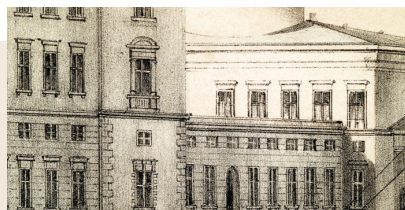


3/2015

STATSREVISORERNE



Beretning om Skatteministeriets økonomistyring



3/2015

Beretning om Skatteministeriets økonomistyring

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 2015

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 marts 2016.

Ministerens redegørelse, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorerne eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorerne Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i februar måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2015, som afgives i februar 2017.

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 978-87-7434-476-6

Statsrevisorernes bemærkning

Statsrevisorerne,
den 11. november 2015

BERETNING OM SKATTEMINISTEREITS ØKONOMISTYRING

Statsrevisorerne har anmodet om denne undersøgelse, fordi der de senere år er konstateret en række alvorlige problemer i Skatteministeriets og SKATs forvaltning.

Undersøgelsen omhandler perioden 2011-2014, hvor SKAT har skullet udvikle sin styring, samtidig med at SKAT har skullet håndtere faldende bevillinger, skærpede krav til effektiviseringer og en række problemsager i forhold til systemunderstøttelse, ejendomsvurderingen, ejendomsskatter, inddrivelse af restancer samt retssikkerhed og kvalitet i SKATs kontrolarbejde.

Statsrevisorerne kritiserer skarpt, at Skatteministeriet ikke har sikret rammer og grundlag for en tilfredsstillende opgaveløsning i SKAT. SKATs drift og styring er ikke tilstrækkelig effektiv og sikker.

Statsrevisorerne bemærker:

- At SKAT har haft væsentlige problemer med at nå de fastsatte mål for kerneproduktionen. Særligt har opgaven med at inddrive offentlig gæld været problemfyldt.
- At SKATs økonomistyring i perioden 2011-2013 har været utilfredsstillende. SKATs fordeling af omkostninger på henholdsvis kerneopgaver og administration er ændret flere gange og har ikke understøttet SKATs prioritering af resurser til de enkelte opgaver.
- At SKATs aktivitets- og resursestyring har fungeret utilfredsstillende i hele perioden, og at SKAT ikke har haft et målstyringssystem, der dækker alle kerneopgaver og skaber sammenhæng mellem overordnede mål og konkrete målepunkter.
- At SKAT har haft svært ved at styre og realisere de forudsatte effektiviseringer, bl.a. fordi de var baseret på nye digitale løsninger som EFI og DMI, der siden er lukket ned.
- At SKAT ikke i tilstrækkelig grad har sikret retssikkerhed og kvalitet i opgaveløsningen, dvs. korrekt og ensartet behandling af borgere og virksomheder. Nogle af problemerne skyldes mangel i it-systemløsningerne, mens andre skyldes ledelsesmæssige beslutninger, mangel på resurser eller utilstrækkeligt kendskab til regler og retningslinjer hos medarbejderne.
- At der er sket visse forbedringer i 2014 som følge af SKATs nye styringsmodel, nye strategiske plan og turnusanalyser. SKATs problemer er dog langt fra løst.
- At departementets tilsyn i 2013 og 2014 ikke har været så tæt og systematisk, som risici på området forudsætter – til trods for at departementet tidligere har vurderet, at der var behov for et udvidet tilsyn med SKAT.

*Peder Larsen
Henrik Thorup
Klaus Frandsen
Lennart Damsbo-Andersen
Lars Barfoed
Søren Gade*



Beretning til Statsrevisorerne om Skatteministeriets økonomistyring

Denne undersøgelse er en statsrevisoranmodning, og Rigsrevisionen afgiver derfor beretningen til Statsrevisorerne i henhold til § 8, stk. 1, og § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012. Beretningen vedrører finanslovens § 9. Skatteministeriet og § 38. Skatter og afgifter.

Indholdsfortegnelse

1.	Introduktion og konklusion	1
1.1.	Formål og konklusion	1
1.2.	Baggrund	3
1.3.	Revisionskriterier, metode og afgrænsning	5
2.	SKATs økonomistyring	7
2.1.	SKATs opfyldelse af de fastsatte mål	8
2.2.	SKATs resursestyring	14
3.	Retssikkerhed og kvalitet i sagsbehandlingen	22
3.1.	Rammerne for retssikkerhed	23
3.2.	SKATs kvalitetssikringssystem	25
3.3.	SKATs opfølgning på retssikkerhed og kvalitet	27
3.4.	Retssikkerhed og kvalitet i SKATs behandling af udvalgte sager	28
4.	Skatteministeriets styring af og tilsyn med SKAT	31
4.1.	Departementets strategiske styring af SKAT	32
4.2.	Departementets tilsyn og risikostyring	33
	Bilag 1. Metode	38
	Bilag 2. Mål og målopfyldelse i 2014	39
	Bilag 3. Ordliste	40

Beretningen vedrører finanslovens § 9. Skatteministeriet og § 38. Skatter og afgifter.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Troels Lund Poulsen: februar 2010 - marts 2011

Peter Christensen: marts 2011 - oktober 2011

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 - juni 2015

Karsten Lauritzen: juni 2015 -

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 Skatteministeriets og SKATs økonomistyring i perioden 2011-2014. Rigsrevisionen har igangsat undersøgelsen i oktober 2014 på baggrund af en anmodning fra Statsrevisorerne.

2. Baggrunden for undersøgelsen er, at der de senere år er konstateret en række væsentlige problemer i Skatteministeriets og SKATs forvaltning. Statsrevisorerne anmodede på den baggrund Rigsrevisionen om at undersøge Skatteministeriets og SKATs økonomistyring og departementets tilsyn.

3. SKAT varetager opgaver vedrørende skat, told, forbrugs- og miljøafgifter, arbejdsmarkedsbidrag, restanceinddrivelse mv. SKAT har ca. 7.000 medarbejdere og et driftsbudget på knap 5 mia. kr. I 2014 udgjorde de samlede indtægter fra skatter og afgifter godt 900 mia. kr.

4. I 2011 og 2012 udgjorde Skatteministeriets departement og SKAT en enhedsorganisation. Skatteministeriet bestod af Koncerncentret og SKAT. Departementschefen var således øverste administrative leder af Koncerncentret, som varetog de centrale drifts-, udviklings- og styringsopgaver for enhedsorganisationen. Den 1. januar 2013 blev SKAT igen udskilt i en selvstændig styrelse under departementet.

5. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Skatteministeriet og SKAT har en tilfredsstillende økonomistyring, herunder sikrer kvalitet og retssikkerhed i sagsbehandlingen. Undersøgelsens formål er også at vurdere departementets styring af og tilsyn med SKAT. Vi besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

- Har SKAT en tilfredsstillende økonomistyring?
- Sikrer SKAT kvalitet og retssikkerhed i opgavevaretagelsen?
- Fører Skatteministeriet et tilfredsstillende tilsyn med SKAT?

Rigsrevisionen har siden 2010 afgivet følgende beretninger om SKAT:

- *beretning om SKATs fusion af inddrivelsesområdet*
- *beretning om SKATs indsatsstrategi (II)*
- *beretning om ulovlig opkrævning af ejendomsskatter*
- *beretning om fusionen af skatteforvaltningen (II)*
- *beretning om den offentlige ejendomsvurdering*
- *beretning om SKATs forvaltning af restancer*
- *beretning om SKATs systemmodernisering.*

KONKLUSION

Siden fusionen af den kommunale og statslige skatteforvaltning i 2005 har Skatteministeriet gennemgået en lang række omfattende organisatoriske forandringer, ligesom principperne for den faglige og økonomiske styring løbende har været under forandring. Gennem de senere år har Skatteministeriet og SKAT haft vanskeligt ved at opfylde de krav og forventninger, der stilles til service, effektivitet, kvalitet og retssikkerhed i opgavevaretagelsen. Særligt har fremkomsten af en række problemsager, som vedrører mange skatteydere, understreget, at Skatteministeriet står over for betydelige udfordringer i forhold til at sikre den fornødne effektivitet og kvalitet i varetagelsen af kerneopgaverne. Bl.a. har der været problemer i forhold til ejendomsvurderingen, ejendomsskatter, inddrivelsen af restancer, kvaliteten i SKATs kontrolarbejde og i forhold til at sikre ensartet og korrekt behandling af borgere og virksomheder.

Skatteministeriet erkendte i 2013 de store problemer og har som konsekvens heraf – særligt fra 2014 – iværksat en række initiativer for at forbedre SKATs økonomistyring. Departementet har bl.a. iværksat en omfattende strategisk plan med turnusanalyser for at sikre en mere effektiv drift i SKAT og har indført en ny styringsmodel i SKAT i 2014. Den strategiske plan har et langsigtet perspektiv og har derfor ikke på nuværende tidspunkt løst de problemer, som SKAT står over for.

Rigsrevisionens undersøgelse viser, at Skatteministeriets økonomistyring i perioden 2011-2013 har været utilfredsstillende. SKAT har bl.a. ikke haft et sammenhængende målstyringssystem, og der har ikke været en klar ansvarsfordeling i forhold til de opstillede mål. Rigsrevisionen kan konstatere, at der er sket visse forbedringer i SKATs mål- og resultatstyring i 2014. SKATs aktivitets- og resursestyring har fungeret utilfredsstillende i hele undersøgelsesperioden. SKATs nye styringsmodel skal forbedre aktivitets- og resursestyringen, så der skabes et bedre grundlag for at fordele og prioritere resurserne og en bedre sammenhæng mellem de overordnede mål og de mål, som anvendes i det daglige arbejde.

SKAT har i undersøgelsesperioden overholdt bevillingerne, men har haft betydelige problemer med at nå målene for kerneopgaverne – særligt inddrivelsesområdet har været problemfyldt. Rigsrevisionen kan konstatere, at SKATs økonomiske ramme er reduceret i undersøgelsesperioden. Dette er udmøntet i en reduktion af omkostningerne til kerneproduktionen, mens SKAT har øget omkostningerne til hjælpefunktioner (inkl. it), generel ledelse og administration i samme periode.

Det var en forudsætning ved fusionen, at SKAT skulle opretholde opgavevaretagelsen gennem omfattende effektiviseringer. De planlagte effektiviseringer var i vid udstrækning baseret på nye digitale løsninger. SKAT har imidlertid haft betydelige vanskeligheder med at styre de forudsatte effektiviseringer og gennemføre de planlagte it-projekter inden for aftalt tid, pris og kvalitet, ligesom problemer i SKATs nuværende it-driftsmiljø påvirker medarbejdernes varetagelse af kerneopgaverne. Derfor har SKAT i stort set hele undersøgelsesperioden haft vanskeligt ved at realisere de forudsatte effektiviseringer. Efter nedlukningen af EFI og DMI er det ikke længere muligt at nå de planlagte effektiviseringer.

Rigsrevisionen vurderer, at SKAT ikke i tilstrækkelig grad har sikret retssikkerhed og kvalitet i opgavevaretagelsen. SKAT har en række forretningsgange og kontrolmekanismer, der har fokus på at sikre rammer for retssikkerhed og kvalitet i opgavevaretagelsen. På trods heraf kan Rigsrevisionen konstatere, at der har været en række sager, som viser problemer i forhold til at sikre en god kvalitet i sagsbehandlingen og en ensartet og korrekt behandling af borgere og virksomheder. Nogle af sagerne skyldes, at retssikkerhed og kvalitet ikke i tilstrækkeligt omfang indgår i SKATs it-systemløsninger, mens andre sager er konsekvensen af ledelsesmæssige beslutninger eller mangel på resurser. Skatteministeriet har taget initiativ til, at borger- og retssikkerhedschefen har gennemført undersøgelser, som viser, at der blandt medarbejderne på indsatsområdet mangler tilstrækkeligt kendskab til regler og retningslinjer. SKAT har iværksat initiativer som opfølgning herpå.

Rigsrevisionen vurderer, at departementets tilsyn med SKAT i 2013 og 2014 har været fragmenteret og ikke tilstrækkeligt tæt i forhold til de risici, der er på området. Tilsynet har været under opbygning i perioden, og der har derfor ikke eksisteret et fuldstændigt styringsgrundlag. Departementet har ikke stillet tilstrækkelige krav til, hvilke sager departementet ønsker at følge tæt. Tilsynet er kun sparsomt dokumenteret. Bl.a. foreligger der ikke referater fra kvartalsmøderne, som er det centrale forum, hvor departementets og SKATs topledelse mødes. For at få afdækket og løst problemerne i SKAT har departementet taget initiativ til at gennemføre en række turnusanalyser af alle centrale funktioner i SKAT. Der er efter Rigsrevisionens vurdering tale om et ganske ambitiøst, men velbegrundet initiativ. Initiativet er særdeles omfattende og har en lang tidshorizont.

1.2. Baggrund

6. Statsrevisorerne anmodede i maj 2014 Rigsrevisionen om at undersøge Skatteministeriets og SKATs økonomistyring. Formålet med undersøgelsen er dels at vurdere Skatteministeriets styring af og tilsyn med SKAT, dels at vurdere SKATs styring af aktiviteter og resurser. Statsrevisorerne anmodede Rigsrevisionen om at besvare følgende spørgsmål:

- *Har Skatteministeriets styring og tilsyn været tilrettelagt, så ministeriets øverste ledelse har kunnet prioritere og følge op på SKATs virksomhed og dermed sørget for en sikker, retfærdig og effektiv sagsbehandling?*

I den forbindelse anmodede Statsrevisorerne om en vurdering af, om Skatteministeriets mål- og resultatkrav for SKAT er dækkende og ambitiøse. Endvidere anmodede Statsrevisorerne om en vurdering af risikostyringen, bevillingsstyringen og regnskabsvæsenet.

- *Har SKAT mål, strategier og en økonomistyring, der sikrer grundlaget for en tilfredsstillende opgaveløsning i SKAT?*

Med en tilfredsstillende opgaveløsning menes bl.a., at der er en hensigtsmæssig prioritering og sammenhæng mellem SKATs mål, aktiviteter og resurser, samt at der er etableret et grundlag for, at opgaverne løses med den forudsatte kvalitet, herunder retssikkerhed.

Boks 1 viser, hvor i beretningen Statsrevisorernes spørgsmål er behandlet.

BOKS 1. BEHANDLING AF STATSREVISORERNES SPØRGSMÅL I BERETNINGEN

Emne	Behandles i
SKATs strategi og mål- og resultatkrav	Kap. 2
SKATs styring af aktiviteter, resurser og bevillinger	Kap. 2
Retssikkerhed og kvalitet	Kap. 3
Skatteministeriets styring af og tilsyn med SKAT	Kap. 4
Risikostyring	Kap. 4

Rigsrevisionens undersøgelse af SKATs regnskabsvæsen er afrapporteret i beretning om revisionen af statsregnskabet for 2014. Statsrevisorerne har medio september 2015 anmodet Rigsrevisionen om at undersøge SKATs kontrolsvigt i forbindelse med refusion af udbytteskat. Nærværende undersøgelse omfatter ikke SKATs kontrol af udbytteskat.

I perioden fra fusionen i 2005 til 1. april 2013 var SKATs organisering hovedsageligt geografisk baseret. SKAT bestod af Hovedcentret og 6 regioner, der varetog SKATs kerneopgaver. Nogle af SKATs opgaver var samlet i 13 landsdækkende enheder, der organisatorisk var tilknyttet regionerne.

Den 1. april 2013 blev de 6 regioner nedlagt, hvorefter SKAT fungerede som en funktionsopdelt enhedsorganisation. SKAT har herefter status som en landsdækkende styrelse organiseret i 6 forretningsområder. SKATs kerneopgaver er samlet inden for forretningsområderne Kundeservice (vejledning og afregning), Indsats og Inddrivelse. SKATs interne støtteenheder er samlet inden for forretningsområderne Økonomi, IT samt HR og stab.

7. SKAT har ansvaret for den borger- og virksomhedsrettede skatteforvaltning, sagsbehandling og udvikling. SKATs kerneopgaver er ligning og opkrævning af en række skatter og afgifter. Det drejer sig om person-, erhvervs- og selskabsskat, arbejdsmarkedsbidrag, ejendomsvurdering, afgifter, moms og told. Herudover varetager SKAT opgaven med at inddrive offentlig gæld og registrere motorkøretøjer. Endelig varetager SKAT i sammenhæng med toldopgaven en række opgaver vedrørende kontrol med indførsel af varer i henhold til aftaler og konventioner. SKATs kerneproduktion kan sammenfattes i 4 hovedopgaver: vejledning, afregning, indsats og inddrivelse, jf. boks 2. SKAT består af 6 forretningsområder, der hver er opdelt i et antal afdelinger, som varetager de konkrete opgaver inden for området. I dag omfatter SKAT i alt 28 afdelinger.

BOKS 2. SKATS KERNEOPGAVER

Vejledning – at give borgere og virksomheder generel information og vejledning om SKATs produkter og ydelser. Målet er at sikre, at borgere og virksomheder gennem vejledning kan opgøre og betale den korrekte skat til tiden.

Afregning – at sikre brugervenlige løsninger til opgørelse og betaling af skatter og afgifter, samtidig med at løsningerne er omkostningseffektive for SKAT.

Indsats – at sikre, at borgere og virksomheder betaler det, de skal – hverken mere eller mindre. Indsatsen afpasses efter risiko og adfærd, så indsatsen giver den størst mulige effekt.

Inddrivelse – at sikre, at borgere og virksomheder betaler de krav, som ikke retmæssigt er afregnet. Opgaven omfatter også inddrivelse af andre restancer end skatter og afgifter, dvs. krav fra andre myndigheder.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra SKAT.

