



Rigsrevisionens notat om beretning om

## SKATs forvaltning af restancer



revision  
revision

revision

**Opfølgning i sagen om SKATs forvaltning af restancer (beretning nr. 3/2014)**

14. juni 2016

RN 1407/16

1. Rigsrevisionen følger i dette notat op på sagen om SKATs forvaltning af restancer, som blev indledt med en beretning i 2014. Vi har tidligere behandlet sagen i notat til Statsrevisorerne af 1. april 2015.

Skatteministeriet fik i 1. halvår 2015 gennemført en analyse af forretningsområdet Inddrivelse, som identificerede væsentlige udfordringer på området og fremsatte forbedringsforslag. Forbedringsforslagenes gennemførelse afhang af, at der kunne foretages inddrivelse via Ét Fælles Inddrivelsessystem (EFI) og DebitorMotorInddrivelse (DMI). I september 2015 besluttede Skatteministeriet imidlertid at nedlukke EFI, og ministeriet udvalgte og tilrettede derfor de forbedringsforslag, der fortsat kunne anvendes i den nye situation.

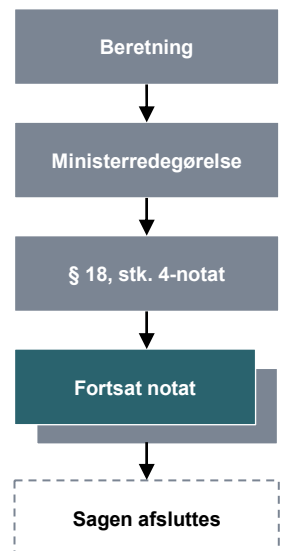
Da Skatteministeriet er i gang med at implementere de udvalgte forbedringsforslag fra analysen, vurderer Rigsrevisionen, at denne del af sagen kan afsluttes.

Skatteministeriet arbejder som led i genopbygningen af inddrivelsesområdet på et bedre og mere sigende finanslovsmål for SKATs arbejde med inddrivelse af restancer, og ministeriet forventer, at det nye mål kan indgå i forslaget til finansloven for 2018 eller 2019.

Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om:

- Skatteministeriets arbejde med at fastsætte et mere dækkende effektmål på finansloven for SKATs inddrivelse af restancer.

**Sagsforløb for en større undersøgelse**



*Du kan læse mere om forløbet og de enkelte step på [www.rigsrevisionen.dk](http://www.rigsrevisionen.dk)*

**I. Baggrund**

2. Rigsrevisionen afgav i december 2014 en beretning om SKATs forvaltning af restancer. Beretningen handlede om SKATs inddrivelse af restancer i perioden april 2013 - november 2014. Beretningen handlede om, hvorvidt SKAT havde et korrekt datagrundlag til at inddrive restancer, og om SKATs håndtering af problemer, som opstod før og efter den trinvis idriftsættelse af EFI. Beretningen handlede desuden om, hvorvidt de opstillede effektmål på finansloven for SKATs inddrivelse af restancer var dækkende.

3. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, bemærkede de, at de så med stor alvor og bekymring på, at SKAT fortsat havde store problemer med at inddrive restancer, og at restancemassen fortsatte med at stige. De bemærkede, at den samlede restancemasse potentielt udgjorde 86,8 mia. kr. ved udgangen af 2013. Statsrevisorerne kritiserede, at SKAT forventede at afskrive restancer på 2,3 mia. kr. vedrørende regnskabet for 2013, bl.a. som følge af manglende rykning af skyldnere og efterpostering af ikke-retskraftige krav. Statsrevisorerne fandt desuden, at SKATs effektmål på finansloven – skattegab og inddrivelsesprocent for øvrige restancer – var misvisende i forhold til SKATs fulde opgave med at inddrive restancer.

4. På baggrund af beretningen og Statsrevisorernes bemærkninger har vi fulgt op på følgende punkter:

*Et opfølgingspunkt afsluttes, når Statsrevisorerne på baggrund af indstilling fra Rigsrevisionen vurderer, at myndighedernes initiativer er tilfredsstillende.*

Opfølgingspunkt	Status
Udviklingen i restancemassen.	Følges i forbindelse med årsrevisionen af Skatteministeriet.
SKATs arbejde med den fulde idriftsættelse af EFI og resultatet af den analyse, som skulle gennemføres på inddrivelsesområdet.	SKATs arbejde med den fulde idriftsættelse af EFI behandles i opfølgningen på beretning nr. 5/2014 om SKATs systemmodernisering. Resultatet af den analyse, som er gennemført på inddrivelsesområdet, behandles i dette notat.
Skatteministeriets overvejelser om at fastsætte mere dækkende effektmål på finanslovene for SKATs arbejde med inddrivelse af restancer.	Behandles i dette notat.

