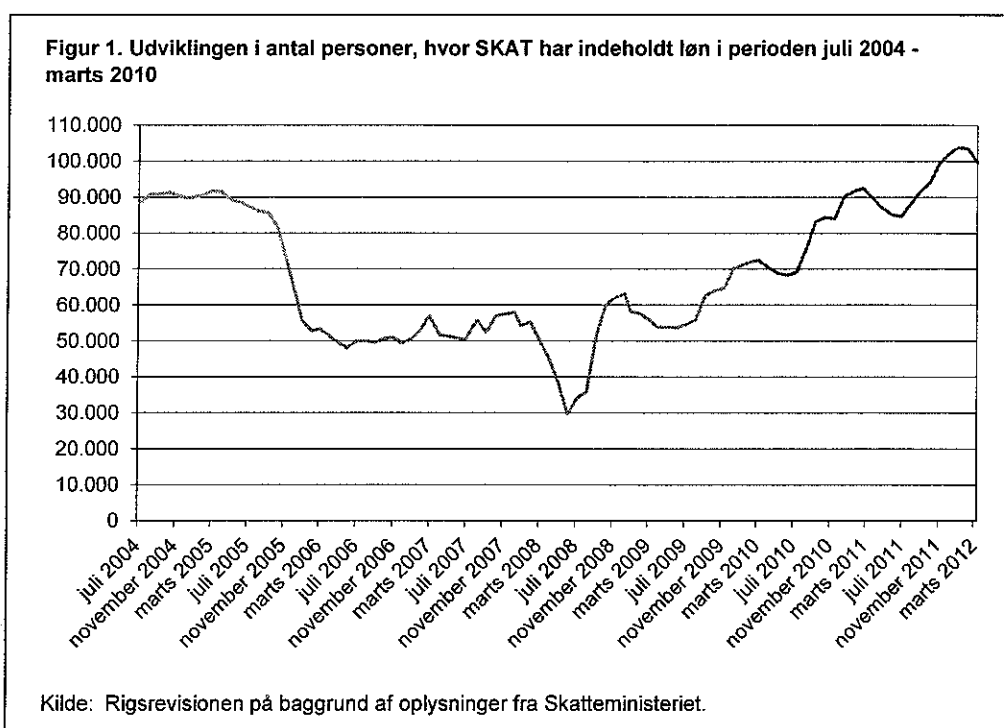
og restancer vedrørende skatter og afgifter, findes der ikke længere et selvstændigt måltal vedrørende skatte- og afgiftsrestancerne.

25. Rigsrevisionen kan konstatere, at restancerne er blevet mindre synlige på finansloven med indførelsen af 2 nye måltal fra 2012. Skatte- og afgiftsrestancerne indgår i det ene måltal (skattegabet), som er et samlet mål for skatte- og afgiftsrestancerne og underdeklaration af skatter. Det andet måltal er inddrivelsesprocenten, som alene omfatter restancer oversendt til SKAT af andre statslige myndigheder og kommuner. I dette måltal indgår imidlertid også tabte restancer. Tabte restancer er dog ikke inddrevet, men er derimod afskrevet af SKAT, og siger derfor ikke umiddelbart noget om effekten af SKATs inddrivelse. Rigsrevisionen skal derfor anbefale, at Skatteministeriet overvejer, hvordan oplysningerne på finansloven kan gøres mere informative i forhold til restancerne og udviklingen heri.

Aktivitetstal på inddrivelsesområdet

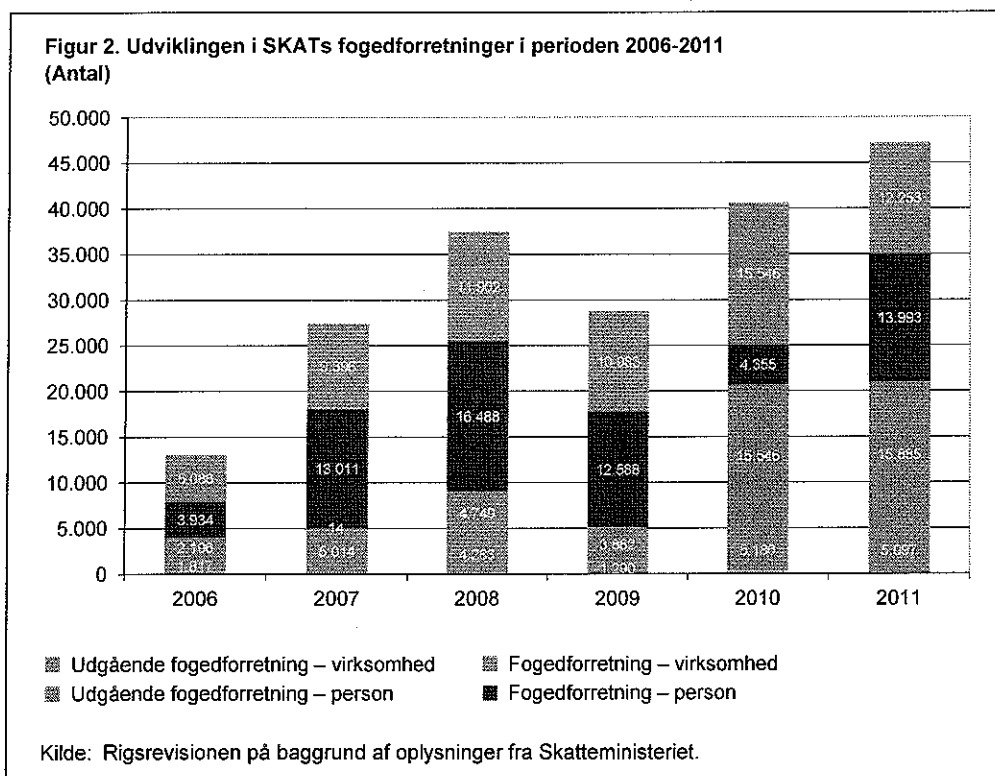
26. I beretningen undersøgte Rigsrevisionen udviklingen i visse af SKATs inddrivelsesaktiviteter. Aktivitetstallene er opdateret for perioden 2010-2011.

Figur 1 viser udviklingen i antal personer, hvor SKAT har indeholdt løn i perioden juli 2004 - marts 2012. For perioden før 1. november 2005 viser figuren de daværende restancemyndigheders anvendelse af lønindeholdelse. Den orange linje markerer tiden før fusionen, og den mørkegrønne markerer tiden efter fusionen. Den røde linje viser de opdaterede tal vedrørende indeholdt løn.



Figur 1 viser, at SKATs anvendelse af lønindeholdelser er steget i tiden efter 2009, så den i begyndelsen af 2012 var højere end i juli 2004, dvs. i tiden før fusionen.

27. Figur 2 viser udviklingen i antallet af gennemførte fogedforretninger i perioden 2006 - 2011. Ved en fogedforretning forsøger SKAT at gøre udlæg i skyldners aktiver. Fogedforretninger kan enten gennemføres ved at indkalde en skyldner til et møde hos SKAT, eller, hvis skyldneren udebliver, ved at foretage en udgående fogedforretning, dvs. ved besøg på skyldnerens bopæl. "Fogedforretning - virksomhed" og "Fogedforretning - person" omfatter sager, hvor skyldner er indkaldt til møde hos SKAT. "Udgående fogedforretning - virksomhed" og "Udgående fogedforretning - person" er fogedforretninger gennemført hos skyldner.



Figur 2 viser, at SKATs anvendelse af fogedforretninger er steget siden 2009, og i 2010 og i 2011 var de på deres højeste niveau i den undersøgte periode. Figuren viser desuden relativt store udsving i de enkelte typer af fogedforretninger.

28. Tabel 5 viser udviklingen i RKI-registreringer af personer og virksomheder foretaget af SKAT i perioden 2005-2011, dvs. opdateret med tallene for perioden 2 år efter beretningens afgivelse.

Tabel 5. Antal RKI-registreringer af personer og virksomheder foretaget af SKAT i perioden 2005-2011

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
6.418	839	1.353	2.606	1.254	649	3.779

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Skatteministeriet.

Tabel 5 viser, at SKAT i 2010 havde det laveste antal RKI-registreringer (649) siden fusionen. I 2011 steg antallet af registreringer til 3.779, som er det højeste antal siden 2005. Skatteministeriet har hertil oplyst, at SKAT fra 2011 konsekvent foretager indberetning til RKI af nye virksomhedskrav, som ikke betales efter rykker og RKI-varsel. En betydelig andel af skyldnerne betaler ifølge SKAT, når de får en advarsel om, at de vil blive RKI-registreret ved fortsat manglende betaling.

29. Rigsrevisionen kan konstatere, at SKAT ikke har formået at "knække" restancekurven, da de samlede restancer er steget fra 2009 frem til 2011. Opfølgningen har samtidig vist, at SKAT siden 2009 har øget anvendelsen af inddrivelsesmetoderne lønindeholdelse, RKI-registreringer og fogedforretninger. Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen.

III. Næste skridt i sagen

30. Rigsrevisionen vil følge udviklingen på følgende områder:

- Skatteministeriets ibrugtagning af it-systemet EFI
- udviklingen i inddrivelsen af restancer.

Lone Strøm



NOTAT

STATSREVISORERNE



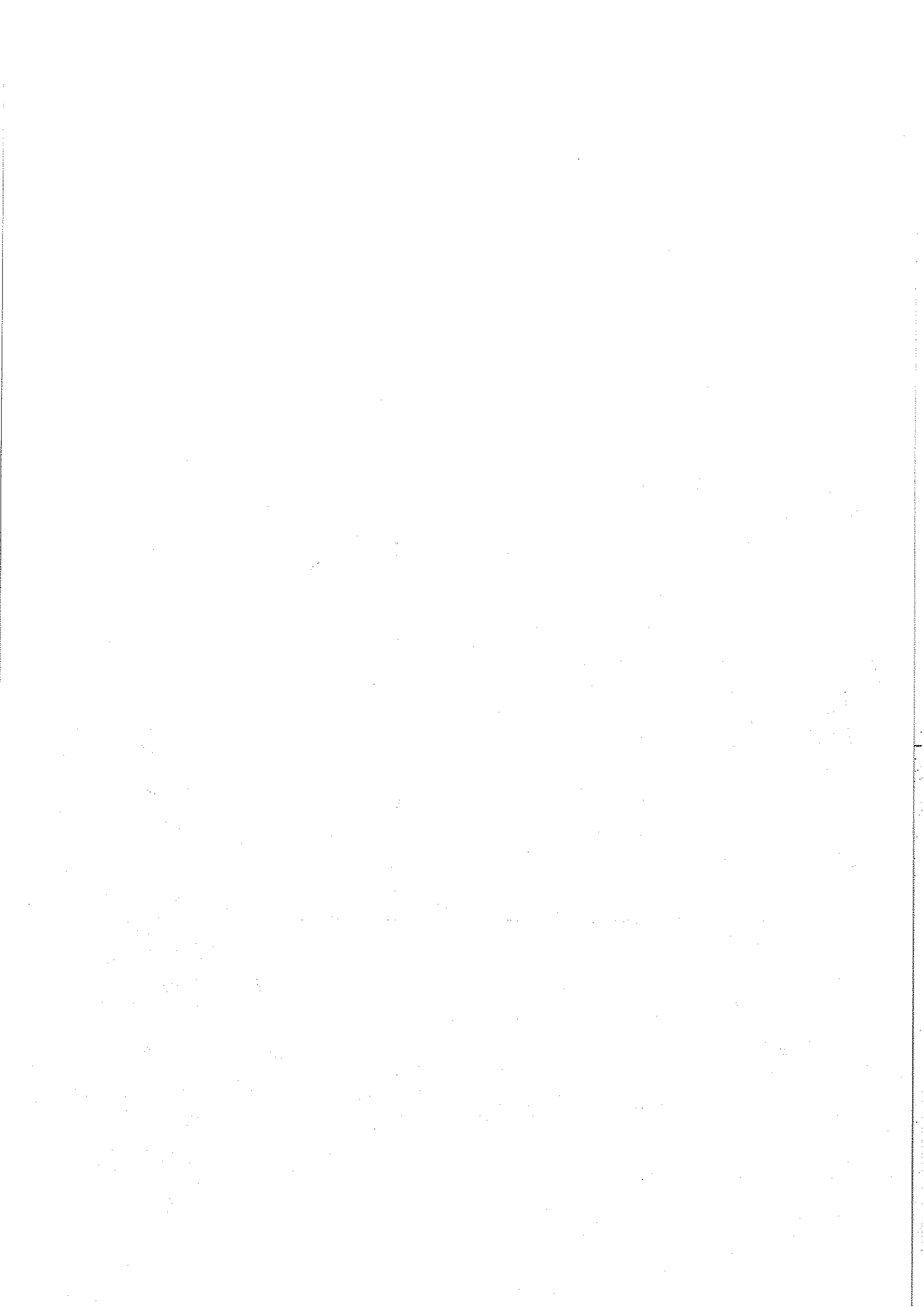
Beretning 13/2009 om SKATs fusion af inddrivelsesområdet

Sagen optages i **Endelig betænkning 2009** som fortsat sag med følgende statsrevisorbemærkning:

Statsrevisorerne vil fortsat meget nøje følge udviklingen i SKATs inddrivelse af restancerne, dvs. borgere og virksomheders gæld til det offentlige.

Statsrevisorerne konstaterer, at skatteministeren har taget en række fremadrettede initiativer til en mere effektiv restanceinddrivelse og til udarbejdelse af nye restancestatistikker. Statistikken skal give SKAT basal viden om, hvor mange restancer der er inddrevet, hvor mange resurser SKAT har brugt på området, og hvilke inddrivelsesmetoder der er mest effektive.

Statsrevisorerne, 17. november 2010

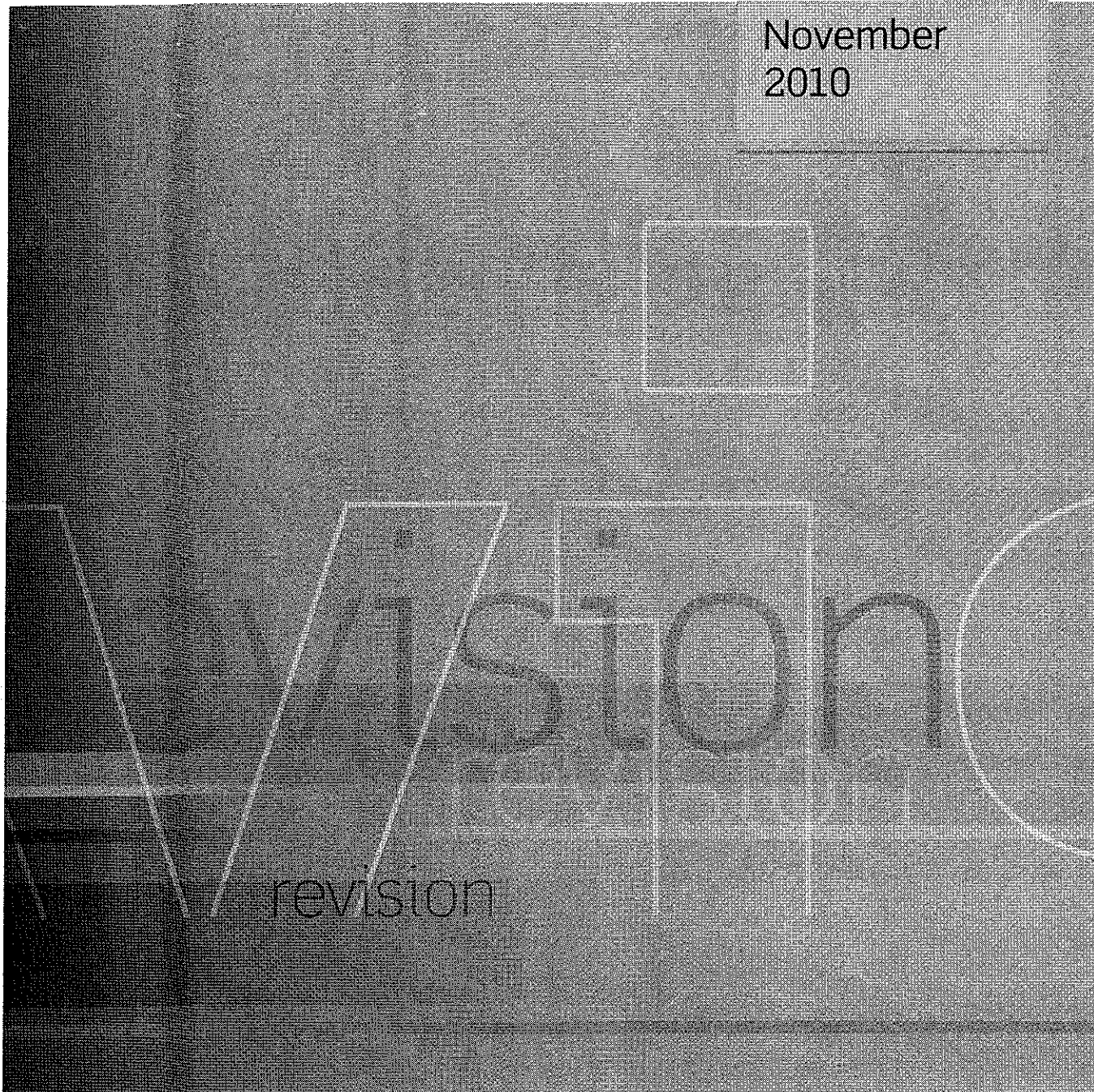


RIGSREVISIONEN



Notat til Statsrevisorerne om
beretning om SKATs fusion af
inddrivelsesområdet

November
2010



Vedrører:
Statsrevisorernes beretning nr. 13/2009 om SKATs fusion af inddrivelsesområdet

25. oktober 2010

Skatteministerens redegørelse af 23. september 2010

RN A411/10

I. Indledning

1. Beretningen handler om sammenlægningen af de statslige og kommunale inddrivelsesmyndigheder i SKAT. Fusionen fandt sted den 1. november 2005.

Formålet med undersøgelsen var at vurdere, om SKAT havde nået de opstillede mål og forudsætninger for fusionen på inddrivelsesområdet. Rigsrevisionen undersøgte følgende 4 forhold:

- Har SKAT gennemført de forudsatte organisatoriske, administrative og systemmæssige tiltag ved fusionen på inddrivelsesområdet?
- Har SKAT gennemført de forudsatte besparelser på personale og fået udviklet medarbejdernes kompetencer?
- Kan SKAT måle effekten af restanceinddrivelsen, herunder af de anvendte inddrivelsesmetoder?
- Har SKAT formået at nedbringe de samlede restancer efter fusionen?

2. I deres bemærkninger til beretningen kritiserede Statsrevisorerne skarpt, at SKAT ikke har formået at reducere de samlede restancer efter fusionen, som ultimo 2009 udgjorde 66,9 mia. kr.

Skatteministeren anfører i sin redegørelse, at han tager Statsrevisorenes bemærkninger og Rigsrevisionens beretning meget alvorligt, og at han tager beretningens hovedkonklusioner til efterretning. Ministeren har på baggrund af problemerne på inddrivelsesområdet udarbejdet en handleplan, der sammen med allerede gennemførte initiativer skal rette op på situationen, så SKAT kan opfylde målsætningerne med fusionen på inddrivelsesområdet.

II. SKATs organisatoriske, administrative og systemmæssige tiltag ved fusionen

3. Rigsrevisionen konstaterede i beretningen, at SKAT er nået langt med at opfylde målene for fusionen, men at der stadig er en række problemer. Problemerne vedrører en uensartet anvendelse af planer og strategier i skatteregionerne, herunder at skatteregionerne ikke i fuldt omfang har taget vedtagne metoder i brug, at værdien af segmenteringsmodellen er begrænset, at SKAT kun i mindre omfang har haft fokus på at rette indsatsen mod skyldnere med størst betalingsevne og forskelle i sagsbehandling, der alene er geografisk begrundet. Hertil kommer en forsinkelse af it-systemet "Et Fælles Inddrivelsessystem (EFI)".

4. Skatteministeren oplyser om en række initiativer af henholdsvis organisatorisk og produktionsmæssig karakter, der skal sikre et større ledelsesmæssigt og produktionsmæssigt fokus i Skatteministeriet på inddrivelsesområdet. Initiativerne skal samtidig sikre, at skatte-regionerne anvender planer og strategier ens.

Skatteministeren anfører, at ministeriet har stort ledelsesmæssigt fokus på fremdriften i SKATs systemmodernisering, herunder det nye inddrivelsessystem EFI. Ministeriet har etableret en styregruppe med ekstern deltagelse, så der er sikret inddragelse af den størst mulige ekspertise på området. EFI er planlagt til at kunne gå i drift i 4. kvartal 2011.

5. Jeg finder det tilfredsstillende, at ministeren har taget initiativer for at sikre et større ledelsesmæssigt og produktionsmæssigt fokus i Skatteministeriet på inddrivelsesområdet.

Jeg finder det også tilfredsstillende, at ministeriets fokus er rettet på fremdriften af systemmoderniseringen og herunder af EFI. Jeg tilkendegav i beretningen, at jeg anså planerne for ibrugtagning af EFI i 4. kvartal 2011 for risikofyldte. Ministerens redegørelse har ikke ændret ved min opfattelse heraf, og jeg vil derfor følge sagen om ibrugtagning af EFI.

III. SKATs besparelser på personale og udvikling af medarbejdernes kompetencer

6. Rigsrevisionen konstaterede i beretningen, at SKAT for 2009 ikke nåede de forudsatte besparelser på personale, og at SKAT først i 2009 fik et grundlag for at vurdere, om opgaver og medarbejderes kompetencer matchede hinanden.

7. Skatteministeren oplyser i redegørelsen bl.a., at flere effektiviseringer og administrative forenklinger er afhængige af de nye it-systemer. Imidlertid er SKATs systemmodernisering meget forsinket. Forsinkelserne med ibrugtagningen af EFI er således årsagen til, at SKAT endnu ikke har kunnet gennemføre en række effektiviseringer og forenklinger på inddrivelsesområdet. Ministeriet har forsøgt at afbøde nogle af manglerne gennem tilpasninger af de nuværende it-systemer.

Ministeren anfører, at ud over it er medarbejdernes kompetencer et centralt element for at realisere fusionen. SKAT har derfor udarbejdet kompetenceplaner, der forventes udmøntet for medarbejderne på inddrivelsesområdet frem til 2012. SKAT har ligeledes iværksat en række uddannelses tilbud på både erhvervs- og personinddrivelsen. Hertil kommer, at der skal nedsættes en hurtigt arbejdende arbejdsgruppe, som skal fastlægge konkrete HR-initiativer, der kan udfolde problemstillinger, som skal adresseres på inddrivelsesområdet. SKATs ledelse vil følge fremdriften på initiativerne.

8. Jeg er enig i, at forsinkelsen af EFI har betydning for omfanget af SKATs muligheder for systemunderstøttelse og dermed for at gennemføre de forudsatte besparelser af personale. SKAT har tidligere oplyst, at SKAT i 2012 forventer at have effektiviseret i et endnu større omfang end oprindeligt planlagt. Jeg vil fortsat følge sagen om besparelserne på personale.

Jeg finder det tilfredsstillende, at ministeren har taget en række initiativer for at sikre, at medarbejdernes kompetencer og opgaver matcher hinanden, og at der er ledelsesmæssigt fokus på området.

IV. SKATs måling af effekten af inddrivelsen

9. Rigsrevisionen konstaterede i beretningen, at SKAT mangler viden om effekten af inddrivelsen som følge af mangler i det statistiske grundlag.

10. Skatteministeren oplyser i redegørelsen, at Skatteministeriet i 2009 har arbejdet på en ny restancestatistik, der bliver implementeret i løbet af 2010, og som skal give et bedre grundlag for en ledelsesmæssig opfølgning på inddrivelsesopgaven. Skatteministeriet vil således i højere grad være i stand til at følge udviklingen i restancerne, og de inddrivelsesmæssige tiltag vil kunne målrettes yderligere. Herudover er der taget skridt til en yderligere udbygning

af restancestatistikken, der i højere grad giver viden om udviklingen og bagvedliggende årsager til udviklingen i restancerne. Herved får SKAT en forbedret mulighed for at anvende de mest effektive inddrivelsesværktøjer i forhold til kravstyper og restanter. Ministeren har i den forbindelse oplyst en række nye statistikker, som ministeriet vil kunne udarbejde fra 2011.

11. Jeg finder det tilfredsstillende, at Skatteministeriet har fokus på at udbygge restancestatistikkerne, så ministeriet får et bedre grundlag for at følge udviklingen på de enkelte områder. Jeg finder det især positivt, at SKATs forbedrede statistiske grundlag skal gøre det muligt at vurdere, hvilke inddrivelsesværktøjer der er mest effektive på de enkelte restanceområder. Jeg noterer mig dog, at det ikke vil indgå i de nye statistikker, som SKAT vil kunne udarbejde fra 2011, hvad der er inddrevet fra selskabsskatter og punktafgifter. Jeg vil følge implementeringen af statistikker på inddrivelsesområdet.

V. SKATs inddrivelse af restancer efter fusionen

12. Rigsrevisionen konstaterede i beretningen, at SKAT ikke har kunnet reducere de samlede restancer efter fusionen. Det skyldtes dels effekten af den økonomiske lavkonjunktur tillige med øget fokus på retssikkerhed, dels et faldende aktivitetsniveau hos SKAT og mangler i kvaliteten af inddrivelsesarbejdet.

13. Skatteministeren anfører i sin redegørelse, at den økonomiske lavkonjunktur i betydeligt omfang har forringet muligheden for at inddrive restancer og indhente det oparbejdede efterslæb. Udviklingen i restanceinddrivelsen skal ses i sammenhæng med, at overtagelsen af inddrivelsesopgaven har været en stor udfordring for SKAT, ligesom overførslen af restancer til SKAT fra andre statsinstitutioner og kommunerne er sket løbende efter fusionen. Hertil kommer effekten af opprioriteringen af retssikkerheden, som dels har sikret en ensartethed i inddrivelsen, dels fastlagt en nedre grænse for skyldneres betalingsevne. Disse forhold har tilsammen haft betydning for SKATs muligheder for at inddrive restancer i tiden efter fusionen.

Skatteministeren er ikke enig i, at udviklingen i restancerne også skyldtes et fald i aktivitetsniveauet i SKAT. Ministeren peger i den forbindelse på dels usikkerheden ved at anvende spredte aktivitetsmålinger, dels en bevidst strategi om at reducere de mest resursekrævende inddrivelsesværktøjer til at konkludere på. Hertil kommer, at i en situation, hvor forudsætningen er, at en opgave effektiviseres gennem en reduktion i årsværksforbruget (som følge af stordriftsfordele, forenklinger og lovgivning), vil en aktivitetsmåling med udgangspunkt i antallet af årsværk næsten pr. definition give et skævt billede af aktivitetsudviklingen.

14. Skatteministeren er ikke helt enig i konklusionen om, at der måtte afskrives 781,5 mio. kr., bl.a. på grund af forældelse i forbindelse med overførsel af restancesager fra skattecentrene til Inddrivelsescentret. Ministeren påpeger, at langt størstedelen af sagerne allerede var forældet ved overførslen, og at det derfor kun er en meget lille delmængde af de overførte sager, hvor mangler i sagskvaliteten har udgjort en tabsrisiko.

15. Skatteministeren har fremadrettet oplyst, at en arbejdsgruppe mellem Skatteministeriet og KL (det tidligere Kommunernes Landsforening) har identificeret en række områder, hvor der kan ske en styrkelse af inddrivelsen. Ministeren har samtidig tilført 150 årsværk ekstra til inddrivelsesopgaver. I den forbindelse skal der i første omgang sættes ind på at sikre en oprydning i eksisterende restancesager med henblik på at vurdere, om der enten kan ske inddrivelse, afbrydelse af forældelsesfrist eller afskrivning af restancer og tilbagesending af sager til kommuner og statsinstitutioner, hvor kravene er blevet forældet, uden SKAT har nået at behandle dem. Skatteministeriet vil ud over den generelle styrkelse af indsatsen for at inddrive p-bøder også styrke indsatsen vedrørende virksomheders p-bøder. Herudover vil SKAT øge anvendelsen af indberetninger, herunder trusler om indberetning, til RKI.

16. Jeg er enig med skatteministeren i, at der er mange faktorer, som har betydning for inddrivelsen af restancerne.

Jeg er også enig med ministeren i, at beretningens behandling af aktivitetsniveauet i SKAT er baseret på en række spredte aktivitetsmålinger. Det skyldes, at SKAT har manglet en række basale data for aktiviteter, inddrevne beløb mv. Undersøgelsen er derfor baseret på de dele af SKATs aktiviteter, hvor der findes data, hvilket også fremgår af beretningen. Aktivitetsniveauet er derfor vurderet ud fra henholdsvis lønindeholdelser, fogedforretninger og RKI-indberetninger, hvoraf lønindeholdelser og RKI-indberetninger i øvrigt netop er kendetegnet ved at være meget lidt resursekrævende metoder. Rigsrevisionen har således ikke målt på årsværksforbruget, men på SKATs aktivitetsniveau på inddrivelsesområdet. Lønindeholdelser og RKI-indberetninger er i øvrigt blandt de metoder, som ministeren fremhæver, og hvor beretningen viste, at antallet af personer med lønindeholdelse og antallet af RKI-indberetninger var faldet i den undersøgte periode og stadig lå under niveauet for fusionens start.