1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning

Revisionskriterier

8. Vi har taget udgangspunkt i, at Skatteministeriet og SKAT skal leve op til de standarder for styring og tilsyn, som i almindelighed gælder for statslige virksomheder. Vi har samtidig lagt vægt på, at økonomistyringen skal være tilrettelagt, så den er tilpasset Skatteministeriets størrelse, kompleksitet, udfordringer og særlige behov.

Undersøgelsen af SKATs økonomistyring (kap. 2) bygger særligt på Finansministeriets publikationer "Ansvar for styring" fra 2010 og "Økonomistyring i staten", del 1 og 2, som fra januar 2014 afløste "Ansvar for styring". Vi har lagt til grund, at SKAT bør have en sammenhængende mål- og resultatstyring, så det er tydeligt, hvilke mål SKAT skal nå. Mål- og resultatstyringen skal samtidig sikre grundlaget for at kunne vurdere, om SKAT leverer resultater i overensstemmelse med de politiske målsætninger. Vi har herudover lagt til grund, at SKAT bør have en aktivitets- og resursestyring, der kan sikre, at aktiviteter og resurser prioriteres med henblik på at nå de fastsatte mål, og samtidig sikre, at aktiviteterne udføres på den mest effektive måde og inden for rammerne af budgettet.

Ved undersøgelsen af retssikkerhed og kvalitet i SKATs sagsbehandling (kap. 3) har vi lagt til grund, at SKAT bør sikre, at sagsbehandlingen både processuelt og materielt sker under hensyntagen til retssikkerhed og kvalitet. Dette er uddybet i bilag 1.

Undersøgelsen af Skatteministeriets departements styring og tilsyn (kap. 4) tager udgangspunkt i, at departementet har det overordnede styrings- og tilsynsansvar for SKAT. Det indebærer, at departementet på et overordnet plan bør følge op på, om SKAT overholder de økonomiske rammer og leverer de ønskede resultater. Samtidig er det væsentligt, at departementet sikrer, at der tages hånd om alle forhold, der på væsentlige områder udfordrer SKATs opgaveløsning.

Metode og afgrænsning

9. Undersøgelsen vedrører primært en periode på 4 år fra 2011 til og med 2014. Undersøgelsen er baseret på møder med Skatteministeriets departement og SKAT samt på gennemgang af skriftligt materiale, bl.a. ledelsesinformation, rapporter, regnskabsmateriale og konkrete sager.

10. Skatteministeriet var i 2011 og 2012 organiseret i en enhedsorganisation. Det betød, at samme organisation på den ene side løste traditionelle departementsopgaver (ministerbetjening og politikudvikling) og på den anden side varetog den løbende drift. Departementschefen var den øverste administrative chef for SKAT og leder af direktionen. Den 1. januar 2013 blev SKAT igen udskilt i en selvstændig styrelse under departementet.

I denne undersøgelse behandler vi i kap. 2 SKATs økonomistyring. Kapitlet vedrører hele undersøgelsesperioden 2011-2014. Vurderingerne i kap. 2 for 2011 og 2012 vedrører Skatteministeriets samlede styring. For 2013 og 2014 vedrører kap. 2 kun styrelsen SKATs styring, mens departementets styring er behandlet i kap. 4.

Revisionen er udført i overensstemmelse med god offentlig revisionsskik, jf. boks 3.

BOKS 3. GOD OFFENTLIG REVISIONSSKIK

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

11. I bilag 1 er undersøgelsens metoder uddybet. Bilag 2 viser SKATs mål og målopfyldelse for 2014. Bilag 3 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

2. SKATs økonomistyring

Rigsrevisionen vurderer, at SKATs økonomistyring har været utilfredsstillende i hele undersøgelsesperioden. I 2014 er SKAT i erkendelse heraf gået over til en ny styringsmodel. Modellen er ikke fuldt ud implementeret, og det er derfor ikke muligt at vurdere virkningen af den.

SKATs aktivitets- og resursestyring har ikke i tilstrækkelig grad sikret, at der er fordelt de fornødne resurser til kerneopgaverne, idet SKAT ved fordelingen ikke har haft oplysninger om, hvad det koster at gennemføre de planlagte aktiviteter. Fordelingen af resurserne har primært taget udgangspunkt i tidligere års forbrug. Undersøgelsen viser bl.a., at SKAT – på trods af at inddrivelsesområdet i hele undersøgelsesperioden har været nødlidende – særligt har trukket resurser ud fra dette område. Undersøgelsen viser også, at der ikke har været balance mellem opgaver og resurser, siden SKAT overtog ejendomsvurderingsopgaven. Undersøgelsen viser endvidere, at SKAT har reduceret resurseforbruget til kerneopgaverne, mens resurseforbruget til hjælpefunktioner (inkl. it), generel ledelse og administration er steget.

Den del af SKATs aktivitets- og resursestyring, der vedrører effektiviseringer, har været utilstrækkelig. I 2011 og 2012 havde SKAT ikke overblik over planlagte og gennemførte effektiviseringer, og ved udgangen af 2012 havde SKAT ikke nået de forudsatte effektiviseringsmål. Fra 2013 blev der udarbejdet en effektiviseringsplan, som SKAT herefter har arbejdet efter. SKAT opfyldte planens mål i 2013, men ikke i 2014. De manglende effektiviseringer blev overført til 2015. I 2015 skulle SKAT gennemføre effektiviseringer svarende til godt 0,5 mia. kr. Efter nedlukningen af EFI og DMI er dette ikke muligt.

SKAT har i hele undersøgelsesperioden haft vanskeligt ved at nå målene for kerneproduktionen. Samtidig har SKATs mål- og resultatstyring i perioden 2011-2013 bestået af et komplekst system, hvor der kun delvist var sammenhæng mellem de forskellige led i styringskæden, og hvor der ikke var en klar ansvarsfordeling i forhold til de opstillede mål.

Rigsrevisionen kan konstatere, at SKAT ikke har en it-organisation, der sikrer drift og udvikling af de digitale løsninger, der understøtter kerneopgaverne og effektiviseringerne.

SKAT har oplyst, at udviklingen af den nye styringsmodel skal sikre, at SKAT får skabt grundlag for at målrette og effektivisere sin resurseanvendelse. Med den nye styringsmodel ønsker SKAT desuden at opnå et sammenhængende koncept for mål- og resultatstyringen. Rigsrevisionen har gennemgået den nye styringsmodel, og det er Rigsrevisionens vurdering, at modellen på en række områder bør forbedres, så den effektivt dækker det betydelige styringsbehov, SKAT har.

Rigsrevisionen anvender betegnelsen SKAT i hele kapitlet, men for 2011 og 2012 vedrører kapitlet Skatteministeriets samlede styring. For 2013 og 2014 vedrører kapitlet kun SKAT. Departementets styring for 2013 og 2014 er behandlet i kap. 4.

Skattegab udtrykker forskellen mellem det beløb, borgere og virksomheder har selvangivet og betalt i SKAT, og det beløb, de skulle have betalt ved korrekt opgørelse. Herudover er forskellen mellem til- og afgang i restancer indregnet.

Borgernes og virksomheders holdning til SKAT vurderes årligt på grundlag af en undersøgelse udført af Danmarks Statistik. Holdningen vurderes på en skala fra 1-5.

Inddrivelsesprocenten for øvrige restancer udtrykker forskellen mellem til- og afgang af nye restancer. Hvis inddrivelsesprocenten er større end 100, inddrives/afskrives der flere restancer, end der tilgår af nye restancer.

12. Dette kapitel handler om SKATs økonomistyring. Vi har taget udgangspunkt i Finansministeriets vejledninger på området og har haft særligt fokus på mål- og resultatstyring og aktivitets- og resursestyring.

2.1. SKATs opfyldelse af de fastsatte mål

13. Formålet med mål- og resultatstyring er at sikre en effektiv virksomhed, der leverer resultater i overensstemmelse med de politiske målsætninger. Vores undersøgelse har fokus på mål- og resultatstyring af kerneopgaverne. I hele undersøgelsesperioden har finanslovens mål for skattegab, borgernes og virksomheders tilfredshed med SKAT og inddrivelse været de overordnede mål for SKATs kerneopgaver.

Vi har undersøgt, om SKAT har etableret et tilfredsstillende koncept for mål- og resultatstyring, dvs. et styringskoncept, hvor der er sammenhæng mellem de forskellige led i målhierarkiet, en klar ansvarsplacering og dækkende mål for aktiviteterne. Herudover har vi undersøgt, om SKAT har nået de fastsatte mål for kerneopgaverne.

Finanslovens mål for SKATs kerneopgaver

14. Tabel 1 viser finanslovens mål og SKATs målopfyldelse i perioden 2011-2014.

Tabel 1. Finanslovens mål og SKATs målopfyldelse i perioden 2011-2014

	Mål 2011	Mål- opfyldelse 2011	Mål 2012	Mål- opfyldelse 2012	Mål 2013	Mål- opfyldelse 2013	Mål 2014	Mål- opfyldelse 2014
Skattegab	2,0	2,1	2,0	1,6	2,0	1,2	2,0	1,7
Borgernes holdning til SKAT	0,54	¹⁾	3,8	3,8	3,8	3,8	3,8	3,8
Virksomhedernes holdning til SKAT	0,55	0,54	3,8	3,7	3,8	3,6	3,8	3,6
Restancer, skatter og afgifter (mia. kr.)	9,6	17,1	²⁾					
Restancer, øvrige (mia. kr.)	14,9	18,8	²⁾					
Inddrivelsesprocent for øvrige restancer	³⁾	-	102 %	84,9 %	105 %	79,7 %	110 %	52,9 %

¹⁾ Borgernes holdning til SKAT og virksomhedernes holdning til SKAT blev frem til 2011 skiftevist opgjort hvert 2. år. I 2011 blev borgernes holdning ikke opgjort.

²⁾ Fra 2011 til 2012 blev grundlaget for beregningen af skattegab og beregningen af borgernes og virksomheders holdning til SKAT ændret. De 2 mål for restanceres størrelse blev i 2012 og årene derefter erstattet af et mål for inddrivelsesprocent for øvrige restancer. Restancer for skatter og afgifter indgik herefter i skattegab.

³⁾ I 2011 opgjorde SKAT ikke inddrivelsesprocenten, da målet for restancer var opgjort som restancemassen i milliarder kroner for helholdsvis skatter og afgifter og øvrige restancer. Øvrige restancer omfatter alle øvrige skyldige beløb til det offentlige end skatter og afgifter.

Note: Opfyldte mål er markeret med grønt, mens ikke-opfyldte mål er markeret med rødt.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af de årlige finanslove.

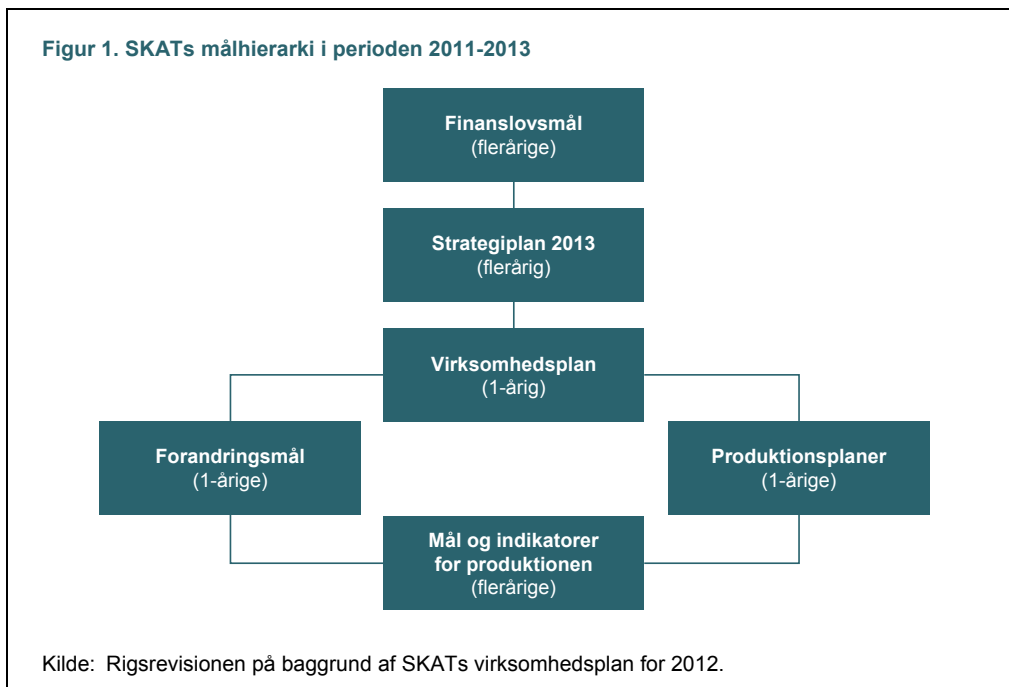
Det fremgår af tabel 1, at SKAT i 2011 ikke opfyldte nogen af de opstillede mål. Efter 2011 blev beregningsprincipperne og indholdet i målene omlagt. I perioden 2012-2014 levede SKAT op til målene for skattegab og borgernes holdning til SKAT. SKAT har i perioden 2012-2014 ikke opfyldt det fastsatte mål for virksomhedernes holdning til SKAT, ligesom inddrivelsesprocenten for øvrige restancer i hele perioden har ligget et godt stykke under målene og har vist en generel faldende tendens.

15. Vi har tidligere – bl.a. i beretningen om SKATs forvaltning af restancer – påpeget, at målene 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 målet for skattegab er et samlet tal for manglende skatteindtægter, der kan skyldes mange forskellige forhold, ligesom skattegab ikke omfatter alle skatteindtægter. I inddrivelsesprocenten for øvrige restancer indgår også afskrevne restancer, således at afskrivninger forøger inddrivelsesprocenten. Vi har senest i notat til Statsrevisorerne fra april 2015 om beretning om SKATs forvaltning af restancer tilkendegivet, at målene på finansloven ikke er tilstrækkeligt dækkende, idet SKAT opfylder finanslovsmålet om skattegab, selv om restancerne stiger. Et mål for SKATs inddrivelse af restancer vedrørende skatter og afgifter ville have tydeliggjort konsekvenserne af problemerne.

SKATs mål- og resultatstyring

Mål- og resultatstyring i perioden 2011-2013

16. Figur 1 viser SKATs målhierarki i perioden 2011-2013.



I perioden 2011-2013 var SKATs flerårige mål fastsat på finansloven og i SKATs daværende strategi – Strategiplan 2013. Primo 2013 blev strategiplanen udfaset, idet SKAT i foråret 2013 påbegyndte arbejdet med at udvikle en ny strategi. De årlige mål blev udmøntet i en virksomhedsplan, i produktionsplaner og i mål og indikatorer. Mål og indikatorer, som blev anvendt til at følge op på produktionen, var et foreløbigt resultat af et målstyringsprojekt, som SKAT havde taget initiativ til at udvikle i 2008. SKAT arbejdede på at koble disse mål og indikatorer til målhierarkiet, men udviklingen blev aldrig fuldført, og SKAT udfasede mål og indikatorer i 2013.

17. Vores gennemgang viser, at det i virksomhedsplanernes produktionsmål for 2011 og 2013 ikke var fastlagt, hvilke aktiviteter der skulle lede frem til målopfyldelsen, og hvem der havde det konkrete ansvar for at gennemføre de forskellige mål. I virksomhedsplanen for 2012 koblede SKAT i højere grad aktiviteter til virksomhedsplanens mål, idet SKAT i planlægningens slutfaser koblede projekter i produktionsplanerne til konkrete mål i virksomhedsplanen for 2012.

18. Vi har gennemgået SKATs opfyldelse af de årlige mål for kerneproduktionen i virksomhedsplanerne for 2011-2013. Boks 4 viser eksempler på mål og målopfyldelse vedrørende inddrivelse.

BOKS 4. EKSEMPLER PÅ MÅL OG MÅLOPFYLDELSE VEDRØRENDE INDDRIVELSE

- Skatteministeriet vil i 2011 nedbringe de offentlige restancer ved at fokusere på nye restancer, en konsekvent inddrivelse af eksisterende restancer og etablering af afviklingsordninger og opfølgning på brudte aftaler.
Målet er ikke opfyldt, da SKAT vurderede 3 succeskriterier som ikke-opfyldt og ét kriterium som opfyldt. Ét kriterium kunne ikke opgøres.
- I 2012 vil Skatteministeriet sikre det størst mulige provenu med færrest mulige resurser og under hensyntagen til borgernes og virksomheders retssikkerhed ved at bringe de mest effektive inddrivelsesværktøjer i anvendelse.
Målet er delvist opfyldt, da SKAT vurderede 2 succeskriterier som opfyldt og ét kriterium som ikke-opfyldt. SKAT har i årsrapporten angivet, at den måling, der ligger bag det ene opfyldte kriterium, ikke er retvisende.

Kilde: SKATs årsrapporter for 2011 og 2012.

Vores gennemgang viser, at SKAT i hele perioden har haft store vanskeligheder med at nå de opstillede mål for kerneproduktionen. I perioden 2011-2013 opfyldte SKAT i alt 4 mål – alle inden for kundeserviceområdet. I samme periode opfyldte SKAT delvist 12 mål, mens 6 mål ikke blev opfyldt. Endelig havde SKAT i alt 6 mål, der udgik i løbet af et af årene. I 2012 var de mål, der udgik, særligt knyttet til udviklingen af it-systemerne EFI og EKKO. Skatteministeriet har oplyst, at disse mål udgik i forbindelse med en opdatering af virksomhedsplanen, da der ikke var forventning om, at systemerne kunne idriftsættes før medio 2013. I 2013 udgik 2 mål vedrørende restancer. Rigsrevisionen finder, at det er uhensigtsmæssigt, at SKAT lader målene udgå frem for at oplyse, at målene ikke er opfyldt.