5. Vi redegør i dette notat for resultaterne af opfølgningen på de punkter, der ikke tidligere er afsluttet, og som ikke følges i forbindelse med årsrevisionen af Skatteministeriet eller behandles i opfølgningen på beretning nr. 5/2014 om SKATs systemmodernisering.

Hele sagen og dens dokumenter kan følges på [www.rigsrevisionen.dk](http://www.rigsrevisionen.dk) og på [www.ft.dk/Statsrevisorerne](http://www.ft.dk/Statsrevisorerne).

## II. Skatteministeriets initiativer

6. Vi gennemgår i det følgende Skatteministeriets initiativer i forhold til de udestående opfølgingspunkter.

7. Rigsrevisionen har siden afgivelsen af notat til Statsrevisorerne af 1. april 2015 fulgt området gennem brevveksling med Skatteministeriet.

8. Der er siden afgivelsen af det seneste notat sket væsentlige ændringer på inddrivelsesområdet. Skatteministeren præsenterede den 25. september 2015 handlingsplanen "SKAT ud af krisen", hvoraf et væsentligt punkt var nedlukningen af EFI og dermed standsning af al automatisk inddrivelse. Alle lønindeholdelser, alle betalingsordninger og al modregning blev stoppet, og der blev ikke igangsat nye inddrivelsesforløb. For at undgå forældelse af gæld vedtog Folketinget den 12. november 2015 lovforslag L 18, hvormed forældelsen blev standset i 3 år for alle fordringer, der fra og med den 19. november 2015 er under inddrivelse. Handlingsplanen medførte et behov for en ny organisation på området, og opgaverne er nu fordelt således:

- ImplementeringsCenter for Inddrivelse (ICI), som er placeret i Skatteministeriets departement, har bl.a. ansvaret for it-udvikling og lovændringer.
- SKATs Midlertidige Inddrivelse (SMI), som er placeret i SKAT, har ansvaret for driftssiden af inddrivelsen og oprydningsskaktiviteterne.

## Analyse af inddrivelsesområdet

9. Skatteministeren oplyste i sin redegørelse, at et konsulentfirma skulle foretage en analyse af SKATs forretningsområde Inddrivelse. Analysen skulle dels sikre en effektiv planlægning og styring af midlertidige ekstraordinære oprydnings- og driftsopgaver, dels opstille strategiske målsætninger for inddrivelsesområdet, forbedre inddrivelsesprocesserne, styrke resurse- og aktivitetsplanlægningen samt optimere styringen og opfølgningen af forretningsområdet. Analysen forventedes afsluttet i sommeren 2015.

10. Skatteministeriet har oplyst, at analysen blev påbegyndt i februar 2015 og færdiggjort i forsommeren 2015, dvs. før det blev besluttet at nedlukke EFI. Boks 1 viser analysens resultater.

### BOKS 1. RESULTATER FRA ANALYSEN AF SKATS FORRETNINGSOMRÅDE INDDRIVELSE

#### Væsentlige udfordringer i forretningsområdet Inddrivelse

- Den økonomiske effekt af inddrivelsen er langtfra tilfredsstillende:
  - Den utilsigtede forældelse er for høj. Det påfører statskassen et tab og udfordrer retssikkerheden.
  - Den konkrete inddrivelse er for lav (ca. 5,5 mia. kr. i 2014), da alle med betalingssevne ikke er i indsats.
  - Restancemassen er stigende (samlet ca. 71 mia. kr. og stigende). Dvs. at produktionen ikke er i balance.
- Den daglige drift er markant udfordret:
  - Produktionssystemet EFI er utilstrækkeligt udviklet, og vital funktionalitet mangler eller er fejlbehæftet.
  - Der er store udfordringer med datakvaliteten.
  - Planlægningen af de daglige driftsopgaver er ineffektiv, og der mangler opfølgning og tæt styring flere steder.
  - Lovgivningen på området er meget kompleks og vanskeliggør overblik og høj effektivitet.
  - Der er store forbedringsmuligheder i såvel manuelle som automatiske processer.
  - Medarbejdertilfredsheden er lav efter flere år med en vanskelig driftssituation, og sygefraværet er højt.

De ca. 1.200 medarbejdere i SKAT Inddrivelse forsøger at holde driften kørende og undgå forældelse. Ca. 40 % af tiden bruges til almindelig drift, og ca. 60 % bruges på at undgå utilsigtet forældelse. Organisation kan med andre ord ikke følge med, hvilket skærpes yderligere af, at lønsumsbudgettet planlægges reduceret med 25 % frem mod 2018.

