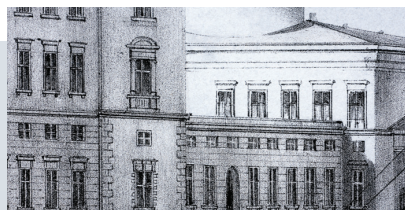


3/2014

STATSREVISORERNE



Beretning om SKATs forvaltning af restancer



Beretning om SKATs forvaltning af restancer

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 2014

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 i juni 2015.

Ministerens redegørelse, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorerne eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorerne Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i marts måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2014, som afgives i marts 2016.

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.dk
Hjemmeside: www.rosendahls.dk

ISSN 2245-3008
ISBN 978-87-7434-450-6

Statsrevisorernes bemærkning

Statsrevisorerne,
den 17. december 2014

BERETNING OM SKATS FORVALTNING AF RESTANCER

For 2 måneder siden – i oktober 2014 – henledte Statsrevisorerne Folketingets opmærksomhed på, at Statsrevisorerne for 6. år i træk kritiserede SKATs forvaltning af inddrivelsen af de offentlige restancer. Det skete i forbindelse med revisionen af statsregnskabet for 2013, hvor Statsrevisorerne også konstaterede, at det havde medført et utilsigtet tab af indtægter for staten.

SKATs problemer med at løse inddrivelsesopgaverne skyldes bl.a. problemer med den planlagte it-understøttelse ved "Et Fælles Inddrivelsessystem" (EFI). Denne undersøgelse viser, at SKATs forvaltning af restancer i perioden april 2013 - november 2014 fortsat er utilfredsstillende, og at der er opstået yderligere problemer efter den trinvis idriftsættelse af EFI, som har haft negativ effekt på SKATs inddrivelse af restancer.

Selv om SKAT løbende har søgt at løse de mange problemer vedrørende idriftsættelsen af EFI gennem planlægning og omdisponering af resurser, finder Statsrevisorerne det utilfredsstillende:

- At SKAT ikke i tide har iværksat styringsegne planer for at løse både kendte og senere opståede problemer. Fx fik SKAT ikke rettet kendte problemer i gamle restancedata, hvorfor fejl blev overført til EFI og måtte rettes manuelt.
- At indfasningen af EFI har haft negative konsekvenser for SKATs aktiviteter på inddrivelsesområdet. SKAT har således gennemført færre lønindeholdelser, fogedforretninger og RKI-registreringer.

Statsrevisorerne ser med stor alvor og bekymring på, at SKAT fortsat har store problemer med at inddrive restancer, og at restancemassen fortsætter med at stige. Den samlede restancemasse udgør potentielt 86,8 mia. kr. ved udgangen af 2013.

Statsrevisorerne kritiserer:

- **At SKAT forventer at afskrive restancer på 2,3 mia. kr. vedrørende regnskabet for 2013, bl.a. som følge af manglende rykning af skyldnere og efterpostering af ikke-retskraftige krav.**
- **At SKATs effektmål på finansloven – skattegab og inddrivelsesprocent for øvrige restancer – er misvisende i forhold til SKATs fulde opgave med at inddrive restancer. Fx blev skattegabsmålet opfyldt i 2012, selv om de samlede restancer steg.**

*Peder Larsen
Henrik Thorup
Kristian Jensen
Klaus Frandsen
Lennart Damsbo-
Andersen
Lars Barfoed*



Beretning til Statsrevisorerne om SKATs forvaltning af restancer

Rigsrevisionen har selv taget initiativ til denne undersøgelse og afgiver derfor beretningen til Statsrevisorerne i henhold til § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012. Beretningen vedrører finanslovens § 9. Skatteministeriet.

Indholdsfortegnelse

1.	Introduktion og konklusion	1
1.1.	Formål og konklusion.....	1
1.2.	Baggrund	2
1.3.	Revisionskriterier, metode og afgrænsning	3
2.	SKATs forvaltning af restancer	5
2.1.	Grundlaget for inddrivelse af restancer.....	6
2.2.	Effektmål for inddrivelsen af restancer.....	13
	Bilag 1. Metode	16
	Bilag 2. Ordliste.....	17

Beretningen vedrører finanslovens § 9. Skatteministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Thor Möger Pedersen: oktober 2011 - oktober 2012

Holger K. Nielsen: oktober 2012 - december 2013

Jonas Dahl: december 2013 - februar 2014

Morten Østergaard: februar 2014 - september 2014

Benny Engelbrecht: september 2014 -

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

1. Introduktion og konklusion

1.1. Formål og konklusion

1. Denne beretning handler om SKATs forvaltning af restancer i perioden april 2013 – november 2014. I beretningen om revisionen af statsregnskabet for 2013 fremgår det, at de offentlige restancer fortsat er stigende, at der er usikkerhed forbundet med opgørelsen af restancetallet, og at der i 2013 har været betydelige problemer med idriftsættelsen af it-systemet Et Fælles Inddrivelsessystem (EFI). Første del af EFI blev idriftsat i september 2013. Rigsrevisionen har selv taget initiativ til undersøgelsen i juni 2014.

2. Formålet med denne beretning er at vurdere, hvordan SKAT har arbejdet med restanceinddrivelsen – primært i perioden efter den trinvise idriftsættelse af EFI, dvs. fra september 2013 til november 2014. Vi undersøger, om SKAT har et korrekt datagrundlag til at inddrive restancer, SKATs håndtering af nogle af de problemer, som opstod efter den trinvise idriftsættelse af EFI, og vurderer SKATs anvendelse af udvalgte inddrivelsesmetoder. Endelig undersøger vi, om Skatteministeriet har opstillet dækkende mål for inddrivelse af restancer på finansloven. Vi besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

- Har SKATs forvaltning af restancer i perioden april 2013 - november 2014 været tilfredsstillende?

En **smal beretning** bygger på de samme revisionsprincipper og kvalitetskrav som Rigsrevisionens øvrige beretninger, men undersøgelsen er foretaget på et mere afgrænset område.

Et Fælles Inddrivelsessystem (EFI) er SKATs nye it-system til inddrivelse af restancer. EFI får tilført data fra andre it-systemer, bl.a. Digitalt Motorregister (DMR).

KONKLUSION

Rigsrevisionen vurderer, at SKATs forvaltning af restancer i perioden april 2013 - november 2014 har været utilfredsstillende. SKAT har ikke haft et korrekt datagrundlag til at inddrive restancer, og problemer, der var kendt før den trinvise idriftsættelse af Et Fælles Inddrivelsessystem (EFI), og problemer, der opstod efterfølgende vedrørende inddrivelse af restancer, er ikke blevet håndteret tilfredsstillende. I september 2014 har SKAT prioriteret at bruge 80 % af resurserne i forretningsområdet Inddrivelse til at løse problemerne, hvorfor der midlertidigt kun anvendes 20 % af resurserne til inddrivelse af restancer. Rigsrevisionen konstaterer, at dette forventes at få en negativ indflydelse på størrelsen af restancemassen. Endelig finder Rigsrevisionen det ikke tilfredsstillende, at Skatteministeriet ikke har sikret, at de mål, der er opstillet på finansloven for restanceinddrivelsen, er tilstrækkeligt dækkende for SKATs inddrivelse af restancer.

Digitalt Motorregister (DMR) blev idriftsat i juni 2012. Registreret håndterer bl.a. registrering af køretøjer, tildeling af nummerplade, forsikring, registreringsattest, beregning og opkrævning af afgifter samt indkaldelse til syn.

Skattekontoen blev idriftsat i september 2013 og håndterer virksomheders økonomiske mellemværende med SKAT.

Inddrivelse af restancer varetages i SKAT af forretningsområdet Inddrivelse, der består af 5 enheder:

- fogeder
- erhvervsrestancer
- personrestancer
- betaling og regnskab
- betaling og inddrivelse.

Overordnet er der ca. 1.200 årsværk tilknyttet forretningsområdet Inddrivelse.

