



Skatteministeriet

Statsrevisorernes Sekretariat
Folketinget
Christiansborg
1240 København K

3 MAR. 2015

J.nr. 15-0037974

Skatteministeriet
Skatteministeren
Nicolai Elgtveds Gade 28
DK 1402 – København K

Telefon +45 33 92 33 92
Mail min@skm.dk

www.skm.dk

Ministerredegørelse til Statsrevisorernes beretning nr. 3/2014 om SKAT's forvaltning af restancer

1. Indledning

Statsrevisorerne har ved brev af 5. januar 2015 sendt beretning nr. 3/2014 om SKAT's forvaltning af restancer og bedt mig redegøre for de foranstaltninger og overvejelser, som beretningen og Statsrevisorernes bemærkninger giver anledning til.

Jeg vil i det følgende forholde mig til og kommentere Statsrevisorernes bemærkninger, som fulgte afgivelsen af Rigsrevisionens beretning, samt beretningens indhold og konklusioner. Redegørelsen er opdelt i en generel og specifik del, hvor sidstnævnte indeholder en mere detaljeret og systematisk gennemgang af beretningens observationer og kritikpunkter.

2. Generelle bemærkninger

2.1 Fokus på fremadrettede løsninger på udfordringerne

Allerede ved offentliggørelse af beretningen den 17. december 2014 gav jeg udtryk for, at jeg deler Rigsrevisionens påpegning af, at de fortsatte problemer med at få it-systemet EFI i fuld og fejlfri drift har alvorlige konsekvenser for effektiviteten i inddrivelsesarbejdet og restanceudviklingen. Samtidig står inddrivelsesforretningen i SKAT med betydelige udfordringer med løbende at få afbrudt forældelsen og ryddet op i og kvalitetssikret data på fordringer, som er overført til inddrivelse i EFI.

Jeg har ved samråd i november 2014 og februar 2015 samt i kvartalsredegørelsen for tredje kvartal 2014 om de offentlige restancer, sendt den 17. december 2014, givet Folketingets Skatteudvalg en udførlig orientering om situationen og dens alvor. Det er også baggrunden for, at Skatteministeriet og SKAT i de seneste måneder har haft fuldt fokus på at afdække dels problemernes omfang og karakter, og dels hvad der skal til og hvilke muligheder, der er for at få løst problemerne - både på it-siden med EFIs manglende og mangelfulde funktionaliteter og på forretningssiden for at få normaliseret driftssituationen og produktionen.

Jeg kan således oplyse, at der allerede er igangsat to helt konkrete og operationelle initiativer for at få løst problemerne.

For det *første* er der fra og med sidste uge af februar 2015 tilført EFI-projektet analytisk og teknisk bistand fra it-konsulentfirmaet Accenture, der har en dokumenteret solid, international erfaring i at yde ledelsesmæssig, analytisk og teknisk bistand til store, udfordrede it-systemer.

Opgaven for Accenture er at yde SKAT bistand til, at it-understøttelsen af inddrivelsesarbejdet kommer på plads så hurtigt som overhovedet muligt, så inddrivelsesarbejdet kan stabiliseres og efterfølgende normaliseres.

Konkret betyder det, at der:

- Straks skal arbejdes på at etablere en effektiv program-, projekt- og driftsorganisation. Bistanden skal sikre en styrket ledelses- og styringskapacitet af den resterende udviklings- og idriftsættelsesopgave og af driften af EFI.
- Straks skal ydes konkret bistand til hurtigt at idriftsætte særlig forretningskritisk funktionalitet i EFI.
- Skal ydes bistand til at gennemføre en tilbundsgående analyse af det samlede EFI-system. Analysen skal munde ud i en detaljeret handlingsplan for, hvordan og hvornår hvilke af de fejlbehæftede og endnu ikke leverede dele af EFI-systemet kan bringes i stabil drift, og hvad omkostningerne hertil er. Analysen og handlingsplanen skal blandt andet danne grundlag for forelæggelser af økonomi og tids- og aktivitetsplan for en færdiggørelse af EFI-systemet for Folketingets Finansudvalg. En første forelæggelse forventes at ske i marts 2015.
- Skal ydes ledelsesmæssig, analytisk og teknisk bistand til at implementere den nævnte handlingsplan. Afhængigt af den arbejdsdeling, der kan aftales med de nuværende EFI-leverandører, kan bistanden blive omfattende og vil skulle leveres løbende.