#### Forslag til målrettet udviklingsprogram med 5 overordnede forbedringsspor

- Opnå stabilitet i produktionen
  - fokus på samlet planlægning og styring samt udrulning af målsættende ledelse.
- Indfør arbejdsplakemodellen
  - fokus på målrettet udvikling og indføring af arbejdsplakker, der kan produceres med høj effekt.
- Forbedr forretningsprocesser
  - fokus på at optimere kritiske forretningsprocesser og skabe højere effektivitet.
- Få transparens og skab resultater
  - fokus på ledelsesgovernance og KPI-formulering.
- Skab engagement og mening
  - fokus på at få motiveret organisationen til dette udviklingsarbejde.

#### 2 scenarier for implementering af udviklingsprogrammet:

##### Scenarie 1

Pris: 79 mio. kr. over 2 år.  
 Effekt: Øge produktiviteten med +16 %.  
 Høje konsulentomkostninger.  
 Høj sikkerhed for effektskabelse.

##### Scenarie 2

Pris: 68 mio. kr. over 2 år.  
 Effekt: Øge produktiviteten med +16 %.  
 Stor brug af SKATs egne resurser.  
 Større usikkerhed om effektskabelse.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af rapporten "Turnusanalyse af SKAT Inddrivelse".

*Målsættende ledelse er ledelse baseret på et system til måling, målfastsættelse og opfølgning på den samlede produktion.*

*Arbejdsplakemodellen er en systematiseret og formaliseret metode og proces for at håndtere udviklingsforløb af tiltag/ændringer til produktionen.*

*Arbejdsplakker er idéer til tiltag/ændringer, som vil have en positiv effekt på de resultater, SKAT Inddrivelse kan skabe.*

*KPI (Key Performance Indicators) er nøgletal, der måler en virksomheds præstation på udvalgte indikatorer.*

Boks 1 viser, at analysen identificerede væsentlige udfordringer i forretningsområdet Inddrivelse, udlagde et udviklingsprogram med 5 overordnede forbedringsspor og opstillede 2 mulige scenarier for gennemførelse af udviklingsprogrammet.

11. Analysens anbefalinger var fremsat under forudsætning af, at der kunne ske aktiv inddrivelse via systemerne EFI og DMI. I september 2015 besluttede Skatteministeriet imidlertid at lukke EFI gradvist ned som en del af handlingsplanen "SKAT ud af krisen". Handlingsplanen blev bl.a. til på baggrund af analyser af EFI og DMI, som blev afsluttet i september 2015 og dermed nogle måneder efter, at analysen af forretningsområdet Inddrivelse blev afsluttet.

12. Skatteministeriet har oplyst, at nedlukningen af EFI øger behovet for at sikre optimal styring, planlægning og prioritering af de oprydnings- og driftsopgaver, som skal løses manuelt frem mod etableringen af et nyt inddrivelsessystem. Da analysens anbefalinger forudsatte, at der kunne ske aktiv inddrivelse via EFI og DMI, har ministeriet siden fundet det nødvendigt at justere analysens anbefalinger i lyset af de nye vilkår. Ministeriet besluttede derfor at fokusere på og tilrette 4 af de 5 forbedringsspor. Tabel 1 viser de 4 valgte og tilrettede forbedringsspor, konkrete initiativer og status for initiativerne.

**Tabel 1. Status for udvalgte og tilrettede initiativer på baggrund af analysen af forretningsområdet Inddrivelse**

Forbedringsspor	Initiativer	Status
1. Opnå stabilitet i produktionen	a. Indfør produktivitetsoverret styring.	I den afsluttende forankrings- og opfølgingsfase.
	b. Revitalisér målsættende ledelse i driftsenheder.	I den forberedende fase og planlagt til udrulning til drift i 3. kvartal 2016.
2. Manuelle forretningsprocesser	a. Støtte op om afdelingen Styring og Udvikling. b. Opgaver – manuelle processer. c. Indfør God Processtyring (GPS).	Initiativerne startede i november 2015 og har været drevet af konsulentfirmaet, der udarbejdede analysen. Der er gennemgået udvalgte processer til drift, og det videre arbejde bliver gennemført som en del af projektet "God Processtyring (GPS)". GPS er planlagt til opstart i 2016. Der er ligeledes gennemført en omorganisering af afdelingen Styring og Udvikling.
3. Få transparens og skab resultater	a. Tilpas governance for ledelse inkl. mål og KPI. b. Tilpas ledelsesgrundlag. c. Indfør væsentlige styrings- og vidensroller på tværs. d. Indfør kompetencestyringsmodel.	Der er designet og implementeret en governance-model på direktørniveau. Der er udarbejdet målbillede, og arbejdet med KPI-revurdering er i sin afsluttende fase. Der er igangsat kompetenceregistrering, som forventes at indgå i den strategiske kompetencemålstyring for 3. kvartal 2016.
4. Skab engagement og mening	a. Programledelse og kommunikation.	Konsulentfirmaet, der har udarbejdet analysen, har i samarbejde med SKAT Inddrivelses programleder udført programledelse af implementeringen af analysen. Der følges i den forbindelse op på fremdrift i forbedringsprojekterne, og der sikres kurskorrektur, kommunikation og involvering i forhold til planen.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra SKAT.