Jeg er helt enig med ministeren i, at staten ikke har lidt et ekstraordinært tab på i alt 781,5 mio. kr. i forbindelse med overførslen af sager fra de daværende skattecetre til Inddrivelsescentret. Af samme grund oplyses det også i beretningen, at afskrivningen af restancerne skete "bl.a. på grund af forældelse". Overførslen af restancerne fra de daværende skattecetre til Inddrivelsescentret er omtalt i beretningen for at illustrere, at kvaliteten i de oversendte sager var mangelfuld, og at Inddrivelsescentret måtte bruge mange ressourcer på at gennemgå sagerne.

Jeg finder ministerens fremadrettede initiativer tilfredsstillende. Det er min opfattelse, at ministeren har sikret rammerne for dels en mere effektiv inddrivelse, dels en afklaring af status for de enkelte restancekrav, der kan medvirke til at give mere retvisende oplysninger om restancemassens størrelse. Jeg vil fortsat følge udviklingen i restancerne med henblik på at vurdere, om Skatteministeriets initiativer nedbringer de samlede restancer.

VI. Sammenfatning

17. Jeg finder samlet set skatteministerens redegørelse tilfredsstillende. Jeg finder det tilfredsstillende, at ministeren tager Statsrevisorernes bemærkninger og Rigsrevisionens beretning meget alvorligt og tager beretningens hovedkonklusioner til efterretning.

18. Jeg vil følge udviklingen på følgende områder:

- Skatteministeriets ibrugtagning af EFI
- Skatteministeriets besparelser på personale
- Skatteministeriets implementering af nye statistikker
- udviklingen i inddrivelsen af restancer.

Jeg vil orientere Statsrevisorerne om resultatet af min opfølgning.

Henrik Otbo

19. Rigsrevisor Henrik Otbo har i brev til Folketingets formand af 12. maj 2010 i henhold til § 14, stk. 1, nr. 2, jf. § 15, stk. 3, i instruks for rigsrevisor om Rigsrevisionens forhold til offentligheden samt sagsbehandling erklæret sig personligt inhabil i forhold til 2 forhold, der er omtalt i beretningen. Det drejer sig om en omtale af skatteregion Nordsjælland og om registrering af kompetencer i SKAT. Forholdene er omtalt i beretningens pkt. 33, 48, 68-70, 75-76 og 116 og indgår i de tilhørende konklusionsafsnit og i beretningens samlede konklusioner. Folketingets formand har efter høring af Statsrevisorerne og forhandling med næstformændene i brev af 19. maj 2010 udpeget mig som sætterigsrevisor til at behandle de forhold, hvor rigsrevisor er inhabil, i såvel beretningen som i opfølgningen.

Jeg har derfor behandlet skatteministerens redegørelse af 23. september 2010 for så vidt angår de foranstaltninger og overvejelser, der vedrører omtalen af skatteregion Nordsjælland og registrering af kompetencer i SKAT.

20. Skatteministeren oplyser til beretningens pkt. 33, 48 og 116 om en række initiativer af henholdsvis organisatorisk og produktionsmæssig karakter, der skal sikre et større ledelsesmæssigt og produktionsmæssigt fokus i Skatteministeriet på inddrivelsesområdet. Initiativerne, der også omfatter forhold konstateret vedrørende skatteregion Nordsjælland, skal samtidig sikre, at skatteregionerne anvender planer og strategier ens.

Jeg finder skatteministerens redegørelse til pkt. 33, 48 og 116 tilfredsstillende.

21. Skatteministeren oplyser til beretningens pkt. 68-70 og 75-76 om en række fremadrettede initiativer på kompetenceområdet, der forventes udmøntet for medarbejderne på inddrivelsesområdet frem til 2012.

Jeg finder skatteministerens redegørelse til pkt. 68-70 og 75-76 tilfredsstillende.

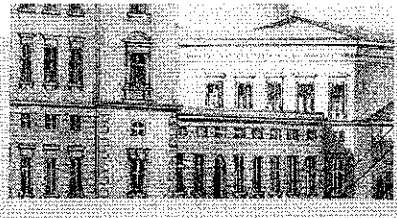
Jørgen Mohr
sætterigsrevisor

13/2009

STATSREVISORERNE



Beretning om
SKATs fusion af inddrivelses-
området



13/2009

Beretning om SKATs fusion af inddrivelses- området

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

København 2010

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18: Statsrevisorerne fremsender med deres eventuelle bemærkninger Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Skatteministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministerens redegørelse.

På baggrund af ministerens redegørelse og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske midt i november 2010.

Ministerens redegørelse, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorerne eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorerne Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i april måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2009, som afgives i april 2011.

Henvendelse vedrørende
denne publikation rettes til:

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K
Telefon: 33 37 59 87
Fax: 33 37 59 95
E-mail: statsrevisorerne@ft.dk
Hjemmeside: www.ft.dk/statsrevisorerne

Yderligere eksemplarer kan
købes ved henvendelse til:

Rosendahls-Schultz Distribution
Herstedvang 10
2620 Albertslund
Telefon: 43 22 73 00
Fax: 43 63 19 69
E-mail: distribution@rosendahls-schultzgrafisk.dk
Hjemmeside: www.rosendahls-schultzgrafisk.dk

ISSN 0108-3902
ISBN 978-87-7434-340-0

Statsrevisorernes bemærkning

BERETNING OM SKATS FUSION AF INDDRIVELSESONRÅDET

Statsrevisorerne har siden fusionen af de statslige og kommunale inddrivelsesmyndigheder 1. november 2005 fulgt SKATs inddrivelse af skatter og afgifter tæt, og Statsrevisorerne har ved flere lejligheder udtrykt bekymring for udviklingen i restancerne, dvs. borgeres og virksomheders gæld til det offentlige.

Statsrevisorerne kritiserer skarpt, at SKAT ikke har formået at reducere de samlede restancer efter fusionen, som ultimo 2009 udgjorde 66,9 mia. kr.

Selv om en del af stigningen i restancerne kan henføres til den økonomiske lavkonjunktur, der satte ind i 2008, og SKATs øgede fokus på retssikkerhed, viser beretningen væsentlige indikationer på, at SKATs arbejde med at inddrive restancerne ikke har haft den nødvendige kvalitet og det nødvendige omfang.

Statsrevisorerne konstaterer, at SKAT har gennemført en række organisatoriske og administrative tiltag, der bidrager til at opfylde de mål, som Folketinget har opstillet for fusionen.

Statsrevisorerne finder det dog utilfredsstillende, at SKAT 4½ år efter fusionen stadig ikke har opfyldt flere af målene for fusionen. I den forbindelse skal Statsrevisorerne pege på, at:

- SKAT har manglet basal viden om, hvor store beløb man årligt inddriver, hvor mange resurser man har brugt på opgaven, og hvilke inddrivelsesmetoder der er de mest effektive. SKAT kan således ikke i tilstrækkelig grad dokumentere, i hvilket omfang man indfrier Folketingets intentioner om en mere effektiv restanceinddrivelse
- der er en uensartet sagsbehandling på inddrivelsesområdet, som alene er geografisk begrundet, dvs. at skatteregionerne på forskellig vis har anvendt strategien og planen for inddrivelse, ligesom det ikke er sikret, at alle regioner har anvendt samme inddrivelsesmetoder. Således er restancer i flere tilfælde fejlagtigt flyttet fra de inddrivelige til de ikke-inddrivelige restancer, hvor inddrivelsen er mindre intensiv
- der måtte afskrives 781,5 mio. kr. – bl.a. på grund af forældelse – i forbindelse med skattecentrenes overførsel af restancesager til det landdækkende inddrivelsescenter

Statsrevisorerne,
den 23. juni 2010

Peder Larsen
Henrik Thorup
Helge Adam Møller
Svend Erik Hovmand*
Mogens Lykketoft
Manu Sareen

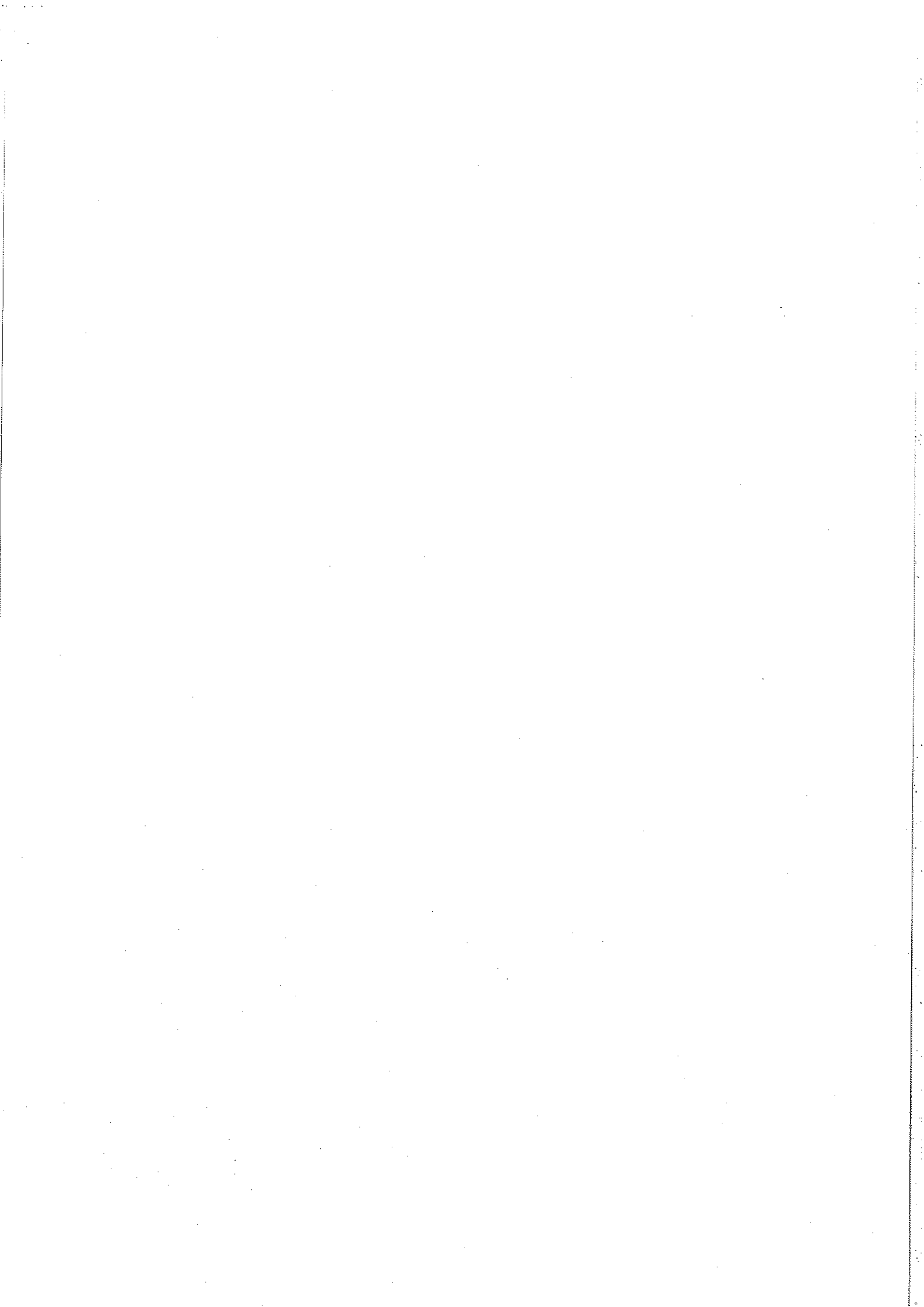
* Statsrevisor Svend Erik Hovmand har ikke deltaget ved behandlingen af denne sag på grund af inhabilitet.

- SKAT ikke i tilstrækkelig grad har prioriteret indsatsen mod skyldnere med størst betalingsevne
- SKAT endnu ikke har etableret et samlet it-system, der skal understøtte inddrivelsesopgaven (EFI)
- SKAT ikke i tilstrækkelig grad har sikret, at man råder over medarbejdere med de rette kompetencer til at løse inddrivelsesopgaverne.



Beretning til Statsrevisorerne om SKATs fusion af inddrivelses- området

Rigsrevisionen afgiver hermed denne beretning til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 3 af 7. januar 1997 som ændret ved lov nr. 590 af 13. juni 2006. Beretningen vedrører finanslovens § 9. Skatteministeriet.



Indholdsfortegnelse

I.	Introduktion og resultater	1
II.	Indledning	7
	A. Baggrund	7
	B. Formål, afgrænsning og metode	8
III.	SKATs organisatoriske, administrative og systemmæssige tiltag ved fusionen	10
	A. Etablering af en inddrivelsesenhed med ledelsesmæssigt fokus	10
	B. Brug af de mest effektive inddrivelsesmetoder	12
	C. Retssikkerheden på inddrivelsesområdet	14
	D. Et samlet it-system til restancehåndtering	16
IV.	Besparelser på personale og udvikling af medarbejdernes kompetencer	18
	A. Personalebesparelser	18
	B. Bemanningen på de enkelte inddrivelsesenheder	20
	C. Kompetenceudvikling af SKATs medarbejdere	21
V.	Målinger af inddrivelsens effekt	24
VI.	SKATs inddrivelse af restancer siden fusionen	27
	A. Udviklingen i restancerne	27
	B. Faktorer, der har påvirket udviklingen i restancer	31
	Bilag 1. Ordliste	40
	Bilag 2. Tidslinje for it-systemet EFI	44

Beretningen vedrører finanslovens § 9. Skatteministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Kristian Jensen: november 2005 - februar 2010

Troels Lund Poulsen: februar 2010 -

I. Introduktion og resultater

1. Denne beretning handler om sammenlægningen af de statslige og kommunale inddrivelsesmyndigheder i SKAT.

Fusionen fandt sted den 1. november 2005, hvor ansvaret for at inddrive borgeres og virksomheders restancer til det offentlige overgik til SKAT. Inden fusionen inddrev kommunerne, Økonomistyrelsen, politiet og ToldSkat restancerne. Restancerne til det offentlige er steget i hele perioden efter fusionen, hvor SKAT har haft ansvaret for at inddrive restancerne.

SKAT fik under fusionen ansvaret for at harmonisere reglerne på området, og desuden skulle SKAT tilpasse sin administration og organisation. Tilsammen har der været tale om en stor opgave, der har stillet betydelige krav til SKAT.

2. Folketingets mål med fusionen på inddrivelsesområdet fremgår af bemærkningerne til lovforslag L 112 om opkrævning og inddrivelse af visse fordringer. Ifølge dem skulle fusionen styrke retssikkerheden på inddrivelsesområdet ved at etablere et fælles regelgrundlag og praksis, forbedre administrationen af området, reducere dobbeltarbejde og bruge de mest effektive inddrivelsesmidler. Desuden skulle den nye organisation skabe ledelsesmæssigt fokus på området og prioritere inddrivelsen på de områder, hvor skyldnerne har betalings-evne. Lovforslagets bemærkninger indeholdt også en række forudsætninger om besparelser på personale og en mere effektiv restanceinddrivelse.

3. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om SKAT har nået de opstillede mål og forudsætninger for fusionen på inddrivelsesområdet. Det vurderer Rigsrevisionen ved at besvare følgende spørgsmål:

- Har SKAT gennemført de forudsatte organisatoriske, administrative og systemmæssige tiltag ved fusionen på inddrivelsesområdet?
- Har SKAT gennemført de forudsatte besparelser på personale og fået udviklet medarbejdernes kompetencer?
- Kan SKAT måle effekten af restanceinddrivelsen, herunder af de anvendte inddrivelsesmetoder?
- Har SKAT formået at nedbringe de samlede restancer efter fusionen?

4. For enkelhedens skyld benytter Rigsrevisionen betegnelsen SKAT i beretningen i bred forstand om både SKATs decentrale og centrale enheder. Kun hvor det af forståelsesmæssige årsager er nødvendigt, er de konkrete enheder benævnt.

5. Bilag 1 indeholder en ordliste, der forklarer ord og begreber.

Borgernes og virksomhedernes samlede restancer udgjorde 65,9 mia. kr. ultimo 2009 og bestod af følgende:

- inddrivelige restancer (32,4 mia. kr.)
- Ikke inddrivelige restancer, der vedrører virksomheder (19,6 mia. kr.)
- Uerfordelige restancer, der vedrører personer (14,9 mia. kr.)

Gæld til det offentlige kan fx afskrives på grund af forældelse eller som følge af konkurs.

UNDERSØGELSENS RESULTATER

Rigsrevisionens undersøgelse viser samlet set, at SKAT ved indgangen til 2010 – 4½ år efter fusionen – stadig mangler at opfylde flere af de opstillede mål og forudsætninger for fusionen på inddrivelsesområdet.

SKAT har som forudsat siden 2005 gennemført en række initiativer for at opfylde målene for fusionen. SKAT har etableret et enstrengt inddrivelsessystem, udviklet en ny strategi og retningslinjer for at inddrive restancer til det offentlige og taget initiativ til at udvikle nye statistikker. SKAT har også skabt rammerne for en tættere styring og forbedret retssikkerheden på inddrivelsesområdet. Endelig har SKAT sparet personale som forudsat og kortlagt medarbejdernes kompetencer.

Undersøgelsen påviser samtidig en række forhold, hvor SKAT kan – og bør – gøre det bedre for at opfylde de opstillede mål og forudsætninger. Skatteregionerne efterlever ikke i fuldt omfang SKATs vedtagne strategier og planer. SKAT skabte først rammerne for styringen af inddrivelsesområdet i 2009. Det var ligeledes først i 2009, at SKAT fik gennemført en kortlægning af medarbejdernes kompetencer, som kan indgå i det fremadrettede arbejde. It-projektet "Et Fælles Inddrivelsessystem (EFI)", som skal understøtte inddrivelsesarbejdet, er på nuværende tidspunkt forsinket med 4½ år. SKAT kan ikke dokumentere, hvor store beløb myndigheden årligt inddriver, ligesom SKAT ikke kan påvise de forskellige inddrivelsesmetoders effekt eller omfang af aktiviteter. Efter Rigsrevisionens vurdering mangler SKAT således på dette område helt basale oplysninger til brug i arbejdet med at understøtte en effektiv opgavevaretagelse og til ledelsesinformation.

De samlede restancer er vokset i perioden efter fusionen. De forøgede restancer kan i et vist omfang tilskrives den økonomiske lavkonjunktur, der indtraf i 2008. SKAT har endvidere påpeget, at der er sket en højnelse af retssikkerheden, hvilket også har øget restancerne. SKAT kan dog ikke redegøre nærmere for, hvor meget retssikkerhedsaspektet har betydet for stigningen i restancemassen. Rigsrevisionens undersøgelse har imidlertid vist en række indikationer på, at SKATs inddrivelse har været utilstrækkelig. SKATs aktivitetsniveau på de inddrivelsesområder, hvor der findes data, er faldet i årene efter fusionen, og arbejdet med at inddrive restancer har i flere tilfælde ikke haft den fornødne kvalitet.

Denne samlede vurdering er baseret på følgende:

SKATs organisatoriske, administrative og systemmæssige tiltag ved fusionen

SKAT er nået langt med at opfylde de mål med fusionen på inddrivelsesområdet, der retter sig mod de organisatoriske og administrative områder. SKAT har etableret et enstrengt system til at inddrive restancer og har styrket retssikkerheden på området, ligesom SKAT har udarbejdet nye tilgange, der skal sikre, at myndigheden inddriver restancer effektivt.

SKAT har dog stadig en række problemer, der har betydning for inddrivelsen. Det ledelsesmæssige fokus på at inddrive restancer har først i slutningen af den undersøgte periode fået en sådan karakter, at rammerne for en tæt styring af inddrivelsesområdet er til stede. Skatteregionerne følger i forskelligt omfang vedtagne planer og strategier. Medarbejderne kan ikke bruge de nye tilgange i

det praktiske inddrivelsesarbejde effektivt, fordi it-systemerne ikke understøtter de nye metoder. Endelig har SKAT endnu ikke etableret et samlet it-system til at inddrive restancer (EFI), og Rigsrevisionen anser de nuværende planer for, hvornår SKAT kan tage it-systemet i brug, som risikofyldte.

- SKAT har i dag etableret et enstrengt inddrivelsessystem og samlet al inddrivelse af restancer til det offentlige.
- SKAT har i perioden 2005-2010 iværksat forskellige styringsmæssige initiativer, men har først i 2009 etableret rammerne for det ledelsesmæssige fokus på området gennem oprettelse af henholdsvis Produktionsdirektionen og skatteregioner/Inddrivelsescentret.
- SKAT har udarbejdet forskellige metoder, der skal gøre medarbejderne i stand til at inddrive restancer mere effektivt.
- SKAT har imidlertid ikke sikret, at skatteregionerne i fuldt omfang har taget de vedtagne metoder i brug.
- Værdien af segmenteringsmodellen, hvorefter virksomheder opdeles i medspillere og modspillere alt efter vilje og evne til at betale, er begrænset. Det skyldes for det første, at SKAT ikke maskinelt kan registrere, hvilket segment virksomhederne tilhører. For det andet udgør segmenteringen kun et øjebliksbillede af en virksomhed, da virksomhederne ifølge SKAT kontinuerligt skifter mellem at være medspillere og modspillere. Segmenteringsopdelingen kan derfor ikke bruges i SKATs prioritering af den samlede indsats over for skyldnere.
- SKAT har i den undersøgte periode kun i mindre omfang haft fokus på målet om at rette indsatsen mod skyldnere med størst betalingsevne.
- SKAT har harmoniseret reglerne på området som forudsat og dermed også styrket retssikkerheden. Der er nu fastsat et regelsæt for inddrivelse af alle restancer til det offentlige. Inddrivelsesloven giver rammerne for, at SKAT kan sikre, at inddrivelsen sker efter et ensartet regelsæt.
- Rigsrevisionens undersøgelse har vist dels forskelle i behandlingen af sager på inddrivelsesområdet, der alene er geografisk begrundet, dels forskelle i skatteregionernes implementering af inddrivelsesstrategien og inddrivelsesplanerne. SKAT bør derfor sikre, at der fremadrettet sker en ensartet behandling af virksomheder i samme situation. Skatteministeriet har oplyst, at ministeriet er meget opmærksom på nødvendigheden af at sikre en overordnet ensartet sagsbehandling, bl.a. via virksomhedsinddrivelsespolitikken og implementering af processer.
- SKAT har endnu ikke etableret et samlet it-system (EFI), som skal understøtte inddrivelsen ved at samle restancer for den enkelte skyldner på én konto. EFI er på nuværende tidspunkt forsinket 4½ år i forhold til det forudsatte ved fusionen. Rigsrevisionen anser på baggrund af de hidtidige forsinkelser tidsplanerne for EFI som risikofyldte, da de forudsætter, dels at EFI er færdigudviklet, dels at it-systemet "En Skattekonto (EKKO)" er færdigudviklet og kan levere den nødvendige understøttelse til EFI.

Besparelser på personale og udvikling af medarbejdernes kompetencer

SKAT har frem til udgangen af 2008 sparet personale på en række områder som forudsat ved fusionen på inddrivelsesområdet. I 2009 nåede SKAT ikke de forudsatte besparelser, men SKAT forventer i 2012 at have effektiviseret i et endnu større omfang. Det forudsætter efter Rigsrevisionens vurdering, at it-systemet EFI, som endnu ikke eksisterer, er taget i brug.

SKAT har på grund af politiske aftaler og en tryghedsaftale med medarbejderne haft begrænsede muligheder for at tilpasse bemandingen i de enkelte enheder.

Hvis SKAT skal inddrive restancer mere effektivt, forudsætter det, at SKAT råder over medarbejdere med de rette kompetencer. SKAT fremhæver selv, at ud over it er medarbejdernes kompetencer et centralt element for at realisere fusionen. SKAT registrerede i 2006 medarbejdernes kompetencer, men kortlægningen kunne ikke vise, om opgaver og medarbejdere matchede hinanden. Selv om SKAT efterfølgende iværksatte forskellige initiativer for at kompensere for, at kompetenceregistreringen ikke opfyldte formålet, er det først i 2009, at SKAT tager konsekvensen og sætter en ny kortlægning i værk. Rigsrevisionen vurderer, at den nye kortlægning giver et bedre grundlag til brug for den fremadrettede udvikling af medarbejdernes kompetencer.

- SKAT har frem til og med 2008 realiseret de effektiviseringer i form af årsværksreduktioner, som lå til grund for finansloven for 2007. I 2009 har SKAT ikke nået de forudsatte medarbejderreduktioner, men SKAT forventer at nå målet i 2012, hvor der endda forventes en større effektiviseringsgevinst end oprindeligt forudsat. Rigsrevisionen kan ikke vurdere sandsynligheden for, at SKAT når målet for effektiviseringer i 2012, men en afgørende forudsætning er, at SKAT får sat EFI, som endnu ikke eksisterer, i drift.
- Den politiske aftale bag fusionen, som bl.a. indeholdt krav om trygge rammer for medarbejderne, og at fusionen ikke skulle føre til, at SKAT afskedigede medarbejdere, men at besparelserne skulle ske gennem naturlig afgang, gav SKAT begrænsede muligheder for at tilpasse bemandingen i de enkelte enheder. SKAT har søgt at kompensere herfor ved forskellige initiativer, fx ved at overføre opgaver mellem enhederne og ved at bruge medarbejdere, der ikke er lokaliseret fysisk samme sted som personalelederen (såkaldte virtuelle medarbejdere).
- Den gennemførte kompetenceregistrering i 2006 kunne ikke vise, om opgaver og medarbejdere matchede hinanden. SKAT har iværksat en række aktiviteter på området for kompetenceudviklingen, ligesom SKAT har iværksat forskellige initiativer for at kompensere for, at kompetenceregistreringen ikke kunne vise, om opgaver og medarbejdere matchede hinanden. Rigsrevisionen finder dog, at der går lang tid, fra kompetenceregistreringen i 2006 er gennemført, til SKAT tager konsekvensen af, at kompetenceregistreringen ikke kunne bruges til formålet. Rigsrevisionen lægger vægt på, at SKAT netop fremhæver medarbejdernes kompetencer som et centralt element, når det gælder om at realisere fusionens mål om en mere effektiv inddrivelse. En kortlægning af medarbejdernes kompetencer er en grundforudsætning for, at SKAT kan få det nødvendige overblik over, i hvilket omfang opgaver og medarbejdere matcher hinanden, og giver SKAT mulighed for at prioritere kompetenceudviklingen mod de områder, hvor SKAT har størst behov.

- Den kortlægning af medarbejdernes uddannelsesniveau, som SKAT har gennemført i 2009, giver SKAT og medarbejderne et bedre grundlag for den fremadrettede kompetenceudvikling. Kortlægningen viste, at flertallet af medarbejderne befinder sig på det uddannelsesniveau, som også i fremtiden forventes at udgøre det bærende niveau.

Målinger af inddrivelsens effekt

SKAT mangler viden om effekten af inddrivelsen. Det skyldes, at SKAT i vid udstrækning mangler statistik om størrelsen af de inddrevne beløb, de brugte ressourcer hertil og effekten af de enkelte inddrivelsesmetoder. SKAT har taget initiativ til at forbedre det statistiske grundlag.

- SKATs statistikker og registreringer er ikke i stand til at understøtte forudsætningerne bag fusionen. Statistikken kan således ikke vise, om SKAT bruger de mest effektive inddrivelsesmetoder, ligesom SKAT ikke har et sikkert statistisk grundlag for at styre og prioritere inddrivelsen af restancer mod de områder, hvor der er størst sandsynlighed for, at skyldnerne kan betale. SKAT kan endvidere ikke opgøre provenuet for inddrivelser på de enkelte år og mangler oplysninger til at vurdere effekten af de enkelte inddrivelsesmetoder.
- Inddrivelsesstrategien fra 2006 indeholdt ambitiøse planer for, hvordan SKAT skulle måle på og analysere inddrivelsesområdet. Disse planer er endnu ikke indfriet. Som følge af EFI's forsinkelse tog SKAT nogle initiativer i løbet af 2009 til at forbedre statistikken. SKAT forventer, at de nye statistikker over restancer vil have fuld virkning i 2011.

SKATs inddrivelse af restancer siden fusionen

SKAT har ikke formået at reducere de samlede restancer efter fusionen, der fra ultimo 2006 til ultimo 2009 steg med 34 % til 66,9 mia. kr.