Som det *andet* initiativ, der er særligt fokuseret på den forretningsmæssige side af inddrivelsesarbejdet, har Skatteministeriet besluttet at igangsætte en analyse af SKAT Inddrivelse.

Analysen er igangsat blandt andet på baggrund af de forhold, som påpeges i Rigsrevisions beretning og Statsrevisorernes bemærkninger, om behov for at støtte styringen, planlægningen og effektueringen af de forskellige oprydning- og driftsopgaver på inddrivelsesområdet.

Analysearbejdet af forretningsområdet Inddrivelse er, som det er tilfældet med EFI-analysen, påbegyndt i sidste uge af februar 2015 med konsulentbistand fra Valcon A/S. Analysen forventes afsluttet i sommeren 2015.

Som følge af de akutte udfordringer for inddrivelsesarbejdet, er fokus i analysen særligt tilpasset situationen. Der er derfor behov for, at der hurtigt identificeres og iværksættes konkrete tiltag, der kan løse de forretningsmæssige udfordringer, som SKAT Inddrivelse står over for nu og her.

På kort og mellemlang sigt skal analysen sikre en effektiv planlægning og styring af de midlertidige ekstraordinære oprydnings- og driftsopgaver, som er nødvendige at tage hånd om, indtil EFI er implementeret og driften normaliseret.

Dette forudsætter, at analysen skal:

- Afdække de ekstraordinære opgaver, som SKAT Inddrivelse skal løse frem mod en normalisering af driften. Opgavernes art og volumen skal kortlægges med henblik på at optimere den samlede produktionsplanlægning.
- I tæt samspil med EFI-projektet og den omtalte konsulentundersøgelse og it-ekspertbistand til projektet skal der identificeres de mest forretningskritiske EFI-funktionaliteter, således at disse prioriteres idriftsæt først.
- Anvise konkrete løsninger på udfordringerne og implementeringsplaner, som umiddelbart kan effektueres.

Herudover har analysen til formål at opstille strategiske målsætninger på længere sigt for inddrivelsesområdet, forbedre inddrivelsesprocesserne, styrke ressource- og aktivitetsplanlægningen samt optimere styringen og opfølgningen af forretningsområdet.

Med de udfordringer, der er konstateret med at få EFI idriftsæt og de afledte problemer, det har for effektiviteten i inddrivelsesarbejdet og restanceudviklingen, er det min og Skatteministeriets vurdering, at højt kvalificeret, uvildig og ekstern bistand er nødvendig for at komme i mål. De planlagte forløb skal sikre, at SKAT kommer i mål med den oprindeligt – helt tilbage fra 2005 – forudsatte automatisering af inddrivelsesarbejdet, som skal understøtte samlingen og effektiviseringen af den offentlige inddrivelse, og som også Rigsrevisionen og Statsrevisorerne har efterlyst i denne og tidligere beretninger om inddrivelsesområdet.

Det er samtidig min forventning, at der med den fokuserede og koordinerede indsats på både it-siden og forretningsiden og eksterne ekspertbistand kan skabes mærkbare delresultater på de forretningskritiske områder på kort sigt.

2.2 Vanskelige vilkår for inddrivelsesarbejdet

Selvom jeg er enig i, at resultaterne på inddrivelsesområdet på bundlinjen ikke er tilfredsstillende i den undersøgte periode, synes jeg beretningens konklusioner og fremstilling ikke i tilstrækkeligt omfang afspejler de meget vanskelige vilkår, der har været for inddrivelsesarbejdet i den omhandlede periode i 2013 og 2014. Det gælder både de fortsatte problemer med at få leveret alle funktionaliteter i EFI fejlfrit fra leverandørerne, nødvendigheden af en trinvis idriftsættelse af EFI og de i konsekvens heraf opståede yderligere problemer med forældelsehåndtering og –afbrydelse samt sikring af datakvalitet. Det har også været nødvendigt for SKAT at imødegå en række uforudsete udfordringer i EFIs kommunikation med omkringliggende og fejlbehæftede opkrævningssystemer vedrørende person- og virksomhedsskatter og motorafgifter mv.