19. Regeringens Økonomiudvalg igangsatte i 2012 et analysearbejde af Skatteministeriet, der bl.a. omfattede en gennemgang af SKATs mål- og resultatstyring. Arbejdet blev afrapporteret i "Analyse af Skatteministeriet", som blev afgivet ultimo 2012. Analysens resultater er i vid udstrækning i overensstemmelse med Rigsrevisionens resultater. Analysen viste bl.a., at finanslovsmålene var meget overordnet koblet til de strategiske mål, at SKATs målstruktur var unødigt kompleks, og at virksomhedsplanens mål kun var forankret på et overordnet niveau. Endelig viste analysen, at flere direktører ofte bidrog til hvert enkelt mål. Det betød, at det ikke altid var klart, hvem der havde det primære opfølgingsansvar. I analysen blev det konkluderet, at SKAT manglede at foretage en samlet vurdering af, om målene i virksomhedsplanen var realistiske, og om det var realistisk for SKAT at nå alle mål i det indværende år (2012).

Mål- og resultatstyring i 2014

20. Den 1. januar 2014 overgik SKAT til en ny styringsmodel, der medførte væsentlige ændringer i SKATs mål- og resultatstyring. Udviklingen af SKATs nye styringsmodel blev på departementets initiativ påbegyndt i foråret 2013 og er endnu ikke afsluttet. Finanslovsmålene udgør fortsat det øverste led i Skatteministeriets målhierarki.

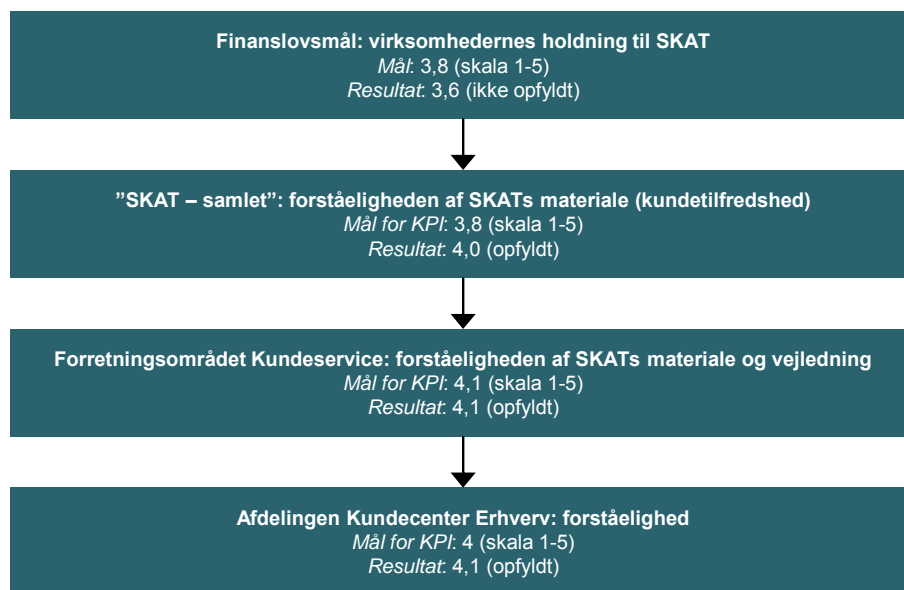
21. Vi har undersøgt, i hvilket omfang den nye styringsmodel udgør et sammenhængende koncept for mål- og resultatstyringen og sikrer en klar ansvarsplacering i den løbende driftstyring. I forhold til den tidligere styringsmodel sigter den nye model på at opnå en mere direkte sammenhæng mellem finanslovens mål og de styringsparametre, der anvendes internt i SKAT – de såkaldte KPI'er.

KPI (Key Performance Indicator) er en måling af en udvalgt nøgleproces. En KPI kan fx måle sagsbehandlingstiden på et specifikt sagsområde.

Til de fleste KPI'er er der fastsat et resultatkrav, der udtrykker målsætningen for nøgleprocessen, fx en maksimal sagsbehandlingstid.

Den nye styringsmodel er designet for at opnå et sammenhængende styringshierarki fra departementsniveau til de enkelte afdelinger, hvor resultatkravene udmeldes fra centralt hold til SKATs organisation, og hvor der er en klar placering af ledelsesansvaret i forhold til de enkelte KPI'er. Hver enkelt KPI er sammænknet med et af finanslovens mål. Figur 2 viser styringshierarkiet ultimo 2014 eksemplificeret med finanslovens mål for virksomhedernes holdning til SKAT, der er nedbrudt i mål for "SKAT – samlet" og mål for forretningsområdet Kundeservice og afdelingen Kundecenter Erhverv.

Figur 2. SKATs styringshierarki med et eksempel på mål og målopfyldelse i 2014



Kilde: SKATs årsrapport og SKATs ledelsesinformation.

22. Driftsstyringen er bygget op om ca. 360 planlagte nøgletal (KPI'er) med tilknyttede mål for "SKAT – samlet", de 6 forretningsområder og de 28 afdelinger. For 2014 var der fastsat 7 KPI'er for "SKAT – samlet", mens hver forretningsområdedirektør inden for kerneproduktionen havde 5-7 KPI'er. Hver afdeling skal have ca. 12 KPI'er, hvor halvdelen måler kvalitative egenskaber ved produktionen, fx kundetilfredshed, antal klager og sagsbehandlingstid, mens den anden halvdel dækker enhedsomkostningerne for de væsentligste produkter i afdelingen. Udviklingen og idriftsættelsen af de nye KPI'er er en betydelig opgave, der kræver en udbygget it-understøttelse. SKAT idriftsatte styringsmodellen den 1. januar 2014. Den 30. juni 2014 var 185 KPI'er i drift, og ved udgangen af 2014 var 292 KPI'er ud af de ca. 360 planlagte i drift.

23. Vi har undersøgt, om SKAT har nået målene for de 7 KPI'er for "SKAT – samlet" i 2014. Tabel 2 viser mål og målopfyldelse for "SKAT – samlet" i 2014.

Tabel 2. Mål og målopfyldelse for "SKAT – samlet" i 2014

	Opfyldt
Forståeligheden af SKATs materiale (kundetilfredshed)	Ja
Overholdelse af sagsbehandlingstider	Nej
Kvalitet i sagsbehandling	Ja
Omkostninger pr. opkrævet krone	Ja
Omkostninger pr. inddrevet krone	Ja
Fremdrift i SKATs forandringsprojekter	Ja
Overholdelse af månedsbudgetter	Ja

Note: Mål og målopfyldelse for "SKAT – samlet" og de 6 forretningsområder fremgår af bilag 2.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af SKATs årsrapport for 2014.

Det fremgår af tabel 2, at "SKAT – samlet" har nået de fastsatte mål, bortset fra et mål vedrørende overholdelse af sagsbehandlingstider. De 7 KPI'er og mål for "SKAT – samlet" udgør de overordnede mål, som SKAT afrapporterer i årsrapporten.

Det fremgår også af tabellen, at SKAT angiver målet for fremdrift i forandringsprojekter som opfyldt. Rigsrevisionen finder dette bemærkelsesværdigt, idet SKAT i den sidste rapportering til departementet i 2014 har anført, at der var betydelige problemer med projekterne. Det fremgik bl.a., at der indgik 42 aktive forandringsprojekter, hvoraf 19 blev vurderet til at afvige i væsentligt eller kritisk omfang fra det forudsatte aftalegrundlag.

24. SKAT har ud over KPI'erne for "SKAT – samlet" opstillet mål og KPI'er for de 6 forretningsområder. Vores gennemgang viser, at SKAT i 2014 har haft vanskeligt ved at opfylde de fastsatte mål for kerneproduktionen. SKAT har opfyldt 3 af 6 mål for forretningsområdet Kundeservice og 2 af 7 mål for forretningsområdet Inddrivelse. Forretningsområdet Indsats havde kun 2 mål i drift i 2014, der begge blev opfyldt. SKAT forventer at implementere flere mål for forretningsområdet Indsats i løbet af 2015. For forretningsområderne Økonomi, IT samt HR og stab opfyldte SKAT 5 af 13 mål. Skatteministeriet har oplyst, at KPI'er og mål blev fastsat i løbet af 2014, og at erfaringerne har vist, at nogle af de fastsatte mål ikke blev nået, fordi det oprindeligt fastsatte niveau ikke var tilstrækkeligt realistisk.

25. De 7 KPI'er og mål for "SKAT – samlet" udgør som nævnt det overordnede vurderingsgrundlag for SKATs målopfyldelse og afrapporteres i årsrapporten. I forhold til SKATs kerneopgaver dækker de 7 KPI'er kundernes tilfredshed med dele af SKATs ydelser samt kvalitet og sagsbehandlingstid. "SKAT – samlet" indeholder også oplysninger om enhedsomkostningerne ved opkrævning og inddrivelse. Væsentlige dele af SKATs kerneproduktion er dog ikke afspejlet i KPI'erne for "SKAT – samlet", idet de fastsatte KPI'er kun i ringe grad viser effekten af SKATs virksomhed. Fx giver SKATs KPI'er ikke indikationer på virkningen på skattegabet, restancerne og inddrivelsesprocenten.

SKAT havde vanskeligt ved at opfylde de fastsatte mål for de 6 forretningsområder i 2014, jf. bilag 2. Sammenholdes dette med, at SKAT har opfyldt 6 ud af 7 overordnede mål ("SKAT – samlet") i 2014, må Rigsrevisionen konstatere, at der mangler sammenhæng mellem målene for "SKAT – samlet" og målene for de 6 underliggende forretningsområder.

26. SKATs KPI'er på forretningsområde- og afdelingsniveau måler bl.a. på borgeres og virksomheders tilfredshed på udvalgte områder og effekten af dele af SKATs inddrivelsesarbejde. SKAT har ikke udviklet KPI'er, der måler virkningen af indsatsarbejdet. Som alternativ til direkte målinger af virkningen af indsatsarbejdet har SKAT udviklet KPI'er, der måler SKATs egne aktiviteter på området. Fx har afdelingen Borgere under forretningsområdet Indsats fastsat KPI'er for indsatsprojekternes fremdrift i forhold til planen og for opsamling og formidling af viden fra gennemførte projekter. Skatteministeriet har oplyst, at målet for skattegabets ikke er operationelt i forhold til at gennemføre konkrete kontrolaktiviteter. Det skyldes bl.a., at effekten af de enkelte indsatsaktiviteter ofte ikke kan isoleres, og at den adfærdspåvirkning, kontrollen skal skabe, først kan måles med forsinkelse. Rigsrevisionen er opmærksom på, at det er vanskeligt at anvende målet for skattegabets i den løbende styring af indsatsen. Det er imidlertid Rigsrevisionens opfattelse, at det er væsentligt, at SKAT løbende har indikationer på effekten af indsatsarbejdet, og at SKAT derfor bør udvikle KPI'er for effekten af indsatsarbejdet.

Det er hensigten, at SKATs KPI'er skal dække de væsentligste dele af kerneproduktionen. Vores undersøgelse viser, at der ved udgangen af 2014 var mangler i KPI'ernes dækning, da væsentlige dele af SKATs kerneproduktion ikke er afspejlet i bl.a. KPI'erne for "SKAT – samlet". Rigsrevisionen finder, at der er behov for, at SKAT arbejder mere med dette styringsinstrument, så kerneproduktionen dækkes bedre.

Baggrunden for SKATs manglende målopfyldelse

27. En del af SKATs problemer med at opfylde målene for kerneproduktionen skyldes mangelfuld it-understøttelse. På baggrund af de styringsmæssige udfordringer, der er i relation til it-understøttelsen, tog Skatteministeriet initiativ til en turnusanalyse af området. "Turnusanalyse af it-udvikling og it-drift i SKAT" fra november 2014 omfattede bl.a. interviews med medarbejdere i kerneproduktionen. Analysen foreligger på nuværende tidspunkt i et arbejdsudkast. Analysen viste, at der var en markant utilfredshed med den leverede it-ydelse, jf. boks 5.

BOKS 5. OPLEVEDE IT-PROBLEMER I SKAT

Driftsstabilitet

Det fremgår af udkastet til "Turnusanalyse af it-udvikling og it-drift i SKAT", at medarbejderne oplevede en mangelfuld driftsstabilitet med lange svartider, hyppige frysninger, længerevarende og hyppig utilgængelighed og pludselige nedlukninger ved anvendelse af flere af de centrale systemer, bl.a. EFI, TastSelv, SKAT Ligning og Captia (SKATs sagsbehandlingssystem).

Driftsorganisation

Det fremgår videre af udkastet, at utilstrækkelig kommunikation, planlægning og service udmøntede sig i mangelfulde driftsinformationer på intranettet og mangelfuldt indhold i driftsplaner. Hertil kommer, at helpdeskens åbningstider ikke følger forretningsområdernes arbejdsrytme. Implementering af nye it-løsninger foregår ofte uden forudgående pilotafprøvninger og information.

Kilde: Udkast til "Turnusanalyse af it-udvikling og it-drift i SKAT".

Turnusanalysen viste, at de konstaterede problemer havde konsekvenser for SKATs varetagelse af kerneopgaverne. Fx blev det på personrestanceområdet vurderet, at sagsbehandlingen blev tillagt et tidsmæssigt overhead på 30 %, alene på grund af EFI-systemets ustabilitet. Analysen viste endvidere, at borgere og virksomheder oplevede utilgængelighed, længere sagsbehandlingstider og større risiko for overskridelse af indberetningsfrister og forsinkede udbetalinger. Skatteministeriet har oplyst, at SKAT ultimo 2014 har udskiftet it-udstyr for at forbedre driftsstabiliteten, ligesom mulighederne for it-support er forbedret.

Resultater

28. Undersøgelsen viser, at SKAT i perioden 2011-2013 havde opbygget et komplekst målhierarki, hvor der kun delvist var sammenhæng mellem de forskellige led i styringskæden. Samtidig sikrede styringshierarkiet ikke en klar ansvarsfordeling i forhold til virksomhedsplanens mål.

Med indførelse af den nye styringsmodel i 2014 har SKAT fået grundlaget for at etablere et mere sammenhængende koncept for mål- og resultatstyringen med en klarere ansvarsplacering i forhold til de enkelte KPI'er. Med den nye styringsmodel er det SKATs hensigt at fastsætte konkrete og styringsegne KPI'er for alle afdelinger. Rigsrevisionen kan konstatere, at KPI'er løbende er blevet implementeret i 2014, og at en del af de planlagte KPI'er fortsat ikke er implementeret. Det er hensigten, at SKATs KPI'er skal dække de væsentligste dele af kerneproduktionen. Undersøgelsen viser, at der ved udgangen af 2014 var mangler i KPI'ernes dækning vedrørende virkningen af SKATs aktiviteter på kerneområder. Rigsrevisionen må samtidig konstatere, at der er behov for, at der skabes en bedre sammenhæng mellem målene for "SKAT – samlet" og målene for de 6 underliggende forretningsområder.

Gennemgangen af SKATs opfyldelse af målene for kerneproduktionen viser, at SKAT i 2011 ikke opfyldte nogen af de fastsatte finanslovs mål. Efter 2011 blev beregningsprincipperne og indholdet i målene omlagt, og SKAT har i perioden 2012-2014 opfyldt målene vedrørende skattegab og borgeres holdning til SKAT, mens målene for virksomheders holdning til SKAT og særligt målet for inddrivelse af øvrige restancer ikke blev opfyldt. Det skal bemærkes, at målet for skattegabets både indeholder manglende skattebetalinger og restancer, og at stigende skatte- og afgiftsrestancer i perioden 2012-2014 ikke har påvirket SKATs opfyldelse af finanslovs målet for perioden. I hele undersøgelsesperioden har SKAT haft vanskeligt ved at opfylde de internt fastsatte mål for kerneproduktionen, især vedrørende inddrivelse.

2.2. SKATs resursestyring

29. Formålet med aktivitets- og resursestyring er at sikre, at aktiviteter og resurser prioriteres med henblik på at nå de fastsatte mål, så aktiviteterne udføres på den mest effektive måde og inden for rammerne af budgettet. Vi har undersøgt, om SKAT har etableret en aktivitets- og resursestyring, der sikrer, at resurser fordeles, så SKAT har sikret en klar kobling mellem mål og prioriteringer og fordelingen af resurser. Herudover har vi undersøgt SKATs prioritering af resurser i forhold til kerneopgaverne.

SKAT har siden fusionen været underlagt et krav om faldende bevillinger, samtidig med at kvalitet og aktivitet skal opretholdes. For at opfylde dette krav skal SKAT løbende effektivisere driften. Vi har derfor også undersøgt, om SKAT har sikret en god styring af effektiviseringerne, dvs. om SKAT har overblik over planlagte og gennemførte effektiviseringer, og om effektiviseringerne gennemføres som forudsat.

Aktivitets- og resursestyring i forhold til kerneopgaverne

30. SKAT har i perioden 2011-2013 baseret fordelingen af personaleresurser på antal årsværk. I denne periode inddrog SKAT ikke selve lønsumsbevillingen/lønomskostningerne i fordelingen af personaleresurser mellem afdelinger og arbejdsområder.