Stigningen i de samlede restancer kan i et vist omfang tilskrives den økonomiske lavkonjunktur, der indtraf i 2008, og i et vist omfang øget fokus på retssikkerhed. Rigsrevisionen kan imidlertid også konstatere, at der er indikation på, at SKAT selv bærer en del af skylden for, at restancerne vokser. SKAT har således på de områder, hvor der foreligger data, haft et faldende aktivitetsniveau i årene efter fusionen, og SKATs arbejde med at inddrive restancer har i mange tilfælde ikke haft den fornødne kvalitet.

- De inddrivelige restancer steg fra ultimo 2006 til ultimo 2009 med 33 % til 32,4 mia. kr., mens de ikke-inddrivelige og uerholdelige restancer i samme periode steg med 34 % til 34,5 mia. kr. De samlede restancer udgjorde 66,9 mia. kr. ultimo 2009. SKAT var generelt i perioden ikke i stand til at opfylde måltallene for størrelsen på de inddrivelige restancer, som årligt blev fastsat på finansloven.
- Den økonomiske lavkonjunktur, der satte ind i 2008, har medvirket til at forøge de samlede restancer efter fusionen. SKAT har påpeget, at der er sket en højnelse af retssikkerheden, hvilket også har øget restancerne. SKAT overtog den samlede offentlige inddrivelse på et tidspunkt, hvor den danske samfundsøkonomi var inde i en historisk god periode. SKAT har ikke formået at udnytte de gunstige økonomiske forhold i perioden fra fusionen til medio 2008 til at reducere restancerne. Rigsrevisionens undersøgelse har vist en række indikationer på, at SKATs inddrivelse har været utilstrækkelig.

- SKAT mangler basale data for inddrivelsesaktiviteten, men på de aktivitetsområder, hvor der findes data, er SKATs aktiviteter på inddrivelsesområdet generelt faldet siden fusionen. SKATs anvendelse af metoderne lønindeholdelse og RKI-registreringer faldt efter fusionen. Det er dog lykkedes for SKAT fra 2008 til 2009 at øge anvendelsen af lønindeholdelser med ca. 23 % uden dog at nå op på niveauet fra 2005. Ultimo 2009 betalte skønsmæssigt 69 % af de personlige skyldnere med betalingsevne af på deres gæld til det offentlige. Det skal ses i sammenhæng med, at SKATs mål var, at 80 % af alle skyldnere med betalingsevne skulle betale af på deres gæld. Antallet af fogedforretninger steg i perioden 2006-2008, men faldt i 2009. SKAT har oplyst, at etableringen af det nye landsdækkende inddrivelsescenter og tidsforbrug til kompetenceudvikling af medarbejdere har reduceret effektiviteten af arbejdet med at inddrive restancer. SKAT forventer dog, at det nye center fremover medvirker til, at SKAT kan inddrive restancer fra personer effektivt og ensartet.
- Mangelfuld kvalitet i inddrivelsesarbejdet må ligeledes formodes i et vist omfang at have reduceret de inddrevne beløb. Kvaliteten af inddrivelsen på området for personligt ejede virksomheder og i selskaber har ikke været tilfredsstillende. Dette må efter Rigsrevisionens vurdering have betydet en reduktion i det inddrevne provenu. Denne vurdering beror bl.a. på, at flere af skatteregionerne ikke gennemførte de foreskrevne inddrivelsesskridt. Hertil kommer, at skattecentre tidligere havde en uens praksis omkring manuelle korrektioner af registreringer af restancer. I mange tilfælde var restancer fejlagtigt flyttet fra de inddrivelige restancer til de ikke-inddrivelige restancer, hvor inddrivelsen ikke er så intensiv. SKAT har taget skridt til at præcisere retningslinjerne for manuelle korrektioner. Endelig finder Rigsrevisionen det utilfredsstillende, at skattecentre ikke havde klargjort sagerne i forbindelse med overdragelse til Inddrivelsescentret, og at centret derfor måtte afskrive restancer for 781,5 mio. kr., bl.a. på grund af forældelse.

II. Indledning

A. Baggrund

6. Denne beretning handler om sammenlægningen af de statslige og kommunale inddrivelsesmyndigheder i SKAT.

Fusionen fandt sted den 1. november 2005, hvor ansvaret for at inddrive borgeres og virksomheders restancer til det offentlige overgik til SKAT. Inden fusionen inddrev kommunerne, Økonomistyrelsen, politiet og ToldSkat restancerne.

7. I beretningen undersøger Rigsrevisionen, om SKAT har opfyldt målene med fusionen på inddrivelsesområdet. Målene fremgår af bemærkningerne til lovforslag L 112 om opkrævning og inddrivelse af visse fordringer (herefter benævnt L 112), jf. boks 1. Lovforslaget blev fremsat den 24. februar 2005 og vedtaget af Folketinget den 6. juni 2005.

BOKS 1. FORMÅLET MED FUSIONEN PÅ INDDRIVELSESOmrÅDET

De samlede og overordnede mål med fusionen var ifølge forslaget:

- at etablere fælles praksis og regelgrundlag for inddrivelse af restancer og dermed styrke borgernes retssikkerhed
- at reducere dobbeltarbejde betydeligt ved en koordineret og entydig indsats
- at sætte ledelsesmæssigt fokus på inddrivelsen ved konsekvent at bruge de mest effektive inddrivelsesmidler
- at forbedre styringen og prioritere inddrivelsen mod de områder, hvor der er størst sandsynlighed for betalingsevne
- at skabe betydelige administrative forbedringer.

Lovforslaget indeholder desuden en række forudsætninger for fusionen, som bl.a. vedrører personalebesparelser og stigning i inddrivelse af restancer.

8. Det tager tid at gennemføre en så stor reform som fusionen på inddrivelsesområdet. På nuværende tidspunkt har fusionen været i kraft i ca. 4½ år, og Rigsrevisionen har vurderet, at tidspunktet er egnet til at undersøge fusionens virkninger.

9. Rigsrevisionen har ved flere tidligere lejligheder undersøgt dele af fusionen:

- Notat til Statsrevisorerne af 30. november 2006 om SKATs inddrivelse af skatter og afgifter efter fusionen
- Beretning nr. 4/2007 om fusionen mellem den statslige og kommunale skatte- og inddrivelsesforvaltning samt notat til Statsrevisorerne af 2. april 2009
- Notat til Statsrevisorerne af 13. marts 2009 om tilrettelæggelse af kommende undersøgelser og notater på Skatteministeriets område
- Notat til Statsrevisorerne af 29. maj 2009 om SKATs anvendelse af bagatel- og beløbsgrænser på indsats- og inddrivelsesområdet.

Notatet af 30. november 2006 viste, at restancerne var steget efter fusionen. Det fremgik af beretning nr. 4/2007, at fusionen overordnet set var forberedt og gennemført tilfredsstillende. Organisations- og ledelsesstruktur samt it-understøttelse var dog ikke gennemført helt tilfredsstillende. I forbindelse med opfølgningen på beretningen konstaterede rigsrevisor i notatet af 2. april 2009, at restancemassen var steget i hele perioden 2005-2008.

Da restancerne således i flere undersøgelser havde vist sig at være stigende, besluttede rigsrevisor at iværksætte en ny undersøgelse.

B. Formål, afgrænsning og metode

10. Det er beretningens formål at vurdere, om SKAT har nået de opstillede mål og forudsætninger for fusionen på inddrivelsesområdet. Det vurderer Rigsrevisionen ved at besvare følgende spørgsmål:

- Har SKAT gennemført de forudsatte organisatoriske, administrative og systemmæssige tiltag ved fusionen på inddrivelsesområdet?
- Har SKAT gennemført de forudsatte besparelser på personale og fået udviklet medarbejdernes kompetencer?
- Kan SKAT måle effekten af restanceinddrivelsen, herunder af de anvendte inddrivelsesmetoder?
- Har SKAT formået at nedbringe de samlede restancer efter fusionen?

11. Rigsrevisionen har taget udgangspunkt i fusionens mål og forudsætningerne herfor, som de er beskrevet i L 112.

Undersøgelsen omfatter alene fusionen på inddrivelsesområdet. Samarbejdet med de myndigheder, der tidligere inddrev restancer, om overførsel af aktiver, rettigheder og pligter indgår ikke. Overdragelsen af personale og lokaler er heller ikke undersøgt, da emnet indgik i beretning nr. 4/2007.

Rigsrevisionen vurderer desuden ikke fusionens politiske bindinger og deres betydning for SKATs evne til at inddrive restancer.

12. Undersøgelsen vedrører perioden fra november 2005, hvor SKAT overtog den samlede offentlige inddrivelsesopgave, til og med 2009. Desuden omtaler Rigsrevisionen forskellige initiativer, der rækker ind i 2010 og de følgende år. Da det ikke har været muligt at fremskaffe data om 2005 for hele inddrivelsesområdet, dækker de fleste tabeller perioden fra 2006 og frem.

Som led i en reorganisering pr. 1. januar 2010 blev SKATs Hovedcenter lagt sammen med Skatteministeriets departement. Den fusionerede enhed hedder Skatteministeriets Koncerncenter. For enkelhedens skyld bruger Rigsrevisionen betegnelsen SKAT i beretningen i bred forstand om både SKATs decentrale enheder og centrale enheder. Kun hvor det af forståelsesmæssige årsager er nødvendigt, er de konkrete enheder benævnt.

13. En særlig type restancer vedrører de såkaldte dekoncentrerede opgaver. Rigsrevisionen har valgt ikke at inddrage disse restancer i undersøgelsen, da det skønnes, at der ofte ikke er tale om reelle restancer. Det kan bl.a. være krav mod personer, der er bosat i udlandet, for fx udlagte børnebidrag, hvor SKAT beder myndigheder i udlandet om at iværksætte en inddrivelse. Kravet er i disse tilfælde samtidig registreret i de inddrivelige restancer.

14. Rigsrevisionen har baseret undersøgelsen dels på en gennemgang af lovgivningen på inddrivelsesområdet, dels på møder og interviews med chefer og medarbejdere i SKAT og i Skatteministeriet. Rigsrevisionen blev introduceret til det konkrete restancearbejde ved en gennemgang af et mindre antal restancesager i SKATs restancesystemer. Rigsrevisionen har desuden gennemgået interne rapporter, notater, produktionsplaner, analyser mv. af inddrivelsesarbejdet og dataudtræk fra SKATs inddrivelses- og ledelsesinformationssystemer. De fastprisberegninger, der indgår i undersøgelsen, er udarbejdet af Rigsrevisionen på grundlag af SKATs regnskabsdata og pris- og lønindeks fra Finansministeriets Økonomisk Administrative Vejledning (ØAV).

Endelig har Rigsrevisionen afholdt møder og brevvekslet med Skatteministeriets interne revision. Den interne revisions rapporter er også inddraget i undersøgelsen.

15. Rigsrevisor Henrik Otbo har i brev til Folketingets formand af 12. maj 2010 i henhold til § 14, stk. 1, nr. 2, jf. § 15, stk. 3, i instruks for rigsrevisor om Rigsrevisionens forhold til offentligheden samt sagsbehandling erklæret sig personligt inhabil i forhold til 2 forhold, der er omtalt i beretningen. Det drejer sig om registrering af kompetencer i SKAT og om en omtale af skatteregion Nordsjælland. Forholdene er omtalt i beretningens pkt. 33, 48, 68-70, 75-76 og 116 og indgår i de tilhørende konklusionsafsnit og beretningens samlede konklusioner. Folketingets formand har efter høring af Statsrevisorerne og forhandling med næstformændene i brev af 19. maj 2010 udpeget tidligere rigsrevisor Jørgen Mohr som sætterigsrevisor til at behandle de forhold, hvor rigsrevisor er inhabil. Der henvises i øvrigt til afgivelseserklæringen på s. 39.

16. Beretningen har i udkast været forelagt Skatteministeriet, hvis bemærkninger er indarbejdet i beretningen.

III. SKATs organisatoriske, administrative og systemmæssige tiltag ved fusionen

UNDERSØGELSENS RESULTAT

SKAT er nået langt med at opfylde de mål med fusionen på inddrivelsesområdet, der retter sig mod de organisatoriske og administrative områder. SKAT har etableret et enstrengt system til at inddrive restancer og har styrket retssikkerheden på området, ligesom SKAT har udarbejdet nye tilgange, der skal sikre, at myndigheden inddriver restancer effektivt.

SKAT har dog stadig en række problemer, der har betydning for inddrivelsen. Det ledelsesmæssige fokus på at inddrive restancer har først i slutningen af den undersøgte periode fået en sådan karakter, at rammerne for en tæt styring af inddrivelsesområdet er til stede. Skatteregionerne følger i forskelligt omfang vedtagne planer og strategier. Medarbejderne kan ikke bruge de nye tilgange i det praktiske inddrivelsesarbejde effektivt, fordi it-systemerne ikke understøtter de nye metoder. Endelig har SKAT endnu ikke etableret et samlet it-system til at inddrive restancer (EFI), og Rigsrevisionen anser de nuværende planer for, hvornår SKAT kan tage it-systemet i brug, som risikofyldte.

17. Rigsrevisionen har undersøgt, om SKAT har gennemført den del af fusionen på inddrivelsesområdet, der retter sig mod de organisatoriske, administrative og systemmæssige tiltag. Ifølge bemærkningerne til L 112 skulle ændringerne på inddrivelsesområdet resultere i følgende initiativer:

- etablere en inddrivelsesenhed med ledelsesmæssigt fokus på området
- bruge de mest effektive inddrivelsesmetoder
- styrke retssikkerheden på inddrivelsesområdet
- etablere et samlet it-system til håndtering af restancer.

A. Etablering af en inddrivelsesenhed med ledelsesmæssigt fokus

18. L 112 lægger op til at samle al offentlig inddrivelse af restancer hos SKAT, så SKAT fremover står for at inddrive restancer til statslige og kommunale myndigheder. Det indgår heri som et mål, at SKAT skal have ledelsesmæssigt fokus på at inddrive restancer.

19. SKATs ledelsesmæssige fokus på inddrivelse ses ved, at SKAT udsendte en samlet inddrivelsesstrategi for perioden 2006-2009 i november 2006. I perioden frem til november 2006 har SKAT ikke haft en samlet inddrivelsesstrategi.

Inddrivelsesstrategien for 2006-2009 er ikke afløst af en ny inddrivelsesstrategi og gælder fortsat. Strategien skulle dels målrette og individualisere inddrivelsen, så SKAT kunne inddrive det størst mulige provenu og stoppe restancerne i at vokse, dels øge antallet af borgere/virksomheder, som af sig selv angiver og betaler korrekt.

20. SKAT breder strategien ud gennem inddrivelsesplaner, der fastlægger de konkrete fokusområder for inddrivelsen. Den første inddrivelsesplan blev udsendt i januar 2007 med virkning for 1. halvår 2007. SKAT fulgte op med en plan for 2. halvår 2007. I 2008 udsendte SKAT en helårsplan, og i 2009 og 2010 har SKAT udsendt produktionsplaner, der indeholder de overordnede rammer og mål for hele SKATs produktion.

21. SKAT oprettede primo 2007 Fagligt Ledelsesforum, Inddrivelse (FLI), som bl.a. skulle følge op på fremdriften af de igangsatte initiativer på inddrivelsesområdet.

22. SKATs styring gennem inddrivelsesplanerne ændrer sig i perioden fra en løs styring til en mere fast styring. Fx står der i den første inddrivelsesplan fra 2007, at "hovedtanken er, at der i forhold til det regionale niveau skal være plads til at indrette sig inden for rammerne af det regionale råderum og med respekt af de regionale forskelle, der er på restanceområdet – så længe disse er i overensstemmelse med inddrivelsesstrategien og inddrivelsesvejledningen". I inddrivelsesplanen for 2. halvår 2007 er det tilføjet, at "Fagligt Ledelsesforum, Inddrivelse følger månedligt op på de igangsatte initiativer". Og endelig i produktionsplanen for 2009 oplyses det, at "udnyttelsen af potentialet i den nye struktur forudsætter, at der sker en samlet landsdækkende planlægning og styring af SKATs produktionsopgaver".

SKAT har forklaret styringssituationen efter fusionen med, at SKAT i 2005 og i det meste af 2006 primært havde fokus på at konvertere/overtage et meget stort antal sager fra andre systemer til SKATs inddrivessystemer.

Rigsrevisionen konstaterer, at SKAT i perioden i flere omgange har centraliseret og ensrettet styringen af inddrivelsen gennem bestemmelser i inddrivelsesplaner og produktionsplaner.

23. Det fremgår af referat af mødet i FLI den 10. april 2007, at FLI fremover alene skal have en mundtlig orientering fra medlemmerne om status på fremdriften af de igangsatte initiativer på inddrivelsesområdet. Det fremgår videre af referatet, at de forskellige initiativer "har medført en vis organisatorisk forpustethed, som er uholdbar på længere sigt. Den primære styring af inddrivelsesområdet vil ske i forhold til udmeldte måltal". I et referat fra 22. maj 2007 fremgår, at "det var umiddelbart vurderingen i FLI, at medarbejderne ikke med rimelighed kan presses yderligere". SKAT har i 2010 oplyst, at beslutningen om mundtlige orienteringer var begrundet i dels nogle tekniske vanskeligheder med adgangen til et standard-skema, dels enighed om, at FLI brugte uforholdsmæssigt meget tid på at afrapportere. Ændringen formodes ifølge SKAT ikke at have haft betydning for ledelsesinformationen til SKATs øverste ledelse.

Den mundtlige afrapportering fra de 30 skattecentre, som er samlet i 5 skattesamarbejder, må efter Rigsrevisionens vurdering have gjort det vanskeligt for FLI dels at følge op på de igangsatte initiativer, dels at sikre en systematisk opfølgning i forhold til SKATs øverste ledelse. Referaterne fra FLI fra april og maj 2007 vidner om nogle vanskeligheder i skattecentre, som kan have medvirket til, at SKAT lempede kravene til skriftlige afrapporteringer. FLI blev nedlagt med udgangen af 2008.

24. SKAT ændrede organisationen med virkning fra 1. januar 2009, hvor 6 skatteregioner afløste skattesamarbejder og skattecentre. Det daværende inddrivelsescenter blev en integreret del af det nye landsdækkende inddrivelsescenter. Skatteregionerne varetager især de virksomhedsrettede restancer, mens inddrivelsescentret især varetager de personrelaterede restancer.

Fagligt Ledelsesforum, Inddrivelse (FLI) bestod af en inddrivelsesdirektør, skattedirektører/planlægningsdirektører fra skattesamarbejder (skattesamarbejde er navnet på en organisatorisk enhed), en række lagchefer fra særlige enheder og retschefen.

Inddrivelsen var i perioden 2005-2008 organiseret i 30 skattecentre, der var koordineret i 5 skattesamarbejder. Herudover var der et inddrivelsescenter.

I 2009 opretter SKAT 6 skatteregioner til erstatning for skattecentre og skattesamarbejder. Herudover samler SKAT inddrivelse af gæld fra personer i et nyt inddrivelsescenter.

SKAT begyndte imidlertid allerede i august 2008 at indrette sig på den nye organisering. SKAT nedsatte Produktionsdirektionen, hvis væsentligste opgave var at styre og planlægge hele SKATs produktion, herunder inddrivelse. Produktionsdirektionen er i 2010 afløst af Produktionsforummet. Denne ændring har ikke direkte betydning for styringen og planlægningen af inddrivelsen, men indebærer ifølge SKAT et øget ledelsesmæssigt fokus.

Vurdering

25. SKAT har i dag etableret et enstrengt inddrivelsessystem og samlet al inddrivelse af restancer til det offentlige.

26. SKAT har i perioden 2005-2010 iværksat forskellige styringsmæssige initiativer, men har først i 2009 etableret rammerne for det ledelsesmæssige fokus på området gennem oprettelse af henholdsvis Produktionsdirektionen og skatteregioner/Inddrivelsescentret.

B. Brug af de mest effektive inddrivelsesmetoder

27. L 112 har et mål om, at SKAT konsekvent skal bruge de mest effektive inddrivelsesmetoder. Det omfatter, at SKAT skal visitere alle restancesager, at SKAT skal differentiere sin inddrivelsesindsats, og at indsatsen skal rettes mod skyldnerne med størst betalingsevne.

28. Visitering omfatter, at SKAT kategoriserer restancesagerne på baggrund af de objektive kriterier, som SKAT besidder. SKAT visiterer sager maskinelt, inden medarbejderne egentlig begynder at behandle dem. På virksomhedsområdet bruger SKAT visiteringen især til at kategorisere virksomhederne, mens SKAT med visiteringen på personområdet kun registrerer, om restancen er større eller mindre end 50.000 kr. SKAT har oplyst, at alle krav som udgangspunkt bliver omfattet af de automatiske rykkerkørsler, uanset beløbsstørrelse.

Efter visiteringen foregår store dele af inddrivelsesarbejdet på virksomhedsområdet manuelt. Den enkelte sagsbehandler vurderer skyldnerne og deres evne og vilje til at betale restancer.

29. SKAT har indført en politik om at differentiere tilgangen over for skyldnere. Den differentierede tilgang baserer sig på grundtanken om at tilpasse inddrivelseskridtene over for skyldnere og tager sit udgangspunkt i SKATs overordnede indsatsstrategi. Indsatsstrategien sigter på at øge skatteindtægterne gennem den almindelige opkrævning ved at forebygge fejl og få skatteyderne til bedre at efterleve reglerne frem for at kontrollere og rette fejl i skatteoplysningerne.

Den differentierede tilgang er udmøntet i SKATs politikker og redskaber på inddrivelsesområdet. SKAT bruger bl.a. de såkaldte 4 indsats typer, der graduerer indsatsen i forhold til skyldners adfærd.

30. De differentierede indsats typer fremgår også af SKATs virksomhedsinddrivelsespolitik fra oktober 2009. Politikken udbygger segmenteringen (opdelingen) af skyldnere i medspillere og modspillere, og den fastlægger de overordnede principper for, hvordan medarbejderne skal behandle de forskellige segmenttyper. Segmenterne er vist i boks 2.

De 4 indsats typer

1. Forebyggende indsats, der sikrer, at væksten i restancer begrænses mest muligt.
2. Enkelt indsats omfatter frivillige aftaler og indeholdelse af løn.
3. Skærpet indsats bruges ved manglende vilje eller evne til at betale.
4. Forstærket indsats bruges ved skyldnere, som ikke vil overholde reglerne, ved større og/eller gentagne tab for de offentlige kasser og ved kriminel adfærd.

BOKS 2. SEGMENTERINGSOPDELING

Grønt segment omfatter virksomheder, der har viljen, men ikke evnen til at betale på én gang og til tiden. Virksomhederne kan overholde en aftale. SKAT opfatter disse virksomheder som medspillere.

Gult segment omfatter virksomheder, der ikke har vilje eller evne til at betale. SKAT opfatter dem som modspillere.

Rødt segment omfatter virksomheder, der har besluttet sig for hverken at have vilje eller evne til at betale. Disse virksomheder er ligeledes modspillere.

Segmenteringen af skyldnere og inddrivelsesstrategiens opdeling i 4 indsats typer indgår ikke som et direkte element i sagsbehandlingen. Segmenteringen er ikke systemunderstøttet, dvs. at medarbejderne ikke kan registrere – eller finde – oplysninger om segmenter i it-systemerne, og de kan fx ikke gennemføre optællinger af antal virksomheder i de enkelte segmenter. Det fremgår med andre ord ikke af den enkelte igangværende restancesag, hvilket segment sagen/skyldneren befinder sig i.

Ifølge SKAT er der også snarere tale om en bagvedliggende grundidé, der skal hjælpe sagsbehandlere til at afpasse indsatsen i forhold til den enkelte skyldner. Dermed kan de skærpe indsatsen, hvis SKATs tidligere forsøg på at inddrive restancer ikke har virket. SKAT har oplyst, at årsagen til, at segmenteringen ikke systemmæssigt kan registreres, er, at "skyldnerne kontinuerligt bevæger sig ud og ind af de enkelte segmenter, hvorfor en tidligere systemmæssig registrering af en skyldner i et bestemt segment reelt set kan være uden betydning på det tidspunkt, hvor sagen aktuelt behandles". Den nuværende segmentering skal samtidig ses som et første forsøg frem mod et kommende it-system til restanceinndrivelse (EFI) og er tænkt som et internt hjælperedskab for inddrivelsesmedarbejderne. Segmenteringen foregår manuelt på tidspunktet for sagsbehandlingen.

Rigsrevisionen vurderer, at værdien af segmenteringen er begrænset, når opdelingen ikke er systemunderstøttet og ikke kan danne grundlag for SKATs prioritering af den samlede indsats.

31. SKAT har udarbejdet et betydeligt materiale om konkurser, kaldet "de 4 døre". Materialet beskriver, hvordan SKAT løbende optrapper inddrivelsesindsatsen og -midler, i takt med at skyldner bryder indgåede aftaler.

32. På personområdet differentierer SKAT ikke på samme vis indsatsen. Der foretages ikke nogen formel opdeling og registrering af medspillere og modspillere, og SKAT vælger ikke entydigt typen af indsats svarende til indsatsstrategiens indsats typer mv. En personinndrivelsessag forløber typisk efter en fast skabelon, hvor der foretages en række konkrete og regelfastsatte vurderinger af fx betalingsevne og anvendelse af frivillig aftale eller lønindeholdelse.

33. Skatteministeriets interne revision gennemførte 2 revisioner i 2009 af henholdsvis inddrivelse af selskabsrestancer og inddrivelse af restancer i personligt ejede virksomheder. Revisionerne påviste en række svagheder ved sagsbehandlingen. Fx havde regionerne implementeret "de 4 døre" i forskelligt omfang, ligesom inddrivelsen ved de forskellige lokaliteter svingede og blev vurderet fra meget tilfredsstillende til ikke tilfredsstillende. SKAT har generelt taget den interne revisions rapporter til efterretning, og SKAT har peget på nogle nye initiativer, der skulle afhjælpe de konstaterede problemer. Initiativerne omfattede bl.a. den nye politik om inddrivelse over for virksomheder, der blev udsendt i oktober 2009.

"De 4 døre" rætter sig mod virksomhedsinndrivelse og indeholder betingelsesvilkår for hvilke midler SKAT inddriver gæld med.

1. dør – aftaler
2. dør – brudte aftaler
3. dør – fratagelse af autorisation/bevilling
4. dør – konkurs

34. SKAT har på person- og virksomhedsområdet ingen politik om at prioritere inddrivelsen mod skyldnere med størst betalingsevne. I inddrivelsesplanerne for 2007 og 2008 har SKAT dog haft fokus på at prioritere virksomheder med en betydelig gæld til det offentlige, dvs. virksomheder, hvor der potentielt er mulighed for at inddrive et større beløb. På personområdet har SKAT i inddrivelses- og produktionsplaner for 2009 og 2010 fremhævet, at skyldnere med betalingsevne i videst muligt omfang bør indgå i en betalingsordning.

Vurdering

35. SKAT har udarbejdet forskellige metoder, der skal gøre medarbejderne i stand til at inddrive restancer mere effektivt.

36. SKAT har imidlertid ikke sikret, at skatteregionerne i fuldt omfang har taget de vedtagne metoder i brug.

37. Værdien af segmenteringsmodellen, hvorefter virksomheder opdeles i medspillere og modspillere alt efter vilje og evne til at betale, er begrænset. Det skyldes for det første, at SKAT ikke maskinelt kan registrere, hvilket segment virksomhederne tilhører. For det andet udgør segmenteringen kun et øjebliksbillede af en virksomhed, da virksomhederne ifølge SKAT kontinuerligt skifter mellem at være medspillere og modspillere. Segmenteringsopdelingen kan derfor ikke bruges i SKATs prioritering af den samlede indsats over for skyldnere.

38. SKAT har i den undersøgte periode kun i mindre omfang haft fokus på målet om at rette indsatsen mod skyldnere med størst betalingsevne.

C. Retssikkerheden på inddrivelsesområdet

39. L 112 sigter også på at styrke retssikkerheden på inddrivelsesområdet ved at etablere fælles regelgrundlag og praksis.

40. Lovforslaget suppleres af 2 lovforslag, henholdsvis L 113 og L 149. Det første ændrer forskellige love og ophæver lov om kommunalt samarbejde om opkrævning og inddrivelse (lov nr. 430 af 6. juni 2005). Det andet forslag ændrer også forskellige love (lov nr. 431 af 6. juni 2005). Samlet set danner de 3 lovforslag – L 112, L 113 og L 149 – grundlaget for en fælles inddrivelseslov.

41. Efterfølgende er bestemmelserne om inddrivelse samlet i lov om inddrivelse af gæld til det offentlige (lov nr. 1333 af 19. december 2008). I forlængelse af inddrivelsesloven har skatteministeren udstedt en bekendtgørelse om inddrivelse af gæld til det offentlige (bekendtgørelse nr. 1365 af 19. december 2008). Bekendtgørelsen uddyber inddrivelseslovens bestemmelser på en række områder. Bekendtgørelsen indeholder fx regler om, at fastsættelse af skyldnernes betalingsevne sker efter objektive kriterier. Betalingsevne bruger SKAT ved afdragsordninger og lønindeholdelse.

