



Notat til Statsrevisorerne om
beretning om SKATs fusion af
inddrivelsesområdet

December
2012

revision
revision

revision

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

4. december 2012

RN A413/12

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

Notatet indeholder følgende konklusion:

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

Denne del af min konklusion bygger jeg på følgende:

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

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

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

Jeg vil fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om:

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

I. Baggrund

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

Rigsrevisionen undersøgte i beretningen følgende 4 forhold vedrørende fusionen:

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

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

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

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

5. I dette notat redegøres for resultaterne af opfølgningen.

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

II. Skatteministeriets initiativer siden beretningen

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

Ibrugtagningen af EFI

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

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

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

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

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

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

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

Personalebesparelser

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

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

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

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

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

Implementeringen af nye statistikker

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

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

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

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

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

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

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

Udviklingen i inddrivelsen af restancer

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

Restanceudviklingen

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

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

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

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

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

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

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Skatteministeriet.

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

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

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

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

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

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

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Skatteministeriet.

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

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

Finanslovens måltal på inddrivelsesområdet

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

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

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

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Skatteministeriet.

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

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

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

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

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

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

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

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

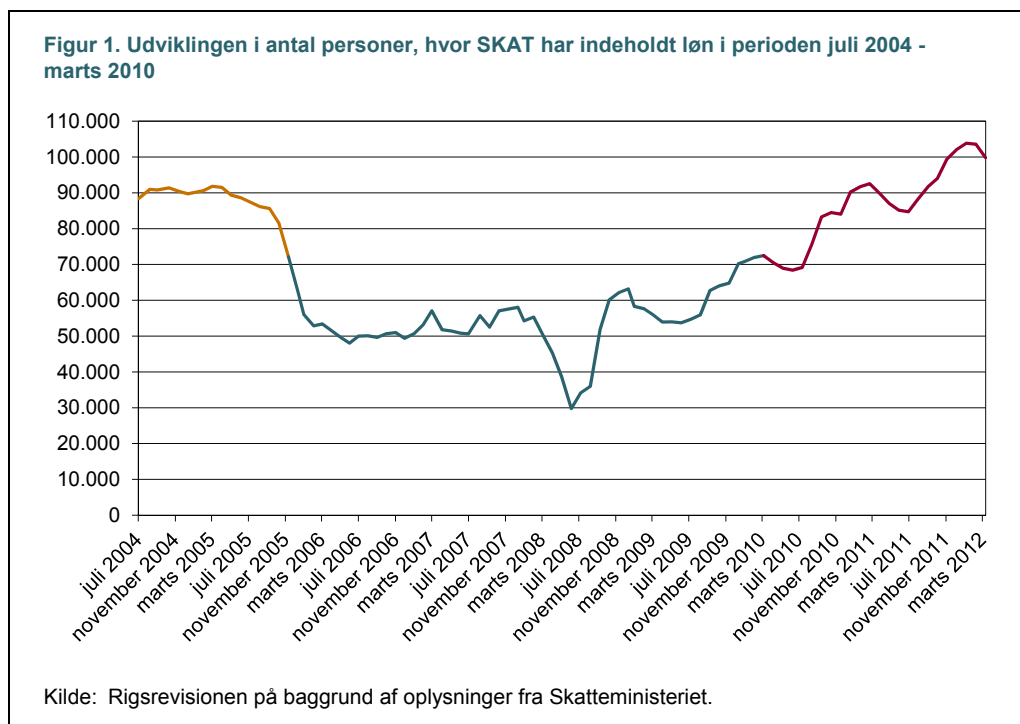
og restancer vedrørende skatter og afgifter, findes der ikke længere et selvstændigt måltal vedrørende skatte- og afgiftsrestancerne.

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

Aktivitetstal på inddrivelsesområdet

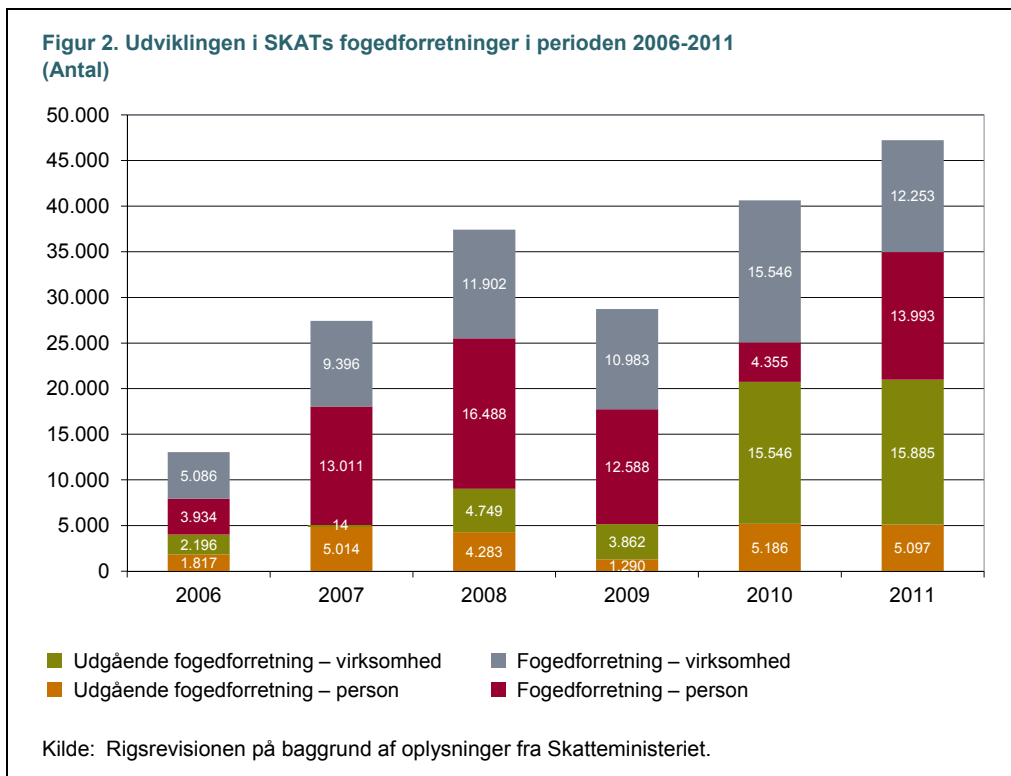
26. I beretningen undersøgte Rigsrevisionen udviklingen i visse af SKATs inddrivelsesaktiviteter. Aktivitetstallene er opdateret for perioden 2010-2011.

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



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

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



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

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

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

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

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Skatteministeriet.

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

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

III. Næste skridt i sagen

30. Rigsrevisionen vil følge udviklingen på følgende områder:

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

Lone Strøm