31. Vores undersøgelse viser, at SKATs mål for kerneproduktionen i perioden 2011-2013 blev fastsat i forbindelse med udarbejdelse af virksomhedsplanen og produktionsplanerne, mens fordelingen af årsværk blev gennemført i et parallelt forløb uden en formaliseret koordination. Der var derfor ikke en klar kobling mellem de mål og prioriteringer, som SKAT satte for året, og fordelingen af årsværk.

Det fremgår også af "Analyse af Skatteministeriet" fra 2012, at SKATs budgettering ikke blev foretaget på baggrund af planlagte mål og aktiviteter, men på baggrund af erfaringer fra tidligere år og planlagte effektiviseringer. Det fremgår videre af analysen, at der ikke var en systematisk proces til at sikre sammenhæng mellem målene i virksomhedsplanen, driftsbudgettet og årsværksdimensioneringen. Strukturen sikrede ikke i tilstrækkelig grad, at ressourcerne blev allokeret korrekt i forhold til de udmeldte organisatoriske mål, og budgettet understøttede derfor ikke opfyldelsen af SKATs strategiske mål.

Det fremgår endelig af analysen, at årsværksdimensioneringen blev foretaget gennem konkrete aktivitetsvurderinger, dog uden en egentlig bagvedliggende forudsætningsstruktur, dvs. sammenhængende planer og mål for årets produktion.

32. I april 2013 tog Skatteministeriet de første initiativer til at decentralisere den finansielle styring, så de enkelte forretningsområder blev tildelt eget budget for både løn og drift, og fra 2014 overgik SKAT til at fordele personaleresurser på grundlag af lønsum. Herved fik SKAT et mere præcist mål for resurseforbruget på de forskellige aktiviteter. Modellen blev dog ikke fuldt implementeret i 2014.

SKAT er derfor fortsat i gang med at udvikle styringsmodellen med det formål at koble aktiviteter og ressourcer i forbindelse med budgetlægningen. Rigsrevisionen finder, at det er væsentligt, at SKAT får opbygget en effektiv aktivitets- og resursestyring, der kan give et bedre overblik og målrette og effektivisere SKATs resurseanvendelse, så der skabes størst mulig målopfyldelse inden for de rammer, der sættes af bl.a. budgettet, og de krav og forventninger, der stilles til SKATs ydelser.

33. Tabel 3 viser SKATs fordeling af ressourcer til kerneopgaverne i perioden 2011-2014.

Tabel 3. SKATs fordeling af ressourcer til kerneopgaverne i perioden 2011-2014 (2014-priser)
(Mio. kr.)

	2011	2012	2013	2014
Vejledning	440	433	288	276
Afregning	1.103	1.052	813	799
Indsats	974	975	797	730
Inddrivelse	563	527	306	356
Kerneopgaver i alt	3.080	2.987	2.204	2.161
Hjælpefunktioner (inkl. it), generel ledelse og administration	2.272	2.239	2.557	2.486
Udviklingsopgaver	277	296	333	191
I alt	5.629	5.522	5.094	4.838

Note: I årsrapporterne for 2011-2013 indgår omkostninger til ministerbetjening, koncernstyring, ankemyndighed, retssikkerhed og spillemyndighed. Disse omkostninger indgår ikke i tabellen.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af Skatteministeriets og SKATs årsrapporter for 2011-2014.

Det fremgår af tabel 3, at SKATs samlede omkostninger i perioden 2011-2014 er faldet med ca. 0,8 mia. kr. fra ca. 5,6 mia. kr. i 2011 til ca. 4,8 mia. kr. i 2014. De 4 kerneopgaver er i samme periode reduceret med ca. 0,9 mia. kr. fra ca. 3,1 mia. kr. i 2011 til ca. 2,2 mia. kr. i 2014. SKATs omkostninger til udviklingsopgaver udgjorde 191 mio. kr. i 2014, hvilket var et betydeligt fald i forhold til niveauet fra tidligere år. Omkostningerne til hjælpefunktioner (inkl. it), generel ledelse og administration er derimod steget fra ca. 2,3 mia. kr. i 2011 til ca. 2,5 mia. kr. i 2014. Samlet faldt SKATs omkostninger til kerneopgaverne i undersøgelsesperioden fra ca. 55 % til ca. 45 % af de samlede omkostninger. Omkostningsandelen til hjælpefunktioner (inkl. it), generel ledelse og administration steg derimod fra ca. 40 % til ca. 51 % i perioden.

Skatteministeriet har anført, at en umiddelbar sammenligning mellem årene giver et billede af, at faldet i det samlede resurseforbrug er større, end det reelt er. Det skyldes, at der ikke i fuldt omfang er taget højde for organisations- og opgaveændringer. Faldet i resurseforbruget over perioden er sket både på kerneopgaver og på hjælpefunktioner (inkl. it), generel ledelse og administration, hvilket er naturligt, da der er gennemført effektiviseringer og digitaliseringer af opgaveløsningen. Ministeriet har endvidere påpeget, at der fra 2012 til 2013 er foretaget en ændring i opgørelsesmetoden for lønsum, hvor en række aktiviteter, der tidligere blev registreret under kerneopgaver, blev overført til hjælpefunktioner (inkl. it), generel ledelse og administration. Ministeriet har videre anført, at forskydningen mellem kerneopgaver og hjælpefunktioner (inkl. it), generel ledelse og administration kan forklares ved en øget digitalisering, hvor der overføres resurser fra manuel opgaveløsning til digital opgaveløsning. Dette vil medføre en forskydning mellem kerneproduktion og administration.

Rigsrevisionen kan konstatere, at det ikke er muligt præcist at opgøre omkostningsfordelingen mellem SKATs kerneopgaver og øvrige opgaver på grund af den ændrede opgørelsesmetode og opgavefordeling i undersøgelsesperioden. Rigsrevisionen må samtidig fastholde, at årsrapporterne, hvorfra omkostningsfordelingerne stammer, udgør det grundlag for opgørelsen, som Skatteministeriet har henvist til. Rigsrevisionen finder herudover, at alle henførbare omkostninger – både til løn og til it-drift – bør fordeles på de relevante opgaver, og at SKAT bør arbejde på at forbedre omkostningsfordelingen.

Reduktionen i omkostningerne til kerneopgaverne har særligt påvirket vejledningsområdet, men også inddrivelsesområdet, der i hele undersøgelsesperioden har været nødlidende. Begge områder er reduceret med ca. 37 %. Inddrivelsesområdet er i modsætning til de øvrige kerneopgaver tilført ekstra midler i 2014. Uden disse ekstra midler havde faldet været betydeligt større for dette område. I samme periode er afregnings- og indsatsområderne reduceret med henholdsvis ca. 28 % og ca. 25 %. Rigsrevisionen bemærker, at SKAT i hele undersøgelsesperioden har haft vanskeligt ved at nå de opstillede mål for kerneopgaverne, særligt på inddrivelsesområdet. SKAT har i perioden 2011-2013 flyttet resurser fra inddrivelsesområdet, samtidig med at det ikke har været muligt at nå de opstillede mål.

Skatteministeriet har anført, at faldet i resurseforbruget på inddrivelsesområdet er mindre, end det fremgår af årsrapporterne. Ministeriet har bl.a. anført, at resurseforbruget på inddrivelsesområdet i 2013 kan være påvirket af, at it-systemerne i en periode var lukket ned i forbindelse med konvertering af data fra gamle systemer til EFI. Hertil kommer, at resurseforbruget i 2013 var påvirket af, at en række aktiviteter med genopretning af data og konverteringer, som blev udført af medarbejdere fra inddrivelsesområdet, blev registreret som udviklingsopgaver.

34. Vores undersøgelse har vist et eksempel på, at fordelingen af resurser har medført, at SKAT har haft vanskeligt ved at løse centrale kerneopgaver, jf. boks 6.

BOKS 6. EKSEMPEL PÅ MANGELFULD FORDELING MELLEM RESURSER OG OPGAVER

Afdelingen Ejendom

Da ejendomsvurderingsopgaven i 2003 blev flyttet fra kommunerne til det daværende TOLDSKAT, blev antallet af årsværk beskåret til ca. 150 med udgangspunkt i beslutningen om udviklingen af et nyt system. Der blev imidlertid ikke gennemført en grundlæggende estimering af resursebehovet, og det nye system blev ikke udviklet. Siden etableringen har der ikke været balance mellem opgaver og resurse-mængde, og afdelingen har fungeret ved bl.a. at udskyde opgaver. SKAT har siden 2012 arbejdet med at forbedre grundlaget for at vurdere og prioritere opgaveporteføljen på ejendomsområdet. Det var først i 2014 muligt at dokumentere dette. En opgørelse af resurseforbruget til løsning af opgaverne viste, at afdelingen havde et underskud på ca. 73 fuldtidsmedarbejdere i sidste del af 2014.

Kilde: Referat af kvartalsmøde i september 2014, dagsordenspunktet "Driftsstatus, udfordringer og løsninger".

Eksemplet i boks 6 viser, at SKAT som udgangspunkt ikke har fordelt resurserne på grundlag af en kvalificeret vurdering af sammenhæng mellem opgaver og resursebehov. Ved direktionens behandling af bl.a. sagen omtalt i boksen blev det anført, at den løbende produktion flere steder var under pres, og at årsagerne flere steder skulle findes i selvskabte udfordringer som følge af uhensigtsmæssige og ukoordinerede processer og forsinkelser i initiativer. Flere forretningsområder tilkendegav over for direktionen, at de var presset på resurser, og at det var helt nødvendigt at prioritere indsatsen og resurserne i resten af 2014 og i 2015. Direktionen tog dette til efterretning.

Skatteministeriet har oplyst, at SKAT i september 2014 skønnede, at der var behov for at tilføre afdelingen Ejendom 15 årsværk i hele 2015. Både Kammeradvokaten og en turnusanalyse af området fra medio 2015 anbefalede, at der blev tilført resurser til afdelingen. Det blev derfor besluttet, at der skulle udarbejdes en kvalificeret opgørelse af det yderligere resursebehov frem mod juni 2015. Opgørelsen viste, at der var behov for, at afdelingen blev tilført et stort antal medarbejdere til løsning af basisopgaver. Resursebehovet blev dækket ved at overføre 65 årsværk internt fra SKAT og ved at rekruttere yderligere 32 årsværk. Rigsrevisionen kan således konstatere, at SKAT først fik overblik over resursebehovet til afdelingen medio 2015, og at behovet var væsentligt større end SKATs estimat fra september 2014.

35. Et konsulentfirma gennemførte i 2014 en turnusanalyse af SKATs it-udvikling og it-drift. Analysen foreligger på nuværende tidspunkt i et arbejdsudkast. Analysen peger på, at der er en betydelig usikkerhed forbundet med SKATs resurseanvendelse på it-området, og viser betydelige potentielle besparelser, der kan høstes på området, jf. boks 7.

BOKS 7. SKATS RESURSEANVENDELSE PÅ IT-OMRÅDET

SKATs it-omkostninger til eksterne leverandører udgør ca. 750 mio. kr. Analysen af SKATs resurseforbrug til it har bl.a. vist følgende:

- Godt 300 mio. kr. knytter sig til anskaffelser af veldokumenterede it-drifts- og vedligeholdelsesydelser. Analysen har identificeret et besparelspotentiale på ca. 80 mio. kr. på disse ydelser. Der er dog ikke taget stilling til, hvad det har af omkostninger at indfri dette potentiale, og hvor hurtigt det kan gøres.
- Der er knap 230 mio. kr., hvor der ikke er fundet besparelspotentiale.
- Ca. 235 mio. kr. knytter sig til køb af it-ydelser, hvor dokumentation af, hvad der er aftalt leveret, og opfølgning på det faktisk leverede er så mangelfuld, at det ikke har været muligt at vurdere, om der er et besparelspotentiale.

SKAT har ikke en leverancemodel inden for it-udvikling, som kan levere projekter inden for aftalt tid, pris og kvalitet. SKATs it-afdeling har ikke en model for it-drift, som sikrer stabil og transparent leverance af it-driftsydelser.

Kilde: Udkast til "Turnusanalyse af it-udvikling og it-drift i SKAT".

Det er en central pointe i turnusanalysen, at SKAT ikke har en leverancemodel, som kan levere it-projekter inden for aftalt tid, pris og kvalitet. Analysen har bl.a. vist, at SKAT mangler evnen til på forhånd at klarlægge projekternes omfang, ligesom analysefaserne ofte forceres. Overleveringen af it-udviklingsprojekter til drift følger ikke en fast metode. Analysen har endvidere vist, at der er en væsentlig usikkerhed forbundet med de resurser, SKAT anvender på it-området, herunder særligt om resurseanvendelsen på den mest hensigtsmæssige måde understøtter opfyldelsen af SKATs målsætninger. Skatteministeriet har oplyst, at SKAT har igangsat et arbejde, hvor it-kontrakterne systematisk gennemgås og konkurrenceudsættes for at hente besparelspotentialet. SKAT har indarbejdet en stor del af det identificerede potentiale i budgetter og udbudsplaner.

36. Den fremtidige kerneproduktion i SKAT er afhængig af, at der gennemføres en række planlagte forandringsprojekter. Det er et væsentligt problem for SKAT, at projekterne i vid udstrækning er afhængige af de samme nøglekompetencer, der bl.a. omfatter projektledere, projektkonsulenter, testmanagere og en række kompetencer knyttet til it-projekter. SKAT har i november 2014 udarbejdet et estimat over det nødvendige resursebehov for at kunne starte nye forandringsprojekter. Estimatet viste, at selv de mest nødvendige planlagte forandringsprojekter vil blive belastet af mangel på nøglekompetencer. I 4. kvartal 2014 manglede SKAT bl.a. 6 projektledere, 7 projektkonsulenter og 4 it-modelleringskonsulenter.

I en orientering til departementet fra november 2014 oplyste SKATs direktion, at årsagen til de manglende resurser bl.a. skal findes i, at nøglekompetencerne også blev anvendt til at sikre driften i såvel it-afdelingen som inden for kerneopgaverne. Hertil kom, at SKATs lovprogram, turnusanalyser og ejendomsvurdering også trak på de samme resurser. Endelig oplyste direktionen, at den samlede oversigt over resursekapaciteten fortsat var under opbygning. Samlet vurderede direktionen, at der på kort sigt ikke var kapacitet til at udvide projektporteføljen, uden at det ville medføre fremdriftsproblemer i de igangværende projekter, herunder effektiviseringerne.

Effektiviseringer

37. Vi har undersøgt, om SKAT har overblik over planlagte og gennemførte effektiviseringer, og om effektiviseringerne er gennemført som planlagt.

Siden fusionen i 2005 har det været et grundvilkår for SKAT, at bevillinger og årsværk løbende skulle reduceres, samtidig med at produktion og kvalitet skulle fastholdes. Det var forudsætningen ved fusionen, at lønudgifterne skulle nedbringes med 35 %, og at budgettet for øvrig drift skulle reduceres med ca. 25 % frem mod 2012.

38. I 2010 igangsatte SKAT et arbejde, der skulle skabe overblik over alle planlagte og igangværende effektiviseringstiltag – benævnt effektiviseringsoverblikket. Skatteministeriet har oplyst, at effektiviseringsoverblikket indgik i de strategiske drøftelser i SKAT, og planlagte effektiviseringer blev indregnet i resursebudgetterne i 2011 og 2012. Baggrunden for beslutningen var, at SKAT med de eksisterende systemer ikke havde tilstrækkelig dokumentation for effektiviseringstiltagene. I beretningen om fusionen af skatteforvaltningen (II) fra 2012 påpegede Rigsrevisionen, at SKAT havde haft betydelige vanskeligheder med at nå de opstillede mål for effektiviseringer, og at SKAT siden fusionens start ikke havde haft samlede opgørelser over planlagte og gennemførte effektiviseringstiltag.

39. Vi har bedt SKAT opgøre de planlagte og gennemførte effektiviseringer i undersøgelsesperioden. SKAT har ikke kunnet levere dette for den samlede periode. Vores undersøgelse viser, at SKAT i marts 2012 fulgte op på realiseringen af effektiviseringsprojekter fra 2011. Forventningen var en årsværksreduktion på 254. SKAT kunne dog kun dokumentere en effektivisering på 16 årsværk.

40. "Analyse af Skatteministeriet" viste, at brugbarheden af SKATs effektiviseringsoverblik fortsat havde betydelige begrænsninger. Det fremgik bl.a., at effektiviseringsoverblikket ikke dækkede alle projekter, og at det indeholdt estimerede effektiviseringer, der ikke altid var genkendelige for de ansvarlige projektledere. Hertil kom, at effektiviseringsoverblikket ikke kunne bruges som opfølgingsværktøj, da det ikke indeholdt realiserede tal, og da der ikke var etableret en formel opfølgingsprocedure.

I analysen blev det konkluderet, at SKAT siden fusionen har gennemført en række tilpasninger og moderniseringer af it-systemer, men at SKAT i 2012 ikke havde nået de forudsatte effektiviseringer. Det kunne med nogen usikkerhed opgøres, at SKAT siden fusionen havde realiseret et bevillingsfald på ca. 20 %. SKAT havde således kun delvist nået de forudsatte mål for bevillingsfaldet. Det kunne ikke opgøres, om SKAT havde fastholdt produktion og kvalitet. Rigsrevisionen kan konstatere, at SKAT ikke i undersøgelsesperioden har overskredet de fastsatte bevillinger, men har fået tilført ekstrabevillinger i forhold til det forudsatte ved fusionen. Det fremgik videre af analysen, at SKAT på dette tidspunkt, dvs. i 2012, havde igangsat en række initiativer med henblik på at forbedre effektiviseringsoverblikket.