Jeg kan ikke afvise, at SKAT med den viden, vi har om forløbet i dag, kunne have forbedret konverteringen af krav fra de gamle inddrivelsessystemer bedre og etableret en bedre planlægning og styring af kendte og efterfølgende opståede problemer på både datasiden og vedrørende it-understøttelsen. Men med den kompleksitet og i vidt omfang uforudsigelighed i udbrud af nye problemer, som har præget perioden, har oprydning, forældelsesafbrydelse og sikring af datakvalitet måttet prioriteres højt på bekostning af den egentlige inddrivelsesindsats. Sikring af datakvalitet har været et særligt fokus der har været nødvendigt for at holde og gøre den eksisterende restancemasse, samt den løbende tilgang af restancer, inddrivelsesklare og retskraftige. Samtidig har selve inddrivelsesarbejdet været underlagt de begrænsede muligheder for automatik, som har været til rådighed med den trinvis indfasning af EFI.

Det er min vurdering, at uanset om inddrivelsesarbejdet i den undersøgte periode havde været forvaltet og tilrettelagt anderledes, ville det næppe have været muligt at øge inddrivelsesprovenuet eller hindre restancetilvæksten under de givne vilkår og omstændigheder.

3. Specifikke bemærkninger

3.1 Planlægning og styring af kendte og opståede problemer forud for og under den trinvis idriftsættelse af EFI

Statsrevisorerne og Rigsrevisionen anfører, at SKAT ikke i tide har iværksat styringsegne planer for at løse både kendte og senere opståede problemer, herunder at SKAT ikke fik rettet kendte problemer i gamle restancedata. Planerne indeholdt ifølge beretningens konklusion hverken en klar prioritering i forhold til SKATs arbejde med at inddrive restancer eller en tidsfrist for løsning af problemerne.

Hertil bemærkes, at problemer forud for konverteringen af krav til og idriftsættelsen af EFI var kendt og blev håndteret i den såkaldte Oprydningsplan. Planen indeholdt beskrivelse af opgaverne, organisatorisk tilhørsforhold, ansvarlig tovholder og løbende plan for fremdrift.

Perioden omkring idriftsættelsen af EFI blev styret efter ”EFI go live planen”. Det var oprindeligt forudsætningen, at EFI skulle idriftsættes straks i september 2013, men da dette på baggrund af en ny risikovurdering gennemført som led i et eksternt review, ikke viste sig hensigtsmæssigt, traf SKATs direktion derfor i sommeren 2013 beslutning om, at idriftsættelsen af EFI skulle ske trinvist for at sikre en stabil overgang til drift. Planen blev korrigeret i lyset heraf og udgjorde sammen med daglige driftsstyringsrapporter grundlaget for prioriteringen på tværs i SKAT Inddrivelse og i de enkelte afdelinger.

Da det efter beslutningen om trinvis idriftsættelse af EFI yderligere viste sig, at den fornødne funktionalitet i EFI ikke som forudsat var til stede, blev der som led i ”EFI go live planen” og driftsstyringsrapporterne udarbejdet vejledninger om alternative processer for

at opnå størst mulig inddrivelsesproduktion, samtidig med at prioriteringen og ressourceallokeringen skulle tage højde for, at der løbende blev dannet nye oprydningsopgaver i forbindelse med den løbende idriftsættelse og fejl i leverede funktionaliteter.