SKAT har oplyst, at der i sommeren 2013 blev truffet et valg om, at EFI skulle idriftsættes trinvist. Inden den trinvise idriftsættelse af EFI i september 2013 havde SKAT alene udarbejdet en såkaldt oprydningssliste. SKAT havde imidlertid ikke forud for den trinvise idriftsættelse af EFI udarbejdet en plan for, hvordan og i hvilket omfang manuelle processer skulle kompensere funktionaliteter, som endnu ikke blev idriftsat, dvs. hvor mange resurser der skulle anvendes og i hvilken periode. SKAT vidste forud for den trinvise idriftsættelse, at der var fejl i de gamle restancedata, som blev overført til EFI. Fejlene vedrørte bl.a. restancer med forkert forældelsesdato. Endvidere vidste SKAT, at problemer i Digitalt Motorregister (DMR) og Skattekontoen ville medføre problemer i forhold til driften af EFI og dermed inddrivelsen af restancer. SKAT havde ligeledes ikke forud for den trinvise idriftsættelse af EFI en plan for, hvordan disse problemer skulle håndteres.

Undersøgelsen viser, at der efter den trinvise idriftsættelse af EFI opstod nye problemer, bl.a. funktionaliteter, der ikke virkede som forudsat, og yderligere problemer i DMR og Skattekontoen, som betød, at data derfra ikke kunne overføres til EFI.

SKAT har forsøgt at håndtere problemerne ved at tilføje og omdisponere medarbejdere til kompenserende manuelle processer og ved at styre driften med udgangspunkt i detaljerede planer, der løbende er blevet opdateret. Disse planer vurderer Rigsrevisionen imidlertid ikke har været tilstrækkeligt styringsegne, da de hverken har indeholdt en klar prioritering af problemer i forhold til SKATs arbejde med at inddrive restancer eller en tidsfrist for løsning af problemerne. I september 2014 har SKAT igangsat en konkret plan for at håndtere de mange problemer. SKAT har oplyst, at dataoprydningen sammen med forbedring af funktionaliteterne i EFI er en forudsætning for, at inddrivelsesarbejdet kan komme i fuld drift. Planen betyder, at 80 % af resurserne i forretningsområdet Inddrivelse i perioden september-december 2014 skal anvendes til at løse problemerne. Dermed har SKAT midlertidigt nedprioriteret driften, så kun 20 % af resurserne i forretningsområdet Inddrivelse anvendes til at inddrive restancer. Rigsrevisionen finder, at SKAT langt tidligere burde have iværksat en lignende plan for at håndtere de mange problemer.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at de nuværende 2 effektmål på finansloven (skattegab og inddrivelsesprocent for øvrige restancer) ikke i tilstrækkelig grad er dækkende for SKATs arbejde med at inddrive restancer. Dette understøttes af, at skattegabsmålet for 2012 blev opfyldt, selv om de restancer, der vedrørte skattegabsmålet, samlet steg. Rigsrevisionen finder, at der bør fastsættes mere dækkende mål for SKATs fulde opgave med restanceinddrivelsen.

1.2. Baggrund

3. Restancer er personers og virksomheders gæld til det offentlige, og SKAT er ansvarlig for at inddrive denne gæld. Ifølge finansloven er formålet for SKAT at sikre, at personer og virksomheder betaler de krav, som ikke er afregnet retmæssigt. Restancer kan fx vedrøre manglende betaling af skat, men kan også omfatte krav fra andre myndigheder – de såkaldte eksterne fordringshavere. Der er i alt ca. 800 eksterne fordringshavere, fx kommuner, forsyningsvirksomheder, politiet, DR og offentlige virksomheder. En skyldner kan have flere gældskrav, fx både en parkeringsbøde og manglende betaling af børnebidrag.

4. Før et gældskrav kan karakteriseres som en restance, skal det gennemgå en rykkerproces. Skyldneren rykkes pr. brev af SKAT eller af den eksterne fordringshaver med henblik på at inddrive den gæld, som det offentlige har til gode. SKAT definerer først et gældskrav som en restance, når der er sket en overdragelse fra fordringshaveren (heriblandt SKAT selv) til forretningsområdet Inddrivelse.

5. Restancer kan inddrives på forskellige måder afhængigt af gældstypen og SKATs erfaring med, om den pågældende person eller virksomhed har overholdt tidligere aftaler. Udgangspunktet for SKATs inddrivelse af personers og virksomheders gæld til det offentlige er, at det skal ske på den mest omkostningseffektive måde. SKAT forsøger derfor at indgå en frivillig aftale med skyldneren om betaling af gælden. Er det ikke muligt, anvender SKAT andre inddrivelsesmetoder. Rigsrevisionen behandler i denne beretning følgende af SKATs metoder til inddrivelse af personers og virksomheders gæld til det offentlige:

- Lønindeholdelse, dvs. opkrævning af gælden (ratevis) i skyldnerens indkomst, fx løn- og pensionsudbetaling.
- Fogedforretning, dvs. at SKAT beslutter, hvilke af skyldnerens værdier der kan gøres udlæg i (fx ejendom eller værdigenstande), enten ved et møde i SKAT eller ved en såkaldt udkørende fogedforretning, hvor SKATs foged kører ud til skyldneren. De genstande, der bliver gjort udlæg i, kan efterfølgende sælges på en offentlig auktion, og provenuet herfra fratrækkes skyldnerens gæld.
- RKI-registrering, dvs. at SKAT kan anmelde skyldneren til Experians RKI-register, så skyldnerens muligheder for at optage yderligere lån/gæld begrænses.

Experians RKI-register er et register over dårlige betalere.

Hertil kommer, at SKAT kan modregne en skyldners gæld i en eventuel overskydende skat.

6. Som udgangspunkt forældes gældskrav efter 3 år i henhold til § 3, stk. 1, i forældelsesloven. Forældelsesfristen kan dog også være længere, fx 5 eller 10 år, afhængigt af fordrings- typen. Tager SKAT ikke aktive skridt til at inddrive en persons eller virksomheds gæld til det offentlige inden fristens udløb, bortfalder kravet mod skyldneren. I praksis kan SKAT afbryde (udskyde) forældelsen af en restance, fx ved at igangsætte lønindeholdelse eller gennemføre fogedforretning, jf. forældelseslovens § 15. Nogle fordringstyper (fx bøder) har en absolut forældelsesfrist, der betyder, at fristen ikke kan forlænges.

Lovbekendtgørelse nr. 1063 af 28. august 2013 af lov om forældelse af fordringer (forældelsesloven).

7. I de tilfælde, hvor en borger eller virksomhed klager over et beløb, som er fastsat af SKAT i forbindelse med opgørelsen af skatten, kan sagen sættes i bero, indtil der sker en afklaring heraf. Dette kaldes ligningsmæssig henstand, jf. § 51 i skatteforvaltningsloven. Ligningsmæssig henstand udgjorde i 2013 ca. 14,3 mia. kr.

Lovbekendtgørelse nr. 175 af 23. februar 2011 om bekendtgørelse af skatteforvaltningsloven.

1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning

Revisionskriterier

8. Undersøgelsens revisionskriterier er primært baseret på reglerne vedrørende SKATs opgaver som inddrivelsesmyndighed, jf. bekendtgørelse nr. 1513 af 13. december 2013 om inddrivelse af gæld til det offentlige. Ifølge bekendtgørelsens § 2 er told- og skatteforvaltningen (nu SKAT) restanceinddrivelsesmyndighed.

9. Vi har undersøgt, om SKATs forvaltning af restancer i perioden april 2013 - november 2014 er tilfredsstillende. Med tilfredsstillende menes, at SKAT har sikret kvaliteten af data i de it-systemer, som blev erstattet af EFI, dvs. at SKAT har sikret, at de data, der blev overflyttet til EFI, var korrekte. Ligeledes menes med tilfredsstillende, at SKAT har planlagt, hvordan arbejdet med inddrivelse af restancer skulle håndteres efter den trinvis idriftsættelse af EFI.