42. Skatteministeriet har gennem flere år haft en kampagne om retssikkerhed og formulerede i 2005 en retssikkerhedsvision, hvorefter ministeriet "tænker retssikkerhed ind i alt, hvad vi laver. Vi behandler alle lige og fair – og det opleves sådan". Ministeriet har bl.a. fremhævet, at "alle borgere og virksomheder bliver behandlet på en ensartet måde".

43. SKATs strategi for inddrivelse har blandt sine formål også at etablere en fælles praksis og regelgrundlag for, hvordan SKAT inddriver restancer, og dermed styrke borgernes retssikkerhed. Strategien ligger hermed i forlængelse af visionen om retssikkerhed. SKATs politik for at inddrive virksomhedernes gæld forelå i oktober 2009 og har bl.a. til formål at sikre, at SKAT inddriver restancer hos virksomhedsskyldnere afbalanceret, effektivt, ensartet og konsekvent.

44. Rigsrevisionen konstaterede i et notat til Statsrevisorerne af 29. maj 2009 om SKATs anvendelse af bagatel- og beløbsgrænser på indsats- og inddrivelsesområdet, at de daværende skattecentre i 2008 brugte forskellige beløbsgrænser, når de inddrev restancer. Beløbsgrænserne er SKATs interne mål for, at SKAT i første omgang skal forsøge at inddrive restancer fra de skyldnere, hvis gæld overstiger beløbsgrænserne.

Den landsdækkende beløbsgrænse på 100.000 kr. for *virksomhedsrestancer* i SKATs inddrivelsesplan for 2008 blev således lokalt fastsat på et højere eller lavere niveau. Der var dog en klar tendens til, at skattecentre vest for Storebælt fastsatte beløbsgrænsen lavere til 50.000 kr., mens skattecentre øst for Storebælt fastsatte beløbsgrænsen højere til 200.000 kr.

Skattecentrene gennemførte en såkaldt "lettere inddrivelse" af restancer under beløbsgrænsen, der hovedsageligt har bestået i at udsende rykkerskrivelser, indgå afdragsordninger og overvåge, at restancen ikke steg yderligere. Centrene har således ikke udsendt tilsigelser på disse restancer for at gennemføre udlæg.

Ud over en uensartet behandling af virksomheder, der alene er geografisk begrundet, kan en højere beløbsgrænse også betyde, at restancen når et niveau, hvor skyldneren ikke længere er i stand til at betale gælden – også selv om SKAT overvåger, hvordan restancen udvikler sig.

45. SKAT har oplyst, at forskellen i beløbsgrænserne vil blive ændret. Inddrivelsescentret skal fremadrettet inddrive alle personrelaterede restancer efter ens retningslinjer. De 6 skatteregioner inddriver fortsat restancerne hos virksomhederne, men SKAT har medio oktober 2009 besluttet, at de enkelte skatteregioner skal hjælpe hinanden. Når en region har nået de udmeldte måltal for beløbsgrænserne for forskellige restancetyper, skal regionen hjælpe de regioner, som endnu ikke har nået måltallet.

SKAT har videre oplyst, at man i øvrigt er meget opmærksom på nødvendigheden af at sikre en overordnet ensartet sagsbehandling, bl.a. via virksomhedsinddrivelsespolitikken og implementering af processer. SKAT har imidlertid ikke helt samme muligheder for at centralisere inddrivelsen af restancer hos virksomheder som for de personrelaterede restancer. Det skyldes, at udlæg hos virksomheder skal følge bestemmelser om værneting, dvs. bestemmelser om, hvor en sag skal anlægges. Som udgangspunkt vil værnetinget typisk være virksomhedens forretningssted, og det er derfor praktisk, at SKATs fogeder er placeret rundt om i landet.

46. SKAT har fastsat prioriteringsgrænsen for både selskabsrestancer og øvrige virksomhedsrestancer til 100.000 kr. for 2010. I forhold til 2009 betyder det en sænkning af beløbsgrænsen fra 200.000 kr. til 100.000 kr. Det har fået skatteregion Nordsjælland til at tilkendegive, "... at det bliver en stor udfordring for Nordsjælland at nå ned på prioriteringsgrænserne". SKAT vil gennemføre månedlige målinger i regionerne af fremdriften.

Prioriteringsgrænsen betyder, at regionerne skal sikre, at medarbejderne inddriver restancer hos de virksomheder, som skylder det offentlige 100.000 kr. og derover. For virksomheder med en gæld på under 100.000 kr. betyder beløbsgrænsen, at de ikke er omfattet af SKATs særlige prioritering, og de har derfor ikke på samme måde udsigt til at blive mødt med et inddrivelseskridt.

47. I beretning nr. 19/2008 om revisionen af statsregnskabet for 2008, pkt. 157-162, er der en omtale af nogle revisioner, som Skatteministeriets interne revision gennemførte i 2008 for at undersøge, om SKAT havde implementeret inddrivelsesstrategien. Omtalen medførte, at Statsrevisorerne kritiserede Skatteministeriet. Den interne revision havde bl.a. konstateret, at SKAT fortsat ikke havde implementeret inddrivelsesstrategien og inddrivelsesplanerne for virksomhedsrestancer i fuldt omfang. Det viste sig ved, at skattecentrene ikke fulgte SKATs retningslinjer for skærpet/forstærket indsats, ligesom medarbejdere indgik nye aftaler om afdragsordninger, selv om skyldnerne ikke havde overholdt tidligere aftaler.

48. Skatteministeriets interne revision har i 2009 gennemført 2 revisioner om henholdsvis inddrivelse af selskabsrestancer og inddrivelse af restancer i personligt ejede virksomheder. De understøtter Rigsrevisionens undersøgelse. Den interne revision konkluderer for begge revisioner følgende:

- Den interne revision vurderer samlet set opgaveløsningen vedrørende inddrivelse af restancer i personligt ejede virksomheder og selskabsrestancer ved de reviderede lokaliteter som værende ikke helt tilfredsstillende.
- Ved bedømmelsen er der lagt vægt på, at såvel inddrivelsesstrategien som konkurspolitikken, herunder "de 4 døre", er implementeret i forskelligt omfang. Risikovurderinger bliver ikke udfærdiget som forudsat, og notatpligten overholdes i vid udstrækning ikke.
- Inddrivelsen ved de forskellige lokaliteter svinger fra meget tilfredsstillende til ikke tilfredsstillende, hvilket ud fra et retssikkerhedsmæssigt synspunkt ikke er tilfredsstillende. Intensiteten i SKATs inddrivelsesarbejde er således afhængig af den geografiske placering af inddrivelsen.

Rigsrevisionen har gennemgået den interne revisions dokumentation og er enig i vurderingerne.

Vurdering

49. SKAT har harmoniseret reglerne på området som forudsat og dermed også styrket retssikkerheden. Der er nu fastsat et regelsæt for inddrivelse af alle restancer til det offentlige. Inddrivelsesloven giver rammerne for, at SKAT kan sikre, at inddrivelsen sker efter et ensartet regelsæt.

50. Rigsrevisionens undersøgelse har vist dels forskelle i behandlingen af sager på inddrivelsesområdet, der alene er geografisk begrundet, dels forskelle i skatteregionernes implementering af inddrivelsesstrategien og inddrivelsesplanerne. SKAT bør derfor sikre, at der fremadrettet sker en ensartet behandling af virksomheder i samme situation. Skatteministeriet har oplyst, at ministeriet er meget opmærksom på nødvendigheden af at sikre en overordnet ensartet sagsbehandling, bl.a. via virksomhedsinddrivelsespolitikken og implementering af processer.

D. Et samlet it-system til restancehåndtering

51. I L 112 beskrives it-systemet "Et Fælles Inddrivelsessystem (EFI)" som én af forudsætningerne for at kunne indfri formålene med fusionen på inddrivelsesområdet. EFI skal erstatte en række it-systemer og samtidig øge mulighederne for at behandle sager maskinelt.

Ifølge L 112 var det forventet, at EFI kunne tages i brug i 1. halvår 2007. EFI er imidlertid forsinket, og SKAT forventer nu først at tage EFI i brug i december 2011.

52. EFI indgår i SKATs omfattende modernisering af it-systemerne som en del af fase 2, der endvidere består af it-systemerne "En Skattekonto (EKKO)" og "Digitalt Motorregister (DMR)". SKAT fik i fase 1 udviklet en central it-infrastruktur (ENS). Den gør det muligt for SKATs forskellige it-systemer at "tale sammen", og ENS er derfor en forudsætning for, at SKAT kan nå sine mål om øget effektivitet. Fase 2-systemerne har derfor været afhængige af, at SKAT fik færdigudviklet ENS. SKAT tog ENS i brug i efteråret 2009.

53. Kernen i EFI er at samle restancer for den enkelte skyldner på én konto, så inddrivelseskridtene kan tage højde for skyldnerens samlede gæld på én gang. Det er ikke muligt på nuværende tidspunkt, hvor arbejdet med at inddrive restancer foregår i mange delsystemer, der ikke er integreret. Sagsbehandleren må da logge på flere systemer for at behandle en restance, og det medfører lavere produktivitet og dårligere sammenhæng i inddrivelsen.

54. I tabel 1 er vist de nuværende forsinkelser vedrørende EFI.

Tabel 1. Forsinkelser vedrørende EFI i perioden 2005-2010

Dokument	SKAT skønner at tage EFI i brug
L 112 24/2 2005	1. halvår 2007.
Akt 151 16/5 2006	Primo 2009.
Akt 41 21/11 2006	SKAT forventer en vis forsinkelse, fordi fase 1 og EKKO, som EFI er afhængig af, er forsinket.
Akt 186 16/6 2008	December 2010.
Statusrapport for 3. kvartal 2009	4. kvartal 2011. En ny dato for EFI afventer, at SKAT indgår ny kontrakt om EKKO primo 2010 (efter at have ophævet kontrakten med den oprindelige leverandør).
Status for EFI primo april 2010	4. kvartal 2011.

Tabel 1 viser, at SKAT forventede at tage EFI i brug i 1. halvår 2007, da skatteministeren fremsatte L 112. I efterfølgende aktstykker har ministeriet løbende udskudt tidspunktet for ibrugtagningen, og senest har SKAT oplyst, at man forventer at tage systemet i brug i 4. kvartal 2011. Det svarer til, at systemet er forsinket 4½ år.

55. Der er en række forskellige årsager til forsinkelsen af EFI. Skønnet i L 112 var for optimistisk, og senere blev EFI ramt af forsinkelser med systemmoderniseringens fase 1 og problemer i udviklingen af ét af it-systemerne i fase 2. I bilag 2 er vist en tidslinje for det foreløbige forløb med EFI.

For at kunne opfylde kravet om at samle skyldnere på én fælles konto skal EFI systemunderstøttes af en såkaldt debitoromotor, som SKAT får udviklet som en del af EKKO. EFI er derfor teknisk afhængig af EKKO. SKAT har i marts 2010 underskrevet en kontrakt om udvikling af EKKO, og SKAT forventer, at EKKO vil være færdigudviklet på det planlagte tidspunkt, så EFI vil have den nødvendige understøttelse, når SKAT forventer at tage det i brug i december 2011.

SKAT har tidligere indgået kontrakt med et firma om at udvikle EKKO. SKAT ophævede denne kontrakt i december 2008.

Vurdering

56. SKAT har endnu ikke etableret et samlet it-system (EFI), som skal understøtte inddrivelsen ved at samle restancer for den enkelte skyldner på én konto. EFI er på nuværende tidspunkt forsinket 4½ år i forhold til det forudsatte ved fusionen. Rigsrevisionen anser på baggrund af de hidtidige forsinkelser tidsplanerne for EFI som risikofyldte, da de forudsætter, dels at EFI er færdigudviklet, dels at it-systemet "En Skattekonto (EKKO)" er færdigudviklet og kan levere den nødvendige understøttelse til EFI.

IV. Besparelser på personale og udvikling af medarbejdernes kompetencer

UNDERSØGELSENS RESULTAT

SKAT har frem til udgangen af 2008 sparet personale på en række områder som forudsat ved fusionen på inddrivelsesområdet. I 2009 nåede SKAT ikke de forudsatte besparelser, men SKAT forventer i 2012 at have effektiviseret i et endnu større omfang. Det forudsætter efter Rigsrevisionens vurdering, at it-systemet EFI, som endnu ikke eksisterer, er taget i brug.

SKAT har på grund af politiske aftaler og en tryghedsaftale med medarbejderne haft begrænsede muligheder for at tilpasse bemanningen i de enkelte enheder.

Hvis SKAT skal inddrive restancer mere effektivt, forudsætter det, at SKAT råder over medarbejdere med de rette kompetencer. SKAT fremhæver selv, at ud over it er medarbejdernes kompetencer et centralt element for at realisere fusionen. SKAT registrerede i 2006 medarbejdernes kompetencer, men kortlægningen kunne ikke vise, om opgaver og medarbejdere matchede hinanden. Selv om SKAT efterfølgende iværksatte forskellige initiativer for at kompensere for, at kompetenceregistreringen ikke opfyldte formålet, er det først i 2009, at SKAT tager konsekvensen og sætter en ny kortlægning i værk. Rigsrevisionen vurderer, at den nye kortlægning giver et bedre grundlag til brug for den fremadrettede udvikling af medarbejdernes kompetencer.

57. Rigsrevisionen har undersøgt, om SKAT har gennemført de forudsatte personalebesparelser, og hvordan SKAT har tilrettelagt bemanningen i inddrivelsesenhederne. Rigsrevisionen har desuden undersøgt, om SKAT har kortlagt medarbejdernes kompetencer og taget hånd om et eventuelt kompetencegab, da SKAT fremhæver medarbejdernes kompetencer som et centralt element for at realisere fusionen.

A. Personalebesparelser

58. Et af målene med at samle inddrivelsesopgaverne hos SKAT var at effektivisere inddrivelsen gennem stordrift (antal sager), synergi (bedste praksis) og modernisering af it-systemer. Skatteministeriet havde på baggrund af nogle konsulentrapporter udarbejdet et oplæg til en samlet plan for det nye SKAT. Ministeriet drøftede planen med Finansministeriet i forbindelse med udarbejdelsen af finanslovsforslaget for 2007, og planen blev i den forbindelse justeret.

59. I tabel 2 er vist de forventede effektiviseringer på inddrivelsesopgaverne, opgjort i årsværk, der lå til grund for finansloven for 2007.

Tabel 2. Forventede effektiviseringer, der lå til grund for finansloven for 2007, på opgaven med at inddrive restancer i perioden 2005-2012 (Årsværk)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	I alt
Effektiviseringer	97	330	30	49	269	0	0	0	775
Budgetforbedring på 1 %			15	14	14	11	11	10	75
I alt	97	330	45	63	283	11	11	10	850

Kilde: SKAT.

Tabel 2 viser, at de forventede effektiviseringer blev budgetteret til i alt 850 årsværk. Effektiviseringerne fordeler sig med 775 årsværk, som man får ved at sammenlægge de statslige og kommunale inddrivelsesopgaver og 75 årsværk fra en generel budgetforbedring på 1 %, som finansministeren udmeldte til skatteministeren i forbindelse med finanslovsforslaget for 2007.

60. SKAT har i november 2009 oplyst henholdsvis de realiserede effektiviseringer på inddrivelsesopgaverne og de forventede effektiviseringer frem til 2012.

I tabel 3 er vist de realiserede og forventede effektiviseringer på opgaverne med at inddrive restancer, opgjort i årsværk.

Tabel 3. Realiserede og forventede effektiviseringer til inddrivelsesopgaver i perioden 2005-2012 (Årsværk)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	I alt
Realiserede besparelser	97	330	45	63	119	-	-	-	654
Forventede besparelser	-	-	-	-	-	26	121	119	266
I alt	97	330	45	63	119	26	121	119	920

Kilde: SKAT.

Tabel 3 viser, at SKAT ved udgangen af 2009 havde effektiviseret med i alt 654 årsværk, og at SKAT forventer at effektivisere yderligere med 266 årsværk i perioden 2010-2012. Det svarer til i alt 920 årsværk.

Tabel 3 sammenholdt med tabel 2 viser, at SKAT forventer at have effektiviseret 920 årsværk i 2012, hvilket er 70 årsværk mere, end der lå til grund for finansloven for 2007. Den ekstra gevinst på 70 årsværk skyldes hovedsageligt tilkøb af ekstra funktionalitet til det kommende it-system EFI.

SKAT har frem til og med 2008 realiseret de besparelser, der lå til grund for finansloven for 2007, hvorimod de realiserede besparelser i 2009 på 119 årsværk ikke nåede op på det forudsatte antal på 283 årsværk. Til gengæld forventer SKAT i perioden 2010-2012 at opnå effektiviseringer på 266 årsværk.

61. For at SKAT kan opnå de resterende effektiviseringer er det afgørende, at SKAT kan tage EFI i brug. Det er på nuværende tidspunkt 4½ år forsinket. Forsinkelsen har betydet, at SKAT ikke har kunnet realisere forventede besparelser på 134 årsværk, der indgår i de forventede effektiviseringer i perioden 2010-2012 på 266 årsværk. Forsinkelsen af EFI har ikke belastet SKAT, idet SKAT indtil videre er blevet kompenseret for den manglende realisering af effektiviseringen. SKAT forventer en uændret effektiviseringsgevinst ved at indføre EFI, som SKAT altså opnår senere end oprindeligt forventet.

Vurdering

62. SKAT har frem til og med 2008 realiseret de effektiviseringer i form af årsværksreduktioner, som lå til grund for finansloven for 2007. I 2009 har SKAT ikke nået de forudsatte medarbejderreduktioner, men SKAT forventer at nå målet i 2012, hvor der endda forventes en større effektiviseringsgevinst end oprindeligt forudsat. Rigsrevisionen kan ikke vurdere sandsynligheden for, at SKAT når målet for effektiviseringer i 2012, men en afgørende forudsætning er, at SKAT får sat EFI, som endnu ikke eksisterer, i drift.

B. Bemandingen på de enkelte inddrivelsesenheder

63. SKAT har i perioden 2005-2010 fordelt opgaverne med at inddrive restancer på en række organisatoriske og geografisk spredte enheder – senest i et inddrivelsescenter og i 6 regioner. Placeringen af enhederne på fusionstidspunktet var bestemt gennem politiske aftaler, der udpegede de byer, hvor SKAT skulle være placeret. Det indgik heri, at SKAT i videst muligt omfang skulle etablere sig på de eksisterende kommunale ligningscentre. SKAT har derfor været bundet af disse aftaler ved valg af lokaliteter. I tilknytning til finansloven for 2007 blev der indgået en politisk aftale om, at SKAT skulle sikre trygge rammer for medarbejderne, og at fusionen ikke skulle føre til, at SKAT afskedigede medarbejdere. Besparelserne skulle derimod ske gennem naturlig afgang. SKAT har fulgt denne aftale op ved at indgå en tryghedsaftale med medarbejderne, der begrænsede mulighederne for, at SKAT forflyttede medarbejdere mod deres vilje.

Det har ligget som en forudsætning for gennemførelsen af effektiviseringerne, at placeringen af enhederne har været givet, og at SKAT skulle spare personale ved naturlig afgang og med begrænsede muligheder for at flytte medarbejdere. SKAT har derved kun i begrænset omfang haft mulighed for at påvirke afgang i de enkelte enheder og dermed sikre den optimale fordeling af inddrivelsesmedarbejdere.

64. Denne situation har givet SKAT nogle udfordringer ved bemandingen på de enkelte inddrivelsesenheder, som SKAT har forsøgt at imødekomme på forskellig måde.

Da SKAT overtog inddrivelsesopgaverne fra kommunerne og de øvrige statslige enheder i politiet og Økonomistyrelsen, samlede SKAT i første omgang opgaverne i henholdsvis inddrivelsescentret og i 30 skattecentre. Herved var rammerne til stede for at overføre flest mulige medarbejdere fra kommunerne til SKAT, idet løsningen minimerede afstanden mellem medarbejdernes tidligere arbejdssted og arbejdsstedet i SKAT. På trods heraf var der dog færre medarbejdere end forventet, der ville flytte med opgaven fra kommunerne til SKAT. SKAT kompenserede dette forhold ved i 2006 at flytte medarbejdere til inddrivelsesområdet fra andre opgaver på de skattecentre, som havde modtaget færrest medarbejdere fra kommunerne.

65. SKAT har endvidere frem til den nye struktur pr. 1. januar 2009 taget en række initiativer for at sikre, at der er det nødvendige personale i forhold til opgaverne. SKAT har fx overført en del af restancerne fra hovedstadsområdet til Nordjylland, hvor SKAT etablerede en særlig afdeling.

SKAT har endvidere etableret en afdeling af Inddrivelsescentret i Næstved som led i at sikre en hensigtsmæssig udnyttelse af kompetencer ud fra den geografiske placering af inddrivelsesmedarbejdere. Tilsvarende er der etableret et særligt kompetencecenter i Grenå for særlige typer af restancer. SKAT har ligeledes brugt en samarbejdsmodel, hvor fogeder fra provinsen har været udlånt i perioder til at styrke inddrivelsen i hovedstadsområdet.

66. De begrænsede muligheder for at forflytte personale har medført, at SKAT i begrænset omfang har brugt virtuelle medarbejdere på inddrivelsesområdet. En virtuel medarbejder defineres som en medarbejder, der ikke er lokaliseret fysisk samme sted som sin personaleleder. SKAT havde 108 virtuelle medarbejdere inden for inddrivelsesområdet i 2006 faldende til 52 i 2007 og 44 i 2008. Det er ikke muligt at opgøre det tilsvarende tal for 2009, fordi SKAT har ændret principperne for organisering af opgaven.

I 2009 opdelte SKAT opgaven organisatorisk mellem personinddrivelse og virksomhedsinddrivelse for at styrke de faglige miljøer. SKAT placerede opgaven med at inddrive restancer på personområdet i Inddrivelsescentret på 4 lokaliteter, mens SKAT videreførte opgaven med at inddrive virksomhedernes gæld i de 6 regioner. I en overgangsperiode har Inddrivelsescentret behov for bistand svarende til ca. 80 årsværk fra regionerne. Disse medarbejdere er organisatorisk og fysisk placeret i regionerne. Ordningen fortsætter, indtil SKAT får oplært et tilstrækkeligt antal medarbejdere i Inddrivelsescentret. I overgangsperioden vil der derfor være et lidt større antal virtuelle medarbejdere, mens SKAT oplærer medarbejdere i det nye inddrivelsescenter.

Vurdering

67. Den politiske aftale bag fusionen, som bl.a. indeholdt krav om trykke rammer for medarbejderne, og at fusionen ikke skulle føre til, at SKAT afskedigede medarbejdere, men at besparelserne skulle ske gennem naturlig afgang, gav SKAT begrænsede muligheder for at tilpasse bemanningen i de enkelte enheder. SKAT har søgt at kompensere herfor ved forskellige initiativer, fx ved at overføre opgaver mellem enhederne og ved at bruge medarbejdere, der ikke er lokaliseret fysisk samme sted som personalelederen (såkaldte virtuelle medarbejdere).

C. Kompetenceudvikling af SKATs medarbejdere

68. SKAT fremhævede i planen op til fusionen, at medarbejdernes kompetencer var et centralt element for at realisere fusionen. SKAT indgik i december 2006 en aftale om tryghedsskabende initiativer med medarbejderne. I aftalen indgår kompetencer, og det anføres, at "det er SKATs vurdering, at et betydeligt kompetenceløft er nødvendigt for at realisere effektiviseringerne".

Det fremgår videre af aftalen, at "de meget store opgaveændringer og kompetencevandring stiller krav om, at der sker en målrettet systematisk og strategisk kompetenceudvikling". Aftalen anfører også, at SKAT som et vigtigt element i den strategiske kompetenceudvikling skal registrere medarbejdernes kompetencer og opstille et kompetenceregnskab for den enkelte medarbejder, så SKAT får afdækket medarbejdernes kompetencegab.

SKAT har i aftalen opstillet en tidsplan for, hvordan SKAT inden 1. oktober 2007 skal have gennemført registreringen af kompetencer i hele landet. SKAT skal på dette tidspunkt have opstillet mål for udvikling af kompetencer for den enkelte medarbejder, der tilgodeser såvel medarbejdernes som SKATs behov.

69. SKAT har oplyst, at der allerede i efteråret 2006 blev gennemført en kompetenceregistrering for SKATs medarbejdere. Kompetenceregistreringen mandede ud i et kompetenceregnskab for 2006, som blev registreret i et it-system. SKAT har oplyst, at forud for registreringen havde SKAT udviklet en vejledning for kompetenceafklaringsamtale mellem leder og medarbejder, der indgik som et af de forberedende trin til medarbejderudviklingssamtalen i 2006 (MUS). Resultatet af kompetencesamtalen indgik i medarbejderens udviklingssamtale.

SKAT har spurgt ind til kompetenceindsatsen i medarbejderundersøgelser i 2007 og 2008 som led i indsatsen for at skabe en attraktiv arbejdsplads. Målingerne viste, at et flertal af medarbejderne vurderede, at SKAT prioriterede kompetenceudvikling højt, og at de vurderede, at der var udviklingsmuligheder for medarbejderne, hvor der blev taget hensyn til deres kompetencer og ønsker.

Skatteministeriet har oplyst, at det ikke viste sig muligt at etablere en ensartet sammenhæng. Direktionen og hovedsamarbejdsudvalget drøftede ved flere lejligheder kompetenceregistrering, og der var en generel og reel bekymring for at sætte et større registreringsarbejde i gang, som ikke stod mål med udbyttet heraf. Derfor valgte direktionen i stedet at øge indsatsen for at finde målrettede løsninger i forhold til de forskellige organisatoriske niveaus behov for kompetenceoverblik.

SKAT kunne imidlertid ikke anvende kompetenceregistreringen fra 2006 som forudsat. Arbejdet med kompetenceregistrering blev derfor i perioden 2007-2009 koncentreret om at gennemføre pilotforsøg omkring kompetenceregistrering på områder, der manglede et kompetenceoverblik, og efterfølgende tilbyde værktøjer og bistand til områder, som havde behov for at skabe et kompetenceoverblik. Afløseren til det første kompetenceregistreringssystem blev således rådgivning og målrettede værktøjer.

70. Kompetenceregistreringerne fra 2006 viste sig desuden i 2009 at være uegnet i det videre arbejde med udformningen af SKATs kompetencestrategi, som SKAT påbegyndte i 2008. Registreringerne var meget konkrete i forhold til den enkelte medarbejder, og registreringerne gav ikke et samlet overblik. En konsekvens heraf var, at kompetenceregistreringen heller ikke egnede sig til at sikre, at medarbejdernes kompetencer matchede de opgaver, som SKAT skal løse.

71. SKAT kortlagde derfor i 2009 alle medarbejdernes grundlæggende uddannelsesniveau og deres eventuelle videreuddannelse. Kortlægningen skulle dels give SKAT det fulde overblik over medarbejdernes uddannelsesmæssige baggrund, dels et overblik over omfanget af medarbejdere på forskellige niveauer og dermed et overblik over, hvem og hvor mange der opfylder betingelserne for at kunne starte på en given efteruddannelse.

72. Kortlægningen viste, at 68 % af medarbejderne befandt sig på det nødvendige uddannelsesniveau, men at der var et behov for at gøre det faglige fundament bredere.

73. Kortlægningen på uddannelsesniveauer omfattede også en aldersfordeling. Den viste, at 49 % af medarbejderne var 50 år og ældre.

Dermed vil næsten halvdelen af SKATs medarbejdere inden for en periode på 10-15 år forlade SKAT. En medvirkende årsag til denne aldersfordeling er det ansættelsesstop, som SKAT i praksis har været underlagt som følge af, at reduktioner i personalet skal ske ved naturlig afgang.

74. SKAT har også undersøgt uddannelsesniveaet på de enkelte enheder. For Inddrivelsescentret gælder, at en stor del af medarbejderne befinder sig på et uddannelsesniveau, hvor der fremadrettet vil være behov for at gennemføre videreuddannelse. Det skal også ses i sammenhæng med, at det nye inddrivelsescenter blev oprettet i 2009. SKAT har i flere omgange tilført nye medarbejdere til Inddrivelsescentret, som har brug for oplæring og uddannelse.

Kortlægningen giver ifølge SKAT ikke mulighed for at oplyse om uddannelsesniveauer for medarbejdere i regionerne, som varetager inddrivelsesopgaver, fordi disse medarbejdere typisk også udfører andre opgaver, fx opkrævning af skatter og afgifter.

75. SKAT har siden fusionen iværksat en lang række aktiviteter på området for kompetenceudvikling for at opkvalificere og omskole medarbejderne. Formålet har ifølge SKAT både sigtet på at kvalificere medarbejderne til at løse mere komplicerede opgaver og på at øge medarbejdernes parathed over for forandringer og dermed fleksibiliteten i forhold til at løse forskellige opgaver.

76. SKAT begyndte i 2008 arbejdet med en kompetencestrategi og en uddannelsespolitik for hele SKATs område. I den forbindelse analyserede SKAT kompetenceudfordringerne på landsplan. Analysen konkretiserede kompetenceudfordringerne for SKAT i nogle indsatsområder. SKAT udvælger på den baggrund årligt en række fælles fokusområder, hvor SKAT vil øge medarbejdernes kompetencer ud fra kriterier om størst behov og størst effekt.