Analysen viste endelig, at SKAT havde igangsat en række effektiviseringsprojekter for perioden 2011-2016, men at de var utilstrækkelige til at dække det planlagte bevillingsfald. SKATs bevillinger ville fra 2016 være reduceret med godt 800 mio. kr. årligt, mens SKATs planlagte effektiviseringer kun udgjorde 433 mio. kr. i 2016. Analysen viste et betydeligt yderligere effektiviseringspotentiale, der samlet forventedes at kunne udgøre godt 1 mia. kr. i 2016, hvis SKAT gennemførte de foreslåede projekter.

41. Tabel 4 viser de effektiviseringspotentialer, som "Analyse af Skatteministeriet" identificerede for 2013 og 2014. Tabellen viser også SKATs opgørelse af de faktiske effektiviseringer i samme periode.

Tabel 4. Identificerede og faktiske effektiviseringer i 2013 og 2014 (Mio. kr.)

	2013	2014
Identificeret effektiviseringspotentiale	78	599
Faktiske effektiviseringer (akkumulerede)	126	412 ¹⁾

¹⁾ Opgjort pr. november 2014.

Note: De årlige effektiviseringer akkumuleres, så de også indeholder tidligere års effektiviseringer.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af "Analyse af Skatteministeriet" fra 2012 og ledelsesinformation forelagt SKATs direktion til kvartalsmødet den 21. november 2014.

Det fremgår tabel 4, at SKAT i 2013 effektiviserede for 126 mio. kr. og opnåede en større effektivisering end forudsat i analysen. I 2014 indfrie SKAT derimod ikke de planlagte effektiviseringer på 599 mio. kr.

42. SKAT havde planlagt at hente de tabte effektiviseringer i 2015. SKAT skulle ved udgangen af 2015 have opnået akkumulerede effektiviseringer på 922 mio. kr. Dette krævede, at der alene i 2015 skulle gennemføres nye effektiviseringer svarende til 510 mio. kr. Ifølge SKATs effektiviseringsplaner fra 2014 skulle SKAT i 2016 gennemføre effektiviseringer for yderligere ca. 275 mio. kr. Det fremgik af ledelsesinformation ultimo 2014 til såvel direktion som departement, at ud af effektiviseringspotentialet for 2015 og 2016 var godt 60 % placeret i projekter, som var særdeles usikre. De primære projekter bag det usikre effektiviseringspotentiale er EFI (Inddrivelse), Digital post (Kundeservice), Minimering af kundehenvendelser (Kundeservice) og Produktivitet i indsats (Indsats).

Skatteministeriet konstaterede 1½ år efter idriftsættelsen, at EFI og DMI ikke var funktionsdygtige, og igangsatte derfor i februar 2015 en række analyser af systemerne og SKATs inddrivelsesarbejde. Resultatet blev afleveret den 25. september 2015 i "Redegørelse om Et Fælles Inddrivelsessystem". På grundlag af analyserne stoppede SKAT den 8. september 2015 al automatisk inddrivelse via EFI og vil senere gradvist nedlukke EFI og DMI. En betydelig del af SKATs effektiviseringer i 2015 og 2016 var baseret på EFI. Rigsrevisionen må derfor konstatere, at SKAT ikke kan nå de forudsatte effektiviseringer.

Resultater

43. Undersøgelsen viser, at SKATs aktivitets- og resursestyring ikke har været tilfredsstillende i undersøgelsesperioden, da der ikke har været en klar kobling mellem de mål og prioriteringer, SKAT satte for året, og fordelingen af resurser. SKAT har i hele undersøgelsesperioden først og fremmest allokere resurser i forhold til tidligere års forbrug frem for at allokere resurser i forhold til de udmeldte organisatoriske mål. SKAT har oplyst, at man på nuværende tidspunkt er i gang med at udvikle styringsmodellen med det formål at koble aktiviteter og resurser i forbindelse med budgetlægningen.

SKATs årsrapporter viser, at omkostninger til hjælpefunktioner (inkl. it), generel ledelse og administration er steget i undersøgelsesperioden, mens omkostningerne til kerneopgaver er faldet. Det er ikke muligt præcist at opgøre udviklingen i omkostningsfordelingen, da SKAT bl.a. har ændret opgørelsesmetode og opgavefordeling i undersøgelsesperioden. Skatteministeriet har anført, at forskydningen mellem kerneopgaver og hjælpefunktioner (inkl. it), generel ledelse og administration kan forklares ved en øget digitalisering, hvor der overføres resurser fra manuel opgaveløsning til digital opgaveløsning. Dette vil medføre en forskydning mellem kerneproduktion og administration. Rigsrevisionen finder, at alle henførbare omkostninger bør fordeles på de relevante opgaver, og at SKAT bør arbejde på at forbedre omkostningsfordelingen. Undersøgelsen viser videre, at SKAT – på trods af at inddrivelsesområdet i hele undersøgelsesperioden har været nødlidende – har trukket resurser ud fra dette område i perioden 2011-2013. Undersøgelsen viser også, at der ikke har været balance mellem opgaver og resurser, siden SKAT overtog ejendomsvurderingsopgaven. Ejendomsvurderingen har fungeret ved bl.a. at udskyde opgaver. Et udkast til en turnusanalyse af SKATs it-udvikling og it-drift har endvidere vist, at SKAT ikke har en leverancemodell, som kan levere it-projekter inden for aftalt tid, pris og kvalitet, og at der er en væsentlig usikkerhed forbundet med de resurser, SKAT anvender på it-området, herunder om resurseanvendelsen på den mest hensigtsmæssige måde understøtter opfyldelsen af SKATs målsætninger. Dette er centralt, idet de planlagte effektiviseringer i SKAT skal baseres på digitale løsninger. Undersøgelsen viser endvidere, at SKAT mangler en række fundamentale nøglekompetencer til at gennemføre planlagte nødvendige forandringsprojekter.

SKAT havde i 2011 og 2012 ikke overblik over planlagte og gennemførte effektiviseringer. SKAT konstaterede i 2010/2011, at der ikke var tilstrækkelig dokumentation for effektiviseringstiltagene, og helt frem til udgangen af 2012 var SKATs registrering af planlagte og gennemførte effektiviseringer mangelfuld. Undersøgelsen viser endelig, at SKAT ved udgangen af 2012 ikke havde nået de forudsatte effektiviseringsmål, og at SKATs egne planer for effektiviseringer var utilstrækkelige. Fra 2013 blev der fastsat en effektiviseringsplan, som SKAT herefter har arbejdet efter. Status for dette arbejde er, at SKAT opfyldte planens effektiviseringsmål i 2013, men ikke i 2014. De manglende effektiviseringer blev overført til 2015. Efter nedlukningen af EFI og DMI er det ikke længere muligt at opfylde effektiviseringsplanen.

3. Retssikkerhed og kvalitet i sagsbehandlingen

Borger- og retssikkerhedschefen kan enten selv igangsætte undersøgelser eller kan blive bedt af direktionen om at gennemføre specifikke og afgrænsede undersøgelser. Borger- og retssikkerhedschefen skal desuden behandle klager fra borgere vedrørende processen for sagsbehandlingen.

Rigsrevisionen vurderer, at SKAT ikke i tilstrækkelig grad har sikret retssikkerhed og kvalitet i opgavevaretagelsen.

SKAT har i hele undersøgelsesperioden sat rammer, der skal sikre retssikkerhed og kvalitet. SKAT har således etableret en enhed (Jura), som bl.a. løbende har foretaget regelfortolkning og udstukket retningslinjer for en ensartet sagsbehandling. Under Skatteministeriet er der desuden en borger- og retssikkerhedschef, som uafhængigt forestår undersøgelser af og behandler klager vedrørende de processuelle aspekter af sagsbehandlingen i SKAT. Der er samtidig et klagesystem, hvor borgere og virksomheder kan klage over SKATs afgørelser. Endelig har SKAT et internt kvalitetssikringssystem, hvor udvalgte sager kontrolleres stikprøvevist.

På trods af SKATs arbejde med retssikkerhed og kvalitet har der været mange udfordringer i forhold til SKATs opgaveløsning. Antallet af sager, hvor borgere og virksomheder ikke har fået en ensartet og korrekt behandling, er udtryk for en opgaveløsning, hvor retssikkerheden ikke i alle tilfælde tænkes ind i sagsbehandlingen. Nogle af sagerne skyldes, at retssikkerhed og kvalitet ikke i tilstrækkeligt omfang indgår i SKATs it-systemløsninger, mens andre sager er konsekvensen af ledelsesmæssige beslutninger eller mangel på resurser.

Undersøgelsen viser, at der i hele undersøgelsesperioden har været et behov for et øget kendskab hos SKATs medarbejdere til de vejledninger og retningslinjer, som SKAT administrerer efter, og dermed også kendskab til, hvordan retssikkerhed sikres i den daglige sagsbehandling. Det er helt afgørende for en ensartet og korrekt sagsbehandling, at kendskabet til sagsbehandlingsvejledninger og -retningslinjer når ud til den enkelte sagsbehandler.

Rigsrevisionen kan samtidig konstatere, at SKATs kvalitetssikringssystem i flere tilfælde ikke fokuserer på den materielle retssikkerhed, men alene på den processuelle. Rigsrevisionen vurderer, at systemet i de udvalgte afdelinger ikke i tilstrækkeligt omfang sikrer, at det materielle indhold i sagsbehandlingen er korrekt.

44. Dette kapitel handler om retssikkerhed og kvalitet i sagsbehandlingen. Retssikkerhed i sagsbehandlingen er helt central for SKATs legitimitet over for borgere og virksomheder. Det er derfor vigtigt, at SKAT behandler borgere og virksomheder ensartet og retfærdigt, og at SKATs vejledning af og afgørelser for borgere og virksomheder er korrekt. Vi har undersøgt, om SKAT i tilstrækkelig grad har sikret grundlaget for retssikkerhed og kvalitet i sagsbehandlingen.

45. Begrebet retssikkerhed er ikke et entydigt begreb. I den juridiske teori bruges ordet ofte som en betegnelse på flere forskellige retlige teknikker til at opnå et retligt ideal: "en retfærdig og ensartet behandling af de borgere mfl., der bliver direkte berørt af offentlige myndigheders afgørelser".

Retssikkerhed og kvalitet er 2 begreber, som hænger uløseligt sammen. De elementer, som man normalt forbinder med en tilfredsstillende varetagelse af retssikkerheden, er samtidig elementer, der knytter sig til kvalitet. Det betyder, at en institution, der har etableret og følger et operationelt regelsæt for retssikkerhed, normalt også vil have den fornødne kvalitet i sagsbehandlingen.

En meget væsentlig forudsætning for at opnå retssikkerhed og kvalitet er, at der foruden operationelle regelsæt er det fornødne antal resurser med de fornødne kompetencer til at varetage opgaverne. Retssikkerhed deles ofte op på forskellige aspekter, hvoraf de væsentligste er processuel retssikkerhed, materiel retssikkerhed, forudsigelighed og klageadgang. De 4 aspekter er uddybet i bilag 1.

46. Skatteministeriet kan ikke gå ind i konkrete skatteafgørelser, men ministeriet har pligt til at sikre, at SKAT har tilrettelagt lovlige og hensigtsmæssige forretningsgange for at sikre retssikkerheden og kvaliteten i sagsbehandlingen og afgørelsesvirksomheden.

3.1. Rammerne for retssikkerhed

47. Vi har undersøgt, i hvilket omfang SKAT sikrer retssikkerhed i sagsbehandlingen. Konkret har vi undersøgt, om SKAT har sat rammerne for sit arbejde med retssikkerhed, dvs. defineret, hvordan det organisatoriske ansvar for retssikkerhed er, herunder behandling af klager. Vi har desuden undersøgt, om SKAT sikrer, at retssikkerhed er tænkt ind i de forretningsgange, der ligger til grund for den daglige sagsbehandling, og at medarbejderne kender disse.

48. Af finanslovene for 2011-2014 fremgår det, at retssikkerhed skal indtænkes i al SKATs opgavevaretagelse. Det fremgår specifikt: "*Vi tænker retssikkerhed ind i alt, hvad vi laver. Vi behandler alle lige og fair – og det opleves sådan*". Skatteministeriet har supplerende oplyst, at det centrale i retssikkerheden på skatteområdet er, "*at borgere og virksomheder kan forvente en korrekt sagsbehandling. Det gælder både, når det drejer sig om indholdet af en afgørelse om betaling af skatter eller afgifter, og når det drejer sig om, hvordan afgørelsen bliver truffet. Det betyder, at SKAT skal kunne træffe materielt rigtige afgørelser inden for en rimelig tid. SKAT skal samtidig yde en god service, og kommunikationen med borgeren skal være åben og let tilgængelig. SKAT skal desuden efterleve de processuelle regler, der beskytter borgeren og fx giver borgeren ret til at få indsigt i sin sag og ret til at klage over en afgørelse*".

49. Rammerne for sikring af retssikkerhed og kvalitet i skatteforvaltningen er delt ud på flere aktører. SKATs enhed Jura er ansvarlig for lovforklaringen og udstikker de retningslinjer, der er grundlaget for den daglige sagsbehandling, der sker i SKATs forretningsområder. Herudover er der en borger- og retssikkerhedschef, der er uafhængig af både SKAT og Skatteministeriet. Borger- og retssikkerhedschefen har til opgave at følge retssikkerheden for borgere og virksomheder og udfører selvstændige undersøgelser af sagsbehandlingen i SKAT, herunder af kvaliteten af SKATs klagebehandling. Borger- og retssikkerhedschefen behandler også klager over SKATs sagsbehandling i 2. instans. Borger- og retssikkerhedschefen tager sig dog kun af klager (indsigelser) over SKATs behandling af spørgsmål, der ikke er afgørelser, dvs. processuelle forhold, idet klager over SKATs afgørelser behandles i det administrative klagesystem.

Det administrative klagesystem består af ankenævn (19 skatteankenævn, 10 vurderingsankenævn, 10 fælles skatte- og vurderingsankenævn og 4 motorankenævn) og Landsskatteretten.

Den juridiske vejledning udgør sammen med lovgivningen administrationsgrundlaget i SKAT og er bindende for SKATs medarbejdere, medmindre vejledningens indhold klart ikke er i overensstemmelse med højere rangerende retskilder. Vejledningen giver udtryk for SKATs opfattelse af gældende praksis og medtager afgørelser, domme og kendelser på skatteområdet. Vejledningen er et opslagsværk, som i 2014 havde ca. 10.000 sider, og som opdateres 2 gange årligt.

Styresignaler og "Den juridiske vejledning" har cirkulærestatus og anvendes, når der er behov for også at orientere omverdenen. På SKATs hjemmeside findes alle styresignaler tillige med domme, afgørelser o.l. for de seneste 15 år.

SKAT-meddelelser er som styresignaler bindende tjenestebefalinger, der fastlægger gældende praksis og har status som cirkulære.

Både styresignaler og SKAT-meddelelser skal indarbejdes i "Den juridiske vejledning" i forbindelse med den halvårlige opdatering.

50. SKAT har sat rammerne for arbejdet med retssikkerhed ved, at alle forretningsområder i deres arbejde skal sikre fokus på retssikkerhed og kvalitet. Denne opgave understøttes bl.a. af SKATs enhed Jura, som foretager regelfortolkning og udmeldinger om forståelsen af regler og praksis på skatteområdet. Det gælder både materiel skatteret og processuelle regler. På baggrund af disse udmeldinger tilrettelægger det enkelte forretningsområde sine arbejds-gange og processer. Jura er dermed rammesættende for regelanvendelsen i hele SKATs organisation. Juras rolle er at sikre grundlaget for en ensartet praksis, bl.a. via fortolkning og videreformidling af lovgivningen inden for SKATs forretningsområder Kundeservice, Indsats og Inddrivelse. Juras udmeldinger om lovfortolkning sker via de såkaldte styresignaler eller i "Den juridiske vejledning" og skal følges af SKATs medarbejdere. Forretningsområderne har et selvstændigt ansvar for at udmønte de juridiske udmeldinger i deres processer og arbejds-gange.

51. En væsentlig del af formidlingen af, hvordan love og regler skal forvaltes, sker gennem "Den juridiske vejledning", der udgives hvert halve år. Disse halvårslige udgivelser suppleres af styresignaler. I juli 2014 offentliggjorde SKAT et overordnet styresignal, der præciserede anvendelsesområdet for styresignaler og SKAT-meddelelser og deres retlige status. Det fremgår af styresignalet, at det er fastslået i domspraksis, at styresignaler og SKAT-meddelelser fastlægger gældende praksis. Styresignaler udgives kun af Jura og af Juridisk Administration og skal være med til at sikre ensartet regelanvendelse. SKAT har oprettet en særlig høringsportal vedrørende styresignaler på sin hjemmeside, hvor alle styresignaler sendes i høring, og hvor interesserede kan afgive hørings-svar, der også bliver offentliggjort. Portalen blev oprettet medio 2014.

52. Endelig har Jura en særlig opgave i forhold til regelanvendelsen og administrationen i forretningsområderne. Jura overvåger domstolsafgørelser og kendelser fra Landsskatteretten og indsamler viden om verserende sager, fx fra de faglige netværk. Alle disse oplysninger bliver bearbejdet med henblik på at igangsætte initiativer, som kan understøtte sagsbe-handlingen i forretningsområderne. Det er forretningsområderne, som tilrettelægger og har ansvaret for de processer, der arbejdes efter på et givent område.