"EFI go live planen" og driftsstyringsrapporterne dannede fortsat grundlaget for prioritering af oprydnings- og driftsarbejdet og blev fra starten af 2014 suppleret med "Opgaveoverblik" som følge af de fortsatte udfordringer med at få EFI fuldt idriftsat, og som dannede grundlag for fornyet planlægning og kortlægning af ressourcer og opgaver fordelt på de enkelte afdelinger i Inddrivelsen.

Der blev på grundlag af "Opgaveoverblikket" og gennemførte og afsluttede analyser i juli/august 2014 af omfanget af de samlede opgaver i Inddrivelsen og ressourcetrækket forbundet hermed iværksat en såkaldt "80-20 plan", som var udtryk for, at 80 pct. af inddrivelsesmedarbejderne var allokert til oprydningsopgaver og forældelsehåndtering, mens 20 pct. af medarbejderne beskæftigede sig med egentlig inddrivelse.

Der har således været flere planer for oprydning og idriftsættelse af EFI, som løbende er korrigeret i takt med at nye udfordringer er opstået oveni de allerede kendte problemer. Planerne har derfor isoleret set ikke kunnet løse de identificerede problemer, men har løbende måttet revideres og tilpasses tilkomne uforudsete nye udfordringer, som det har været nødvendigt at tage hånd om.

3.2 Opgørelsen af restancer for 2013

Rigsrevisionens og Statsrevisorernes påstand om usikkerhed om restancernes størrelse hviler på en forkert præmis. Det har Skatteministeriet ved flere lejligheder bemærket over for Rigsrevisionen.

De samlede restancer blev ved udgangen af 2013 opgjort til 64,5 mia. kr. Restanceopgørelsen indeholder alene de krav, som er overført til SKAT til inddrivelse fra fordringshaverne. Fordringshaverne er både SKAT selv samt kommuner og andre myndigheder med tilgodehavender hos borgere og virksomheder. Det betyder, at et krav først er inddrivelsesmodent som en restance, når opkrævning af det skyldige beløb hos fordringshaverne har været forgæves, og kravet er overført til inddrivelse.

Den påpegede usikkerhed beror blandt andet på sammenblanding af reelle restancer, og krav der ikke er modne til inddrivelse. SKAT har i forbindelse med den ændrede opgørelsesmetode for restancemassen i 2013 redegjort over for Folketingets Skatteudvalg om dette forhold ved et teknisk samråd, ligesom Rigsrevisionen er oplyst herom.

Tilsvarende gælder krav, som der er givet ligningsmæssig henstand med i forbindelse med fx en retssag om kravets eksistens eller størrelse. Så længe der verserer en sag og ikke foreligger en afgørelse om, hvorvidt der eksisterer eller er tvist om en restance, skal den

selvsagt ikke indgå i restanceopgørelsen. Det er derfor ikke retvisende, som Rigsrevisionen gør, at lægge de restancer, der er givet ligningsmæssig henstand for, til restanceopgørelsen, så restancerne ender med at være knap 87 mia. kr. ved udgangen af 2013.

Udsagnet i beretningen om, at restancerne potentielt udgør 75 mia. kr. (ekskl. de nævnte restancer, der er givet ligningsmæssig henstand med), kan desuden ikke tages til indtægt for, at der er usikkerhed forbundet med at opføre restancebeholdningen.

SKAT har i kvartalsredegørelserne om offentlige restancer til Folketingets Skatteudvalg orienteret om, at der som følge af ekstraordinær ophobning af krav i SKATs opkrævningssystemer vil ske en øget tilgang af fordringer til inddrivelse i EFI, når disse opfylder betingelserne for oversendelse til inddrivelse.

Baggrunden for den opståede situation er, at systemudfordringer i SKATs opkrævningssystemer har medført, at der ikke har kunnet gennemføres sædvanlig rykkerprocedure mv. Der er derfor i SKATs opkrævningssystemer en portefølje af krav, som efterfølgende delvist kan blive til restancer.