I SKATs nye strategiplan 2013 er kompetence indarbejdet som fokusområde. Kompetencestrategien skal bl.a. understøtte den fortsatte effektivisering af produktionen, samtidig med at ledelsesniveauet får bedre pejlemærker til at kompetencestyre og coache medarbejderne. Ifølge SKAT vil medarbejderne således i højere grad kunne indrette deres videre karriere- og kompetenceudvikling og afstemme den med SKATs behov.

77. SKAT vurderer primo 2010, at ikke alle medarbejdere på inddrivelsesområdet har de nødvendige kompetencer til at varetage inddrivelsesopgaven. Det skyldes især, at SKAT reorganiserede inddrivelsesområdet pr. 1. januar 2009. SKAT etablerede et helt nyt landsdækkende inddrivelsescenter, og det har siden september 2009 fået tilført over 120 nye medarbejdere. 60 af disse medarbejdere har gennemgået en inddrivelsesmæssig grunduddannelse, der fagligt og systemmæssigt er tilpasset centrets arbejdsopgaver. Yderligere 60 medarbejdere har afsluttet grunduddannelsen i foråret 2010.

Vurdering

78. Den gennemførte kompetenceregistrering i 2006 kunne ikke vise, om opgaver og medarbejdere matchede hinanden. SKAT har iværksat en række aktiviteter på området for kompetenceudviklingen, ligesom SKAT har iværksat forskellige initiativer for at kompensere for, at kompetenceregistreringen ikke kunne vise, om opgaver og medarbejdere matchede hinanden. Rigsrevisionen finder dog, at der går lang tid, fra kompetenceregistreringen i 2006 er gennemført, til SKAT tager konsekvensen af, at kompetenceregistreringen ikke kunne bruges til formålet. Rigsrevisionen lægger vægt på, at SKAT netop fremhæver medarbejdernes kompetencer som et centralt element, når det gælder om at realisere fusionens mål om en mere effektiv inddrivelse. En kortlægning af medarbejdernes kompetencer er en grundforudsætning for, at SKAT kan få det nødvendige overblik over, i hvilket omfang opgaver og medarbejdere matcher hinanden, og giver SKAT mulighed for at prioritere kompetenceudviklingen mod de områder, hvor SKAT har størst behov.

79. Den kortlægning af medarbejdernes uddannelsesniveau, som SKAT har gennemført i 2009, giver SKAT og medarbejderne et bedre grundlag for den fremadrettede kompetenceudvikling. Kortlægningen viste, at flertallet af medarbejderne befandt sig på det uddannelsesniveau, som også i fremtiden forventes at udgøre det bærende niveau.

V. Målinger af inddrivelsens effekt

UNDERSØGELSENS RESULTAT

SKAT mangler viden om effekten af inddrivelsen. Det skyldes, at SKAT i vid udstrækning mangler statistik om størrelsen af de inddrevne beløb, de brugte resurser hertil og effekten af de enkelte inddrivelsesmetoder. SKAT har taget initiativ til at forbedre det statistiske grundlag.

80. Det er formålet med dette afsnit at vurdere, om SKAT kan måle effekten af inddrivelsen, herunder af de anvendte metoder til at inddrive restancer.

81. SKAT har i inddrivelsesstrategien fra 2006 et mål om at måle på og analysere inddrivelsesarbejdet. I inddrivelsesstrategien har SKAT, jf. boks 3, følgende ambitioner for at bruge mål og målinger:

BOKS 3. SKATS INDDRIVELSESTRATEGI OM MÅL OG MÅLINGER

- Vi foretager måling af vores sagsbehandlingstider for relevante sagsområder – koordineret med sagsbehandlingsmålene i SKAT.
- Vi følger løbende udviklingen i restancerne og produktionen fordelt på de enkelte restancetyper og analyserer årsager.
- Vi ønsker, at der skal være fokus på andet og mere end måltal på restancemassen ultimo året.
- Vi anvender mål og målinger, der understøtter vores inddrivelsesstrategi, herunder at inddrivelsesindsatsen rettes mod de områder, hvor der er størst sandsynlighed for betalingsevne, og at vi anvender de inddrivelsestiltag, der er mest egnede til at inddrive restancen eller standse restancetilvæksten.
- Vi anvender mål og målinger, der understøtter de overordnede hensyn, som gælder for inddrivelsesområdet, nemlig effektivitet, retssikkerhed og sociale hensyn.
- Inddrivelsesstrategien samtænker mål og målinger med de øvrige søjler (service og kontrol) i SKAT. Fx er mål på restancemassen et fælles mål for hele SKAT, hvor opkrævning og forebyggelse har stor betydning for resultaterne.
- Vi anvender benchmarking mellem skattecentre og i forhold til andre inddrivelsesmyndigheder, hvor benchmarking kan gennemføres.

Det fremgår af boks 3, at SKATs inddrivelsesstrategi indeholder ambitiøse planer for målinger og analyser på inddrivelsesområdet. Det ses bl.a., at SKAT ønsker at måle sagsbehandlingstider og følge, hvordan restancer og produktion udvikler sig fordelt på de enkelte restancetyper, ligesom SKAT vil analysere årsager til udviklingen. Det fremgår videre, at SKAT ønsker, at mål og målinger skal understøtte, at SKAT bruger de mest egnede inddrivelsestiltag. Endelig har Rigsrevisionen noteret sig, at SKAT vil bruge mål og målinger til benchmarking mellem skattecentre (skatteregionerne) og med udenlandske inddrivelsesmyndigheder.

82. I boks 4 er vist de mål og målinger, som SKAT på nuværende tidspunkt er i stand til at gennemføre.

BOKS 4. SKATS LEDELSESINFORMATION

SKATs ledelsesinformation indeholder på nuværende tidspunkt en række målinger vedrørende inddrivelsesområdet:

- Samlede restancer, beløbsstørrelse opdelt i undergrupperinger af henholdsvis "Skatter og afgifter" og "Øvrige restancer".
- Samlede resurser, opdelt på borger- og erhvervsinddrivelse.
- Manuelle korrektioner, beløbsstørrelse pr. måned.
- Indbetalingsprocenter for de kommunale restancer pr. måned.
- Lønindeholdelser, indbetalinger og antal personer med lønindeholdelser.
- SKATs andel af konkursdekreter i forhold til antallet af konkursdekreter i hele Danmark, procent pr. kvartal.
- SKATs RKI-indberetninger, antal pr. måned.
- Antallet af personlige skyldnere med betalingsevne i personinddrivelsen, der afdrager på deres gæld ved aftale eller lønindeholdelse, procent pr. måned. Dette måler SKAT først systematisk med virkning fra den 1. januar 2010.

Herudover gennemfører SKAT med mellemrum større analyser af forskellige områder inden for restanceområdet. SKAT har bl.a. analyseret udviklingen i restancer fra november 2009 og udviklingen i de kommunale restancer i samarbejde med KL (tidligere Kommunernes Landsforening) fra april 2009. Herudover har SKAT undersøgt tilfredshed og udarbejdet et såkaldt skyldnerlandkort fra 2008, der bl.a. viser den regionale fordeling af udestående til det offentlige.

Boks 4 viser SKATs ledelsesinformation, og at SKAT gennemfører en række større analyser inden for restanceområdet. Rigsrevisionen har gennemgået et udvalg af SKATs analyser og finder, at der er tale om grundige og informative analyser af restanceområdet. Tilsvarende vurderer Rigsrevisionen, at SKATs ledelsesinformation giver en række indikatorer for, hvordan de samlede restancer udvikler sig, SKATs samlede forbrug af resurser, og hvordan SKAT bruger enkelte inddrivelsesmetoder. SKATs ledelsesinformation er dog ikke tilstrækkelig til at opfylde forudsætningerne bag fusionen og planerne i inddrivelsesstrategien. SKAT kan fx ikke opgøre inddrevne beløb, specificere forbruget af resurser på inddrivelsesmetoder og områder eller opgøre sagsbehandlingstider.

83. Et centralt mål for effektiviteten af arbejdet med at inddrive restancer er efter Rigsrevisionens vurdering opgørelser over, hvor store restancer SKAT inddriver. SKAT er på nuværende tidspunkt ikke i stand til at levere valide og sammenlignelige opgørelser over inddrevne beløb. SKAT henfører indbetalinger og inddrevne beløb for en række typer af restancer til kravets forfaldsår, og SKAT kan herefter ikke opgøre, hvilket år de pågældende beløb er indgået. Hertil kommer, at SKAT ikke er i stand til at opgøre de inddrevne beløb, idet det ikke er muligt at skelne mellem frivillige indbetalinger og inddrevne beløb. Med indbetalinger forstår Rigsrevisionen beløb, som skyldnere indbetaler, uden at SKAT har taget konkrete inddrivelseskridt. SKAT har oplyst, at mange skyldnere indbetaler umiddelbart efter, at SKAT har overført beløbene til restancekontoen, og inden SKAT har iværksat skridt til at inddrive det udestående. Det er endelig ikke muligt for SKAT at opgøre inddrevne og indbetalte selskabsskatter.

84. I L112 er det nævnt, at den såkaldte inddrivelsesprocent forventes at stige som følge af fusionen. SKAT har oplyst, at begrebet inddrivelsesprocent stammer fra "Rapport om forenkling, systemmodernisering og enhedsorganisering af den offentlige restanceinddrivelse", der blev udarbejdet i et samarbejde mellem Skatteministeriet, Finansministeriet og Justitsministeriet. Rapporten opstiller en inddrivelsesprocent, som SKAT formoder, at rapportens forfattere har opgjort efter specialudtræk fra SKATs dataleverandør. SKAT har ikke selv målt på inddrivelsesprocenter og har således ikke haft mulighed for at vurdere, om tallet er steget efter fusionen.

85. På nuværende tidspunkt har SKAT ikke data til og har ikke gennemført analyser af, hvilke inddrivelsesmetoder der er særligt virkningsfulde.

SKAT har oplyst, at inddrivelsesstrategien fra 2006 havde nogle ambitiøse planer for, hvordan SKAT skulle måle på og analysere inddrivelsesområdet. En væsentlig forudsætning for, at SKAT kan sammenligne de enkelte inddrivelsesmetoder og måle effektiviteten, er en samlet systemunderstøttelse, som var forudsat med EFI. På grund af EFI's forsinkelse har SKAT været nødsaget til at måle og følge op på anden vis på inddrivelsesplanerne i 2007 og 2008 og på produktionsplanerne for 2009 og 2010.

86. Uanset at EFI ikke er udviklet og taget i brug, har SKAT i 2009 taget initiativ til at forbedre det statistiske grundlag. Det er desuden hensigten, at SKAT i højere grad skal kunne forudsige, hvordan restancerne udvikler sig, og dermed målrette indsatsen for at nedbringe dem. SKAT er begyndt at implementere de angivne statistikker over restancer i efteråret 2009.

SKAT har i en redegørelse til skatteministeren i december 2009 oplyst, at SKAT forventer at kunne blive mere konkret, når SKAT skal begrunde over for offentligheden, herunder Folketinget og Skatteudvalget, hvordan restancerne udvikler sig. Det gælder også, når SKAT vil udnytte muligheden for at levere andre opgørelser om produktionen på inddrivelsesområdet – og ikke kun "rå" tal for restancerne.

Det fremgår videre af SKATs redegørelse, at ud over arbejdet med en forbedret statistik vil SKAT fremadrettet arbejde på at kunne måle effekten af konkrete indsatser for at inddrive restancer – igen for i højere grad at kunne dokumentere produktionen og for at indhente viden om, hvilke indsatsværktøjer der virker i forhold til de forskellige restancer.

SKAT har oplyst, at den nye statistik over restancer giver mulighed for at udregne en inddrivelsesprocent, som vil være et udtryk for forholdet mellem afgang af restancer (inddrevne beløb, afskrivninger m.m.) og de samlede restancer. SKAT forventer at opgøre inddrivelsesprocenten pr. kalenderår.

Den nye restancestatistik for 2010 er taget i brug og anvendes som ledelsesinformation og til den månedlige opfølgning på restancerne. SKAT forventer, at der sideløbende idriftsættes en automatiseret indtastning af de manuelle korrektioner i maj-juni 2010. SKAT forventer at forbedre restancestatistikken yderligere i løbet af 2010 med fuld virkning fra 2011.

SKAT bemærker endeligt, at SKAT pr. 1. januar 2010 har fået en ny intern kontoplan til at registrere resurser (tidsregistrering). Det medfører, at SKAT fremover vil have bedre mulighed for at måle effektiviteten af de enkelte inddrivelsestiltag, da SKAT nu registrerer de brugte resurser på fx lønindeholdelse, betalingsaftaler m.m.

Vurdering

87. SKATs statistikker og registreringer er ikke i stand til at understøtte forudsætningerne bag fusionen. Statistikken kan således ikke vise, om SKAT bruger de mest effektive inddrivelsesmetoder, ligesom SKAT ikke har et sikkert statistisk grundlag for at styre og prioritere inddrivelsen af restancer mod de områder, hvor der er størst sandsynlighed for, at skyldnerne kan betale. SKAT kan endvidere ikke opgøre provenuet for inddrivelser på de enkelte år og mangler oplysninger til at vurdere effekten af de enkelte inddrivelsesmetoder.

88. Inddrivelsesstrategien fra 2006 indeholdt ambitiøse planer for, hvordan SKAT skulle måle på og analysere inddrivelsesområdet. Disse planer er endnu ikke indfriet. Som følge af EFI's forsinkelse tog SKAT nogle initiativer i løbet af 2009 til at forbedre statistikken. SKAT forventer, at de nye statistikker over restancer vil have fuld virkning i 2011.

VI. SKATs inddrivelse af restancer siden fusionen

UNDERSØGELSENS RESULTAT

SKAT har ikke formået at reducere de samlede restancer efter fusionen, der fra ultimo 2006 til ultimo 2009 steg med 34 % til 66,9 mia. kr.

Stigningen i de samlede restancer kan i et vist omfang tilskrives den økonomiske lavkonjunktur, der indtraf i 2008, og i et vist omfang øget fokus på retssikkerhed. Rigsrevisionen kan imidlertid også konstatere, at der er indikation på, at SKAT selv bærer en del af skylden for, at restancerne vokser. SKAT har således på de områder, hvor der foreligger data, haft et faldende aktivitetsniveau i årene efter fusionen, og SKATs arbejde med at inddrive restancer har i mange tilfælde ikke haft den fornødne kvalitet.

89. Formålet med dette kapitel er at vurdere, om SKAT har formået at nedbringe de samlede restancer efter fusionen.

En af fusionens forudsætninger var, at SKAT efter en indkøringsperiode kunne øge produktiviteten og inddrive restancer mere effektivt og dermed sikre et større provenu.

Rigsrevisionen baserer dette kapitel på en analyse af SKATs indsats og restancemassens udvikling i perioden efter fusionen. Denne tilgang har været nødvendig, da der ikke foreligger sammenlignelige opgørelser over indsatsen og de samlede restancer fra før fusionen, hvor inddrivelsen var spredt på flere myndigheder.

A. Udviklingen i restancerne

Restancernes udvikling i perioden 2006-2009

90. SKAT har for perioden 2006-2009 opgjort de samlede restancer. SKAT har ikke sammenlignelige opgørelser for 2005 og tidligere år. De samlede restancer omfatter summen af restancer opgjort ultimo året. SKAT inddeler restancerne i 3 hovedtyper: inddrivelige, ikke-inddrivelige og uerholdelige restancer.

91. De inddrivelige restancer indgår på finansloven under effektmål, som SKAT bliver målt på. De inddrivelige restancer er restancer, hvor SKAT kan iværksætte de sædvanlige inddrivelseskridt som rykker, afdragsordning, udlæg mv. SKAT inddriver derfor restancer mest intensivt i forhold til disse skyldnere. Når SKAT har foretaget bestemte sagsbehandlingskridt, uden at det er lykkedes at inddrive en restance, og SKAT vurderer, at skyldneren ikke længere har evnen til at betale, kan SKAT kategorisere restancen som ikke-inddrivelig (virksomheder) eller uerholdelig (personer).

Inddrivelige, ikke-inddrivelige og uerholdelige restancer
 Betaler en borger eller virksomhed ikke rettidigt sin gæld til den myndighed, der opkræver beløbet, sendes gælden til inddrivelse hos SKAT.

SKAT betragter i første omgang restancer som inddrivelig og forsøger at inddrive den ved hjælp af forskellige skridt – fx mødning i overskydende skat, frivillig aftale, lønindeholdelse eller fogedforretning (udlæg i en virksomheds aktiver).

Når SKAT forgæves har gennemført sine inddrivelseskridt på person- og virksomhedsområdet, kan SKAT kategorisere en restance som ikke-inddrivelig (virksomheder) eller uerholdelig (personer).

SKAT forsøger fortsat at inddrive de uerholdelige og ikke-inddrivelige restancer, fx når en borger får en ny lønindkomst.

De ikke-inddrivelige og uerholdelige restancer indgår ikke i finanslovens opgørelse over den inddrivelige restancemasse, men SKAT vil fortsat forsøge at inddrive dem, dog med væsentligt lavere intensitet. Hvis skyldneren på et senere tidspunkt igen får evne til at betale – fx i form af lønindtægt eller indtjening fra erhvervsvirksomhed – genoptager SKAT inddrivelsen af restancen. Konstaterer SKAT gennem længere tid – sædvanligvis 3 år, fra restancen er opstået – at en skyldner fortsat ikke kan betale, kan SKAT afskrive beløbet.

Generelt er det vanskeligere at inddrive ældre restancer end nyopståede. Det er derfor væsentligt, at SKAT umiddelbart efter at have registreret en ny restance hindrer restancen i at vokse og aktivt forsøger at inddrive den. Overfører SKAT en inddrivelig restance til den ikke-inddrivelige eller uerholdelige restancemasse, er der stor risiko for, at SKAT senere må afskrive beløbet, som dermed er tabt.

De samlede restancer

92. Tabel 4 viser i faste priser udviklingen i de samlede restancer i perioden 2006-2009 opdelt på inddrivelige, ikke-inddrivelige og uerholdelige restancer. Restancerne er opgjort ultimo årene.

Tabel 4. Udviklingen i de samlede restancer i perioden 2006-2009 (ultimo året, 2009-priser)
(Mia. kr.)

	2006	2007	2008	2009	Ændring i % 2006-2009
Inddrivelige restancer (virksomheder og personer)	24,4	25,2	32,3 ¹⁾	32,4	33
Ikke-inddrivelige restancer (virksomheder)	9,7	10,9	12,7	19,6	102
Uerholdelige restancer (personer)	16,0	15,6	15,2	14,9	-7
Restancer i alt	50,1	51,7	60,2	66,9	34

¹⁾ I 2008 indeholder opgørelsen af de inddrivelige restancer et beløb på 3,6 mia. kr. vedrørende en enkelt ansættelsesændring for et selskab. Denne restance blev i 2009 overført til de ikke-inddrivelige restancer, da selskabet påklagede ansættelsesændringen til Landsskatteretten. Der er stillet sikkerhed for restancen, mens Landsskatteretten behandler sagen.

Kilde: SKAT.

Tabel 4 viser, at de samlede restancer i perioden 2006-2009 voksede fra 50,1 mia. kr. til 66,9 mia. kr. i faste priser – en stigning på 34 % (16,8 mia. kr.). De inddrivelige restancer steg med 33 % (8 mia. kr.), de ikke-inddrivelige restancer steg med 102 % (9,9 mia. kr.), mens de uerholdelige restancer faldt med 7 % (1,1 mia. kr.).

Samlet steg de ikke-inddrivelige og de uerholdelige restancer med 8,8 mia. kr. fra 25,7 mia. kr. ultimo 2006 til 34,5 mia. kr. ultimo 2009, svarende til en stigning på 34 %.

93. Tabel 5 viser udviklingen i faste priser i de inddrivelige restancer (personer og virksomheder).

Tabel 5. Udviklingen i de inddrivelige restancer i perioden 2006-2009 (ultimo året, 2009-priser) (Mia. kr.)

	2006	2007	2008	2009	Ændring i % 2006-2009
Skatter og afgifter (A-skat, selskabsskat, moms mv.)	10,9	10,6	16,2 ¹⁾	15,3	40
Statslige krav (politi, licens, DSB-afgifter mv.) ²⁾	8,3	8,8	9,3	9,5	14
Kommunale restancer, gebyrer og retsafgifter (p-afgifter, underholdsbidrag mv.)	5,2	5,8	6,8	7,6	46
Inddrivelige restancer i alt	24,4	25,2	32,3	32,4	33

¹⁾ I 2008 indeholdt skatter og afgifter et beløb på 3,6 mia. kr. vedrørende en ansættelsesændring for et selskab. Denne restance udgik i 2009, da selskabet påklagede ændringen til Landsskatteretten.

²⁾ Det viste sig i 2007, at den samlede restancemasse fra politiet var 1,3 mia. kr. større end forventet, og først primo 2008 var overførslen fra politiet endeligt tilendebragt.

Kilde: SKAT.

Tabel 5 viser, at de samlede inddrivelige restancer i perioden 2006-2009 steg fra 24,4 til 32,4 mia. kr. i faste priser eller 33 %. Skatter og afgifter steg med 40 % (4,4 mia. kr.) og kommunale restancer, gebyrer og retsafgifter steg med 46 % (2,4 mia. kr.). Endelig steg de statslige krav, herunder politibøder, med 14 % (1,2 mia. kr.).

Afskrivning af restancer

94. SKAT afskriver hvert år restancer. Tabel 6 viser udviklingen i faste priser i de afskrevne restancer. Der foreligger endnu ikke oplysninger om afskrevne restancer for 2009, da dette opgøres i en større redegørelse om skatte- og afgiftsrestancer til Danmarks Statistik i august-september 2010.

Tabel 6. Afskrevne skatte- og afgiftsrestancer i periode 2006-2009 (ultimo året, 2009-priser) (Mia. kr.)

	2006	2007	2008	2009
	3,3	3,8	2,3	-

Kilde: SKAT.

Tabel 6 viser, at SKAT i perioden 2006-2008 årligt har afskrevet mellem 2,3 mia. kr. og 3,8 mia. kr. målt i faste priser. I dette tidsrum havde SKAT kun mulighed for at afskrive skatte- og afgiftsrestancer, men havde ikke hjemmel til at afskrive på de øvrige restancer – politi-krav, kommunale restancer og restancer fra de mange statslige myndigheder. Fra 2009 fik SKAT adgang til at afskrive på alle restancer, dog fortsat med undtagelse af private restancer.

Afskrivning af restancer

SKAT kan afskrive en restance, når en skyldner gennem de seneste 5 år ikke har kunnet betale. SKAT skal have prøvet alle mulige inddrivelsesknud uden held.

- rykker
- afdragsordninger
- lønindeholdelse
- udlæg i virksomhed
- modregning i overskydende skat mv.

SKAT kan afskrive restancer, hvis det må anses for "åbenbart formåsløst" eller forbundet med "uforholdsmæssigt store omkostninger" at inddrive dem.

Private restancer – fx gæld vedrørende underholdsbidrag – kan ikke afskrives af SKAT.

Finanslovens måltal på restanceområdet

95. Finansloven indeholder 2 måltal for SKAT, der vedrører restancerne: ét måltal for restancer vedrørende skatter og afgifter og ét måltal for øvrige restancer. Måltallet for skatter og afgifter omfatter restancer på SKATs eget område, herunder bl.a. personskat, arbejdsmarkedsbidrag, A-skat, moms og selskabsskat. Måltallet for øvrige restancer omfatter foruden kommunernes restancer også politikrav, licens, SU og DSB-kontrolafgifter. De 2 måltal opgøres ultimo finansåret.

Måltallene omfatter efter aftale med Finansministeriet udelukkende inddrivelige restancer.

96. Tabel 7 viser restancemåltal og resultater for 2006-2009.

**Tabel 7. Restancemåltal på finanslovene for 2006-2009 (løbende priser)
(Mia. kr.)**

	Skatter og afgifter	Øvrige restancer
2006 – Måltal	9,3	12,9
2006 – Resultat (ultimo året)	9,9	12,5
2006 – Opfyldelse af mål	Nej	Ja
2007 – Måltal	9,5	12,5
2007 – Resultat (ultimo året)	10,0	13,8
2007 – Opfyldelse af mål	Nej	Nej
2008 – Måltal	9,3	14,0
2008 – Resultat (ultimo året)	15,7	15,5
2008 – Opfyldelse af mål	Nej	Nej
2009 – Måltal	9,7	14,5
2009 – Resultat (ultimo året)	15,3	17,1
2009 – Opfyldelse af mål	Nej	Nej

Kilde: De årlige finanslove.

Tabel 7 viser, at SKAT i perioden 2006-2009 generelt ikke har været i stand til at opfylde finanslovens måltal for restancer. I 2006 blev delmålet vedrørende øvrige restancer dog opfyldt. Forskellen mellem måltal og resultat var størst for restancerne vedrørende skatter og afgifter, mens den var mindre for de øvrige restancer.

Vurdering

97. De inddrivelige restancer steg fra ultimo 2006 til ultimo 2009 med 33 % til 32,4 mia. kr., mens de ikke-inddrivelige og uerholdelige restancer i samme periode steg med 34 % til 34,5 mia. kr. De samlede restancer udgjorde 66,9 mia. kr. ultimo 2009. SKAT var generelt i perioden ikke i stand til at opfylde måltallene for størrelsen på de inddrivelige restancer, som årligt blev fastsat på finansloven.

B. Faktorer, der har påvirket udviklingen i restancer

98. I dette afsnit søger Rigsrevisionen at kortlægge nogle af de faktorer, der ligger bag udviklingen i restancemassen siden 2006. Gennemgangen er opdelt i ydre forhold, som SKAT ikke har indflydelse på, og i faktorer, der vedrører, hvordan SKAT arbejder med at inddrive restancer.

Ydre forhold

Lavkonjunktur

99. I 2008 indtraf en lavkonjunktur, der bl.a. medførte, at arbejdsløsheden og antallet af konkurser steg.

SKAT har oplyst, at allerede fra medio 2008 har den aktuelle finanskrisen og lavkonjunkturerne sat sine mærkbare spor på både borgeres og virksomheders økonomi. Tendensen forventes at fortsætte ind i 2010.

Restanceudviklingen er og vil således fortsat påvirkes af, at et større antal skyldnere på både person- og virksomhedsområdet i højere grad end tidligere ikke har og heller ikke i nærmeste fremtid må forventes at få en betalingsevne, så restancerne kan afvikles. Dette betyder, at SKATs resurser i højere grad end tidligere anvendes til at opnå sikkerhed for, at restancerne ikke forældes, uden at dette nødvendigvis afspejler sig i deciderede indbetalinger her og nu.

Skatteministeriet har i en kvartalsrapport for 2. kvartal 2009 til Folketingets Skatteudvalg forklaret, at stigningerne i de inddrivelige restancer for skatter og afgifter afspejler den aktuelle konjunktursituation, hvor de finansielle virksomheder har strammet deres kreditpolitik. Ministeriet forventer, at udviklingen fortsætter i resten af 2009 og ind i 2010. SKAT har oplyst, at SKAT bruger flere resurser på rent sagsbehandlingsmæssigt at sikre restancerne, fx ved at udsende rykkere for at stoppe forældelse af restancer, uden at det nødvendigvis har afspejlet sig i det aktuelle inddrivelsesprovenu.

100. Rigsrevisionen har bedt SKAT oplyse, hvordan SKAT har søgt at isolere finanskrisens virkninger fra udviklingen i restancerne.

SKAT har oplyst, at siden finanskrisen og den efterfølgende nedgang i den økonomiske aktivitet har der været efterspørgsel efter at kunne kvantificere krisens betydning for, hvordan restancerne har udviklet sig. SKAT har ikke opbygget modeller, der kan give svar på dette, og har derfor bl.a. haft kontakt til OECD for at spørge til internationale erfaringer. Tilsyneladende er der ingen internationale analyser på området, og SKATs analysefunktion har derfor i foråret 2010 påbegyndt en analyse, der på baggrund af empiriske data skal forsøge at påvise, hvordan lavkonjunkturer påvirker udviklingen i restancer. Ministeriet forventer, at analysen er færdig inden årets udgang.

101. Det fremgår af en analyse, at en del af stigningen i de kommunale restancer kan forklares ved eksterne forhold. Analysen af udviklingen i de kommunale restancer blev udført af SKAT og KL (tidligere Kommunernes Landsforening) og er dateret 30. april 2009. Analysen konkluderer, at hele stigningen ikke kan begrundes med faktorer uden for SKATs indflydelse, og at noget af stigningen derfor uden tvivl må skyldes måden, som SKAT inddriver restancer på, herunder sagsbehandling og processer. Rapporten udelukkede i øvrigt ikke, at den nuværende økonomiske krise vil påvirke restancerne. KL anførte i den forbindelse, "at den gode konjunkturperiode, der har været siden fusionen, og som først nu er afløst af en decideret finanskrisen, burde have medført et bedre inddrivelsesresultat, for så vidt angår de kommunale krav".