10. Vi har undersøgt, hvilke tiltag SKAT har taget for at sikre driften fra den trinvis idriftsættelse af EFI i september 2013 frem mod den forventede fulde idriftsættelse. Vi har undersøgt, hvad SKAT har gjort for at håndtere nogle af de problemer, der er opstået efter den trinvis idriftsættelse af EFI i september 2013 for at sikre, at gælden til det offentlige blev inddrevet. Endelig har vi undersøgt, om SKAT har opfyldt de effektmål, der blev opstillet på finanslovene for 2012 og 2013 for området, og om målene er dækkende.

Metode

11. Undersøgelsen er baseret på møder med Skatteministeriet og SKAT og på gennemgang af skriftligt materiale. Derudover har SKAT demonstreret EFI på konkrete sager. Vi har endvidere benyttet professor Søren Lauesen fra IT-Universitetet til at vurdere den systemtekniske del af konverteringen af gamle data til EFI.

I bilag 1 redegør vi for de metoder, der er anvendt i undersøgelsen. Bilag 2 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

12. Revisionen er udført i overensstemmelse med god offentlig revisionsskik, jf. boks 1.

BOKS 1. GOD OFFENTLIG REVISIONSSKIK

God offentlig revisionsskik er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).

Afgrænsning

13. Vi har undersøgt udvalgte metoder til inddrivelse af restancer, dvs. lønindeholdelse, fogedforretning og RKI-registrering.

14. Vi har kun undersøgt nogle af de problemer, der opstod efter den trinvis idriftsættelse af EFI. Vi har valgt problemerne ud fra en betragtning om væsentlighed.

15. Undersøgelsen vedrører perioden april 2013 - november 2014. I få tilfælde har vi inkluderet data fra 2012, særligt i relation til vurderingen af SKATs anvendelse af inddrivelsesmetoder (fogedforretninger og RKI-registreringer). I enkelte tilfælde har det ikke været muligt for SKAT at fremskaffe datagrundlag helt frem til november 2014.

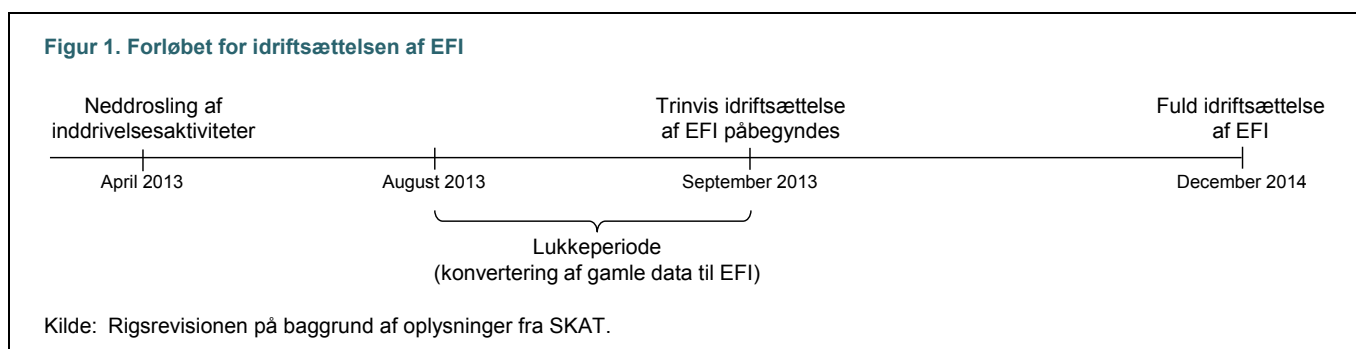
16. Rigsrevisionen kan konstatere, at EFI primo december 2014 ikke er blevet fuldt idriftsat som planlagt. Skatteministeriet har oplyst, at udskydelsens omfang er underlagt fortrolighed.

2. SKATs forvaltning af restancer

17. Dette kapitel handler om SKATs forvaltning af restancer, herunder SKATs sikring af, at gamle restancedata var korrekte. Kapitlet handler desuden om SKATs arbejde med inddrivelse af restancer efter den trinvis idriftsættelse af EFI og SKATs håndtering af de problemer, der var kendt, og de problemer, der opstod efter den trinvis idriftsættelse. Endelig handler kapitlet om SKATs anvendelse af inddrivelsesmetoder og effektmålene på finansloven for inddrivelse af restancer.

18. Forvaltningen af restancer sker med udgangspunkt i en it-understøttelse. SKAT har oplyst, at der i sommeren 2013 blev truffet et valg om, at EFI skulle idriftsættes delvist, hvorved it-understøttelsen blev ændret i september 2013. Tidligere havde SKAT flere systemer, som sammen udgjorde it-understøttelsen af inddrivelsen af restancer. Med den trinvis idriftsættelse af EFI er der nu kun ét it-system, som understøtter inddrivelsen af restancer. EFI er et komplekst system, bl.a. fordi det får data fra flere interne og eksterne kilder, herunder 800 eksterne fordringshavere. Hertil kommer, at en stor mængde gamle restancedata blev overført (konverteret) fra de tidligere it-systemer til EFI. Overførslen af de gamle data til EFI fandt sted i august 2013, dvs. i perioden op til den trinvis idriftsættelse af EFI.

19. Efter den trinvis idriftsættelse af EFI har SKAT varetaget inddrivelsen af restancer med en delvis automatisk proces understøttet af EFI og manuelle processer, som forventes automatiseret med den fulde idriftsættelse af EFI. Hertil kommer manuelle processer, som også vil fortsætte efter den fulde idriftsættelse af EFI. Forløbet for idriftsættelsen af EFI er vist i figur 1.



Det fremgår af figur 1, at SKAT neddroslede inddrivelsesaktiviteterne fra april 2013. Neddrøslingen fortsatte frem til påbegyndelsen af den trinvis idriftsættelse af EFI, hvor SKAT fuldstændigt lukkede aktiviteterne i august 2013. Efter september 2013, hvor første del af EFI blev idriftsat, forventede SKAT at idriftsætte de resterende funktionaliteter i 2 trin (EFI 1.0 og EFI 1.2) forholdsvis hurtigt. Ultimo 2013 blev planen for idriftsættelsen af EFI 1.0 og EFI 1.2 ændret. Ifølge den reviderede plan skulle EFI 1.0 idriftsættes i april 2014, mens EFI 1.2 skulle idriftsættes i juli 2014. I løbet af foråret 2014 stod det imidlertid klart, at den fulde idriftsættelse af både EFI 1.0 og EFI 1.2 måtte udskydes til henholdsvis oktober og december 2014. Årsagen var tekniske og forretningsmæssige udfordringer.

20. SKAT opgør løbende restancemassen og rapporterer herom til Skatteudvalget. Tabel 1 viser udviklingen i restancemassen i perioden 2012-2014.

Tabel 1. Udviklingen i restancemassen i perioden 2012-2014 i løbende priser (Mia. kr.)

	2012	2013	2014 2. kvartal
Restancer i alt	79,1	64,5	68,5
Konstaterede usikkerheder (potentielt forøgelse af restancemassen)	ca. 2,0	ca. 10,3	-
Ligningsmæssig henstand	-	ca. 14,3	-
Afskrivninger		+2,3	
Restancer i alt, inkl. potentielle forøgelser	81,1	86,8	-

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra SKAT.

Bobehandling

Inddrivelse af gæld gennem skifteretten fra en insolvent skyldner (dvs. at skylderen ikke kan betale sin gæld), hvor alle kreditorer i en bestemt rækkefølge skal dele formuen.

Det fremgår af tabel 1, at udviklingen i "restancer i alt" umiddelbart har været faldende fra 2012 til 2013. I 2013 ændrede SKAT opgørelsesmetoden for restancemassen, idet ligningsmæssig henstand ikke længere blev medregnet. Vi har i forbindelse med revisionen af statsregnskabet for 2012 og 2013 konstateret usikkerheder ved SKATs opgørelse af restancemassen. I 2013 oplyste Skatteministeriet, at restancemassen for 2012 potentielt kunne stige til 81,1 mia. kr. I 2014 oplyste Skatteministeriet endvidere, at restancemassen for 2013 potentielt kunne stige fra 64,5 mia. kr. til ca. 75 mia. kr. Stigningen på ca. 10,3 mia. kr. knytter sig til flere forskellige forhold, bl.a. manglende rykning af skyldnere, der har resulteret i en ophobning af gældskrav i SKATs opkrævningssystemer. SKAT forventer at afskrive restancer på 2,3 mia. kr. relateret til regnskabet for 2013. Afskrivningerne vedrører manglende efterpostering af ikke-retskræftige krav (bobehandlingsager og forældede krav).