Det fremgår af tabel 1, at Skatteministeriet har igangsat aktivitet på alle 4 forbedringsspor. Initiativerne er på forskellige stadier, hvor nogle er i opstartsfasen, mens andre er i de afsluttende faser. Skatteministeriet har oplyst, at de 2 scenarier for implementering i analysen knytter sig til de oprindeligt foreslåede forbedringsspor, og at ministeriet derfor har udarbejdet et revideret scenarie til implementering af de 4 tilrettede forbedringsspor.

13. Rigsrevisionen kan konstatere, at SKAT Inddrivelse efter beslutningen om nedlukningen af EFI i september 2015 står i en anden situation end den, der var gældende, da analysen af forretningsområdet Inddrivelse blev færdiggjort. Skatteministeriet kunne derfor ikke gennemføre alle analysens forbedringsforslag. Rigsrevisionen kan ligeledes konstatere, at ministeriet udvalgte og tilrettede de forslag fra analysen, der fortsat var anvendelige i den nye situation, og at ministeriet er i gang med at implementere de udvalgte forbedringsspor. Rigsrevisionen vurderer på den baggrund, at denne del af sagen kan afsluttes, men vil følge udviklingen af restancerne i regi af revisionen af statsregnskabet.

#### **Effektmål for inddrivelse af restancer**

14. Statsrevisorerne bemærkede, at SKATs effektmål på finansloven – skattegab og inddrivelsesprocent for øvrige restancer – var misvisende i forhold til SKATs fulde opgave med at inddrive restancer. Fx blev skattegabsmålet opfyldt i 2012, selv om de samlede restancer steg. Rigsrevisionen bemærkede i notat af 1. april 2015, at et dækkende mål for SKATs inddrivelse af restancer ville have tydeliggjort konsekvenserne af problemerne på området.

*Skattegab* er skatteværdien af forskellen mellem det beløb, der er selvangivet i skat, og det beløb, der burde være angivet. Målet for skattegab på finansloven indeholder det opgjorte skattegab og restancer.

15. Skatteministeren oplyste i sin redegørelse, at ministeren tog Rigsrevisionens vurdering af, at de opstillede mål på finansloven ikke var tilstrækkeligt dækkende for SKATs inddrivelse af restancer, til efterretning, og at Skatteministeriet løbende ville overveje, om effektmålene på finansloven kunne blive mere dækkende for SKATs inddrivelse af restancer.

16. Skatteministeriet har oplyst, at måltallet for inddrivelsesprocenten for øvrige restancer for 2015 ikke kan opgøres. Det skyldes, at Kammeradvokaten i en legalitetsanalyse har konkluderet, at SKAT ikke har hjemmel til at indhente og opbevare de indhentede oplysninger om forsørgere til brug ved opgørelse af nettoindkomst og betalingsevne som grundlag for opdeling af restancer i aktuelt inddrivelige og aktuelt ikke-inddrivelige. Uden disse data har SKAT ikke kunnet opgøre en inddrivelsesprocent for inddrivelige restancer ved udgangen af december 2015. SKAT har med Folketingets vedtagelse af lovforslag L 122 den 17. marts 2016 fået hjemmel til at indsamle og anvende oplysninger om personers nettoindkomst og betalingsevne og kan dermed igen beregne målopfyldelsen på finanslovsmålet.

*Inddrivelsesprocenten* for øvrige restancer er forskellen i procent mellem afgang og tilgang af restancer fra andre fordringshavere end SKAT. Målet indeholder ikke en inddrivelsesprocent for restancer fra skatter og afgifter.

Skatteministeriet har desuden oplyst, at ministeriet som led i genopbygningen af inddrivelsesområdet arbejder på et bedre og mere sigende finanslovsmål. Målet skal fokusere på de restancer, som er inddrivelige, og som SKAT derfor har mulighed for at påvirke, når forholdene på inddrivelsesområdet er normaliseret. Ministeriet forventer, at et nyt inddrivelsesmål kan indgå i forslaget til finansloven for 2018 eller 2019.

17. Rigsrevisionen finder det ikke tilfredsstillende, at SKAT fortsat ikke har fastsat dækkende mål på finansloven for SKATs arbejde med at inddrive restancer, da effekten af SKATs inddrivelsesarbejde dermed ikke bliver synliggjort. SKAT har haft opgaven med at inddrive alle restancer for det offentlige siden 1. november 2005 og forventer således først at have et nyt og bedre inddrivelsesmål mere end 12 år efter, at SKAT overtog opgaven. Rigsrevisionen vil fortsat følge Skatteministeriets arbejde med at fastsætte et mere dækkende effektmål på finansloven for SKATs inddrivelse af restancer.