102. Det er ikke muligt på nuværende tidspunkt at isolere finanskrisens virkning på udviklingen af restancer, men Rigsrevisionen formoder, at den samfundsøkonomiske udvikling efter 2008 har medvirket til, at restancerne er steget. Rigsrevisionen skal dog samtidig bemærke, at SKAT overtog den samlede offentlige inddrivelse med virkning fra 1. november 2005 og dermed på et tidspunkt, hvor den danske samfundsøkonomi og særligt beskæftigelsen var inde i en historisk god periode. Den løb frem til medio 2008, hvor finanskrisen indtrådte. SKATs udgangspunkt har været usædvanligt positivt. SKAT har ikke formået at udnytte de gunstige økonomiske forhold i perioden fra fusionen til medio 2008 til at reducere de samlede restancer.

Retssikkerhed

103. SKAT har påpeget, at der er sket en højnelse af retssikkerheden, hvilket også har øget restancerne. SKAT kan dog ikke opgøre, hvor stor en andel af stigningen i restancemassen der skyldes retssikkerhed.

I november 2005 blev lovgrundlaget for lønindeholdelse ændret, og der blev indført et lavindkomstbegreb, der medførte en nedre nettoindkomstgrænse for, hvornår SKAT kan pålægge skyldnere at afvikle deres gæld. Desuden fastsætter SKAT herefter skyldners evne til at betale ud fra en fast procentdel af indkomsten. Tidligere havde praksis været, at betalingsevnen i alle sager blev vurderet individuelt. Det betød, at også skyldnere, som nu falder ind under lavindkomstgruppen, i visse tilfælde tidligere blev sat i afdrag. SKAT skønnede på daværende tidspunkt, at ca. 30 % af skyldnerne hørte under lavindkomstgruppen. Rigsrevisionen formoder, at indførelsen af lavindkomstbegrebet i mindre omfang har øget restancemassen.

Underholdsbidrag

104. Skyldige underholdsbidrag udgør en betydelig del af de kommunale restancer. En del skyldnere (24 %) skylder mere end 100.000 kr. Restancer for denne gruppe udgør 65 % af de samlede restancer, som er oversendt fra kommunerne. På underholdsbidraget tilskrives der kontinuerligt krav, hvis skyldner ikke betaler, og derfor stiger restancerne alt andet lige år efter år, uden at SKAT har mulighed for at standse stigningen. Restancerne for underholdsbidrag er steget konstant siden 1999. Skyldige underholdsbidrag steg med godt 10 % fra 2008 til 2009, hvor denne restance udgjorde 4,9 mia. kr.

Andre forhold

105. Kommunerne oversender sager om tilbagebetalingspligtig kontanthjælp til SKAT til inddrivelse. En stikprøve udtaget af KL og SKAT i 2009 viste, at SKAT ikke kunne inddrive penge i ca. halvdelen af de fremsendte sager på grund af forældelse eller fejl og mangler i sagerne. Det betyder, at de samlede registrerede restancer på dette område, der ved udgangen af 2008 udgjorde ca. 454 mio. kr., sandsynligvis er betydeligt mindre. SKAT har oplyst, at der er indgået aftale om vilkårene for genoptagelse af sagsbehandlingen af disse sager med KL. Inddrivelsen af kravene er genoptaget medio april 2010.

SKATs aktivitetsniveau og kvaliteten af inddrivelsen

106. Rigsrevisionen har undersøgt, i hvilket omfang SKATs arbejde med at inddrive restancer efter fusionen eventuelt har medvirket til, at de samlede restancer er steget. Rigsrevisionen har fokuseret på 2 hovedområder: SKATs aktivitetsniveau og kvaliteten af inddrivelsesarbejdet.

SKATs aktivitetsniveau

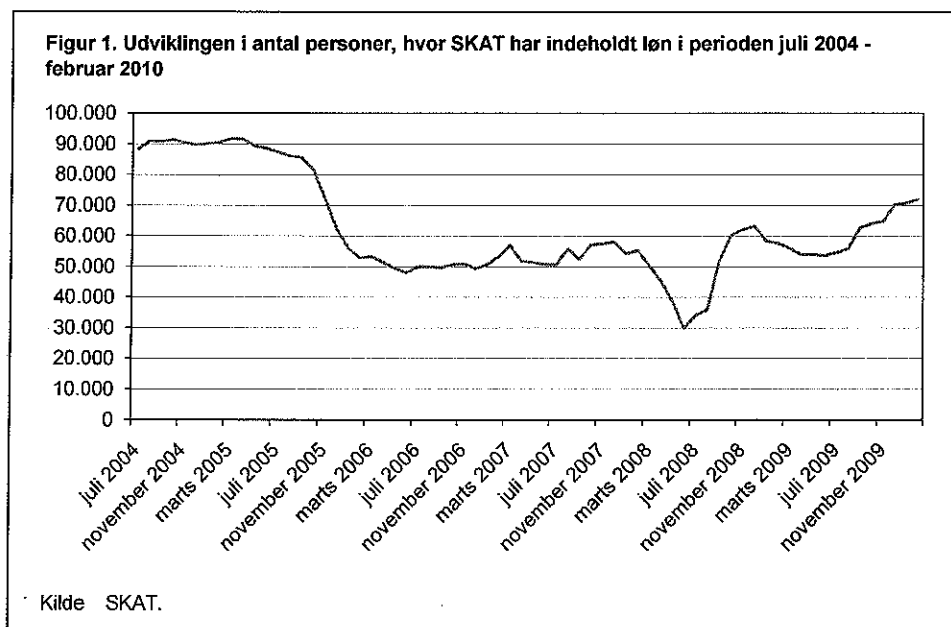
107. Rigsrevisionen har undersøgt SKATs aktivitetsniveau på inddrivelsesområdet for at belyse, om udviklingen i aktivitetsniveauet kan forklare en del af stigningen i restancemassen. Denne del af undersøgelsen har imidlertid været vanskeliggjort af, at SKAT mangler en række basale data for aktiviteter, inddrevne beløb mv. Rigsrevisionen har derfor baseret denne del af undersøgelsen på de dele af SKATs aktiviteter, hvor der findes data. De aktiviteter, der behandles i dette afsnit, er derfor ikke udtryk for SKATs samlede aktivitet på inddrivelsesområdet.

108. SKATs resurse- og personaleforbrug på inddrivelsesopgaven kan kun opgøres for perioden 2007-2009. SKAT har ikke opgjort forbruget for tidligere år. SKAT har i perioden 2007-2009 brugt ca. 12-13 % af sine samlede resurser på at inddrive restancer.

109. Lønindeholdelse er et redskab, der kan anvendes, hvis det ikke er muligt at inddrive restancer fra en personlig skyldner med en frivillig aftale. Inddrivelsesmyndighederne havde også inden fusionen i 2005 mulighed for at indeholde løn, men regelsættet på området var kompliceret og "tungt" at arbejde med. Fx var størrelsen af det beløb, som myndighederne månedligt kunne indeholde, fastsat ud fra en konkret vurdering af den samlede husstands indtægter og udgifter, herunder hvor stort et beløb skyldner skulle have til rådighed til eget og familiens underhold.

I forbindelse med fusionen satte Skatteministeriet en proces i gang, hvor SKAT løbende skulle harmonisere og forenkle reglerne for at indeholde løn. De nye regler for lønindeholdelse indført pr. 1. november 2005 betød, at medarbejderne hovedsageligt skulle fastsætte lønindeholdelse som en fast procentdel af skyldners nettoindkomst (kaldet tabeltrækket). Kun i særlige tilfælde skal medarbejderne yderligere vurdere skyldnerens evne til at betale.

110. Figur 1 viser udviklingen i antal personer, hvor SKAT har indeholdt løn i perioden juli 2004 - februar 2010, opgjort månedsvist.



Det ses af figur 1, at SKAT reducerede brugen af lønindeholdelse, opgjort på antal personer, væsentligt i løbet af 2005, og selv om der ses en stigende tendens fra medio 2009, er SKAT endnu ikke primo 2010 oppe på samme niveau som i november 2005, på trods af at det er blevet mere enkelt at indeholde løn. SKAT har bemærket, at det kraftige fald i antallet af lønindeholdelser medio 2008 skyldtes, at det i forbindelse med indførelsen af elndkomst var nødvendigt i en periode at suspendere den daglige indberetning af sager til lønindeholdelse.

111. SKAT har søgt at fremme brugen af lønindeholdelse, og i produktionsplanen for 2009 havde SKAT som mål, at antallet af lønindeholdelser skulle stige med 10 %. Det gennemsnitlige antal lønindeholdelser i 2008 udgjorde ca. 48.000 personer, mens det tilsvarende tal i 2009 udgjorde ca. 59.000. Samlet betyder det, at SKAT øgede antallet af lønindeholdelser med ca. 23 %.

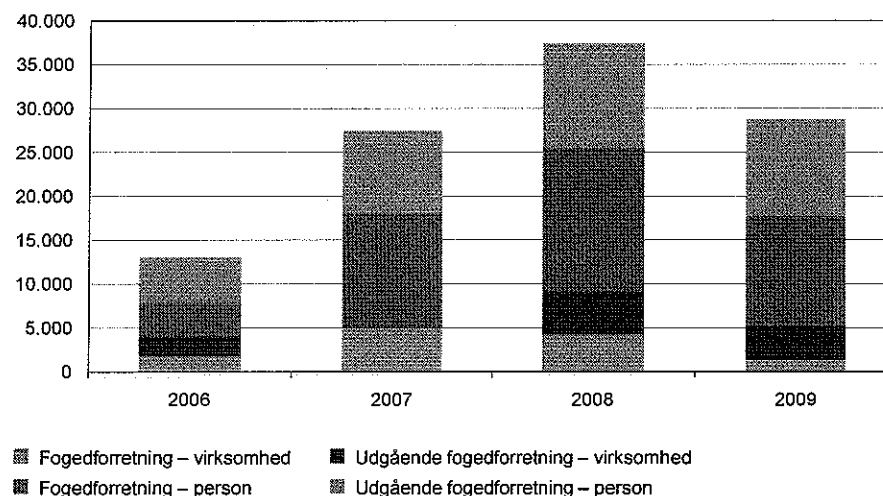
SKAT har oplyst, at lønindeholdelse i dag er en integreret del af elndkomst, som gør lønindeholdelse til en langt mere smidig og automatiseret proces end tidligere. Det betyder bl.a., at lønindeholdelsen nu er en integreret del af skattetrækket – trækprocenten hæves, så den både dækker den løbende A-skattebetaling og det beløb, som trækkes i lønnen til at afdrage på restancen. Tidligere blev der sendt en særskilt anmodning til arbejdsgiverne om ved siden af skattetrækket at tilbageholde yderligere et beløb i lønnen.

Når lønindeholdelse i dag er en integreret del af elndkomst, betyder det også, at SKAT har mere tidssvarende indkomstoplysninger. elndkomst indeholder indkomstoplysninger på månedsbasis, hvor det tidligere var på årsbasis i forbindelse med dannelsen af årsopgørelsen. Det betyder, at SKAT nu er i stand til at ændre og tilpasse lønindeholdelser i forhold til ændringer i skyldnerens indkomstforhold.

112. Personrestancerne er ifølge SKAT – ud over den generelle lavkonjunktur – steget som følge af, at SKAT ændrede organisationen fra 1. januar 2009 ved at etablere Inddrivelsescentret. Da alle skatteregionerne overførte opgaven til det landsdækkende inddrivelsescenter, steg restancerne ifølge SKAT. SKAT har supplerende oplyst, at man forventede, at effektiviteten i inddrivelsen vil falde yderligere i en periode, når SKAT etablerer det nye landsdækkende inddrivelsescenter og udvikler medarbejdernes kompetencer yderligere. Det nye inddrivelsescenter er en investering for fremtiden, der skal medvirke til, at SKAT effektivt og ensartet inddriver restancer fra personer på landsplan.

113. Fogedforretninger kan enten udføres ved at indkalde skyldner til et møde i skatteregionen eller, hvis skyldner udebliver, foretage en udgående fogedforretning. Rigsrevisionen har, jf. figur 2, undersøgt omfanget af SKATs fogedforretninger for virksomheder og personer. SKAT oplyser dog, at datakvaliteten vedrørende antallet af fogedforretninger er mangelfuld.

Figur 2. Udviklingen i SKATs fogedforretninger i perioden 2006-2009 (Antal)



Note: Fogedforretninger vedrørende virksomhed omfatter også personligt ejede virksomheder. "Fogedforretning – virksomhed" og "Fogedforretning – person" omfatter sager, hvor skyldner er indkaldt til møde i skatteregionen, mens "Udgående fogedforretning – virksomhed" og "Udgående fogedforretning – person" omfatter fogedforretninger gennemført hos skyldner. I 2007 har SKAT kun registreret 14 udgående fogedforretninger for virksomheder. Dette antal er ikke stort nok til at kunne aftegnes grafisk i søjlen for 2007.

Kilde: SKAT.

Figur 2 viser, at antallet af fogedforretninger steg i perioden 2006-2008 for derefter at falde igen i 2009. Det fremgår også, at antallet af fogedforretninger især steg for fogedforretningerne på personområdet. SKAT har ikke kunnet redegøre for, hvorfor der kun blev gennemført 14 udgående fogedforretninger på virksomhedsområdet i 2007. SKAT vurderer, at opgørelsen ikke er retvisende.

SKAT har oplyst, at man i forbindelse med sine strategier på inddrivelses- og indsatsområdet har skiftet "spor" og princip for opgørelsesmetoder. Det betyder, at SKAT antager, at antallet af udlægsforretninger på lige fod med fx antallet af kontroller ikke forklarer særligt meget om produktivitet eller effekt, medmindre SKAT holder målingen op imod, hvor mange penge SKAT har inddrevet. Udlægsforretninger sikrer hovedsageligt det offentlige restancer, indtil borgeren eller virksomheden har afviklet sin gæld, fx ved en betalingsaftale. Rigsrevisionen er helt enig i, at det centrale er, hvor mange penge SKAT har inddrevet. SKAT kan jo netop ikke på nuværende tidspunkt opgøre, hvor meget SKAT inddriver med fogedforretningerne, hvorfor effektiviteten ikke kan opgøres.

114. En RKI-registrering gør det vanskeligt for en privatperson eller virksomhed at optage lån eller opnå kredit. Når SKAT truer med at indberette skyldneren til RKI, kan det derfor udgøre et effektivt inddrivelsesinstrument. SKAT registrerer ikke, i hvor mange tilfælde SKAT truer skyldnere med RKI-registrering, men antallet af SKATs indberetninger til RKI kan udgøre en indikator. Tabel 8 viser udviklingen i antallet af SKATs anmeldelser til RKI i perioden 2005-2009.

Tabel 8. RKI-registreringer af personer og virksomheder foretaget på foranledning af SKAT i perioden 2005-2009 (Antal)

2005	2006	2007	2008	2009
6.418	839	1.353	2.606	1.254

Kilde: SKAT.

Tabel 8 viser, at SKATs brug af indberetning af personer og virksomheder til RKI har varieret betydeligt over årene, fra 6.418 i 2005 over 839 i 2006 til 1.254 i 2009.

SKAT har oplyst, at der er iværksat implementering af en "RKI-proces" på erhvervsområdet, ligesom systematisk anvendelse af RKI på personområdet er under overvejelse.

115. Skyldnere med betalingsevne bør som udgangspunkt afdrage på deres gæld. SKAT har i 2009 og 2010 haft som mål, at mindst 80 % af alle personlige skyldnere med betalingsevne skal afdrage på deres gæld ved aftale eller lønindeholdelse. SKATs opgørelse af antallet af skyldnere med betalingsevne lider dog af den svaghed, at for mange skyldnere kan betalingsevnen variere over tid. Der foreligger en opgørelse, som er baseret på de sidste 3 måneder af 2009. Der er ikke materiale for den øvrige del af perioden siden fusionen i 2005. SKAT skønnede, at ca. 69 % af alle personlige skyldnere med betalingsevne afdrager på deres gæld ved aftale eller lønaftale. SKAT nåede således ikke målet om, at 80 % af de personlige skyldnere med betalingsevne skulle være i en afbetalingsordning i 2009.

SKAT har oplyst, at man skal have for øje, at en opgørelse af skyldnere med betalingsevne er et øjebliksbillede, som løbende forandrer sig. Det betyder, at en tilsvarende opgørelse på et hvilket som helst andet tidspunkt vil give et andet resultat. Det skyldes, at SKAT hele tiden modtager nye skyldnere fra fordringshaverne, og at mange skyldnere i måneder ikke har en stabil månedsløn og kan have måneder uden lønindtægt. Det betyder, at de kan betale i én

måned og ikke i den næste, hvorefter de så igen evner at betale. Disse svingninger påvirker også opgørelsen.

Rigsrevisionen konstaterer, at SKAT ikke vil kunne nå en situation, hvor alle personlige skyldnere med betalingsevne afvikler deres gæld. Det står imidlertid også klart, at SKAT fortsat kan intensivere inddrivelsen over for gruppen med betalingsevne.

Kvaliteten i SKATs inddrivelsesarbejde

116. Skatteministeriets interne revision har i 2009 gennemført 2 revisioner af henholdsvis inddrivelse af selskabsrestancer og inddrivelse af restancer i personligt ejede virksomheder. I begge tilfælde har formålet været at afdække, i hvilket omfang inddrivelsen lever op til lovgivningen og interne forskrifter, herunder at vurdere, hvorvidt SKAT inddrager restancer på ensartet vis på landsplan. Boks 5 viser resultatet af den interne revisions undersøgelser.

BOKS 5. SKATTEMINISTERIETS INTERNE REVISIONS GENNEMGANG AF SKATS INDDRIVELSE I PERSONLIGT EJEDE VIRKSOMHEDER OG I SELSKABER

Den interne revisions gennemgang af SKATs inddrivelse af selskabsrestancer og inddrivelse af restancer i personligt ejede virksomheder viste, at SKAT ikke fuldt ud har implementeret de inddrivelsesmetoder, som var forudsat ved fusionen, i regionernes inddrivelsesarbejde.

Den interne revision konkluderede samlet om såvel *inddrivelse af selskabsrestancer* som *restancer i personligt ejede virksomheder*, at inddrivelsen ved de forskellige lokaliteter ikke har været helt tilfredsstillende. Den interne revision lagde bl.a. vægt på, at skatteregionerne i forskelligt omfang har implementeret såvel inddrivelsesstrategien som konkurspolitikken, herunder "de 4 døre". SKAT udfører ikke risikovurderinger som forudsat og overholder ikke sin notatpligt.

Den interne revision baserede bl.a. sin vurdering af inddrivelse af restancer fra *personligt ejede virksomheder* på følgende:

- Revisionen konstaterede adskillige tilfælde blandt de udvalgte virksomheder, hvor regionerne gang på gang havde indgået nye betalingsaftaler, på trods af at virksomhederne ikke havde overholdt tidligere aftaler.
- Indgåede aftaler medførte meget små afdrag i forhold til restancens størrelse.
- Sager i skatteregion Nordsjælland lå meget længe, uden at regionen forsøgte at inddrive restancen.
- Regionerne havde ikke i sager med skærpet eller forstærket indsats brugt alle de muligheder, inddrivelsesstrategien gav mulighed for.
- Bl.a. skatteregionerne Midtjylland, Syddanmark og Nordjylland indgik gentagne gange betalingsaftaler med virksomheder, som de ifølge Indsatsstrategien burde have mødt med skærpet eller forstærket indsats.
- Regionerne havde i mindre end halvdelen af de udsøgte sager risikovurderet virksomheden.
- Regionerne overholdt i mange tilfælde og særligt i Nordsjælland og Midtjylland ikke notatpligten.

Den interne revision har om inddrivelsen af *selskabsrestancer* bl.a. påpeget følgende:

- Regionerne efterlever overordnet set ikke "de 4 døre", idet regionerne ofte og særligt i skatteregionerne Nordsjælland og Sydsjælland giver nye betalingsaftaler og genoptager aftaler, på trods af at selskaberne tidligere har misligholdt indgåede aftaler.
- Regionerne har kun foretaget de obligatoriske risikovurderinger i 10 % af de udtagne sager. De manglende risikovurderinger og en manglende opfyldelse af notatpligten betyder, at det ikke fremgår, hvor i forløbet – med hensyn til "de 4 døre" – virksomheden befinder sig, og om regionerne møder virksomheden med enkel eller forstærket indsats.

Rapporterne blev forelagt regionerne og de ansvarlige direktører i SKAT for inddrivelse på landsplan og direktøren for inddrivelsescentret. SKAT tager generelt rapporten til efterretning, og SKAT pegede på nogle nye initiativer, der skulle afhjælpe de konstaterede problemer. Initiativerne omfattede bl.a. den nye virksomhedsinddrivelsespolitik.

Det er på baggrund af den interne revisions undersøgelse Rigsrevisionens samlede vurdering, at kvaliteten af inddrivelsen på området for personligt ejede virksomheder og i selskaber ikke har været helt tilfredsstillende. Det er samtidig Rigsrevisionens vurdering, at den mangelfulde kvalitet i inddrivelsesarbejdet i et vist omfang må formodes at have reduceret det inddrevne provenu. Denne vurdering bygger bl.a. på, at skatteregionerne ikke fuldt ud har implementeret inddrivelsesstrategien og konkurspolitikken. Fx gennemførte flere af regionerne ikke de foreskrevne inddrivesskridt, ligesom regionerne indgik aftaler med meget små afdrag i forhold til restancens størrelse og nye aftaler med virksomheder, der allerede havde misligholdt tidligere indgåede aftaler.

117. I oktober 2008 afgav Skatteministeriets interne revision en rapport vedrørende SKATs målopfyldelse på restanceudviklingen i 2007. Revisionen omfattede en stikprøvevis gennemgang af manuelle korrektioner, der blev foretaget i december 2007. Manuelle korrektioner foretages på det regionale niveau for at give et reelt og tidskorrigeret billede af restancemassen. Fx foretages der manuel korrektion i tilfælde, hvor en virksomhed har betalt restancen, men hvor den endnu ikke er blevet bogført på de relevante indbetalingskonti. Den interne revision påpegede usikkerhed i forbindelse med SKATs manuelle korrektioner, dvs. når medarbejdere ændrer i tidligere maskinelle registreringer. Rapporten pegede på, at indberetningerne fra skattecenter til skattecenter var meget uens, både hvad angår beløb og de begrundelser, skattecentre angav, når de opgjorde korrektioner. Det blev fremhævet, at centrene ikke havde et ensartet grundlag for at opgjøre korrektioner. Efter den interne revisions opfattelse var der en tendens til at foretage korrektioner for ikke-inddrivelig på et tidligere tidspunkt i inddrivelsesforløbet end forudsat i retningslinjerne. Ved en stikprøve ved 7 skattecentre på i alt 982 sager blev det konstateret, at 142 sager, svarende til 78 mio. kr., var klassificeret som ikke-inddrivelige, selv om betingelserne herfor ikke var opfyldt.

Rigsrevisionen konstaterer, at den tidligere praksis kan have betydet, at en forholdsvis større andel af restancerne frem til udgangen af 2008 overgik fra de inddrivelige restancer, hvor SKAT inddriver mere intensivt, til de ikke-inddrivelige restancer. Det store omfang af manuelle korrektioner har tillige forbedret SKATs mulighed for at opfylde måltallet på finansloven, idet korrektionerne reducerede de samlede inddrivelige restancer.

Skatteministeriet har oplyst, at SKAT har præciseret retningslinjerne for, hvornår medarbejdere kan kode en restance som ikke-inddrivelig. SKAT udsendte en række interne meddelelser, som præciserede retningslinjerne for, hvordan medarbejderne skulle kode restancer som ikke-inddrivelige. Bl.a. gjorde SKAT det tydeligt, hvilke fejlkoder det er tilladt at bruge. De interne retningslinjer trådte i kraft ultimo 2008, og det medførte, at antallet af manuelle korrektioner faldt. Fx faldt de manuelle korrektioners andel i det system, SKAT anvender til bl.a. moms og A-skat, fra 28 % af alle restancer i 2008 til 14 % i 2009.

Skatteministeriet har endvidere oplyst, at overførslen af sager fra de inddrivelige til de ikke-inddrivelige restancer efter ministeriets opfattelse ikke formodes at have medført tab, da mange af sagerne allerede måtte betragtes som værende ikke-inddrivelige, og der var således alene tale om en tidsmæssig forskydning. Endelig har ministeriet oplyst, at SKAT har taget den interne revisions kritik til efterretning og efterfølgende har reguleret landstotalen, så dette giver et mere retvisende billede af, om SKAT nåede måltallet i 2007.

Den interne revision har i rapporten "Opfølgning på restanceopgørelsen for skatter og afgifter for 2009" af 18. maj 2010 fulgt op på udviklingen i de manuelle korrektioner. Den interne revision konkluderede, "at procedurene for opgørelse af skatte- og afgiftsrestancer pr. 31. december 2009 er tilfredsstillende. Der er ved bedømmelsen lagt vægt på, at de systemoptalte restancedata er dokumenteret, og at den gennemførte kontrol af de manuelle korrektioner var væsentligt forbedret i forhold til sidste år og den gennemføres tilfredsstillende. Henset til det konstaterede omfang af fejlkorrektioner i regionerne, og uagtet at en del af korrektionerne kan henføres til et enkelt skattecenter, er det den interne revisions vurdering, at der fortsat er behov for skærpet kvalitetskontrol".

Manuelle korrektioner
Når en skattemedarbejder korrigerer en restance manuelt, justerer medarbejderen for fejl i registreringer i restancesystemerne. Fx kan restancen være forældet eller betalt.

118. Skatteministeriets interne revision reviderede i 2009 processen i forbindelse med, at SKAT overførte restancesager fra de daværende skattecentre til det landsdækkende inddrivelsescenter. Centret måtte bruge mange ressourcer på at gennemgå de overførte sager, da skattecentrene ikke havde klargjort dem tilstrækkeligt. Det viste sig, at en del af kravene var forældede som følge af den tid, det tog at klargøre sagerne. Inddrivelsescentret måtte i forbindelse med oprydningen afskrive restancer for i alt 781,5 mio. kr. ved udgangen af 2007.

Vurdering

119. Den økonomiske lavkonjunktur, der satte ind i 2008, har medvirket til at forøge de samlede restancer efter fusionen. SKAT har påpeget, at der er sket en højnelse af retssikkerheden, hvilket også har øget restancerne. SKAT overtog den samlede offentlige inddrivelse på et tidspunkt, hvor den danske samfundsøkonomi var inde i en historisk god periode. SKAT har ikke formået at udnytte de gunstige økonomiske forhold i perioden fra fusionen til medio 2008 til at reducere restancerne. Rigsrevisionens undersøgelse har vist en række indikatorer på, at SKATs inddrivelse har været utilstrækkelig.

120. SKAT mangler basale data for inddrivelsesaktiviteten, men på de aktivitetsområder, hvor der findes data, er SKATs aktiviteter på inddrivelsesområdet generelt faldet siden fusionen. SKATs anvendelse af metoderne lønindeholdelse og RKI-registreringer faldt efter fusionen. Det er dog lykkedes for SKAT fra 2008 til 2009 at øge anvendelsen af lønindeholdelse med ca. 23 % uden dog at nå op på niveauet fra 2005. Ultimo 2009 betalte skønsmæssigt 69 % af de personlige skyldnere med betalingsevne af på deres gæld til det offentlige. Det skal ses i sammenhæng med, at SKATs mål var, at 80 % af alle skyldnere med betalingsevne skulle betale af på deres gæld. Antallet af fogedforretninger steg i perioden 2006-2008, men faldt i 2009. SKAT har oplyst, at etableringen af det nye landsdækkende inddrivelsescenter og tidsforbrug til kompetenceudvikling af medarbejdere har reduceret effektiviteten af arbejdet med at inddrive restancer. SKAT forventer dog, at det nye center fremover medvirker til, at SKAT kan inddrive restancer fra personer effektivt og ensartet.

121. Mangelfuld kvalitet i inddrivelsesarbejdet må ligeledes formodes i et vist omfang at have reduceret de inddrevne beløb. Kvaliteten af inddrivelsen på området for personligt ejede virksomheder og i selskaber har ikke været tilfredsstillende. Dette må efter Rigsrevisionens vurdering have betydet en reduktion i det inddrevne provenu. Denne vurdering beror bl.a. på, at flere af skatteregionerne ikke gennemførte de foreskrevne inddrivesskridt. Hertil kommer, at skattecentrene tidligere havde en uens praksis omkring manuelle korrektioner af registreringer af restancer. I mange tilfælde var restancer fejlagtigt flyttet fra de inddrivelige restancer til de ikke-inddrivelige restancer, hvor inddrivelsen ikke er så intensiv. SKAT har taget skridt til at præcisere retningslinjerne for manuelle korrektioner. Endelig finder Rigsrevisionen det tilfredsstillende, at skattecentrene ikke havde klargjort sagerne i forbindelse med overdragelse til Inddrivelsescentret, og at centret derfor måtte afskrive restancer for 781,5 mio. kr., bl.a. på grund af forældelse.