21. Indregnes "konstaterede usikkerheder" (fratrasket afskrivningerne) i "restancer i alt", og tillægges hertil "ligningsmæssig henstand" (for at kunne sammenligne med 2012), er der sket en stigning fra 2012 til 2013 fra 81,1 mia. kr. til 86,8 mia. kr. Rigsrevisionen kan desuden konstatere, at "restancer i alt" er steget 4 mia. kr. fra ultimo 2013 til 2. kvartal 2014.

22. Den samlede restancemasse forøges hvert år automatisk gennem rentetilskrivning på gælden. Hvis der ikke foreligger en aftalt rente i et lånedokument i et mellemværende mellem en borger og fx en kommune, bliver den enkelte restance forrentet med 8,2 %. Rentetilskrivningen medfører ifølge SKAT en nettoforøgelse af de samlede restancer på omkring 0,5 mia. kr. årligt.

2.1. Grundlaget for inddrivelse af restancer

23. Vi har vurderet, i hvilket omfang SKAT har sikret, at restancedata var korrekte og kunne danne grundlag for inddrivelse. Vi har endvidere undersøgt SKATs håndtering af kendte og senere opståede problemer og arbejdet med inddrivelsen af restancer frem mod den forventede fulde idriftsættelse af EFI. Endelig har vi undersøgt, hvilke konsekvenser de kendte og opståede problemer og håndteringen heraf har haft for anvendelsen af inddrivelsesmetoderne.

Problemer før den trinvis idriftsættelse af EFI

Gamle data

24. Forberedelsen af konverteringen, som skulle foregå i august 2013, begyndte allerede tilbage i 2009 med en analyse af datagrundlaget i de eksisterende it-systemer. Analysen tog ca. 1-1½ år, men var ikke en fuldstændig analyse af datakvaliteten. SKAT forudsatte, at data var korrekte og fordringerne legale (dvs. retskraftige). Analysen var fokuseret på, om data var flytbare og fuldstændige og resulterede i, at SKAT udarbejdede en oprydningssliste over de fejl, der skulle rettes, inden konverteringen blev startet i august 2013. Vores undersøgelse har imidlertid vist, at SKAT ikke fik rettet alle de kendte problemer på oprydningsslisten, hvorfor datagrundlaget forud for konverteringen ikke var korrekt, og fejl blev overført til EFI, jf. boks 2.

BOKS 2. EKSEMPLER PÅ KENDTE FEJL I GAMLE DATA, SOM IKKE BLEV RETTET

Forældelsesdato

En række fordringer manglede eller havde usikre forældelsesdatoer. SKAT indsatte på disse fordringer – forud for konverteringen – en fiktiv forældelsesdato (30. april 2014). Hensigten var, at EFI på det tidspunkt ville være fuldt idriftsat, og fordringer med en fiktiv forældelsesdato ville blive omfattet af den automatiske forældeshåndtering i EFI. EFI var imidlertid ikke fuldt idriftsat i april 2014, og den automatiske forældeshåndtering fungerede ikke som planlagt. SKAT måtte derfor iværksætte manuel forældeshåndtering i stedet.

Manglende oplysninger

I de gamle data var der ufuldstændige udlæg, dvs. udlæg med mangelfulde oplysninger og manglende fogedbøger. Disse problemer opstod ikke som en konsekvens af konverteringen, men blev mere synlige herefter. SKAT måtte derfor iværksætte manuel oprydning heraf.

I fogedbogen skal fogeden notere alle relevante oplysninger om udlægsforretningen. Det kan være oplysninger om, hvilke aktiver der foretages udlæg i, skyldnerens indsigelser mv.

25. Rigsrevisionen finder, at opgaven med at rydde op i de gamle restancedata burde have været afsluttet inden konverteringen til EFI, så restancedata i EFI var korrekte fra start.

26. Konverteringen af gamle restancedata blev igangsat den 2. august 2013 og blev teknisk afsluttet den 24. august 2013. Konverteringsopgaven var kompleks og omfattende, da der blev konverteret data svarende til 19,1 mio. fordringer fordelt på 600.000 skyldnere. SKAT gennemførte efter konverteringen en validering af de konverterede restancedata frem til den 1. september 2013. Valideringen konstaterede en række fejl såsom dobbelt overførsel af nogle fordringer, indsendelse af fordringens oprindelige hovedstol i stedet for den aktuelle restance og nogle tilfælde med uoverensstemmelse mellem indsats (inddrivelsesaktiviteter) og fordring, dvs. nye fejl, som opstod på baggrund af konverteringen.

Systemtekniske afhængigheder

27. Inddrivelse af restancer i EFI er baseret på informationer fra andre systemer. Inden en restance kan overgå til og behandles i EFI, er det en forudsætning, at skyldneren er blevet opkrævet (rykket for) gælden. SKAT havde imidlertid ikke fra tidspunktet for påbegyndelsen af den trinvis idriftsættelse af EFI sikret, at de tilknyttede it-systemer, bl.a. DMR og Skattekontoen, var i stand til at udsende rykkere til skyldnerne og derefter automatisk sende de restancer, som ikke var blevet betalt, til EFI med henblik på inddrivelse. Problemerne i de systemer, som EFI var afhængig af, påvirkede restanceinddrivelsen negativt. På trods af at SKAT var bekendt med, at der var systemtekniske afhængigheder, der ville skabe problemer i forhold til at inddrive restancer i EFI, udarbejdede SKAT ikke forud for den trinvis idriftsættelse af EFI en plan for, hvordan disse problemer skulle håndteres. Der var således ikke en plan for resursetrækket eller for, hvornår problemet skulle være løst.

Planlagt delvis idriftsættelse af EFI og kompenserende manuelle processer

28. Den planlagte trinvise idriftsættelse af EFI bevirkede, at SKAT var nødsaget til at iværksætte kompenserende manuelle processer. Inden den trinvise idriftsættelse af EFI i september 2013 havde SKAT ligeledes ikke udarbejdet en plan for, hvordan og i hvilket omfang de manuelle processer skulle kompensere de funktionaliteter, som ikke blev idriftsat. Desuden havde SKAT ikke opgjort, hvor mange ressourcer der skulle anvendes og i hvilken periode.

Problemer efter påbegyndelsen af den trinvise idriftsættelse af EFI

29. Det ukorrekte datagrundlag, afhængigheder til andre systemer og kompenserende manuelle processer har bevirket, at der efter påbegyndelsen af den trinvise idriftsættelse af EFI er tilstået yderligere problemer, som har haft en negativ effekt på SKATs inddrivelse af restancer. Boks 3 lister udvalgte problemer, der er opstået efter den trinvise idriftsættelse af EFI.