SKAT lavede derfor et skøn over, hvor stor andel af de ophobede fordringer, der potentielt kan overgå til inddrivelse. Sådant et skøn er selvsagt forbundet med betydelig usikkerhed. De 75 mia. kr. har derfor kun været et groft skøn over, hvad restancerne kan stige til i takt med, at en andel af de ophobede krav bliver til restancer i løbet af 2014 og fremefter. Og ikke, som anført af Rigsrevisionen, et udtryk for restancesituationen ultimo 2013. Skønnet på de 75 mia. kr. omfatter alene disse ekstraordinære forhold og tager ikke hensyn til andre faktorer, som kan påvirke restanceudviklingen.

For så vidt angår Statsrevisorernes gentagelse af kritikken af, at SKAT forventer at afskrive restancer på 2,3 mia. kr. vedrørende regnskabet for 2013, skal jeg henvise til mine kommentarer i redegørelsen om beretning 28/2013 om revisionen af statsregnskabet for 2013, idet jeg kan oplyse, at langt hovedparten af disse restancer blev afskrevet i 2014.

3.3 Mål på finansloven

De nuværende måltal blev indsat på finansloven fra 2012 og er i modsætning til de tidligere rene beholdningsmål for restancerne effektmål. Ændringen bestod i, at opgørelsen af skattegabet blev ændret fra den såkaldte "nationalregnskabsmetode" til at blive opgjort fra betalingssiden. Ændringen indebærer, at det i højere grad var muligt at nedbryde skattegabet i delelementer, som kunne gøres relevante i den interne styring i SKAT. Ændringen indebærer også, at skatte- og afgiftsrestancer indgår i skattegabsmålet, hvilket er med til at gøre målet mere dækkende i forhold til SKATs produktion. For øvrige restancer blev målet for beholdningen af øvrige restancer erstattet af en inddrivelsesprocent, som efter Skatteministeriets opfattelse i højere afspejler den indsats, SKAT gør i inddrivelsesarbejdet. Disse effektmål er efter Skatteministeriets vurdering mere styringsrelevante end de tidligere mål.

Når det er sagt, er det selvfølgelig altid en overvejelse, hvordan man kan opstille de bedst mulige effektmål på finansloven, således at de afspejler resultaterne af SKATs arbejde på et helt overordnet niveau. På den baggrund tager jeg Rigsrevisionens vurdering af, at de ikke er tilstrækkeligt dækkende for SKATs inddrivelse af restancer til efterretning, og Skatteministeriet vil løbende overveje, om effektmålene på finansloven kan blive mere dækkende for SKATs inddrivelse af restancer.

Skatteministeriet arbejder herudover løbende på at opstille styringsrelevante driftsmål og såkaldte KPI'er ("key performance indicators") for SKATs forretningsområder. Dette blandt andet ud fra betragtningen, at overordnede finanslovsmål ikke kan stå alene som retningsgivende og styringsrelevante for SKATs målopfyldelse og indsatser.

Uanset om finanslovsmålene for SKATs inddrivelse havde været udformet anderledes, ville det med den atypiske og særlige situation, inddrivelsesarbejdet har været underlagt i den undersøgte periode, ikke have ændret på restanceudviklingen eller SKATs forvaltning af området.

4. Afslutning

Begge de omtalte konkrete initiativer – it-ekspertbistand til EFI og ekstern konsulentstøtte til inddrivelsesforretningen – er udtryk for konkret og handlingsorienteret opfølgning på den alvorlige situation på inddrivelsesområdet og dermed også en imødegåelse af Rigsrevisionens og Statsrevisorernes kritik.

Der må ikke herske tvivl om, at både jeg selv, Skatteministeriet og SKAT gør, hvad der er muligt for at få EFI i driftsfuld og som konsekvens heraf få normaliseret inddrivelsesarbejdet. Det er afgørende, at EFI kommer i fuld og fejlfri drift, eller om nødvendigt at der findes supplerende alternative it-løsninger, da en effektiv it-understøttelse af inddrivelsesarbejdet er en væsentlig forudsætning for at få øget inddrivelsesprovenuet og i sidste ende få nedbragt gælden til det offentlige.

Kopi af denne redegørelse er samtidig sendt til Rigsrevisor.

Med venlig hilsen


Benny Engelbrecht