Rigsrevisionen, den 17. juni 2010

Henrik Otbo

/Peder Juhl Madsen

Rigsrevisor Henrik Otbo har i brev til Folketingets formand af 12. maj 2010 i henhold til § 14, stk. 1, nr. 2, jf. § 15, stk. 3, i instruks for rigsrevisor om Rigsrevisionens forhold til offentligheden samt sagsbehandling erklæret sig personligt inhabil i forhold til 2 forhold, der er omtalt i beretningen. Det drejer sig om registrering af kompetencer i SKAT og om en omtale af skatteregion Nordsjælland. Forholdene er omtalt i beretningens pkt. 33, 48, 68-70, 75-76 og 116 og indgår i de tilhørende konklusionsafsnit og beretningens samlede konklusioner. Folketingets formand har efter høring af Statsrevisorerne og forhandling med næstformændene i brev af 19. maj 2010 udpeget tidligere rigsrevisor Jørgen Mohr som sætterigsrevisor til at behandle de forhold, hvor rigsrevisor er inhabil.

Sætterigsrevisor har foretaget alle revisionsmæssige vurderinger af de omtalte forhold og har i den forbindelse vurderet:

- at alle relevante forhold indgår i beretningen og er dokumenterede
- at forholdene indgår i beretningen på en måde, der er relevant i forhold til beretningens formål, øvrige indhold og dokumentation
- at forholdene kommer dækkende til udtryk i konklusionerne i forhold til beretningens formål og øvrige indhold.

Rigsrevisionen, den 17. juni 2010

Jørgen Mohr
sætterigsrevisor

Bilag 1. Ordliste

Benchmarking	En systematisk sammenlignende undersøgelse og vurdering af et antal enheders (fx institutioner, virksomheder) produktionsmetoder, effektivitet m.m. Benchmarking bruges ofte til at identificere god praksis for at afdække forbedringspotentialer for andre enheder.
Betalingssevnevurdering	En vurdering af, om en skyldner kan afdrage på en restance. Kan fx foretages skematisk, eventuelt maskinelt eller undtagelsesvist ud fra et fagligt skøn.
De 4 døre	En beskrivelse af, hvordan SKAT løbende optrapper inddrivelsesindsats og -midler, i takt med at en skyldner bryder aftaler, som er indgået med SKAT.
Dekoncetrerede opgaver	Dekoncetrerede opgaver varetages decentralt i skattecentre og andre lokale enheder. Det kan bl.a. være krav mod personer, der er bosat i udlandet, for fx udlagte børnebidrag, hvor SKAT beder myndigheder i udlandet om at iværksætte en inddrivelse. Kravet er i disse tilfælde samtidig registreret i de inddrivelige restancer.
Digitalt Motorregister (DMR)	Et it-system, der håndterer motorregistreringsopgaver, fx nummerpladeekspedition, registrering af ejerskifte mv.
Effektivitet	Et præstationsmål, der udtrykker en given indsats virkningsfuldhed.
Indkomst	Et register, der stort set indeholder de samme indkomstoplysninger, som fremgår af ansattes lønsedler. Registret indeholder også indkomstoplysninger om SU, pension, sociale ydelser som kontanthjælp o.l. Alle de oplysninger, som tidligere fremgik af de årlige oplysningssedler, er således indeholdt i de månedlige indberetninger til indkomst. Indberetning af oplysningerne sker kun én gang ét sted og sikrer, at ingen skal indberette de samme oplysninger flere gange til forskellige offentlige myndigheder.
En Skattekonto (EKKO)	Et it-system, der udvikles som led i SKATs modernisering af it-systemerne. EKKO indeholder bl.a. en såkaldt debitormotor, uden hvilken EFI ikke kan udvikles og sættes i drift.
Enterprise Nervous System (ENS)	En såkaldt it-arkitektur, der skal forbedre kommunikationen mellem SKATs it-systemer og adgangen til systemerne. ENS gør det muligt for SKATs forskellige it-systemer at "tale sammen", og SKAT ser det som en forudsætning for, at SKAT kan modernisere sine systemer.
Et Fælles Inddrivelsessystem (EFI)	EFI, som er under udvikling, skal samle de nuværende inddrivelsessystemer i ét system. EFI skal desuden gennemføre visse af SKATs sagsbehandlingskridt automatisk, fx lønindeholdelse, og tage højde for hændelser, som har betydning for skyldneres betalingssevne.
Fagligt Ledelsesforum, Inddrivelse (FLI)	Et koordinerende udvalg med medlemmer fra SKATs lokale og centrale enheder, der blev oprettet primo 2007, som bl.a. skulle følge op på fremdriften i de igangsatte initiativer på inddrivelsesområdet.
Fordringer	De krav, som en myndighed (fordringshaveren) forsøger at opkræve, og som myndigheden herefter sender til inddrivelse i SKAT, hvis de ikke kan opkræves.
Ikke-inddrivelige restancer	Virksomheders restancer, hvor SKAT forgæves har forsøgt at gennemføre alle inddrivelseskridt, men som SKAT fortsat forsøger at inddrive.
Inddrivelige restancer	Restancer, hvor SKAT kan iværksætte sine sædvanlige inddrivelseskridt, som beskrives i SKATs Inddrivelsesvejledning (rykker, afdragsordning, udlæg mv.).
Inddrivelsesmetoder	Kan afhænge af skyldners identitet (fx virksomhed eller borger) og adfærd. Midlerne kan være lønindeholdelse, udlæg, betalingsaftaler og anmeldelse til RKI. Det er SKATs mål at bruge de mest effektive inddrivelsesmetoder.

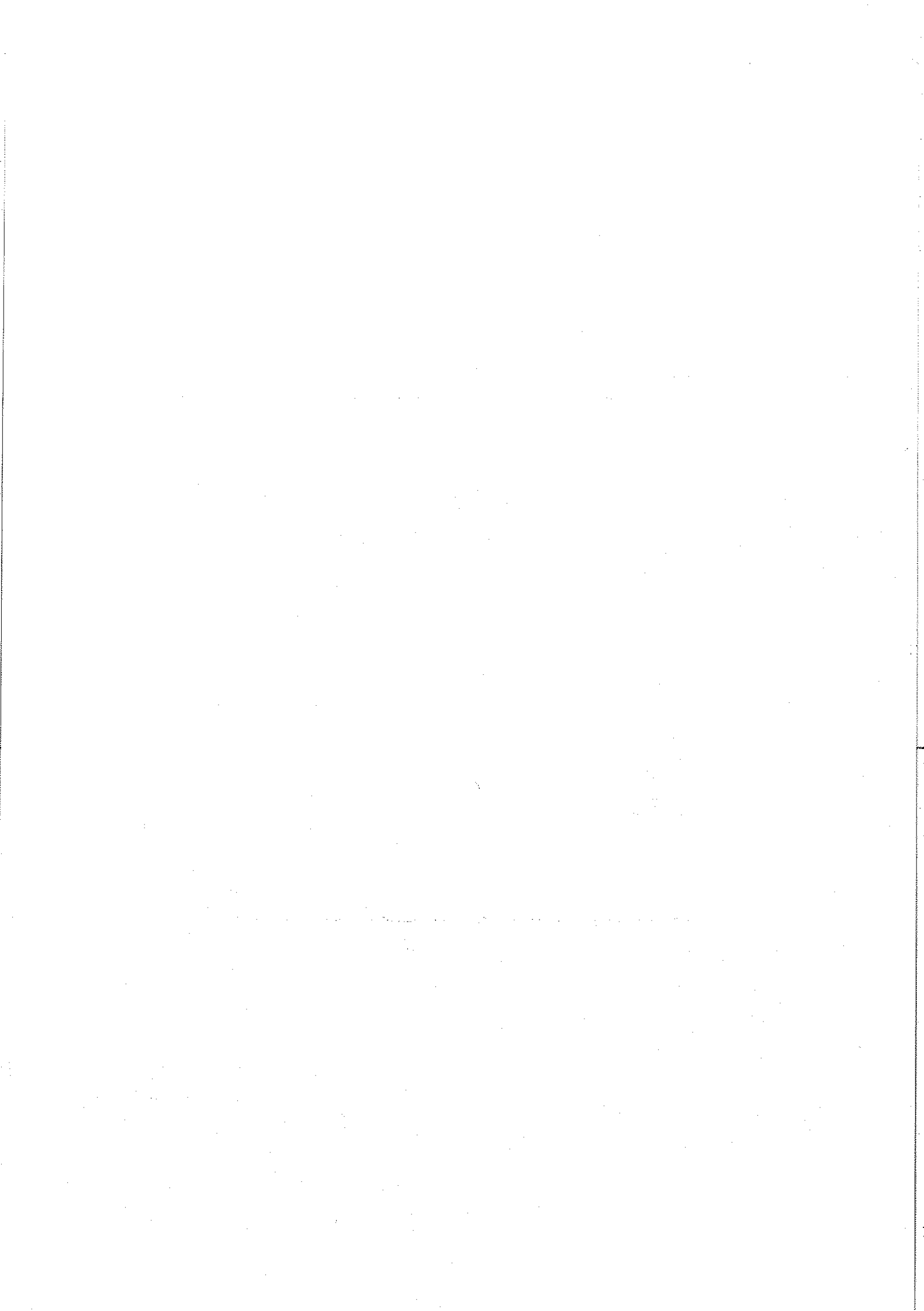
Inddrivelsesplan	SKATs plan for inddrivelsesarbejdet, som for det enkelte år udmønter inddrivelsesstrategien og fastlægger og prioriterer inddrivelsen. Inddrivelsesplanen er fra 2009 erstattet af én fælles plan for hele SKATs virksomhed, SKATs produktionsplan.
Inddrivelsesprocent	SKAT definerer den som forholdet mellem inddrevne restancer og tilgæede restancer i et givet tidsrum (fx et finansår).
Inddrivelsesprovenu	Provenu (udestående beløb), som en myndighed inddriver fra skyldnere.
Inddrivelsesstrategi	SKATs strategi for inddrivelse af restancer. Strategien lægger bl.a. op til, at SKAT behandler skyldnere forskelligt afhængigt af betalingssevne, restancens størrelse og forbundne risici.
Indsatstyper	Der findes 4 indsatstyper i inddrivelsen af restancer: <ul style="list-style-type: none"> • forebyggende indsats (sikrer, at restancetilvæksten begrænses mest muligt) • enkel indsats (omfatter frivillige aftaler og lønindeholdelse) • skærpet indsats (anvendes ved manglende vilje eller evne til at betale) • forstærket indsats (bruges ved skyldnere, som ikke vil overholde reglerne, ved større og/eller gentagne tab for de offentlige kasser og ved kriminel adfærd).
Kompetenceregnskab	En samlet kompetenceregistrering, der opsummerer kompetenceregistreringen for de enkelte medarbejdere. Kompetenceregnskabet er samtidig et billede af, hvor SKAT mangler kompetencer til at løse opgaverne.
Konjunkturer	Konjunkturer betegner den økonomiske udviklingstendens i et samfund. Konjunkturbevægelser er gentagne vekslinger mellem opgangs- og nedgangskonjunkturer.
Konkurs	For at en skyldner (en person eller et selskab) kan erklæres konkurs, er det en betingelse, at skyldneren er insolvent. Man er insolvent, hvis man ikke kan betale sin gæld til tiden, og betalingsvanskelighederne ikke kun er midlertidige.
Lavindkomstbegreb	Et beløb, som SKAT bl.a. fastsætter ud fra hensyn til forsørgerpligt. For at kunne afdrage på gæld skal en skyldner opretholde en vis indkomst. Har skyldneren ikke denne indtægt til rådighed, fx hvis vedkommende er på kontanthjælp, kan hun/han ikke afdrage på sin gæld.
Lønindeholdelse	Hvis en skyldner har indtægter fra erhvervsarbejde eller offentlige overførselsindkomster, kan SKAT holde en del af lønnen mv. tilbage for at dække restancer.
Lønindeholdelsesprocent	Den procentdel af en skyldners løn, som SKAT kan trække ved lønindeholdelse (jf. tabeltræk og lavindkomstbegreb).
Manuelle korrektioner	Når SKAT foretager en manuel korrektion af en restance, justeres for fejl i registreringer i IT-restancesystemer. Fx kan restancen være forældet eller betalt.
Medarbejderudviklingssamtale (MUS)	En struktureret og fremadrettet samtale mellem leder og medarbejder. MUS er obligatorisk for alle ansatte i den offentlige sektor. Formålet med MUS er at tage fremtidige arbejdsopgaver, forventninger og kompetenceudvikling mv. op til drøftelse.
Medspiller og modspiller	Medspillere er skatteydere, der har både viljen og evnen til at betale skatter og afgifter. Modspillere mangler både evnen hertil, men vigtigst, også viljen. På inddrivelsesområdet findes der dog ingen rene modspillere, da skyldnere, der kommer i restance med deres gæld til det offentlige, mangler enten evnen eller viljen til at betale eller begge dele.
Modregning	SKAT kan modregne restancer i overskydende skat mv., inden beløbet udbetales til en skyldner.
Prioriteringsgrænse	En prioriteringsgrænse er SKATs interne mål for, at SKAT i første omgang skal forsøge at inddrive restancer, der overstiger et vist beløb. I produktionsplanen for 2010 er den landsdækkende prioriteringsgrænse fastsat til 100.000 kr. for både selskabsrestancer og øvrige virksomhedsrestancer.

Produktionsdirektion	Produktionsdirektionen er ved fusionen mellem SKATs Hovedcenter og Skatteministeriets departement den 1. januar 2010 erstattet af Produktionsforummet. Produktionsdirektionens/Produktionsforummets væsentligste opgave er at varetage styring og planlægning af hele SKATs produktion, herunder inddrivelsen.
Produktionsforum	Produktionsforummet erstattede pr. 1. januar 2010 den tidligere Produktionsdirektion, jf. ovenfor. Formand for Produktionsforummet er SKATs produktionsdirektør.
Produktionsplan	SKATs årlige prioritering af den samlede produktion. Produktionsplanen udpeger særligt vigtige områder. Planen erstatter fra 2009 særskilte inddrivelses- og indsatsplaner for henholdsvis inddrivelses- og skatteområdet.
Restancehåndtering	Lovforslag L 112 nævner et samlet it-system, der skal håndtere restancer som en forudsætning for at indfri målene for fusionen på inddrivelsesområdet. Medarbejdernes håndtering af restancerne skal således understøttes maskinelt.
Restancemasse	De samlede restancer opgjort på et givet tidspunkt. SKAT opgør restancemassen, bl.a. som led i opfølgningen på finanslovens restancemåltal.
Restancestatistik	Indeholder oplysninger om restancemes sammensætning og udvikling, fx restancemassen, tilgangen af nye restancer, inddrivelsesprocent mv.
RKI	RKI-registret består bl.a. af en database, hvori virksomheder kan registrere og søge efter dårlige betalere. Virksomhederne kan enten bruge registret forebyggende for at undgå at indgå købsaftaler med nye dårlige betalere eller opfølgende, hvor RKI adviserer virksomheder, hvis en eksisterende kunde registreres som dårlig betaler.
Skattecenter	Var indtil den 31. december 2008 den mindste organisatoriske enhed i SKAT. Fra den 1. januar 2009 ophørte skattecentre som selvstændige enheder og blev samlet i 6 skatteregioner. Betegnelsen skattecenter bruges dog stadig om SKATs fysiske lokalteter, hvor SKAT tilbyder skatteydere personlig betjening (fx om skattekort, nummerpladeekspektion etc.).
Skatteministeriets interne revision	Skatteministeriets interne revision reviderer Skatteministeriets enheder (Landsskatte retten, SKAT og Skatteministeriets Koncerncenter) efter aftale med Rigsrevisionen. Den interne revision refererede tidligere til told- og skattedirektøren, men refererer i dag til departementschefen for Skatteministeriet.
Skatteregion	SKATs decentrale driftsorganisation består af 6 skatteregioner (ikke at forveksle med regionerne, der løser opgaver på sundhedsområdet mv.). Skatteregionerne afløste den 1. januar 2009 de tidligere 5 skattesamarbejder og 30 skattecentre. Skatteregionerne er: Nordjylland, Midtjylland, Syddanmark, København, Nordsjælland og Midt- og Syd-sjælland.
Skattesamarbejde	Indtil 1. januar 2009 koordinerede 5 skattesamarbejder det regionale samarbejde mellem skattecentre. Skattesamarbejderne blev fra denne dato afløst af 6 skatteregioner, idet hovedstadsområdet blev opdelt i skatteregion Nordsjælland og skatteregion København.
Statusrapport	Der findes 2 typer statusrapporter for SKAT. Den ene vedrører moderniseringen af it-systemer. Finansudvalget bad som følge af fordyrelsen af systemmoderniseringen skatteministeren om at rapportere om projektet til udvalget i statusrapporter. I den anden redegør ministeren om SKATs kundeføle resultater og strategiske tiltag i kvartalsvise rapporter til Skatteudvalget.
Systemmodernisering	Samlebeteget for det komplekse af it-projekter, som den daværende Told- og Skat-testyrelse satte i gang for at fremtidssikre myndighedens it-systemer. Systemmoderniseringen blev bl.a. igangsat, fordi de daværende systemer var ukoordinerede og forældede, og fordi vedligeholdelsen af systemerne skulle i EU-udbud.
Tabellræk	En skematisk vurdering af en skyldners betalingsevne som en procentdel af indkomsten over en vis grænse (jf. lavindkomstbegrebet).

Tryghedsaftale	Aftale med medarbejderne, der begrænser mulighederne for, at SKAT forflyttede dem mod deres ønske.
Udlæg/udlægsforretning	Ved udlægsforretninger undersøger SKAT, om en skyldner har aktiver, fx varelager, bil, bankindestående mv. Hvis det er tilfældet, kan SKAT foretage udlæg i aktivet for at sikre det offentlige krav.
Uerholdelige restancer	Personers restancer, hvor SKAT forgæves har forsøgt at gennemføre alle inddrivelseskridt, men som SKAT fortsat forsøger at inddrive.
Virtuel medarbejder	En medarbejder, som ikke er fysisk lokaliseret det samme sted som sin personaleleder (fx på en hjemmearbejdsplads eller på et kontor i en anden by).
Visitering	En hurtig behandling af nye restancer, der fører til, at SKAT beslutter, hvordan SKAT vil behandle restancen i det videre forløb – herunder om der er behov for en hurtig indsats.
Økonomisk Administrativ Vejledning (ØAV)	Finansministeriets vejledning, som dels indeholder det formelle regelsæt på økonomi- og regnskabsområdet i form af love, bekendtgørelser og cirkulærer, dels uddybende beskrivelser af regelsættet.
Årsværk	Forbruget af medarbejdertimer omregnet til fuldtidsstillinger på et helt år.

Bilag 2. Tidslinje for it-systemet EFI

Februar 2005	I lovforslag L 112 foreslår skatteministeren en fusion på inddrivelsesområdet, der skal skabe en fælles inddrivelsesmyndighed. EFI beskrives som en forudsætning for, at SKAT kan indfri fusionens mål. SKAT forventer at sætte systemet i drift i 1. halvår 2007.
Maj 2006	I Akt 151 16/5 2006 anmoder Skatteministeriet Finansudvalget om lov til at igangsætte systemmoderniseringens fase 2. Ud over EFI omfatter fase 2 også "En Skattekonto (EKKO)" og "Digitalt Motorregister (DMR)". SKAT anslår udgiften til EFI til 144 mio. kr. (et såkaldt "justeret grovestimat"). SKAT forventer nu at sætte EFI i drift primo 2009, og EFI skal sendes i udbud ultimo 2006.
November 2006	Skatteministeriet får med Akt 41 21/11 2006 Finansudvalgets tilslutning til at indgå kontrakt om DMR og EKKO. På grund af forsinkelser i leverancen af disse systemer forventer ministeriet dog også, at EFI bliver forsinket, da EFI skal bruge et modul – en såkaldt debitomotor – der udvikles som en del af EKKO. Ministeriet præciserer dog ikke forsinkelsen af EFI.
Marts 2007	SKAT sender EFI i udbud den 9. marts 2007, og SKAT modtager tilbud den 27. april 2007. Indgåelsen af en kontrakt om EFI afventer dog en ny tidsplan for fase 1 og en analyse af konsekvenserne for fase 2.
Sommeren 2007	På grund af forsinkelser i EKKO sætter SKAT udbuddet af EFI i bero. SKAT afventer en ny tidsplan for EKKO.
Januar 2008	I forlængelse af en ny aftale med leverandøren af EKKO og DMR anser SKAT tidsplanerne for disse systemer som så stabile, at SKAT beslutter at genåbne udbuddet af EFI. 2. udbud omfatter primært tidsplanen for EFI. SKAT modtager den 31. januar reviderede tilbud, men sætter igen udbuddet i bero på grund af manglende afklaring af udestående forhold om EKKO og DMR.
Maj 2008	SKAT indgår en ny aftale om EKKO og DMR med leverandøren. Den nye aftale får SKAT til at genåbne udbuddet af EFI, og med Akt 186 16/6 2008 giver Finansudvalget sin tilslutning til at indgå kontrakt med den valgte leverandør. SKAT udskyder dog igen kontraktunderskrivelsen på grund af usikkerhed om EKKO-leverandøren. Udgiften til EFI anslår SKAT nu til 208,9 mio. kr. – en fordyrelse på ca. 65 mio. kr. Aktstykket forklarer fordyrelsen med tilvalg af funktionalitet, tilpasninger af eksisterende systemer og merudgifter til løn og konsulenter.
September 2008	Leverandøren af EKKO og DMR beder den 17. september SKAT om en "timeout-periode". Det aftales, at leverandøren får en periode på 3 uger til at undersøge alle muligheder for at overholde datoerne for idriftsættelse af EKKO og DMR.
Oktober 2008	Den 31. oktober 2008 indgår SKAT kontrakt om EFI. Det sker, på trods af at SKAT ikke er overbevist om, at leverandøren af EKKO og DMR kan overholde tidsplanen for EKKO, som leveringen af EFI er afhængig af. I kontrakten om EFI er der taget højde for den situation, at EKKO ikke leveres. I så fald kan SKAT opsige kontrakten, og SKAT skal da betale leverandøren for de dokumenterede udviklingsomkostninger.
December 2008	SKAT ophæver den 5. december 2008 kontrakten med leverandøren af EKKO og DMR.
December 2009	Det fremgår af statusrapport for 3. kvartal 2009, at SKAT forventer ét samlet tidspunkt for idriftsættelse, som nu hedder 4. kvartal 2011. Rapporten fastslår dog, at det afhænger af, om EKKO's debitomotor leveres i 3. kvartal 2010. Da EKKO på dette tidspunkt endnu er i udbud, og SKAT først forventer en ny kontrakt underskrevet primo 2010, kan SKAT først foretage et nyt skøn over tid og omkostninger vedrørende EFI, efter at SKAT og leverandør har underskrevet kontrakten om EKKO.
April 2010	EFI forventes idriftsat i 4. kvartal 2011.





SKATTEMINISTERIET

Statsrevisorernes Sekretariat
Christiansborg
1240 København K

Skatteministeren

Nicolai Eigtveds Gade 28
1402 København K

Telefon 3392 3392
Telefax 3392 4258

www.skat.dk
skm@skat.dk

CVR-nr 19552101
EAN.NR. 579800033788

Dato

Skatteministerens redegørelse for Statsrevisorernes beretning nr. 13/2009 om SKATs fusion af inddrivelsesområdet

Statsrevisorerne har ved brev af 1. juli 2010 sendt mig beretning nr. 13/2009 om SKATs fusion på inddrivelsesområdet og anmodet mig om at redegøre for de foranstaltninger og overvejelser som beretningen giver anledning til. Redegørelsen er samtidig sendt i kopi til Rigsrevisor.

Jeg vil i det følgende forholde mig til Statsrevisorernes bemærkninger, beretningens indhold og konklusioner.

Statsrevisorerne kritiserer skarpt, at SKAT ikke har formået at reducere de samlede restancer efter fusionen, som ultimo 2009 udgjorde 66,9 mia. kr. Herudover har Statsrevisorerne fundet det utilfredsstillende, at SKAT 4½ år efter fusionen stadig ikke har opfyldt flere af de mål, som Folketinget har opstillet for fusionen på inddrivelsesområdet.

Jeg er glad for, at Statsrevisorerne har bemærket, at SKAT har gennemført en række organisatoriske og administrative tiltag, der bidrager til at opfylde de mål, som Folketinget har opstillet for fusionen i 2005 mellem den statslige og kommunale skatte- og inddrivelsesforvaltning. Rigsrevisionen nævner, at SKAT har etableret et enstrengt inddrivelsessystem, udviklet en ny strategi og retningslinjer for at inddrive restancer til det offentlige og taget initiativ til at udvikle nye statistikker. SKAT har også skabt rammerne for en tættere styring og styrket retssikkerheden på området. Endelig har SKAT sparet personale som forudsat og kortlagt medarbejdernes kompetencer.

Der er vurderinger og kritikpunkter i beretningen, som jeg ikke er helt enig i, men det ændrer ikke ved revisionens hovedkonklusioner, som jeg tager til efterretning.

Jeg tager Rigsrevisionens beretning og Statsrevisorernes bemærkninger til Folketinget meget alvorligt. Jeg har lige fra min tiltræden som skatteminister haft fokus på inddrivelsesområdet, og jeg blev hurtigt klar over den alvorlige situation

på inddrivelsesområdet. Det var baggrunden for, at jeg meget hurtigt varslede en handlingsplan på inddrivelsesområdet, som jeg oprindeligt har stillet i udsigt inden sommerferien. En del af handleplanen indgår i aftale mellem regeringen og Kommunernes Landsforening om kommunernes økonomi for 2011 som blev indgået før sommerferien.

Jeg har gennemgået Rigsrevisionens beretning og Statsrevisorernes bemærkninger med henblik på at vurdere om handleplanen i tilstrækkeligt omfang tager højde for den kritik som nu er fremført. Handleplanen præsenteres samtidig med afgivelse af denne redegørelse, og de konkrete punkter i planen er omtalt nedenfor.

Ud over handleplanen havde SKAT – fortrinsvis i 2009 - sat en række initiativer i gang, som Rigsrevisionen har omtalt positivt i sin beretning. Jeg vurderer, at vi endnu ikke har set den fulde effekt af disse initiativer, og da slet ikke på restancestatistikken. Jeg har derfor fundet det for absolut nødvendigt at iværksætte en ekstra indsats på området, som netop afspejles i handleplanen.

Ca. halvdelen af de offentlige restancer vedrører inddrivelige restancer (32,4 mia. kr. ultimo 2009). Det er restancer, hvor SKAT har vurderet, at virksomheder og personer reelt har en betalingsevne. Stigningen i de inddrivelige restancer er markant i 2008 og 2009 set i forhold til niveauet i 2006 og 2007 for så vidt angår skatter og afgifter samt kommunale restancer.

Den anden halvdel af den offentlige restancemasse vedrører ikke-inddrivelige virksomhedsrestancer og uerholdelige personrestancer på i alt 34,5 mia. kr. Der er her tale om restancer, der er akkumuleret over flere år. Gennem overvågning af restancemassen afventer SKAT, at skyldner igen får betalingsevne med henblik på at genoptage inddrivelsen.

Rigsrevisionen har i beretningen opregnet en række faktorer, der har påvirket udviklingen i restancerne. Som en ydre påvirkning nævnes bl.a. den aktuelle lavkonjunktur, som havde sin opstart i 2008. Herunder har Rigsrevisionen fremsat den formodning, at SKAT overtog den samlede offentlige inddrivelse med virkning fra 1. november 2005 på et tidspunkt, hvor den danske samfundsøkonomi og særligt beskæftigelsen var inde i en god periode indtil finanskrisen indtrådte i løbet af 2008. Rigsrevisionen konkluderer på den baggrund, at SKAT ikke har formået at udnytte de gunstige økonomiske forhold i perioden fra fusionen til medio 2008 til at reducere de samlede restancer.

Efter min vurdering undervurderer Rigsrevisionen betydningen af den effekt som den finansielle krise og heraf følgende aktuelle lavkonjunktur har på udviklingen i restancemassen. Krisen reducerer i betydeligt omfang muligheden for at inddrive restancer og forringer muligheden for at indhente det oparbejdede efterslæb.