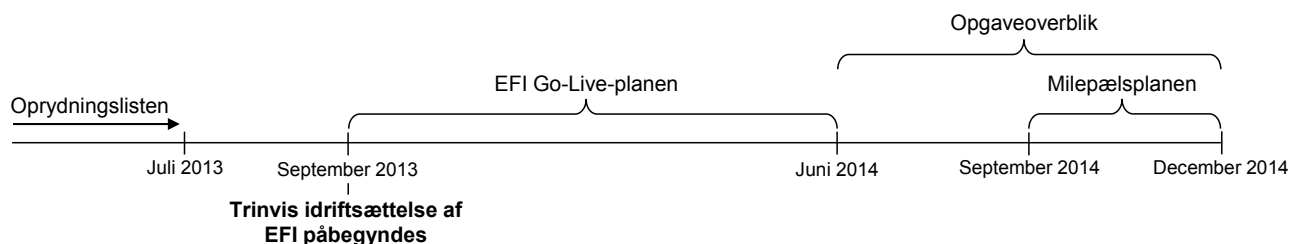
BOKS 3. EKSEMPLER PÅ PROBLEMER, DER ER OPSTÅET EFTER DEN TRINVISE IDRIFTSÆTTELSE AF EFI

- *Udsendelse af rykkere i DMR*, så krav kan oversendes som restancer til EFI. Der har været problemer med at udsende rykkere fra DMR vedrørende manglende afregning af vægtafgift/grønne afgifter. Det skyldes ifølge SKAT primært manglende "oprydning" i data. SKAT begyndte i efteråret 2013 at udsende rykkere, og i september 2014 udsendte SKAT ca. 10.000 rykkere om dagen til bil ejere med relaterende krav tilbage fra medio 2012. Medio september 2014 var der udsendt 280.000 rykkere, som resulterede i indbetalinger på 250 mio. kr. fra 100.000 skyldnere. Problemerne med at udsende rykkere er imidlertid ikke løst, da SKAT i august 2014 havde 160.000 sager, der skulle gennemgås manuelt for at afgøre, om der skulle udsendes rykkere.
- *Renteberegning i Skattekontoen*: Der har været problemer med beregning af renter i Skattekontoen siden august 2013. SKAT har imidlertid siden årsskiftet 2013/14 gennemført renteberegning for virksomheder med undtagelse af 60.000 virksomheder. SKAT arbejder på at rette fejl i datagrundlaget, så der kan ske renteberegning for de sidste 60.000 virksomheder.
- *Fortsat problemer vedrørende forkerte forældelsesdatoer på restancer*, idet der primo november 2014 udestår en gennemgang – i samarbejde med eksterne fordringshavere – af 552.000 fordringer (boliglånssager) med forældelsesdato i 2015 og tidligere og en gennemgang af yderligere 220.000 andre fordringer med forældelsesdato i 2013 eller 2014. Gennemgangen vil foregå ved manuelle processer.
- *Afbrydelse af forældelse af restancer*: Så længe funktionaliteten "erkend fordring" ikke fungerer som forventet, skal SKAT manuelt kompensere for denne funktionalitet for at sikre, at restancer ikke forældes. SKAT har oplyst, at den fuldt automatiserede idriftsættelse af "erkend fordring" først kan ske, når oprydningssarbejdet i datagrundlaget er færdigt, og alle skyldnernes fordringer er medtaget, dvs. er i systemet. SKAT har således ved kompenserende manuelle processer skullet sikre 919.000 fordringer mod forældelse i 2. halvår 2014 og skal i 1. halvår 2015 sikre 1.327.000 fordringer mod forældelse.

Håndteringen af problemer

30. SKAT nedsatte i april 2013 en gruppe (Produktionsgruppen), der skulle sikre produktionen frem til den trinvise idriftsættelse af EFI og derefter. Produktionsgruppen bestod af cheferne for de 5 enheder i forretningsområdet Inddrivelse. Vores undersøgelse har vist, at der som grundlag for Produktionsgruppens arbejde efter den trinvise idriftsættelse af EFI har været udarbejdet flere detaljerede planer for håndtering af problemerne og arbejdet med inddrivelse af restancer. Figur 2 viser en oversigt over planerne.

Figur 2. Planer for håndtering af problemer og arbejdet med inddrivelse af restancer



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra SKAT.

SKAT har løbende iværksat initiativer for at håndtere de mange problemer, både de kendte og de senere opståede. Dette er bl.a. sket med udgangspunkt i forskellige detaljerede planer og med udgangspunkt i tilførsel og omdisponering af resurser. En række af de konkrete initiativer er gennemgået i de følgende afsnit.

31. I forbindelse med den trinvis idriftsættelse af EFI udarbejdede SKAT en såkaldt EFI-Go-Live-plan, som løbende blev opdateret. Planen var et styringsredskab med en oversigt over de opgaver, som skulle løses, indtil EFI blev fuldt idriftsat. Rigsrevisionen vurderer, at planen ikke i tilstrækkeligt omfang har kunnet anvendes som et egnet styringsredskab, da den hverken indeholdt en klar prioritering af problemerne eller en deadline for, hvornår de enkelte problemer ville være løst.

32. I efteråret 2013 – kort tid efter den trinvis idriftsættelse af EFI – gennemførte SKAT en afskedigelsesrunde, hvor 329 medarbejdere blev afskediget, mens 100 medarbejdere fratrådte frivilligt. Det svarer til en reduktion på i alt 360 årsværk, hvoraf 99 årsværk (105 medarbejdere) kom fra forretningsområdet Inddrivelse. Allerede i januar 2014 besluttede SKAT imidlertid at tilføre 60 medarbejdere, svarende til 15 årsværk, til forretningsområdet Inddrivelse fra andre dele af SKAT i en periode på 3 måneder. SKAT har endvidere periodevist omdisponeret 320 medarbejdere inden for forretningsområdet Inddrivelse for at håndtere de manuelle processer, bl.a. til afbrydelse af forældelse og beregning af renter i Skattekon-toen.

33. I juni 2014 udarbejdede SKAT en omfattende plan over udestående opgaver i forretningsområdet Inddrivelse, herunder de identificerede problemer – den såkaldte opgaveoverbliksliste, som løbende er blevet opdateret. Planen blev primært anvendt som et resursestyringsværktøj. Rigsrevisionen vurderer imidlertid, at planen ikke kunne anvendes som styringsredskab, da den hverken indeholdt en klar prioritering af problemerne i forhold til SKATs arbejde med inddrivelse af restancer, en deadline for, hvornår de enkelte problemer ville være løst, eller angav, hvem der var ansvarlig for at løse et givent problem.

34. Parallelt med opgaveoverblikslisten udarbejdede SKAT en milepælsplan for perioden september-december 2014. Milepælsplanen omfatter kendte og opståede problemer og anvendes ifølge SKAT som styringsværktøj for at nedbringe den store pukkel af problemer, som ifølge SKAT var større end forventet. SKAT har med iværksættelse af milepælsplanen prioriteret at løse problemerne med 80 % af resurserne i forretningsområdet Inddrivelse, hvorfor kun 20 % af resurserne midlertidigt anvendes til driften, dvs. inddrivelsen af restancer. SKAT har oplyst, at dataoprydningen sammen med forbedring af funktionaliteterne i EFI er en forudsætning for, at inddrivelsesarbejdet kan komme i fuld drift. Vi kan konstatere, at SKATs iværksættelse af milepælsplanen viser, at SKAT står over for en meget omfattende opgave, og at resurseprioriteringen må forventes at have en negativ indflydelse på størrelsen af restancemassen.

35. Vores undersøgelse har vist, at Produktionsgruppen med udgangspunkt i de detaljerede planer og gennem omdisponering af resurser har søgt at finde løsninger på problemerne. Produktionsgruppen har imidlertid ikke haft en styret tilgang, hvor både kendte og efterfølgende opståede problemer er blevet prioriteret i forhold til væsentlighed og konsekvens. Rigsrevisionen finder, at flere af de problemer, som er opstået efter påbegyndelsen af den trinvis idriftsættelse, og som nu indgår i milepælsplanen, var kendt forud for den trinvis idriftsættelse af EFI, hvorfor SKAT langt tidligere burde have iværksat en plan for håndteringen af problemerne.