53. Skatteministeriet har oplyst, at SKAT i hele undersøgelsesperioden har arbejdet med retssikkerhed i opgavevaretagelsen ved at sikre opfyldelsen af de forskellige elementer, der indgår i retssikkerhedsbegrebet, fx at der træffes korrekte afgørelser, og at reglerne for god sagsbehandling følges. Ministeriet har endvidere oplyst, at et centralt element i dette arbejde er sagsbehandlerportalen, der er en fagportal på SKATs intranet. Her har sagsbehandlerne bl.a. adgang til sagsbehandlingsregler og -principper, SKATs interne regler for adfærd, sprog, kontrolmanualer og arbejdsprocesbeskrivelser, ligesom der er links til love og vejledninger.

Baggrunden for at etablere fagportalen var rapporten "Almindelige sagsbehandlingsregler og -principper i SKAT" fra december 2010, som er udarbejdet af en intern arbejdsgruppe i SKAT. Arbejdsgruppen blev nedsat, fordi Skatteministeriets Interne Revisions undersøgelser af sagsbehandlerområdet havde vist, at på trods af brugbare vejledninger og hensigtsmæssige forretnings-gange var de almindelige sagsbehandlingsprincipper ikke implementeret i tilstrækkeligt omfang.

54. I efteråret 2013 besluttede direktionen i SKAT, at alle afdelinger i SKAT skulle udarbejde skriftlige retningslinjer med særligt fokus på borgernes og virksomhedernes retssikkerhed, en ordentlig og korrekt kommunikation og en klar intern arbejdsfordeling, herunder fordeling af roller og ansvar. Arbejdet resulterede i retningslinjer fra november 2013. Retningslinjerne består af nogle fælles regler for forretningsområderne Kundeservice, Indsats og Inddrivelse samt nogle supplerende regler for hvert af de 3 forretningsområder. De fælles regler indeholder bl.a. bestemmelser om borgernes og virksomheders retssikkerhed samt om ordentlig og korrekt kommunikation.

Der er tale om nogle overordnede retningslinjer, der sætter rammerne for arbejdet med retssikkerhed i forretningsområderne Kundeservice, Indsats og Inddrivelse. Retningslinjerne indeholder overordnede roller og ansvarsbeskrivelser for retssikkerhed i opgavevaretagelsen. Retningslinjerne er operationaliseret i mere konkrete forretningsgangsbeskrivelser eller konkrete anvisninger på, hvordan det forventes, at retningslinjerne skal følges. Skatteministeriet har oplyst, at der fx er etableret retningslinjer for oprettelse af sager om mulig strafbar overtrædelse af skatte-, afgifts- og toldlovgivningen i forretningsområdet Indsats. Forretningsområdet Indsats har desuden udarbejdet en række fagspecifikke kontrolmanualer.

55. Siden efteråret 2013 har SKAT yderligere arbejdet på en implementeringsplan for best practice vedrørende retssikkerhed. SKAT har oplyst, at målet med projektet "God processtyring i SKAT" bl.a. er at forbedre retssikkerheden og sikre kvalitet og effektivitet i processer og ydelser gennem forbedret processtyring.

56. Af Juras arbejdsplan for 2014 fremgår det, at der skal gøres et større arbejde for at udvide kendskabet og anvendelsen af "Den juridiske vejledning" i SKAT.

Resultater

57. Undersøgelsen viser, at SKAT i hele perioden har sat rammer for arbejdet med retssikkerhed. Dels har SKAT enheden Jura, som bl.a. foretager regelfortolkning og udstikker retningslinjer og rammer for sagsbehandlingen, dels er der på Skatteministeriets område en borger- og retssikkerhedschef, som uafhængigt forestår undersøgelser af sagsbehandlingen i SKAT. Endelig er der et administrativt klagesystem, hvor borgere og virksomheder kan klage over SKATs afgørelser.

3.2. SKATs kvalitetssikringssystem

58. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at SKAT bør have fokus på både den materielle og processuelle retssikkerhed i arbejdet med at sikre kvalitet i sagsbehandlingen. Vi har derfor undersøgt, om SKAT har et system, der sikrer, at sagsbehandlingen har den fornødne kvalitet, så den materielle og processuelle retssikkerhed efterleves.

Forretningsgange til sikring af kvaliteten af sagsbehandlingen internt i SKAT

59. SKAT har igennem hele undersøgelsesperioden haft et internt kvalitetssikringssystem, der med udgangspunkt i stikprøver af produktionen har kontrolleret kvaliteten af SKATs sagsbehandling. Det interne kvalitetssikringssystem blev opdateret i juni 2013 efter nedlæggelsen af regionerne. Hermed blev konceptet ensrettet, så kontrollerne bliver gennemført efter samme retningslinjer, og det er specificeret, hvem der gør hvad, hvor ofte og i hvilken form.

60. Formålet med SKATs interne kvalitetssikringssystem er at forebygge og modvirke fejl i administrationen af SKATs kerneområder og at medvirke til en løbende evaluering, optimering og kvalitetssikring af forretningsgangene inden for samme kerneområder.

Det interne kvalitetssikringssystem omfatter en række kontroller af SKATs sagsbehandling, der bliver gennemført i på forhånd fastlagte intervaller. Til hver enkelt kontrol skal der udarbejdes en vejledning i kontrollens gennemførelse. Den enkelte vejledning skal bl.a. indeholde en beskrivelse af risikovurdering, væsentlighedsvurdering, frekvens, afgrænsning af population, antal kontroller, der som minimum skal gennemføres, og beskrivelse af den konkrete udførelse af kontrollen. Der er derved klare beskrivelser af, hvilke principper der ligger til grund for den interne kvalitetssikring.

Selve kvalitetskontrollen udføres ved, at der udtages stikprøver på et bestemt område, som derefter tjekkes for, om de lever op til de fastsatte krav.

Vi har gennemgået SKATs interne kvalitetssikring i udvalgte afdelinger, jf. boks 8.

BOKS 8. SKATs INTERNE KVALITETSSIKRING I UDVALGTE AFDELINGER

Afdelingen Kundecenter Erhverv

- *Tildeling af systemer og grupper* (sikring af, at medarbejdere kun er autoriseret til de systemer, de har behov for – gennemføres halvårligt for alle medarbejdere).
- *Forhindring af, at der oprettes lokale registre* (sikring af, at persondataloven overholdes – udføres ved, at alle medarbejdere gøres opmærksom på lovens regler).
- *Funktionsadskillelse* (sikring af, at en medarbejder ikke kan varetage 2 eller flere funktioner – gennemføres ved månedlige stikprøver).

Afdelingen Borgere under forretningsområdet Indsats

Afdelingen Borgere har i 2014 målt på 11 forskellige opfølgningsskridt, fx på:

- *Begrundelse og partshøring i sager* (kontrol af, om forvaltningslovens bestemmelser om parts-høring og begrundelse overholdes).
- *Funktionsadskillelse* (kontrol af, om en medarbejders funktionsadskillelse i en procesbeskrivelse bliver fulgt, fx processen "andre øjne", hvor en kollega kontrollerer en anden kollegas arbejde).
- *Grundregistrering af krav* (kontrol af, om der sker umiddelbar registrering af alle mulige sager, der kan resultere i krav eller udbetaling).

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra SKAT.

61. Vores overordnede gennemgang viser, at det interne kvalitetssikringssystem i afdelingen Kundecenter Erhverv omfatter en række relevante forhold vedrørende medarbejders adgang til SKATs systemer. Kvalitetssikringen omfatter imidlertid ikke den faglige kvalitet i SKATs vejledning af borgere og virksomheder.

Rigsrevisionen kan konstatere, at der for alle opfølgningsskridt for afdelingen Borgere under forretningsområdet Indsats er udarbejdet vejledning i kontrollens gennemførelse i overensstemmelse med retningslinjerne for det interne kvalitetssikringssystem i SKAT. Rigsrevisionen har desuden gennemgået ledelsesinformation, der udarbejdes på baggrund af kontrollerne, og kan konstatere, at denne også lever op til SKATs egne retningslinjer herfor, idet ledelsesinformationen omkring kontrollerne indgår i løbende drøftelser mellem afdelingens underdirektør og driftsenhederne.

62. I forbindelse med Rigsrevisionens beretning fra august 2013 om den offentlige ejendoms-vurdering gennemgik Rigsrevisionen SKATs behandling af klager over ejendoms-vurderingen. Gennemgangen omfattede en stikprøve på 101 klagesager. På trods af at SKAT havde et kvalitetssikringssystem, der skulle sikre, at klager blev behandlet korrekt, havde systemet dog ikke sikret den nødvendige kvalitet, idet behandlingen ikke var sket i overensstemmelse med de grundlæggende forvaltningsretlige regler for sagsbehandling.

63. Udvalgte kontroller i SKATs interne kvalitetssikringssystem indgår i 2014 i KPI'en "Kvalitet i sagsbehandlingen", som er én af de centrale KPI'er for SKAT. Yderligere 2 af de centrale KPI'er for "SKAT – samlet" er KPI'en "Forståeligheden af SKATs materiale", som tager udgangspunkt i kundetilfredshedsmålinger, og KPI'en "Overholdelse af sagsbehandlingstider".

Resultater

64. Undersøgelsen viser, at SKAT i hele undersøgelsesperioden har haft et system, der gennem stikprøver skal kontrollere kvaliteten af sagsbehandlingen. Det var dog først i 2013, at SKAT fik et helt ensartet kvalitetssikringssystem. Undersøgelsen viser endvidere, at kontrollen i de udvalgte afdelinger først og fremmest er rettet mod processuelle forhold, fx adgang til it-systemer. Rigsrevisionen vurderer, at systemet i de gennemgåede afdelinger ikke i tilstrækkeligt omfang sikrer, at det materielle indhold i sagsbehandlingen er korrekt.

3.3. SKATs opfølgning på retssikkerhed og kvalitet

65. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at kvalitet også skal forstås som et løbende arbejde med at forbedre sagsbehandlingen. Derfor bør SKAT opsamle og anvende viden om retssikkerhed og kvalitet for kontinuerligt at forbedre processer og forretningsgange. Vi har undersøgt, hvordan SKAT følger op på arbejdet med at sikre retssikkerhed og kvalitet i SKATs sagsbehandling.

Borger- og retssikkerhedschefen

66. SKAT følger op på retssikkerhed på forskellige måder. Borger- og retssikkerhedschefen har i undersøgelsesperioden bl.a. udarbejdet en række forskellige undersøgelser og redegørelser om SKATs arbejde med retssikkerhed, fx "Redegørelse om landsdækkende indsatsprojekter i SKAT" og "Kompetenceflader i og omkring restanceinddrivelsen".

67. I juni 2013 afgav borger- og retssikkerhedschefen en særligt kritisk redegørelse om kontrolsager til SKATs direktion. Undersøgelsen var iværksat, efter at den daværende skatteminister i april 2013 havde anmodet SKAT om en redegørelse for de retningslinjer, SKAT følger ved kontrolsager. Anmodningen kom på baggrund af en del medieomtale af en række konkrete kontrolsager. Borger- og retssikkerhedschefen konkluderede i sin undersøgelse, at der generelt var behov for at styrke retssikkerheden i SKATs indsatsprojekter, og at regler og retningslinjer for indsatsprojekterne var dækkende, men at der ikke var et tilstrækkeligt kendskab til disse retningslinjer hos indsatsmedarbejderne i SKAT. For en række konkrete sager, som borger- og retssikkerhedschefen havde gennemgået, havde der været flere kritisable forhold i SKATs sagsbehandling.

68. På baggrund af borger- og retssikkerhedschefens redegørelse iværksatte SKAT 15 konkrete tiltag for at styrke retssikkerheden i håndteringen af kontrolsager.

SKAT har siden udmeldingen om de 15 tiltag udarbejdet 2 statusrapporter i 2014. Rapporterne er forelagt skatteministeren og Folketingets Skatteudvalg og redegør for fremdriften i forhold til håndteringen af de konkrete tiltag. Af rapporterne fremgår det, at SKAT har iværksat flere tiltag. Fx har SKAT udarbejdet fagspecifikke kontrolmanualer. SKAT er desuden ved at udvikle målrettede e-læringsaktiviteter for udvalgte målgrupper blandt medarbejderne, der skal sikre, at ledere og medarbejdere kender og kan anvende de regler og retningslinjer, der gælder for de opgaver, de varetager. Disse e-læringsaktiviteter er imidlertid ikke fuldt gennemført.

Rigsrevisionen kan således konstatere, at næsten alle kritikpunkter er adresseret, men at der fortsat arbejdes med at få fuldført opfølgningen på et væsentligt område, der skulle være med til at styrke retssikkerheden og kvaliteten i sagsbehandlingen, nemlig at sikre, at ledere og medarbejdere kender og kan anvende de regler og retningslinjer, der gælder for det område, de arbejder med.

Kundetilfredshedsmålinger

69. SKAT har i undersøgelsesperioden gennemført en række forskellige kundetilfredshedsmålinger og kvalitetsmålinger. Målingerne er enten årlige, ad hoc eller løbende inden for et givent år. SKAT har fx gennemført holdningsundersøgelser, hvor SKAT *hvert år* undersøger borgeres og virksomheders holdning til SKAT og til skattebetaling. Det er denne måling, der er grundlaget for opgørelsen af det målet på finansloven.

70. SKAT foretager *løbende målinger* af kundetilfredsheden på telefoner og mails, hvor kunder udtrækkes til at svare på spørgsmål. Desuden overvåges svartider på telefoner og mails løbende og indgår i ledelsesinformation. Endelig gennemfører SKAT *ad hoc-undersøgelser*, fx spørgeskemaundersøgelser.

71. SKAT har oplyst, at der igangsættes initiativer på baggrund af de konkrete kundetilfredshedsundersøgelser, og at de samlet indgår som kilde til kundeindsigt og understøttelse af de udviklingstiltag, som SKAT er i gang med.

Resultater

72. Undersøgelsen viser, at SKAT følger op på retssikkerhed og kvalitet i sagsbehandlingen på flere områder. Det sker fx gennem kundetilfredshedsundersøgelser og de undersøgelser, der gennemføres af borger- og retssikkerhedschefen.

Undersøgelsen viser videre, at borger- og retssikkerhedschefen i juni 2013 konkluderede, at der generelt var behov for at styrke retssikkerheden i SKATs indsatsprojekter. Undersøgelsen viser dog også, at der gennem hele undersøgelsesperioden har været behov for et øget kendskab hos SKATs medarbejdere til de vejledninger og retningslinjer, som SKAT administrerer efter, og dermed også kendskab til, hvordan retssikkerhed skal efterleves i den daglige sagsbehandling. SKAT har igangsat flere initiativer og har orienteret skatteministeren og Folketingets Skatteudvalg herom. Næsten alle tiltag, der blev iværksat på baggrund af borger- og retssikkerhedschefens konklusioner, er implementeret. Dog udestår færdiggørelsen af en række e-læringsaktiviteter, som netop skulle afhjælpe det utilstrækkelige kendskab til regler og retningslinjer for sagsbehandlingen.

3.4. Retssikkerhed og kvalitet i SKATs behandling af udvalgte sager

73. Opgaveløsningen i en virksomhed som SKAT bør udføres med fokus på kvalitet og bør sikre borgeres og virksomheders retssikkerhed. Forventede og konstaterede udfordringer, som påvirker borgeres og virksomheders retssikkerhed, bør følgelig hurtigst muligt identificeres og håndteres. Vi har derfor undersøgt, om SKAT identificerer udfordringer og håndterer disse, så borgere og virksomheder får en retfærdig og ensartet behandling.

74. SKAT har i undersøgelsesperioden som nævnt løbende arbejdet med retssikkerhed og med kvalitet i sagsbehandlingen. Særligt fra 2013 har SKAT styrket arbejdet med retssikkerheden for borgere og virksomheder og arbejdet med kvaliteten i sagsbehandlingen.

Rigsrevisionen kan konstatere, at der på trods af SKATs arbejde har været mange problemsager i forhold til SKATs opgaveløsning. Der har været en række økonomisk væsentlige sager, som har haft en bred berøring til borgere og virksomheder. Vi har i boks 9 oplistet 5 udvalgte sagsområder, som viser udfordringer i forhold til retssikkerhed og kvalitet i SKATs opgavevaretagelse, hvor borgere og virksomheder ikke har oplevet en korrekt sagsbehandling.

BOKS 9. SAGSOMRÅDER MED UDFORDRINGER I FORHOLD TIL RETSSIKKERHED OG KVALITET

Ejendomsvurderingen

Kammeradvokaten fastslog i 2012, at SKAT havde handlet i strid med loven ved at forhindre bolig-ejere i at få genoptaget sager om ejendomsvurderinger (FFF-sagerne).

SKAT har i en redegørelse fra maj 2015 til Folketingets Ombudsmand oplyst, at SKAT har nedprioriteret de ejendomsvurderingssager, hvor SKAT er blevet underkendt i en ankeinstans og derfor skulle genoptage sagerne. SKAT har til Folketingets Ombudsmand oplyst, at der er sager tilbage fra 2012, der venter på at blive behandlet, og at der i alt er sager vedrørende 12.500 ejendomme. SKAT har til Folketingets Ombudsmand oplyst om SKATs plan for afvikling af sagerne.

Sagsbehandlingstiden for klager

Et øget antal klager over SKATs ejendomsvurderingssager har medført en stigning i sagsmængden hos ankenævnene og Landskatteretten. Dette har betydet en markant stigning i sagsbehandlingstiden for klager. Således var behandlingstiden i vurderingsnævnet i 2013 over 21 måneder for klager over ejendomsvurdering.