Jeg er ikke tilfreds med restanceudviklingen i perioden fra fusionen, omvendt vil jeg fremhæve, at overtagelsen af inddrivelsesopgaven er en omfattende opgave som naturligt har været en stor udfordring for SKAT. Det kan ikke forventes, at

den positive effekt af en så stor fusion, viser sig fra dag 1. Det kan være en af årsagerne til, at restancerne ikke er faldende i 2006 og 2007. Stigningen i samlede offentlige restancer er dog ikke markant fra ultimo 2006 til ultimo 2007 regnet i faste 2009 priser (fra 50,1 mia. kr. til 51,7 mia. kr., svarende til 1,6 mia. kr.). Hertil kommer, at der i denne periode ikke har været nogen sikkerhed for, at kommunerne og andre statsinstitutioner har overført alle reelle offentlige restancer straks i forbindelse med fusionen, men at det er sket kontinuerligt. Som eksempel herpå har SKAT bl.a. konstateret, at den samlede overførte restancemasse fra politiet var 1,3 mia. kr. større end forventet, og først primo 2008 er overførslen fra politiet endeligt tilendebragt, jf. i øvrigt beretningens tabel 5. Restancetilgangen i de første år har således både været præget af tilgang af eksisterende restancer, der har været bogført hos fordringshaverne og ikke hos SKAT, og tilgang af nye restancer fra disse fordringshavere. Hertil kommer, at størstedelen (65 %) af de kommunale restancer udgøres af underholdsbidrag, hvor restancerne akkumuleres år efter år, uden at SKAT lovgivningsmæssigt har haft effektive værktøjer, der har kunnet standse en kontinuerlig stigning, ikke kun i perioden fra fusionen i 2005, men helt tilbage fra 1999.

Jeg mener derfor, at man skal være forsigtig med at konkludere, at SKAT ikke har udnyttet den omtalte højkonjunktur, der både var aktuel på fusionstidspunktet og til et stykke ind i 2008.

Den væsentligste stigning i restancemassen kommer først i 2008 og 2009, hvilket periodemæssigt falder sammen med starten af den nuværende internationale lavkonjunktur, som har påvirket konjunktursituationen i Danmark. Også den private sektor har i samme periode været stærkt påvirket af konjunktursituationen. Jeg skal blot her nævne udviklingen i RKI-registreringer, antal konkurser, antal tvangsauktioner, bankernes udlån og tab samt udviklingen i ledigheden. Denne parallelitet mellem den nævnte negative udvikling i den private sektor og den offentlige restancemasse er det meget svært at dæmme op for, specielt i en situation, hvor det offentlige i mange situationer naturligt er tvangskreditor.

Jeg anser lavkonjunkturperioden som den væsentligste faktor for den negative udvikling i den offentlige restancemasse.

Jeg skal samtidig fremhæve effekten af den helt bevidste opprioritering af retssikkerhedshensynet over for den enkelte skyldner og opnåelse af ensartethed i inddrivelsen efter fusionen. Det handler dels om, at skyldnere oplever en ensartet og gennemsigtig behandling på tværs af kommunegrænser. Dels at der ikke iværksættes inddrivelsesskridt over for skyldnere uden reel betalingsevne. Skyldnere på offentlig forsørgelse er således efter lovgivningen og det såkaldte "tabeltræk", som gennemførtes i forbindelse med fusionen, som hovedregel friholdt for inddrivelse. Der har været bred politisk konsensus om at højne retssikkerheden på inddrivelsesområdet, og det kan aflæses i restancetallene.

Rigsrevisionen har også nævnt en række interne forhold, som faktorer, der har påvirket den negative restanceudvikling. Her vil jeg fremhæve Rigsrevisionens delkonklusion om, at SKATs aktivitetsniveau på inddrivelsesområdet er faldet i den undersøgte periode. Præmissen for at konkludere, at aktivitetsniveauet er faldet er efter min opfattelse forkert. Udgangspunktet synes at være at sammenholde ressourceforbrug med spredte aktivitetsmålinger og helt overordnet med udviklingen i restancerne. I en situation hvor forudsætningen er, at en opgave effektiviseres gennem en reduktion i årsværksforbruget (som følge af stordriftsfordele, forenklinger og lovgivning) vil en aktivitetsmåling med udgangspunkt i antallet af årsværk næsten pr. definition give et skævt billede af aktivitetsudviklingen. Således har det været en helt bevidst strategi at reducere antallet af udlægsforretninger, da det er et af de mest ressourcekrævende inddrivelsesværktøjer. Såfremt der både før og efter fusionen havde været et tilstrækkeligt datagrundlag for at gennemføre en sådan analyse, ville det have været muligt mere sikkert bl.a. at kunne vurdere sammenhængen mellem årsag og virkning.

Jeg er således enig med Rigsrevisionen i, at SKAT i en periode efter fusionen har manglet et tilstrækkeligt datagrundlag bl.a. med henblik på at dokumentere, i hvilket omfang man indfrier Folketingets intentioner om en mere effektiv restanceinddrivelse. Jeg kan heller ikke afvise kritikken vedrørende den påviste geografiske uensartede sagsbehandling, herunder en svingende kvalitet i arbejdet.

Der har fra fusionens start naturligt ikke været skræddersyede strategier, inddrivelsesplaner og effektive ledelsesmæssige prioriteringer klar med henblik på fuld og øjeblikkelig implementering. Der er sket en udvikling og forbedringer i perioden fra 2005. Jeg er da også glad for, at Rigsrevisionen vurderer, at SKAT i den undersøgte 5 års periode har iværksat forskellige styringsmæssige initiativer, men at man dog først i 2009 har etableret rammerne for det ledelsesmæssige fokus på området gennem oprettelsen af en produktionsdirektion og skatteregioner/inddrivelsescentret. Grundlaget for bedre at prioritere indsatsen mod skyldnere med størst betalingsevne er således skabt både organisatorisk og styringsmæssigt.

Statsrevisorerne har fremhævet, at der måtte afskrives 781,5 mio. kr. – bl.a. på grund af forældelse – i forbindelse med skattecentrenes overførsel af restancesager.

Jeg er ikke helt enig i denne konklusion, idet den fremstår som om staten regnskabsmæssigt har måttet konstatere et ekstraordinært tab på 781,5 mio. kr. i forbindelse med overførslen. De nævnte 781,5 mio. kr. vedrører en del af en større overførsel den 8. marts 2006 af ca. 25.000 allerede afskrevne fordringer fra et it-system for retskraftige uerholdelige fordringer (RUF) til Inddrivelsescentrets restanceinddrivelsessystem (RIS). De restancesager, der blev overført, havde ikke en tilstrækkelig kvalitet, da de daværende skattecentre pakkede sagerne for overførsel. Inddrivelsescentret gennemførte en kvalitetssikring af de overførte sager. Ved udgangen af 2007 havde denne kvalitetssikring som konsekvens, at

en restancemasse på 781,5 mio. kr. påhvilende i alt 2.378 personer var forældede, og dermed ikke længere retskraftige.

Da der på det tidspunkt var en generel 5 års forældelsesfrist, er der tale om, at de regnskabsmæssige afskrivninger er sket i perioden forud for finansåret 2002 i overensstemmelse bl.a. med Finansministeriets budgetvejledning fra 2001 (gældende for finansårene 2001 – 2006). Der er reelt tale om oprindelige afskrivninger af uerholdelige fordringer med hjemmel i den dagældende budgetvejledning.

Den tabsrisiko staten har haft ved at de nævnte 781,5 mio. kr. blev anset for forældet i 2007 er alene, at staten har gået glip af ekstraordinære indtægter, hvis nogle af de pågældende 2.378 personer efterfølgende skulle være kommet til penge, og hvor der f.eks. ville have kunnet være sket modregning, foretaget lønindeholdelse, foretaget udlæg eller lignende. Det er SKATs erfaring, at kun en forsvindende lille del af allerede afskrevne, men retskraftige fordringer, kommer i statskassen. Tabsrisikoen ved den manglende kvalitet i sagsoverførslen er således kun en meget lille delmængde af de nævnte 781,5 mio. kr.

Jeg kan tilføje, at Skatteministeriets Interne Revision i sin rapport af 17. november 2009, jr. nr. 07-190639, alene nævner forældelsen af de 781, 5 mio. kr., som følge af den dårlige kvalitet i overførslen af sager, men ikke skriver noget om et deraf følgende konstateret tab for statskassen i form af en regnskabsmæssig afskrivning på det nævnte beløb.

Det er et faktum, at SKATs systemmodernisering endnu ikke er fuldført, og at den er meget forsinket i forhold til den oprindelige plan. Flere effektiviseringer af administrative forenklinger er afhængige af de nye systemer, og kan først gennemføres, når de nye it-systemer er klar. Det nye inddrivelsessystem, EFI, er en integreret del af systemmoderniseringen, hvilket er årsagen til, at SKAT endnu ikke har kunnet gennemføre en række effektiviseringer og forenklinger på inddrivelsesområdet. Som en delvis kompensation herfor er der foretaget systemmæssige ændringer i de eksisterende inddrivelsessystemer siden fusionen. Eksempelvis er der systemmæssigt foretaget en spejling af restancer i det såkaldte Debitor/Restancesystem (det tidligere statslige system) over i det tidligere kommunale, men nu statslige inddrivelsessystem, KMD-IND.

Rigsrevisionen anfører, at hvis SKAT skal inddrive restancer mere effektivt, forudsætter det, at SKAT råder over medarbejdere med de rette kompetencer.

Det er min vurdering, at ud over it er medarbejdernes kompetencer et centralt element for at realisere fusionen. Konkret for inddrivelsesområdet er der ligesom for øvrige forretningsområder i SKAT udarbejdet kompetenceplaner i løbet af 2009 og 2010. Disse opsummerer behov for kompetenceudvikling på landsplan set ud fra målet om en optimal opgaveløsning. Kompetenceplanerne gælder for både person- og erhvervsinddrivelsen. Kompetenceplanerne forventes udmøntet i perioden fra nu og frem til 2012. Kompetenceudviklingen har siden fusionen været fokuseret på såvel individ- som på organisationsniveau. Opbygning af det landsdækkende inddrivelsescenter er sket for at stabilisere det faglige miljø og

gøre opgaveløsningen mere robust i forhold til kravet om nedgang i ressourceanvendelsen generelt for SKAT. Derudover har der været iværksat kurser med fokus på såvel bredde som dybde i opgaveløsningen. Der er iværksat uddannelsesaktiviteter, som konsekvens af, at inddrivelse er et strategisk fokusområde i Skatteministeriets strategiplan 2010-2013.

Rigsrevisionen noterer sig, at SKAT først i 2009 fik gennemført en kortlægning af medarbejdernes kompetencer, som kan indgå i det fremadrettede arbejde.

Jeg må erkende, at den i 2006 gennemførte kompetenceregistrering ikke gav det forventede overblik. Kortlægning af medarbejdernes uddannelsesmæssige baggrund fra 2009 skal blandt andet anvendes til at vurdere og analysere behov for videreuddannelser. Kortlægning vil også efterfølgende blive anvendt til at vurdere behov for efteruddannelser.

Kombinationen af kompetenceplaner, kortlægning af uddannelsesbaggrund og fremskrivninger af medarbejderudviklingen giver tilsammen et godt og solidt grundlag for at kunne arbejde systematisk og strategisk med kompetenceudvikling på inddrivelsesområdet. Med disse værktøjer er der endnu bedre muligheder for at fokusere på Skatteministeriets behov for kompetenceudvikling af medarbejderne med henblik på at sikre en optimal opgaveløsning.

På baggrund af henholdsvis en generel analyse og evaluering af SKATs organisation et par år efter fusionen, den markante negative udvikling i restancemassen i løbet af 2008 samt flere kritiske interne revisionsrapporter sætter SKAT ekstra ledelsesmæssig fokus på inddrivelsesområdet.

Det er min vurdering, at SKAT i dag er i en situation, hvor vi enten har løst eller er godt i gang med at løse en del af Rigsrevisionens kritikpunkter. Disse initiativer er da også nævnt i Rigsrevisionens beretning. Som jeg nævnte i indledningen af denne redegørelse blev jeg straks efter min tiltrædelse som skatteminister klar over, at situationen på inddrivelsesområdet var alvorlig, og at der var et behov for hurtigt at supplere allerede tagne initiativer med en handleplan. Det er mit helt klare mål, at de iværksatte initiativer samt handleplanen skal være et væsentligt element i bestræbelserne på at vende den negative restanceudvikling, og være startskuddet til at sikre en fremtidig stabil nedgang i restancerne.

I det efterfølgende vil jeg mere konkret redegøre for allerede tagne initiativer, som jeg vil følge op på, samt i hovedpunkter for det konkrete indhold af den handleplan, som jeg har offentliggjort samtidig med afgivelsen af denne redegørelse. Jeg har således fået lejlighed til at vurdere indholdet af handleplanen også ud fra kritikpunkterne rejst af Rigsrevisionen og ud fra Statsrevisorernes bemærkninger til Folketinget.

Det er min vurdering, at både allerede besluttede initiativer og min handleplan vil medvirke til at rette op og justere ind i forhold til Rigsrevisionens og Statsrevisorernes kritik, og herunder ikke mindst opnå bedre resultater på bundlinjen.

Det er mit helt klare mål at sikre, at SKAT – om end noget sent – opfylder de mål, Folketinget har opstillet for fusionen.

1. Skatteministerens handleplan

1.1 Initiativer med i Kommuneaftalen

En arbejdsgruppe med Skatteministeriet og KL har afdækket en række initiativer, som kan medvirke til at styrke den fælles opkrævnings- og inddrivelsesopgave. Det drejer sig blandt andet om ensretning og effektivisering af opkrævningsområdet, sikring af at oversendte krav til inddrivelse er retskraftige og en ny proces for inddrivelse af ejendomsskatter.

- Der udarbejdes en model for, hvordan mindre krav så som P-bøder, DSB-bøder, licens etc. kan inddrives med et mindre månedligt beløb uafhængigt af inddrivelsen af andre restancer. Som udgangspunkt er der plads til inddrivelse af disse krav uanset indkomstforhold. I forhold til virksomheder identificeres andre initiativer med henblik på forebyggelse og inddrivelse af disse restancer.
- Regelsættet vedrørende underholdsbidrag er uhensigtsmæssig og indebærer risiko for spekulation og oparbejdelse af restancer. Der igangsættes et arbejde med sigte på regeljusteringer på området. Skatteministeriet vil allerede nu foretage justeringer i inddrivelsesreglerne for at mindske væksten i restancerne på bidragsområdet.
- Kommunerne skal anvende de nuværende modregningsadgange. Den gældende lovgivning skal derfor gennemgås med henblik på at præcisere kommunernes pligt til at benytte modregningsadgange med mindre særlige sociale og økonomiske forhold gør sig gældende. Samtidig styrkes modregningsreglerne ved at indføre 100 pct. modregningsadgang af daginstitutionsbetalingen i børnefamilieydelsen.
- Skatteministeriet vil fremadrettet levere oplysninger om restancer i skattemappen, så den enkelte har overblik og en oversigt kan gives til bankforbindelser mv. i forbindelse med kreditvurdering.
- Skatteministeriet har pr. 1. januar 2009 foretaget en reorganisering af inddrivelsesområdet med henblik på at sikre en effektiv og styrket inddrivelsesindsats. Som led heri er der etableret et helt nyt landsdækkende inddrivelsescenter, som i alt væsentligt vil blive fuldt ansvarlig for inddrivelse af alle personrelaterede restancer. Overførslen af alle personrestancer til Inddrivelsescentret vil være gennemført inden udgangen af 2010. Erhvervsinddrivelsen varetages fortsat regionalt.

De konkrete initiativer omfattet af kommuneaftalen vil skulle vurderes i forhold til reglerne om skyldnernes økonomiske formåen ud fra en betragtning om rets-

garanti og retssikkerhed i overensstemmelse med principperne for gennemførelse af inddrivelsen siden samling af inddrivelsesopgaven i staten.

Parterne er enige om at følge udviklingen i de kommunale restancer og gøre status i foråret 2011.

1.2 Yderligere initiativer i skatteministerens handleplan

Ekstra ressourceindsats på udvalgte inddrivelsesområder

Der sker længerevarende tilførsel af ekstra ressourcer til inddrivelsesområdet indenfor de eksisterende rammer svarende til ca. 150 årsværk. Udgangspunktet er, at de ekstra ressourcer skal anvendes til en styrket og målrettet indsats tilrettelagt som landsdækkende projekter, hvor enhedsorganiseringen i SKAT udnyttes. Projekterne skal målrettes udvalgte restanceområder, hvor disse vurderes at have den størst mulige effekt. Det kan være på områder, som udgør en stor udfordring, eller områder, hvor der hidtil ikke er gjort en tilstrækkelig indsats. Det svarer principielt til den måde vi tilrettelægger landsdækkende projekter på indsatsområdet, men indtil nu ikke har anvendt i nævneværdigt omfang på inddrivelsesområdet.

Projekterne skal endvidere tilpasses således, at de til rådighed værende ressourcer og kompetencer udnyttes bedst muligt. Det må derfor også påregnes, at de ekstra 150 årsværk ikke udgøres af - en én gang for alle - udpeget fast medarbejderkreds, men at der i forbindelse med rekrutteringen til de enkelte projekter sker en sammensætning af medarbejdere med de nødvendige kompetencer, ligesom kompetenceudvikling og efteruddannelse af både de nye og gamle medarbejdere på inddrivelsesområdet sker løbende.

Der er som nævnt tale om en længerevarende tilførsel af ekstra 150 årsværk. I første omgang anvendes ca. 150 årsværk året ud til nedenstående "Operation Rent Bord".

"Operation Rent Bord"

Pr. 1. januar 2008 nedsatte Folketinget fristen for forældelse. Det skete både ud fra et retssikkerhedsmæssigt synspunkt og for at sikre, at restancemassen kun består af restancer, som det faktisk vil være muligt at inddrive.

Omkring 150 ekstra medarbejdere vil året ud assistere det landsdækkende Inddrivelsescenter og den regionale erhvervsinddrivelse for at gennemføre Operation Rent Bord.

Oprydningen indebærer følgende: Et betydeligt antal krav skal gennemgås for at fastslå, hvordan de skal håndteres.

Der er overordnet fire muligheder:

- a) Krav, som ikke er under afvikling, men hvor der er betalingsevne, skal sættes i afvikling enten ved hjælp af en betalingsaftale eller automatisk lønindehol-

delse. Det indebærer, at flere afvikler på deres restancer og inddrivelsesprovenuet stiger.

- b) Krav, der opfylder betingelserne for at kunne afskrives efter de nye afskrivningsregler, afskrives. Det betyder, at kravene ikke længere tæller med i restancestatistikken. Restancetallene vil dermed blive "renset" for restancer, som aldrig ville kunne komme ind. Kravene returneres til fordringshaverne, herunder kommunerne, med besked om at de er afskrevet efter lovgivningens regler om endelig afskrivning.
- c) Vi skal have ryddet op en gang for alle. Det betyder, at krav, som er forældede uden SKAT har nået at behandle dem, skal returneres til kommunerne og de øvrige fordringshavere.
- d) De resterende krav skal under behandling. I første omgang sender vi en såkaldt gældserkendelse for at afbryde forældelsen. Hvis skyldnerne svarer på gældserkendelsen og vedkender sig deres gæld forælder den ikke. For de skyldnere, som ikke svarer, er vi nødt til at sende en foged ud til hver enkelt skyldner.

Yderligere indsats for at inddrive p-bøder

P-bøder vil som led i kommuneaftalen blive opkrævet ved lønindeholdelse med et mindre månedligt beløb uanset ved lønindeholdelse uanset indtægt og anden gæld. Derudover skal inddrivelsen af virksomheders p-bøder styrkes. Der overvejes lige nu forskellige løsninger som for eksempel indberetning til RKI af mindre bøder og en løsning med hjul-låse og konfiskation af biler indtil alle ubetalte bøder er betalt.

Øget brug af indberetning til RKI

Et pilotprojekt i SKAT har vist, at alene truslen om at indberette virksomheder til RKI har fået en lang række virksomheder til at betale deres gæld. Projektet skal nu udvides til hele landet, så indberetning af virksomheders gæld bliver en integreret del af inddrivelsen af virksomheders gæld.

Samtidig iværksættes et pilotprojekt, hvor også personers gæld indberettes til RKI for at vurdere om det har samme effekt som for virksomhedernes gæld. Det vil i samme ombæring blive vurderet, om grænsen for hvornår man kan indberette gæld til RKI, kan nedsættes.

2. Øvrige initiativer (ud over handleplanen)

I det følgende opregnes en række initiativer besluttet som led i den omtalte ekstraordinære ledelsesmæssige fokus på inddrivelsesområdet. De medtagne initiativer er enten allerede gennemført, men effekten er endnu ikke slået igennem på bundlinjen, eller også er det initiativer, som er besluttet, men hvor implementering har en lidt længere tidshorisont.

2.1 Organisation, ledelse og styring

- Pr. 1. januar 2010 fik Skatteministeriet én fælles direktion. En række funktioner i departementet og i SKATs Hovedcenter er samordnet eller sammenlagt. I den faglige opgaveløsning er lovprocessen og den efterfølgende lovfortolkningsproces samlet for at opnå en helhedsorientering i arbejdsprocessen. Dette gælder også overordnet på inddrivelsesområdet. Som led i dannelsen af Koncerncentret er den fælles analysefunktion styrket.
- Vi har i indeværende år styrket koordineringen og styringen af inddrivelsesområdet i Koncerncentret ved at oprette et tværgående inddrivelsesprojekt. Det er bl.a. projektets opgave at overvåge og sikre fremdrift i allerede igangsatte initiativer og udvikle ideer til yderligere forbedringer af administrativ og processuel karakter og ikke mindst identificere hvor og hvordan vi kan styre indsatsen derhen, hvor der er særlige udfordringer og/eller hvor indsatsen gør mest gavn.
- I løbet af 2010 og 2011 søges virksomhedsinddrivelsen ensrettet ved fælles processer samt indførelsen af en ny virksomhedsinddrivelsespolitik. I tilknytning hertil har et etableret Produktionsforum besluttet en fælles prioriteringsgrænse på 100.000 kr. gældende for 2010. Disse tiltag skal sikre, at de enkelte regioner håndterer alle sagerne ens og ned til den pågældende prioriteringsgrænse. Regioner, der ikke kan nå ned til denne beløbsgrænse, kan anmode om bistand fra andre regioner.
- Det landsdækkende inddrivelsescenter blev etableret i 2009. Etableringsfasen og indkøring pågår stadig i 2010. Den positive effekt af denne store reorganisering forventes at blive endnu tydeligere i den resterende del af 2010, i 2011 og fremover.

Med de sidste justeringer vurderer jeg, at vi har den rigtige organisatoriske og strukturelle platform på inddrivelsesområdet og der er skabt et endnu større ledelsesmæssigt og produktionsmæssigt fokus i Skatteministeriet på inddrivelsesområdet.

2.2 Produktion, kvalitet og processer

- Siden reorganiseringen af inddrivelsesområdet fra 2009 er der sat fokus på ensretning af arbejdsprocesser både vedrørende person- og virksomhedsinddrivelsen. Denne ensretning, der skal sikre ensartethed og bedre kvalitet i sagsbehandlingen gennemføres i perioden fra 2009 til 2011.
- Der er i 2010 gennemført målrettede temadage i regionerne som opfølgning på kritiske revisionsrapporter fra Skatteministeriets interne revision.

Et stort fokus har her været den nye lovgivning på området, praksis på området og udsendte centrale styresignaler om administration af lovgivningen.

- Der vil i perioden 2010 til 2011 ske målrettet opfølgning i forhold til de direkte personaleledere på inddrivelsesområdet bl.a. for at sikre, at medarbejderne får tilstrækkelig viden og information om politikker, strategier, fastlagte processer og øvrige retningslinjer. Afdelingslederne på virksomhedsinddrivelsesområdet har i den forbindelse i juni 2010 været samlet til en fælles temadag. Der vil blive gennemført en fælles temadag for alle afdelingsledere på inddrivelsesområdet i efteråret 2010.
- Fra 2010 vil der systematisk blive etableret landsdækkende interne kontroller på inddrivelsesområdet på særligt udvalgte områder, netop for at sikre ved nærmere fastlagte ensartede ledelsesmæssige stikprøver, at processer og retningslinier følges i praksis.

2.3 Systemmoderniseringen

SKATs systemmodernisering har stor politisk årvågenhed. Skatteministeriet har stor ledelsesmæssig fokus på fremdriften, herunder det nye inddrivelsessystem, EFI.

EFI er planlagt til at kunne gå i drift i 4. kvartal i 2011.

Der er etableret en styregruppe med ekstern deltagelse, så der er sikret inddragelse af den størst mulige ekspertise på området.

Der afgives løbende statusrapporter til Finansudvalget og Skatteudvalget om fremdriften i systemmoderniseringen.

2.4 Kompetencer

På både person- og erhvervsområdet er en lang række konkrete kompetenceudviklingsaktiviteter undervejs til gennemførelse i 2010-2012, jf. kompetenceplanerne.

I 2010 og 2011 vil der blive fokuseret på erhvervsinddrivelsen gennem en række kurser med et højt fagligt indhold, bl.a. på masterniveau. Til efteråret 2010 udbydes ny diplomuddannelse og i 2011 forventes udbud af ny Master i Skatter og afgifter, hvori inddrivelse også indgår. På akademisk niveau er der ligeledes nu etableret en ny fleksibel uddannelse, som SKATs medarbejdere kan deltage i fra primo 2011. Også her er der målrettede inddrivelsesfag på vej.

Personinddrivelsen styrkes i 2010 og 2011 gennem kurser i Betalingsevne og kreditvurdering, Gældssanering og eftergivelse, Konflikthåndtering, Forældelse, SAP systemet, et trivselsprojekt samt temadag for alle inddrivelsesmedarbejdere.

På erhvervsområdet er bl.a. planlagt kurser på pantefogedområdet, udlægsforretninger, procesret, regnskabsforståelse planlagt samt en række tema-dage.

På sigt er der brug for en vedvarende HR indsats til styrkelsen af området – såvel ledelsesmæssigt som kompetencemæssigt. Der nedsættes straks en hurtigt arbejdende arbejdsgruppe på tværs af regionerne, Inddrivelsesprojektet og HR fagområdet med overordnet reference til HR-direktøren. Arbejdsgruppen skal fastlægge konkrete HR initiativer der kan udfolde problemstillinger der skal adresseres på inddrivelsesområdet i et HR perspektiv.

Desuden vil Udvidet direktion følge fremdriften for igangsætning og implementering af HR aktiviteterne som et fast punkt på dagsordenen.

2.5 Restancestatistik, mål og målinger

Skatteministeriet har i 2009 arbejdet på en ny restancestatistik, der implementeres i løbet af 2010. Dette vil bidrage til bedre muligheder for ledelsesmæssig opfølgning på inddrivelsesopgaven. Det vil endvidere i højere grad og mere detaljeret gøre Skatteministeriet i stand til at kunne redegøre for udviklingen i restancerne.

Udover implementeringen af den nye restancestatistik har Skatteministeriet besluttet at fortage datatilkøb med henblik på at forbedre denne nye restancestatistik yderligere. Datatilkøbene skal videreudvikle restancestatistikken, således at Skatteministeriet sikrer en større og forbedret statistisk dokumentation. Dette skal medvirke til, at Skatteministeriet ved opgørelsen af restancerne bliver i stand til, at være mere konkrete i begrundelserne for restancernes udvikling overfor offentligheden. Samtidig vil Skatteministeriet i højere grad være i stand til at følge udviklingen i restancerne, således at der kan udvises rettidig omhu og iværksættes de fornødne inddrivelsesmæssige tiltag. Det handler samtidig om at nyttiggøre faktuelle oplysninger og allerede eksisterende viden, som dermed kan danne grundlag for en yderligere målretning af indsatsen. Dette både i forhold til det restanceforebyggende arbejde og anvendelse af de mest effektive inddrivelsesværktøjer i forhold til kravstyper og restanter. Effekten af disse datatilkøb forventes implementeret med fuld virkning fra 2011.

Forbedringerne i restancestatistikken vil betyde, at Skatteministeriet fra 2011 vil kunne belyse:

Skatter og afgifter

- Tilgang af restanter
- Afgang ved betalingsaftaler og modregning for virksomheder med A-skat, moms m.v., undtagen selskabsskat og punktafgifter.
- Afgang af personskatterestancer ved afdragsordninger og lønindeholdelse
- Afgang ved realisation af udlæg, undertagen for virksomheder med selskabsskat

- Afgang ved eftergivelse/afskrivninger

Øvrige restancer

- Tilgang af nye restanter
- Afgang ved afdragsordninger og lønindeholdelser

Dertil kommer, at det bedre vil blive muligt at udarbejde mindre analyser på udvalgte områder, således at f.eks. udvikling på specifikke områder kan belyses.

3. Afsluttende bemærkninger

Som det fremgår af ovennævnte er det afgørende for mig, at der rettes op bl.a. med udgangspunkt i Statsrevisorernes og Rigsrevisionens kritik, og herunder ikke mindst, at opnå bedre resultater på bundlinjen og også, at vi kan dokumentere, at vi opfylder de mål, Folketinget har opstillet for fusionen.

Jeg vil selv følge op på inddrivelsesområdet, og jeg har pålagt koncerndirektionen kontinuerligt at følge op og sikre den forventede fremdrift og udvikling på området.

Med venlig hilsen

Troels Lund Poulsen