Konsekvenserne af de kendte og opståede problemer

36. Indfasningen af EFI har haft konsekvenser for SKATs inddrivelse af gæld til det offentlige. Det ses bl.a. i et faldende aktivitetsniveau for nogle af SKATs inddrivelsesmetoder. Vi har undersøgt følgende inddrivelsesmetoder:

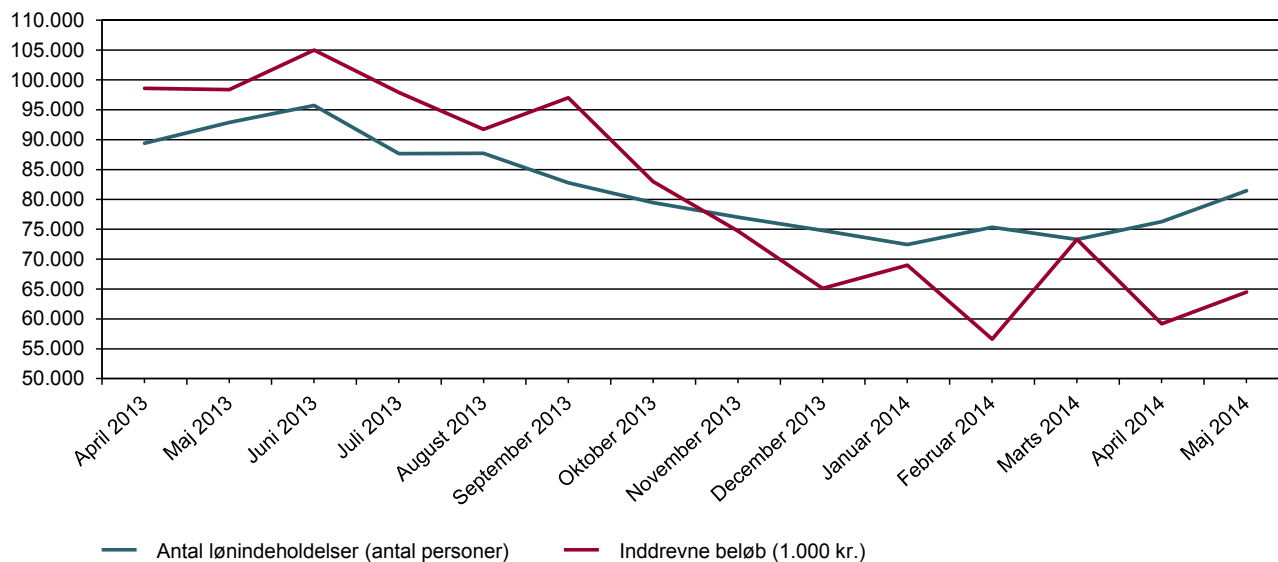
- lønindeholdelser
- fogedforretninger
- RKI-registreringer.

Lønindeholdelse

37. Lønindeholdelse efter inddrivelseslovens § 10 kan fastsættes som en fast procentdel af en skyldners nettoindkomst. Lønindeholdelse er en enkel inddrivelsesmetode, da den kan iværksættes automatisk. Skyldneren skal – ud over rykker og tilbud om en frivillig betalingsordning – varsles 4 uger før, lønindeholdelsen iværksættes. Lønindeholdelse er en billig inddrivelsesmetode for SKAT sammenlignet med fx fogedforretninger. Figur 3 viser udviklingen i antallet af personer, hvor SKAT har iværksat lønindeholdelse, samt inddrevne beløb i perioden april 2013 - maj 2014.

Lov nr. 1333 af 19. december 2008 om inddrivelse af gæld til det offentlige (inddrivelsesloven).

Figur 3. Udviklingen i antal personer, hvor SKAT har iværksat lønindeholdelse efter inddrivelseslovens § 10, samt inddrevne beløb i 1.000 kr. i perioden april 2013 - maj 2014

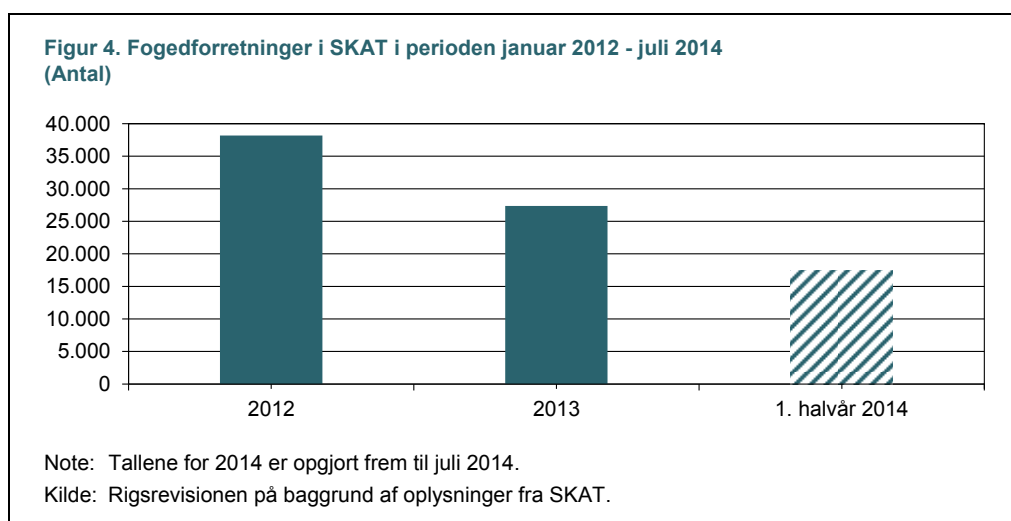


Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra SKAT.

Det fremgår af figur 3, at der i april 2013, hvor SKAT neddrog lønindeholdelsen, var knap 90.000 personer, der fik foretaget lønindeholdelse. I januar 2014 var der kun godt 72.000 personer, der fik foretaget lønindeholdelse, hvorefter antallet af personer steg frem til maj 2014, hvor SKAT havde iværksat lønindeholdelse for godt 81.000 personer. Vi kan konstatere, at idriftsættelsen af EFI har medført et fald i antallet af personer med lønindeholdelse. Udviklingen i inddrevne beløb har vist samme tendens som udviklingen i antallet af personer med lønindeholdelse. Det inddrevne beløb fra lønindeholdelse er faldet i den undersøgte periode og ligger en del under det beløb, som SKAT inddrev i april 2013. SKAT har oplyst, at SKAT i forbindelse med idriftsættelsen af EFI i september 2013 i begrænset, men dog stigende omfang har iværksat lønindeholdelser på restancer opstået før og efter september 2013. For 2014 indgår kun tal til og med maj.

Fogedforretning

38. Fogedforretninger kan enten udføres ved at indkalde skyldner til et møde hos SKAT eller – hvis skyldner udebliver – ved at foretage en udkørende fogedforretning, dvs. at fogeden møder op på skyldnerens bopæl. En fogedforretning er mere tidskrævende og dermed dyrere for SKAT at iværksætte end en lønindeholdelse. Fogedforretninger anvendes derfor ifølge SKAT ikke, hvor det i stedet er muligt at iværksætte en lønindeholdelse. Lønindeholdelse kan ikke iværksættes i forhold til virksomheder, og SKAT må derfor iværksætte fogedforretning over for de virksomheder, der ikke indgår aftale med SKAT om afdragsordninger. Figur 4 viser udviklingen i SKATs fogedforretninger for virksomheder og personer i perioden januar 2012 - juli 2014.



Det fremgår af figur 4, at det samlede antal fogedforretninger er faldet fra ca. 38.000 i 2012 til ca. 27.000 i 2013, svarende til et fald på 28 %. SKAT har oplyst, at mere detaljerede data ikke er tilgængelige, dvs. data over, hvor meget fogedforretninger pr. måned har resulteret i målt i kr. SKAT har i forbindelse med den trinvis idriftsættelse af EFI i september 2013 i begrænset omfang iværksat fogedforretninger for restancer opstået efter idriftsættelsen af EFI. For 2014 indgår kun tal frem til juli 2014.

RKI-register

39. SKAT anvender *trusler om anmeldelse* og *anmeldelse* til Experians RKI-register som en inddrivelsesmetode. En registrering i RKI-registret gør det vanskeligt for en person eller en virksomhed at optage lån eller opnå kredit. SKAT opgør ikke antallet af tilfælde, hvor en skyldner bliver truet med anmeldelse eller effekten heraf, men alene de faktiske RKI-registreringer. Tabel 2 viser antallet af indberetninger til Experians RKI-register foretaget af SKAT i perioden 2012-2014.

Tabel 2. Experians RKI-registreringer af personer og virksomheder foretaget på foranledning af SKAT i perioden 2012-2014 (Antal)

	2012	2013 ¹⁾	2014
Experians RKI-registreringer	5.283	2.638	-

¹⁾ 2013 dækker fra januar til ultimo juli, hvor RKI-aftalen ophørte.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra SKAT.