Værdipapirbeskatning

På grund af fejl i datagrundlaget for den automatiske skatteberegning af aktieavance på årsopgørelsen i perioden 2010-2013 kan 125.000 borgere have betalt forkert skat. SKAT har, siden systemet blev etableret i 2010, været opmærksom på, at sådanne fejl kunne forekomme. SKAT blev opmærksom på problemet i maj 2013 og gennemførte i første omgang interne afklaringer af problemet. I marts 2014 rettede SKAT henvendelse til Kammeradvokaten for at få en vurdering af konsekvenserne. Kammeradvokaten vurderede, at SKAT var forpligtet til at genoptage en række sager. SKAT udsendte derefter et informationsbrev til ca. 75.000 skatteydere, der efter SKATs skøn kunne have baseret selvangivelsen på forkerte eller mangelfulde beregninger, mens SKAT for ca. 50.000 skatteydere automatisk kunne rette årsopgørelsen.

Inddrivelse af restancer

SKAT måtte i 2014 afskrive restancer for 1,3 mia. kr. på grund af utilsigtet forældelse. Den utilsigtede forældelse skyldtes primært, at inddrivelsessystemet EFI ikke var blevet idriftsat som planlagt. SKAT oplyste i foråret 2015 til Folketingets Skatteudvalg, at det ikke kunne afvises, at SKAT inddrev fordringer, som ikke var retskraftige. Skatteministeren oplyste på et samråd i Folketingets Skatteudvalg i maj 2015, at der kan blive tale om afskrivning af et anseeligt milliardbeløb af restancer på grund af forældelse. Al automatisk inddrivelse ved hjælp af EFI blev primo september 2015 suspenderet. Senere i september 2015 besluttede Skatteministeriet at foretage gradvis nedlukning af EFI, efter at Kammeradvokaten havde analyseret udvalgte funktionaliteter i systemet. Kammeradvokatens analyser viste, at brugen af systemet medførte en række fejl, der indebar, at SKAT har foretaget ulovlig inddrivelse over for nogle skyldnere. EFI skal erstattes af et nyt inddrivelsessystem, der skal udvikles frem mod 2019. Skatteministeriet vurderer samtidig, at der vil skulle afskrives et større antal restancer med en samlet kursværdi på et anseeligt milliardbeløb.

Afdelingen Person (administration af skatteopgørelser og afgørelser på personområdet)

Afdelingen manglede 20 årsværk i 2014. Konsekvensen var, at sagsbehandlingsfrister på en række aktiviteter blev overskredet. Samtidig blev der ikke gennemført løbende kvalitetssikring af indberetninger fra eksterne parter (eIndkomst, eKapital og årsopgørelser).

75. De udvalgte sager grupperer sig omkring forskellige typer af problemstillinger. Sagerne omkring værdipapirbeskatningen og ejendomsvurderingen er sager, hvor SKATs ledelse har nedprioriteret sagen ud fra resursehensyn eller helt har undladt at gribe ind over for forkert sagsbehandling. Sagerne omkring inddrivelsen af restancer og EFI handler om ledelsesmæssige beslutninger, der ikke har taget tilstrækkelig højde for retssikkerheden i forbindelse med håndteringen af problematiske it-systemer. I forhold til EFI kan Rigsrevisionen konstatere, at Folketingets Ombudsmand i 2014 bemærkede, at EFI er et eksempel på, at myndighederne kommer for sent i gang med at tænke de forvaltningsretlige krav ind i nye it-systemer. Endelig er sagen om stigningen i sagsbehandlingstiden for klager over ejendomsvurderingen et eksempel på en afledt effekt af problemerne med retssikkerhed og kvalitet i ejendomsvurderingen.

Resultater

76. Undersøgelsen viser, at SKAT i hele perioden har haft rammerne for arbejdet med retssikkerhed og kvalitet og har styrket indsatsen i 2013. På trods af dette arbejde har der været mange udfordringer i forhold til SKATs opgaveløsning. Antallet af sager og deres brede berøring af borgere og virksomheder er udtryk for en opgaveløsning, hvor borgere og virksomheder ikke i alle tilfælde har fået en ensartet og korrekt behandling. Nogle af sagerne skyldes, at retssikkerhed og kvalitet ikke i tilstrækkeligt omfang indgår i SKATs it-systemløsninger, mens andre sager er konsekvensen af ledelsesmæssige beslutninger eller mangel på resurser.

4. Skatteministeriets styring af og tilsyn med SKAT

Rigsrevisionen vurderer, at Skatteministeriets tilsyn med SKAT siden 2013, hvor SKAT igen blev en selvstændig styrelse, har været fragmenteret og ikke tilstrækkeligt tæt i forhold til de risici, der er på området. Departementet har erkendt de store problemer i SKAT og fastlagde primo 2014 en strategi for en langsigtet genopretning af SKAT.

Departementet vurderede i strategien, at der er særligt behov for at føre udvidet styring af og tilsyn med SKAT. Departementet har derfor iværksat en omfattende plan for på sigt at sikre en effektiv drift i SKAT. Som led i planen skal departementet ved hjælp af såkaldte turnusanalyser over en periode gennemgå alle SKATs 28 underdirektørområder. Analyserne gennemføres for at identificere grundlæggende problemer og opstille nye mål og anbefalinger til, hvordan der fremadrettet kan sikres en mere effektiv drift. Undersøgelsen viser, at SKAT havde planlagt at gennemføre 8-10 analyser årligt. Der er tale om omfattende analyser, og SKAT har i 2014 færdiggjort 3 af de planlagte analyser af SKATs underdirektørområder, mens 5 analyser fortsat er i gang. Det er Rigsrevisionens vurdering, at Skatteministeriets plan for genopretning af SKAT er et ambitiøst, men velbegrundet initiativ. Der er imidlertid også tale om et initiativ med en lang tidshorisont.

Departementets tilsyn med SKAT sker med udgangspunkt i kvartalsmøder mellem departementets topledelse og SKATs direktion. Til brug for disse møder leverer SKAT rapporter om SKATs kerneopgaver og økonomi. Det er Rigsrevisionens vurdering, at tilsynet ikke har haft nok fokus på de risici, der er på SKATs område. Departementet har samtidig ikke stillet krav til den ledelsesinformation, som SKAT skal levere til departementet, og herunder meldt ud til SKAT, hvilke typer af sager departementet ønsker at følge tæt. Undersøgelsen viser også, at tilsynet ikke er tilstrækkeligt dokumenteret.

77. Dette kapitel handler om Skatteministeriets departements styring af og tilsyn med SKAT. Kapitlet indeholder herunder en vurdering af departementets risikostyring.

78. Undersøgelsen vedrører for denne del kun 2013 og 2014, hvor Skatteministeriet var organiseret med et departement og SKAT som underliggende styrelse. I 2011 og 2012 var Skatteministeriet en enhedsorganisation, hvor departement og styrelse var slået sammen, og hvor departementschefen var den øverste administrative leder for SKAT. Det er derfor ikke relevant her at undersøge departementets styring af og tilsyn med SKAT i denne periode. Der henvises til kap. 2.

79. Undersøgelsen tager udgangspunkt i, at departementet skal sikre en god koncernstyring, hvilket indebærer, at departementets tilsyn både på kort og langt sigt omfatter områdets kerneopgaver og økonomi. Det indebærer samtidig, at der sker den fornødne risikostyring. En forudsætning for en god koncernstyring er samtidig, at tilsynet er tilpasset ministerområdet kompleksitet, udfordringer og væsentlighed.

80. Koncernstyringen i Skatteministeriet sker med udgangspunkt i ministeriets koncernstyringsstrategi for perioden 2014-2017. Strategien udpeger SKAT som et område, der kræver styring og udvidet tilsyn. Strategien indebærer, at der skal føres tilsyn med SKATs drift, men også, at der skal iværksættes en strategisk styring af SKAT.

Koncernstyringen har dermed 2 formål: *styring af og tilsyn med* de underliggende virksomheder. Den strategiske styring vedrører de fremadrettede mål og prioriteringer, som SKAT skal arbejde hen imod, og den udvikling af SKAT som virksomhed, som departementet og SKAT i fællesskab har defineret. Tilsynet vedrører den bagudrettede kontrol med, om SKAT har løst sine opgaver inden for tiden og den fastsatte ramme (budgettet).

81. Departementet har med koncernstyringsstrategien opprioriteret den strategiske styring og tilsynet med SKAT. Baggrunden for dette er ifølge departementet, at SKAT skal nå sine mål i en periode, hvor SKAT er underlagt faldende bevillinger og skærpede krav til produktionen, samtidig med at der er tale om et område præget af store udfordringer.

4.1. Departementets strategiske styring af SKAT

82. Vi har undersøgt, om departementet har iværksat en langsigtet styring, som matcher SKATs udfordringer.

83. Koncernstyringsstrategien fra 2014 omfatter de fremadrettede mål og prioriteringer, som SKAT skal arbejde hen imod, men omfatter også en indsats for at rette op på de dele af SKATs virksomhed, som er fundamentalt udfordret. Den strategiske styring iværksættes på baggrund af departementets risikovurdering af ministerområdet. På baggrund heraf erkendte departementet, at der er en række væsentlige problemer i SKAT, og at der er behov for fundamentale ændringer af og nytænkning på en række områder.

Omdrejningspunktet for den strategiske styring er en række turnusanalyser, som blev igangsat i 2014. Analyserne er initieret af Skatteministeriet og gennemføres i samarbejde med eksterne konsulenter. Analyserne har et strategisk sigte, som bl.a. skal være med til at afdække, om SKAT løser de rigtige opgaver og forfølger de rigtige mål. Derudover har analyserne et operativt sigte. De skal være med til at afdække, om SKAT løser opgaverne med den tilsigtede effekt og med den fornødne produktivitet. De enkelte analyser skal resultere i konkrete og realiserbare løsningsforslag. Analyserne vedrører som udgangspunkt ét underdirektørområde ad gangen. Analyserne vil dog bl.a. også have fokus på de tværgående processer eller fælles systemer.

84. Det er departementets mål, at alle SKATs 28 underdirektørområder skal gennemgås inden for en kortere årrække. Af resultatkontrakten for 2014 mellem Skatteministeriets departement og SKAT fremgår det, at SKAT inden udgangen af 2014 skulle have gennemført et antal turnusanalyser, der samlet set skulle dække 8-10 underdirektørområder. Dette mål blev ikke opfyldt, idet der i 2014 blev gennemført 3 analyser inden for områderne HR, Ejendom og Koncernservice. På yderligere 5 underdirektørområder var der igangsat, men ikke afsluttet analyser. Departementet er dermed ikke så langt med den strategiske styring som planlagt.

Vi har gennemgået de 3 gennemførte turnusanalyser. Der er tale om ganske omfattende og grundige rapporter, der munder ud i en række forandringsforslag, som det vil kræve både tid, ledelseskapacitet og resurser at implementere.

Resultater

85. Undersøgelsen viser, at departementet har taget initiativ til, at der iværksættes en strategisk styring, der skal udgøre grundlaget for, at der rettes op på grundlæggende problemer i SKAT og sikres en effektiv drift i fremtiden.

Et væsentligt led i den strategiske styring er, at der gennemføres en række turnusanalyser i SKAT. Det var i 2014 departementets mål, at der skulle gennemføres analyser, som dækker 8-10 af SKATs 28 underdirektørområder. Departementet har iværksat 8 analyser, men har kun fået færdiggjort 3 analyser i 2014. Det er Rigsrevisionens vurdering, at turnusanalyserne vil kunne bidrage til at afdække og afhjælpe nogle af de udfordringer, der er i SKAT. Undersøgelsen viser dog også, at gennemførelsen af turnusanalyserne er et ambitiøst og særdeles omfattende initiativ med en lang tidshorisont.

4.2. Departementets tilsyn og risikostyring

86. Vi har undersøgt departementets tilsyn med SKATs kerneopgaver og økonomi samt departementets risikostyring.

Et godt tilsyn med SKATs kerneopgaver og økonomi indebærer, at departementet løbende foretager en overordnet opfølgning. Tilsynet bør dokumenteres, så det er muligt at se, hvilke beslutninger der er truffet på baggrund af tilsynet. Det er samtidig væsentligt, at departementet har en risikobaseret tilgang til tilsynet, så departementet sikrer sig tilstrækkelig information fra SKAT om væsentlige sager og problemer.

SKAT har det operationelle ansvar for driften af skatteforvaltningen og må selv håndtere en række af de udfordringer, der måtte opstå. Ved forhold af særlig karakter er det imidlertid væsentligt, at departementet sikrer sig, at de bliver informeret og følger sagerne tæt. Det kan fx være i forhold til sager, som har Folketingets særlige interesse, eller i tilfælde, hvor retssikkerheden eller SKATs opgavevaretagelse på væsentlige områder er udfordret.

Det er derfor væsentligt, at departementet har en risikobaseret tilgang til tilsynet, så departementet over for SKAT har tilkendegivet, hvilke typer af sager de skal informeres om, og at de derefter følger sagerne tæt.

Departementet udpegede – efter departementet blev genetableret – SKAT som et område med store risici, hvor der er behov for udvidet tilsyn.

87. Departementets tilsyn med SKAT er bygget op omkring kvartalsmøderne mellem departementet og SKAT. Møderne er afholdt siden 2013 og er en del af Skatteministeriets styringsmodel, som departementet tog initiativ til at udvikle i 2013. På kvartalsmøderne deltager departementschefen, afdelingschefen for Koncernstyring, SKATs direktør og direktøren for Økonomi. På mødet foretages en performancevurdering af SKATs direktør, og derudover drøftes SKATs samlede resultatkrav og økonomiske rammer for det næste kvartal.

88. Formålet med kvartalsmøderne er ifølge Skatteministeriets koncernstrategi at understøtte ministeriets tilsyn med SKAT ved:

- at gennemgå resultaterne fra det seneste kvartal
- at opnå en fælles forståelse af særligt udvalgte emner
- at drøfte strategien for SKAT generelt og i forhold til konkrete emner
- at drøfte resultaterne af tilsynet.

89. Vores gennemgang af dagsordener og bilagsmateriale fra kvartalsmøderne viser, at departementet i løbet af 2013 arbejdede med at udvikle styringsmodellen for SKAT. Udviklingen af styringsmodellen og opfølgning på it-projekter har udgjort faste punkter på alle kvartalsmøderne. Udviklingen af modellen har samtidig betydet, at en systematisk opfølgning på SKATs kerneopgaver med udgangspunkt i resultatkontrakten først blev iværksat i september 2013.

Fra kvartalsmødet i september 2013 og tiden frem har departementet og SKAT drøftet SKATs kerneopgaver, bl.a. med udgangspunkt i SKATs resultatkontrakt. Drøftelsen har taget udgangspunkt i faste rapporteringer, som SKAT har leveret til møderne. Rapporteringerne indeholder en oversigt med de forskellige mål og en angivelse af, i hvilket omfang målene forventes opfyldt. Vores gennemgang viser, at der gradvist er behandlet flere emner på kvartalsmøderne. Departementet har oplyst, at man fortsat arbejder på at udvikle styringsmodellen, herunder på at forbedre informationen om SKATs økonomi. En række forhold udestår fortsat. Bl.a. mangler der en overskuelig fremstilling af SKATs budget opdelt på relevante niveauer, som regnskabsopfølgningen kan tage udgangspunkt i. Dette skyldes ifølge departementet, at udviklingen af styringsmodellen for SKAT har været forsinket.

90. Kvartalsmøderne er ifølge departementet et dialogforum, hvor der ikke træffes formelle beslutninger. Departementet har oplyst, at det aftales løbende, hvis der er behov for yderligere møder. Der udarbejdes som hovedregel skriftligt materiale til alle punkter på dagsordenen, men materialet må ikke indeholde indstillinger. Departementet har oplyst, at der ikke udarbejdes referater eller anden registrering af, hvilke forklaringer der er fremkommet, og hvad drøftelserne har givet anledning til, herunder hvad der tages til efterretning.

Vores undersøgelse viser, at det dermed ikke er muligt at identificere, hvilke handlinger der igangsættes på baggrund af drøftelserne, og om der er sket en opfølgning på de følgende kvartalsmøder. Dette mindsker Skatteministeriets mulighed for over tid at følge en sag. Der arbejdes ifølge departementet løbende med at udvikle mødematerialet til kvartalsmøderne for at finde en form med tilhørende forudgående proces, der giver det bedst mulige indblik for departementet i SKATs forretning.

91. Skatteministeriet har efterfølgende oplyst, at det fremgår af dagsordenen og bilagsmaterialet, hvad der lægges op til at diskutere. Rigsrevisionen skal fastholde, at når der ikke findes skriftlig dokumentation for drøftelserne i form af et beslutningsreferat e.l., er det umuligt efterfølgende at følge og vurdere Skatteministeriets styring af skatteområdet. Særligt i en tid, hvor der er store udfordringer på SKATs område, er det efter Rigsrevisionens opfattelse nødvendigt, at beslutninger er dokumenterede.

92. Ud over kvartalsmøderne og opfølgning på resultatkontrakterne sker departementets tilsyn også på møder på lavere niveau. Departementet er organiseret med fagkontorer, der svarer til SKATs fagområder. Fagkontorerne har løbende kontakt med SKAT om en række sager. Skatteministeriet har oplyst, at de enkelte fagkontorer i departementet har en faglig indsigt i forholdene, som er opnået ved det daglige arbejde med de enkelte fagområder. Fx afrapporteres for forretningsområdet Indsats omfattende rapporter om borgernes og virksomheders efterlevelse af skattereglerne.