Det fremgår af tabel 2, at SKATs brug af RKI-registrering af personer og virksomheder er faldet fra 5.283 registreringer i 2012 til 2.638 registreringer for de første 7 måneder af 2013. Der er ingen registreringer i 2014. Det skyldes, at SKAT ikke forlængede aftalen med Experian vedrørende RKI-registret, da aftalen udløb ved udgangen af juli 2013. SKATs begrundelse var, at udløbet af aftalen faldt sammen med konverteringen af data til EFI. Ifølge SKAT vil en eventuel ny aftale med Experian afvente den fulde idriftsættelse af EFI.

Resultater

40. SKAT fik ikke rettet alle kendte problemer i datagrundlaget forud for konverteringen, fx problemer med korrekt forældelsesdato. Derfor blev fejl i gamle restancedata overført til EFI, og datagrundlaget for inddrivelse af restancer var ikke korrekt. Rigsrevisionen finder, at SKAT burde have sikret kvaliteten af gamle data forud for konverteringen til EFI. Efter konverteringen af data opstod der yderligere problemer i datagrundlaget som fx dobbelt overførsel af nogle fordringer, indsendelse af fordringens oprindelige hovedstol frem for den aktuelle restance og nogle tilfælde med uoverensstemmelse mellem indsats og fordring.

41. På trods af at SKAT vidste, at der var problemer med datagrundlaget, og at der var systemtekniske afhængigheder, der ville skabe problemer i forhold til at inddrive restancer i EFI, udarbejdede SKAT ikke forud for påbegyndelsen af den trinvis idriftsættelse af EFI en plan for, hvordan disse problemer skulle håndteres.

42. SKAT har oplyst, at der i sommeren 2013 blev truffet et valg om, at EFI skulle idriftsættes delvist. Forud for den trinvis idriftsættelse af EFI i september 2013 havde SKAT ligeledes ikke udarbejdet en plan for, hvordan og i hvilket omfang de manuelle processer skulle kompensere de funktionaliteter, som ikke blev idriftsat. SKAT havde heller ikke opgjort, hvor mange resurser der skulle anvendes og i hvilken periode.

43. Efter påbegyndelsen af den trinvise idriftsættelse af EFI har SKAT iværksat flere tiltag for at håndtere problemerne og styre arbejdet med inddrivelse af restancer. SKAT har bl.a. tilført og om-disponeret resurser til forretningsområdet Inddrivelse og har styret efter forskellige detaljerede planer, som løbende er blevet opdateret. Disse planer er efter Rigsrevisionens vurdering imidlertid ikke styringsegne, da de hverken prioriterer problemerne eller angiver resursetræk og deadline for håndtering. SKAT har senest i september 2014 udarbejdet en milepælsplan, der med en resurseindsats i forretningsområdet Inddrivelse på 80 % skal nedbringe de mange problemer. Derved anvendes midlertidigt kun 20 % af resurserne i forretningsområdet Inddrivelse frem til december 2014 til driften, dvs. inddrivelse af restancer. Rigsrevisionen konstaterer, at dette må forventes at have en negativ effekt på størrelsen af restancemassen. SKAT har oplyst, at dataoprydningen sammen med forbedring af funktionaliteterne i EFI er en forudsætning for, at inddrivelsesarbejdet kan komme i fuld drift.

44. Produktionsgruppen har med udgangspunkt i de detaljerede planer søgt at finde løsninger på kendte og senere opståede problemer. Produktionsgruppen har imidlertid ikke haft en styret tilgang, hvor problemerne er blevet prioriteret i forhold til betydningen for SKATs inddrivelsesarbejde. Rigsrevisionen finder, at SKAT langt tidligere end i september 2014 burde have iværksat en plan for håndteringen af de mange problemer.

45. Den trinvise idriftsættelse af EFI, kompenserende manuelle processer og håndteringen af opståede problemer frem til den fulde idriftsættelse af EFI har haft konsekvenser for SKATs anvendelse af inddrivelsesmetoder og for SKATs inddrivelse af gæld til det offentlige. Rigsrevisionen kan konstatere, at der er sket et fald i SKATs anvendelse af de undersøgte inddrivelsesmetoder. Forklaringen på faldet er, at SKAT fra april 2013 og frem til konverteringen i august 2013 neddrolede inddrivelsestiltag på nye restancer opstået efter den trinvise idriftsættelse af EFI for at undgå at have delvist igangsatte inddrivelsessager, når EFI blev idriftsat. Efter den trinvise idriftsættelse af EFI blev der endvidere kun i begrænset omfang igangsat lønindeholdelser og fogedforretninger for restancer opstået efter idriftsættelsen, og RKL-registreringer blev ligeledes stoppet ultimo juli 2013, da kontrakten med Experian udløb.

2.2. Effektmål for inddrivelsen af restancer

46. Vi har undersøgt de effektmål, som Skatteministeriet har opstillet på finanslovene for 2012, 2013 og 2014, og om målene understøtter SKATs arbejde med at inddrive restancer. Det fremgår af finansloven, at formålet med inddrivelsen er at sikre, at kunderne (dvs. skyldnerne) betaler de krav, som ikke er afregnet retmæssigt.

47. Skatteministeriet har fra finansloven for 2012 ændret de effektmål, som er optaget på finanslovene for udviklingen i restancerne. Effektmålene er skattegab og inddrivelsesprocent for øvrige restancer.

48. Ifølge Skatteministeriet er skattegabsmålet et operationelt effektmål, der forbedrer SKATs styring af SKATs samlede opgave. Skattegabsmålingen baserer sig på de faktiske skatteindbetalinger. Hertil kommer en vurdering af den manglende skattebetaling med udgangspunkt i ministeriets compliancemålinger, der foreligger ca. 2 år efter det år, som målingerne vedrører. Den seneste compliancemåling vedrørte indkomståret 2010, og resultatet af målingen blev offentliggjort ultimo 2013. Desuden omfatter målingerne ikke alle skatter/afgifter, idet hverken told, punktafgifter, store virksomheder med mere end 250 ansatte eller sort arbejde indgår i målingerne. SKAT har i 2010 oplyst, at disse mangler bliver kompenseret ved at fremskrive de forventede indtægter fra skatter og afgifter, der indgår i compliancemålingerne, og beregne estimer for skatter og afgifter, der ikke indgår i compliancemålingerne.

49. Skatteministeriet har ligeledes begrundet anvendelsen af effektmålet om en inddrivelsesprocent for øvrige restancer med, at det i højere grad ville afspejle SKATs arbejde med at inddrive disse restancer. Hvis inddrivelsesprocenten hvert år ligger over 100 %, vil SKAT kunne knække restancekurven for så vidt angår de øvrige restancer, da det betyder, at afgang af restancer er større end tilgangen af restancer.

Skattegab er et beregnet tal for de skatter og afgifter, som skulle være indbetalt, hvis alle skatteydere betalte deres skatter og afgifter, sat i forhold til de faktiske indbetalinger.

Inddrivelsesprocenten for øvrige restancer, dvs. restancer fra eksterne fordringshavere, er forskellen mellem afgang og tilgang af restancer i procent.

50. Tabel 3 viser effektmål og resultater for restancer på finanslovene for 2012, 2013 og 2014.

Tabel 3. Effektmålet og resultater for restancer i perioden 2012-2014

	Mål 2012	Resultat 2012	Mål 2013	Resultat 2013	Mål 2014	Resultat 2014
Skattegab	2 %	1,6 %	2 %	1,2 %	2 %	-
Inddrivelsesprocent for øvrige restancer	102 %	84,9 %	105 %	79,7 %	110 %	-

Note: Resultater for 2014 foreligger endnu ikke.

Kilde: Rigsrevisionen.

Det fremgår af tabel 3, at effektmålet vedrørende skattegab var uforandret i perioden 2012-2014. SKAT opfyldte målet på finanslovene, da resultatet lå under den fastsatte grænse på 2 %, idet skattegab blev henholdsvis 1,6 % og 1,2 % i 2012 og 2013. Effektmålet vedrørende inddrivelsesprocenten for øvrige restancer steg fra 102 % i 2012 til 105 % i 2013, mens resultatet faldt fra 84,9 % i 2012 til 79,7 % i 2013. Effektmålet for øvrige restancer er forhøjet til 110 % på finansloven for 2014. Opgørelsen af effektmålet på finansloven for 2014 foretages af SKAT i foråret 2015, når de relevante data foreligger.

51. Vi har tidligere i et notat af 4. december 2012 om SKATs fusion af inddrivelsesområdet kommenteret skiftet i effektmålene. Vi gav i notatet udtryk for, at de 2 effektmål (skattegab og inddrivelsesprocent for øvrige restancer) ikke gav bedre oplysninger om resultatet af forvaltningen af restancer på finansloven end tidligere mål. Det indgik i vores vurdering, at skattegabsmålet er et samlet tal for manglende skatteindtægter, der kan skyldes mange forskellige årsager, ligesom skattegab ikke omfatter alle skatteindtægter og i øvrigt forudsætter fremskrivninger som følge af tidsmæssige forsinkelser i talmaterialet. I inddrivelsesprocenten for øvrige restancer indgår også afskrevne restancer, således at afskrivninger forøger inddrivelsesprocenten. Vi anbefalede derfor, at Skatteministeriet overvejede, hvordan oplysningerne på finansloven kunne blive mere informative i forhold til restancerne og udviklingen heri.

SKAT har oplyst, at det er SKATs vurdering, at de nuværende effektmål er mere styringsrelevante end de tidligere mål. Det er ligeledes SKATs vurdering, at de 2 effektmål på nuværende tidspunkt udgør de bedst mulige effektmål, men muligheden for at ændre effektmålene overvejes løbende.

52. Vi kan i forlængelse heraf oplyse, at Skatteministeriet i bemærkningerne til effektmålene i Anmærkninger II til finansloven for 2012 oplyste, at ministeriet ville revurdere målformuleringer og ambitionsniveauer, herunder muligheden for at opstille minimumsskøn for øvrige restancer og en særskilt inddrivelsesprocent for skatter og afgifter. Undersøgelsen har vist, at de 2 effektmål ikke er blevet ændret på efterfølgende finanslove.

SKAT har oplyst, at det blev vurderet, at der i efteråret 2011 ikke var tilstrækkeligt grundlag for at foretage en ændring af effektmålene i forbindelse med ændringsforslag til finanslovsforslag for 2012. Rigsrevisionen kan konstatere, at SKAT heller ikke efterfølgende har fundet grundlag for at ændre effektmålene.

53. Rigsrevisionen finder ikke, at de 2 effektmål er tilstrækkelig dækkende for SKATs arbejde med at inddrive restancer. Dette understøttes af, at denne undersøgelse har vist, at selv om SKAT opfyldte skattegabsmålet for skatter og afgifter i 2012, steg restancerne for skatter og afgifter med knap 1 mia. kr. i 2012. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Skatteministeriet med fordel kunne opstille mål på finansloven, der i højere grad informerede om restancerne og udviklingen heri. Fx kunne ministeriet opstille et særskilt mål vedrørende inddrivelsesprocent for skatter og afgifter i lighed med målet for øvrige restancer.

54. Rigsrevisionens undersøgelse har vist, at SKAT ikke ud over de 2 effektmål, som Rigsrevisionen vurderer er overordnede, har opstillet mål på finansloven for den inddrivelsesopgave, som SKAT alene er ansvarlig for.

Resultater

55. Rigsrevisionen vurderer, at de nuværende 2 effektmål vedrørende skattegab og inddrivelsesprocent for øvrige restancer ikke i tilstrækkeligt omfang er dækkende for SKATs arbejde med restanceinddrivelse, idet Rigsrevisionen fortsat vurderer, at målene ikke giver en tilstrækkelig information i forhold til restancerne og udviklingen heri.

56. Rigsrevisionen kan konstatere, at selv om SKAT opfyldte effektmålet om skattegabet, steg restancerne for skatter og afgifter i 2012. SKAT opfyldte ikke effektmålet for inddrivelsesprocenten for øvrige restancer i hverken 2012 eller 2013.

Rigsrevisionen, den 10. december 2014

Lone Strøm

/Peder Juhl Madsen

Bilag 1. Metode

Vores undersøgelse af SKATs forvaltning af restancer er baseret på møder med Skatteministeriet og SKAT. SKAT har endvidere afholdt præsentationer om EFI, hvor SKAT har oplyst om systemets forskellige funktionaliteter, når det er fuldt idriftsat, ligesom vi i september 2014 har fået forevist EFI på forskellige sagstyper. Vi har også fået adgang til en demoverision af EFI-systemet. Endelig har vi gennemgået relevant skriftligt materiale.

Undersøgelsen har forløbet samtidig med den trinvis idriftsættelse af EFI.

Vi har i forbindelse med undersøgelsen modtaget konsulentbistand fra professor Søren Lauesen fra IT-Universitetet i København til at vurdere dele af materialet, særligt i relation til konverteringen af gamle data.

Bilag 2. Ordlister

Bobehandling	Inddrivelse af gæld gennem skifteretten fra en insolvent skyldner (dvs. at skylderen ikke kan betale sin gæld), hvor alle kreditorer i en bestemt rækkefølge skal dele formuen.
Digitalt Motorregister (DMR)	Et it-system, der håndterer motorregistreringsopgaver, fx opkrævning af vægtafgift, nummerpladeekspedition og registrering af ejerskifte.
Et Fælles Inddrivelsessystem (EFI)	SKATs nye it-system til inddrivelse af restancer. EFI får tilført data fra andre it-systemer, bl.a. Digitalt Motorregister (DMR).
Experians RKI-register	En database, hvori virksomheder kan registrere og søge efter dårlige betalere.
Fogedbog	I fogedbogen skal fogeden notere alle relevante oplysninger om udlægsforretningen. Det kan være oplysninger om, hvilke aktiver der foretages udlæg i, skyldnerens indsigelser mv.
Fordringer	De krav, som en myndighed (fordringshaveren) forsøger at opkræve, og som myndigheden herefter sender til inddrivelse i SKAT, fordi de hidtil ikke kunne opkræves.
Inddrivelsesmetoder	SKATs forskellige metoder til at inddrive gæld fra skyldnere. Valg af metode afhænger af, om skyldneren er en person eller en virksomhed, da lønindeholdelse kun kan iværksættes over for personer. Metoderne kan være betalingsaftaler, lønindeholdelse, modregning, udlæg ved en foged og anmeldelse til Experians RKI-register. SKAT anvender som udgangspunkt de mindst indgribende og mest omkostningseffektive metoder.
Inddrivelsesprocent	SKAT definerer inddrivelsesprocenten som forholdet mellem inddrevne restancer og tilgæde restancer i et givent tidsrum, fx et finansår.
Ligningsmæssig henstand	I de tilfælde, hvor en borger eller virksomhed klager over et beløb, som er fastsat af SKAT i forbindelse med opgørelsen af skatten, kan sagen sættes i bero, indtil der sker en afklaring heraf.
Lønindeholdelse	Opkrævning af gæld (ratevis) i skyldnerens indkomst, fx løn- og pensionsudbetaling.
Modregning	SKAT kan modregne restancer i overskydende skat mv., inden beløbet udbetales til en skyldner.
Rentetilskrivning	Restancerne bliver forrentet, indtil skyldnerne har betalt gælden. Rentetilskrivningen sker i udgangspunktet med en årlig rente på 8,2 %.
Skattegab	Et beregnet tal for de skatter og afgifter, som skulle være indbetalt, hvis alle skatteydere betalte deres skatter og afgifter, sat i forhold til de faktiske indbetalinger.
Skattekontoen	Et it-system, som er blevet udviklet i forbindelse med SKATs systemmodernisering. Skattekontoen håndterer virksomheders økonomiske mellemværende med SKAT og sender meddelelse til EFI om restancer til inddrivelse.
Udlæg/udlægsforretning	Ved udlægsforretninger undersøger SKAT, om en skyldner har aktiver, fx varelager, bil og bankindeståender. Hvis det er tilfældet, kan SKAT foretage udlæg i aktivet for at sikre det offentlige krav.
Øvrige restancer	Restancer fra eksterne fordringshavere som fx kommuner.