93. For at sikre den finansielle styring af SKAT udarbejdes kvartalsvist koncernopfølgningsrapporter, der er en intern rapportering baseret på de kvartalsvise udgiftsopfølgninger, og som tjener til en intern orientering af departementschefen. Hertil kommer ad hoc-møder mellem Økonomi- og Styringskontoret i ministeriet og Økonomi- og Virksomhedskontoret i SKAT i forbindelse med den kvartalsvise budgetopfølgning.

94. Vi har bedt departementet oplyse, om departementet – ud over de faste rapporteringer – har taget stilling til og informeret SKAT om, hvilke sagstyper departementet ønsker at blive informeret om, hvilken form informationen skal have, og på hvilket niveau departementet ønsker at blive informeret.

Departementet har oplyst, at der ikke er udarbejdet en selvstændig risikopolitik e.l. Departementets vurderinger af, hvilke områder der er særligt risikable, er en integreret del af departementets koncernstyringsstrategi og SKATs strategi. Risikostyringen sker dermed ved hjælp af styringsmodellen, der bygger på koncernstyringsstrategien. På kort sigt (dvs. som led i tilsynet) sker risikostyringen på kvartalsmøderne. På længere sigt (dvs. som led i den strategiske styring) sker risikostyringen ved de turnusanalyser, som departementet har taget initiativ til.

95. Departementet har oplyst, at den information, som de modtager fra SKAT i forhold til tilsynet, består af de faste rapporteringer til kvartalsmøderne. Herudover modtager departementet kvartalsvise redegørelser om restancer til Folketingets Skatteudvalg og er involveret i svar på spørgsmål fra Folketinget. Praksis er herudover ifølge departementet, at der løbende tilflyder departementet store mængder information om SKAT, fx i medfør af en omfattende møde- og analyseaktivitet, der foregår mellem departementet og SKAT.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at det i forhold til problemsager som udgangspunkt har været op til SKAT at foretage en vurdering af, om en sag er relevant at forelægge for departementet. Departementet stiller ikke særlige krav til, hvad de har af behov for information fra SKAT om sager, som ikke indgår i de faste rapporteringer.

Departementet har oplyst, at forholdet til SKAT grundlæggende er præget af høj tillid, herunder tillid til, at SKAT oplyser fyldestgørende om eventuelle problemer.

96. Vi har gennemgået et antal sager med stor betydning for SKATs økonomi og for varetagelsen af kerneopgaver for at vurdere, i hvilket omfang departementet har været involveret i og har reageret på sagerne. Vi har undersøgt departementets tilsyn med følgende sager:

- **EFI:** SKATs nye inddrivelsessystem, der har været forsinket ad flere omgange. Efter idriftsættelsen har der desuden været problemer med funktionaliteten, som har haft store konsekvenser for udviklingen i restancerne og for forældelsesproblematikken.
- **SKATs effektiviseringsplan:** SKAT skal realisere et større rammefald over årene, uden at dette går ud over opgavevaretagelsen. En succesfuld gennemførelse af effektiviseringsplanen er en afgørende forudsætning for, at SKAT fremover kan overholde bevilningerne, samtidig med at der sikres en forsvarlig opgavevaretagelse. SKAT har i flere år haft mangelfuld styring af dette område.
- **Inddrivelse af restancer:** Som følge af forsinkelser af EFI og udfordringerne med funktionaliteten efter idriftsættelsen har SKATs inddrivelse af restancer været særdeles udfordret. SKAT har bl.a. indtil årsskiftet 2014/15 arbejdet efter en såkaldt 80/20-plan, som indebærer, at 80 % af resurserne blev anvendt på oprydningsopgaver, mens 20 % blev anvendt på normal sagsbehandling og inddrivelse. SKAT kunne dermed ikke inddrive restancer på fuld kapacitet, og som konsekvens deraf blev restancemassen øget. Restancerne er et område, som Folketinget har udtrykt interesse for.
- **Aflæggelse af SKATs regnskab:** SKAT har de senere år haft udfordringer i forhold til regnskabsaflæggelsen, der bl.a. har resulteret i, at Rigsrevisionen har taget ét eller flere forbehold for regnskabet. Skatteministeriet har det overordnede ansvar for regnskabsaflæggelsen for det samlede ministerområde.

Gennemgangen tager udgangspunkt i kvartalsmøderne og de rapporteringer, som SKAT har leveret til disse møder, da kvartalsmøderne og informationen til disse ifølge departementet er centrale elementer i departementets tilsyn.

Vi har undersøgt, om og hvornår departementet har sikret sig information om sagerne. Tabel 5 viser, i hvilket omfang sagerne har været drøftet på kvartalsmøderne.

Tabel 5. Drøftelse af sager på kvartalsmøder mellem departementet og SKAT

	April 2013	Juni 2013	September 2013	November 2013	Marts 2014	Maj 2014	September 2014	December 2014
EFI	X	X	(X)	(X)	X	X	X	X
Effektiviseringsplan	X	X	X				X	X
Restancer							X	X
Regnskab							X	

X = Behandlet på baggrund af skriftligt materiale.

(X) = Behandlet mundtligt.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af dagsordener og bilagsmateriale til brug for kvartalsmøderne.

Det fremgår af tabel 5, at departementet siden 2013 har behandlet EFI på alle kvartalsmøder. SKATs effektiviseringsplan har været behandlet på 5 af møderne, men har ikke været på kvartalsmøder mellem september 2013 og september 2014. EFI har indgået i den regelmæssige ledelsesinformation, som er forelagt på møderne. EFI-sagen har desuden været særskilt forelagt, bl.a. i forbindelse med forelæggelse af aktstykker for Folketingets Finansudvalg og orienteringer af Folketingets Skatteudvalg. Ved 2 møder (i 2013) har EFI dog kun været behandlet mundtligt. Vores gennemgang viser, at opfølgningen på EFI fortrinsvist har handlet om fremdriften i projektet og kun i begrænset omfang om konsekvenserne for inddrivelsen af restancer.

97. Vores gennemgang viser, at departementet ikke har behandlet udviklingen i restancerne på kvartalsmøder før september 2014. På mødet i september 2014 blev departementet informeret om, at SKAT havde besluttet at arbejde efter en såkaldt 80/20-plan, som blev iværksat af SKAT i september 2014. 80/20-planen indebærer ganske omfattende omprioriteringer på området og har stor betydning for opgaveløsningen. Gennemgangen af kvartalsmødematerialet viser, at departementet først er informeret, efter beslutningen er truffet, og departementet har først ved efterfølgende møder modtaget særskilt opfølgning på udviklingen i restancerne.

Gennemgangen viser også, at departementets længerevarende udfordringer med at aflægge et retvisende regnskab ikke har været drøftet på kvartalsmøderne. Departementet har dog i august 2014 iværksat en turnusanalyse, som skal forbedre dette. Analysen er drøftet på kvartalsmødet i september 2014.

98. SKAT har oplyst, at departementet har fulgt op på både restancer og SKATs udfordringer med at aflægge regnskab på andre måder end på kvartalsmøderne. Regnskabsaflæggelsen er som nævnt drøftet i forbindelse med en turnusanalyse, og opfølgningen på inddrivelse af restancer er bl.a. sket i forbindelse med, at SKAT har udarbejdet kvartalsvise opgørelser over restancerne til Folketingets Skatteudvalg.

99. Vores undersøgelse viser, at departementets tilsyn kun i mindre omfang er risikobaseret. Væsentlige sager er først drøftet på kvartalsmøderne på tidspunkter, hvor SKAT har truffet beslutning om sagerne, eller hvor problemerne har vokset sig store. Departementet har dermed alene været i en position, hvor de har været nødt til at reagere frem for at agere. Departementet bør efter Rigsrevisionens opfattelse mere aktivt angive over for SKAT, hvornår departementet skal informeres.

Resultater

100. Undersøgelsen viser, at departementet i 2013 og 2014 har ført et overordnet tilsyn med SKAT, der har omfattet SKATs kerneopgaver og økonomi. Tilsynet er sket med udgangspunkt i en ny styringsmodel, der løbende er blevet implementeret i 2013 og 2014. Implementeringen har dog været forsinket, og tilsynet har særligt i 2013 været fragmenteret og er ikke tilstrækkeligt dokumenteret. Det skyldes bl.a., at der mangler referater fra kvartalsmøderne, som udgør omdrejningspunktet i departementets tilsyn. Det er derfor ikke muligt at følge og vurdere, hvilke beslutninger der er truffet på baggrund af tilsynet.

Departementets tilsyn har samtidig ikke været tilstrækkeligt risikobaseret, og departementet har ikke sat klare rammer for, hvilken information Skatteministeriet skal have fra SKAT. Departementet er blevet informeret om nogle af de kendte problemsager i perioden, fx EFI og i et vist omfang SKATs effektiviseringsplan, på kvartalsmøderne. Andre sager, fx inddrivelse af restancer, er blevet drøftet sent og først efter, at SKAT har truffet væsentlige beslutninger om prioriteringerne på området.

Rigsrevisionen, den 4. november 2015

Lone Strøm

/Peder Juhl Madsen

Bilag 1. Metode

Undersøgelsen er baseret på møder med Skatteministeriets departement og SKAT og på gennemgang af skriftligt materiale, herunder gennemgang af konkrete udvalgte sager.

Undersøgelsens fokus er på styring, og udgangspunktet for revisionen har derfor været, om der foreligger dokumentation for SKATs økonomistyring og Skatteministeriets tilsyn og styring. Fundamentet for en god økonomisk styring af en institution er, at der foreligger klare forretningsgange og klare rolle- og ansvarsbeskrivelser, så fundamentet for styringen og ledelsesbeslutningerne er dokumenteret og tydeliggjort for medarbejdere og ledelse. Manglende forretningsgange og rolle- og ansvarsbeskrivelser skaber usikkerhed om opgavevaretagelsen, mindsker effektiviteten og sikrer ikke sparsommeligheden.

Undersøgelsens kap. 3 vedrører retssikkerhed og kvalitet i sagsbehandlingen. I undersøgelsen anvendes følgende 4 væsentlige aspekter ved retssikkerhed og kvalitet:

- **Processuel retssikkerhed.** Tanken bag denne del af retssikkerhedsbegrebet er, at hvis myndighederne tvinges til at behandle sagerne på en bestemt måde, vil grundlaget for, at den endelige afgørelse er behandlet korrekt, være til stede og dermed medvirke til, at sagsbehandlingen foregår på en åben og tillidsvækkende måde.
- **Materiel retssikkerhed.** Denne del af retssikkerhedsbegrebet vedrører indholdet af de afgørelser, der træffes. På skatteområdet kan begrebet fx forstås sådan, at borgerne skal betale den skat, de skal – hverken mere eller mindre. Kravet om materiel retssikkerhed betyder, at retskilderne i deres helhed skal inddrages i forbindelse med den daglige administration. Med til retskilderne hører både de skrevne regler og de uskrevne grundsætninger.
- **Forudsigelighed,** der især retter sig mod retsgrundlaget for de konkrete afgørelser. Idealet går ud på, at reglerne skal have en sådan klarhed og præcision, at borgerne ved at læse dem kan forudsige deres retsstilling i en eventuel retskonflikt.
- **Klageadgang** er en supplerende adgang til at beskytte borgeren mod fejlagtige afgørelser hos 1. instans, der består i at give parten ret til at klage over de afgørelser, som 1. instans træffer, og at lade overordnede myndigheder føre tilsyn med underordnede myndigheders sagsbehandling og afgørelsesvirksomhed. Endelig har klagemyndighedernes afgørelser ofte retsskabende karakter, og klagesystemet kan på denne måde medvirke til at forbedre både sagsbehandlingen og vurderingen af sagerne.

Bilag 2. Mål og målopfyldelse i 2014

	Opfyldt
SKAT – samlet	
Forståeligheden af SKATs materiale (kundetilfredshed)	Ja
Overholdelse af sagsbehandlingstider	Nej
Kvalitet i sagsbehandling	Ja
Omkostninger pr. opkrævet krone	Ja
Omkostninger pr. inddrevet krone	Ja
Fremdrift i SKATs forandringsprojekter	Ja
Overholdelse af månedsbudgetter	Ja
Forretningsområdet Kundeservice	
Forståelighed af SKATs materiale og vejledning (kundetilfredshed)	Ja
Tilfredshed med SKATs betjening (kundetilfredshed)	Nej
Overholdelse af frister	Nej
Ventetid ved henvendelse til SKAT	Nej
Kvalitet i sagsbehandling	Ja
Fremdrift i forandringsprojekter	Ja
Forretningsområdet Indsats	
Udvikling i indsatsprojekter	-
Kvalitet i sagsbehandling	Ja
Opsamling og formidling af viden om indsats (strukturel respons)	Ja
Klageprocent	-
Provenu pr. forbrugt krone	-
Forretningsområdet Inddrivelse	
Omkostning pr. inddrevet restance	Ja
Andel af inddrivelige restancer, der er inddrevet	Nej
Kvalitet i sagsbehandlingen	Nej
Tilfredshed med telefonbetjening ved personrestancer	Ja
Tilfredshed med telefonbetjening ved betaling og regnskab	Nej
Tilfredshed ved henvendelse til SKAT pr. e-mail	Nej
Inddrivelsesprocent for øvrige restancer	Nej
Forretningsområdet Økonomi	
Overholdelse af frist	Ja
Fremdrift, projekter	Ja
Træfprocent, budget	Nej
Tilfredshed (Koncernservice)	Ja
Forretningsområdet IT	
Overheadprocent	Nej
Opfyldte SLA og Major Changes	Nej
Fremdrift, projekter	Nej
Korrektthed	Nej
Forretningsområdet HR & stab	
Frister	Nej
Tilfredshed	Ja
Korrektthed	Ja
Nettosygefravær, SKAT	Nej
Bruttosygefravær, SKAT	Nej
Overheadprocent	Nej

Note: KPI'er, der ikke er idriftsat eller målt ved udgangen af 2014, er markeret med -.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra SKAT.

Bilag 3. Ordliste

Afdeling	Organisatorisk niveau i SKAT under forretningsområderne ledet af en underdirektør. SKAT består af 28 afdelinger. En afdeling betegnes også et underdirektørrområde.
Afregning	Kerneopgave med at sikre betaling af skatter og afgifter.
Den juridiske vejledning	Udgør sammen med lovgivningen administrationsgrundlaget i SKAT. Den juridiske vejledning giver udtryk for SKATs opfattelse af gældende praksis og medtager afgørelser, domme og kendelser på skatteområdet.
Det administrative klagesystem	Består af lokale ankenævn og Landsskatteretten.
Direktion	SKATs øverste ledelsesforum bestående af direktøren og forretningsområdedirektørerne.
DMI (Debitor Motor Inddrivelse)	IT-system, der gemmer oplysninger om fordringer, beregner rente og sørger for afregning med fordrings- og rettighedshavere.
EFI (Et Fælles Inddrivelses-system)	SKATs it-system til inddrivelse af restancer.
EKKO (Én Skattekonto)	En samlet konto for virksomheders økonomiske mellemværender med SKAT.
Forretningsområde	Organisatorisk niveau i SKAT under direktionen, der er ledet af en forretningsområdedirektør. SKAT består af 6 forretningsområder: Kundeservice, Indsats, Inddrivelse, Økonomi, IT samt HR og stab.
Inddrivelse	Kerneopgave med at inddrive gæld til det offentlige.
Indsats	Kerneopgave med at sikre, at flest mulige angiver skatter og afgifter og betaler dem korrekt og rettidigt.
Indsatsprojekt	SKATs indsatsaktiviteter er som hovedregel organiseret i projekter.
KPI (Key Performance Indicator)	Måling af en udvalgt nøgleproces, fx sagsbehandlingstid.
Ny styringsmodel	Model for styring, som blev indført den 1. januar 2014. Modellen omfatter strategiproces, finansiel styring, driftsstyring og forandringsstyring.
Restancer	Borgeres og virksomheders gæld til det offentlige.
Resultatkontrakt	Aftale mellem Skatteministeriets departement og SKAT, der fastlægger de mål, SKAT skal nå.
SKAT-meddelelser	SKAT-meddelelser er som styresignaler bindende tjenestebefalinger, der fastlægger gældende praksis og har status som cirkulære. Både styresignaler og SKAT-meddelelser skal indarbejdes i "Den juridiske vejledning" i forbindelse med den halvårslige opdatering.
Skattegab	Forskellen mellem det beløb, borgere og virksomheder har selvangivet og betalt i skat, og det beløb, de skulle have betalt ved korrekt opgørelse. Herudover er forskellen mellem til- og afgang i restancer indregnet.
Strategiplan 2013	SKATs strategi for perioden 2010-2013.
Styresignaler	Styresignaler har cirkulærestatus og anvendes, når der er behov for også at orientere omverdenen.
Turnusanalyse	En analyse af en afgrænset funktion inden for SKAT – typisk en afdeling. Det er hensigten, at der skal gennemføres turnusanalyser for alle afdelinger i SKAT.
Underdirektørrområde	Organisatorisk niveau i SKAT under forretningsområderne ledet af en underdirektør. SKAT består af 28 underdirektørrområder. Et underdirektørrområde betegnes også en afdeling.
Vejledning	Kerneopgave med at vejlede og informere skatteydere om SKATs produkter og ydelser.
Virksomhedsplan	Overordnet årlig plan for SKATs virksomhed, der angiver de økonomiske rammer og målene i finansloven samt fastsætter mål for ændringer i produktion og støttefunktioner. Udgår ved indførelse af den nye styringsmodel.